



EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Sprawozdanie specjalne nr 20

2012

ISSN 1831-0923

CZY FINANSOWANIE W RAMACH DZIAŁAŃ STRUKTURALNYCH
PROJEKTÓW DOTYCZĄCYCH **INFRASTRUKTURY**
GOSPODAROWANIA ODPADAMI KOMUNALNYMI
SKUTECZNIE POMAGA PAŃSTWOM CZŁONKOWSKIM
OSIĄGAĆ CELE POLITYKI UE W ZAKRESIE
GOSPODAROWANIA ODPADAMI?



Sprawozdanie specjalne nr 20 // 2012

**CZY FINANSOWANIE W RAMACH
DZIAŁAŃ STRUKTURALNYCH
PROJEKTÓW DOTYCZĄCYCH
INFRASTRUKTURY GOSPODAROWANIA
ODPADAMI KOMUNALNYMI
SKUTECZNIE POMAGA PAŃSTWOM
CZŁONKOWSKIM OSIĄGAĆ
CELE POLITYKI UE W ZAKRESIE
GOSPODAROWANIA ODPADAMI?**

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

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

Tel. +352 4398-1
Faks +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Sprawozdanie specjalne nr 20 // 2012

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

Dane katalogowe znajdują się na końcu niniejszej publikacji.
Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2012

ISBN 978-92-9241-016-2
doi:10.2865/4322

© Unia Europejska, 2012
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła

Printed in Luxembourg

SPIS TREŚCI

Punkt

GLOSARIUSZ

I-IV **STRESZCZENIE**

1-13 **WSTĘP**

1-9 **GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI W UE**

10-13 **DZIAŁANIA STRUKTURALNE UE NA RZECZ WSPÓŁFINANSOWANIA INFRASTRUKTURY DOTYCZĄCEJ KOMUNALNYCH ODPADÓW STAŁYCH**

14-19 **ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE**

20-68 **UWAGI**

20-34 **CZY EFEKTY FUNKCJONOWANIA INFRASTRUKTURY GOSPODAROWANIA ODPADAMI KOMUNALNYMI SĄ ZADOWALAJĄCE?**

23-28 ZAKŁADY GOSPODAROWANIA ODPADAMI BYŁY W RÓŻNYM STOPNIU SKUTECZNE, ALE TE ZAKŁADY, KTÓRE OTRZYMYWAŁY NIEPOSORTOWANE ODPADY, NIE REALIZOWAŁY ZAŁOŻONYCH WYNIKÓW

29-34 PRAWIE WSZYSTKIE INFRASTRUKTURY SPEŁNIAŁY WYMAGI ŚRODOWISKOWE, ALE W PONAD DWÓCH TRZECICH SKŁADOWISK BRAKOWAŁO WYMAGANEGO ZABEZPIECZENIA FINANSOWEGO NA POKRYCIE KOSZTÓW ZAMKNIĘCIA I NADZORU POKSPLATACYJNEGO

35-44 **CZY NA SZCZEBLU REGIONALNYM OSIĄGNIĘTO CELE POLITYKI UE W DZIEDZINIE ODPADÓW?**

37-38 NIESPÓJNE ZGŁASZANIE DANYCH

39 PRODUKCJA ODPADÓW WZROSŁA W SZEŚCIU SKONTROLOWANYCH REGIONACH

40-42 JEDYNIEM W JEDNEJ CZWARTEJ SKONTROLOWANYCH REGIONÓW ZNACZNIE PODNIESIONO POZIOM ZBIÓRKI SELEKTYWNEJ, OGRANICZONO KORZYSTANIE ZE SKŁADOWISK I PRZYCZYNIŁO SIĘ DO OSIĄGNIĘCIA CELÓW UE

43-44 NIELEGALNE WYSYPISKA ZLIKWIDOWANO W POŁOWIE REGIONÓW, ALE ODPADY BYŁY Z ZASADY SKŁADOWANE BEZ ŻADNEGO WCZEŚNIEJSZEGO ICH PRZETWORZENIA

45-68 **CZY USTANOWIONO ŚRODKI MAJĄCE NA CELU MAKSYMALIZACJĘ SKUTECZNOŚCI FINANSOWANIA UE?**

47-54 POZIOM REALIZACJI WSPIERAJĄCYCH DZIAŁAŃ INFORMACYJNYCH, ADMINISTRACYJNYCH I EKONOMICZNYCH ZNACZNIE SIĘ RÓŻNIŁ DLA POSZCZEGÓLNYCH SKONTROLOWANYCH REGIONÓW

55-60 PRZY ZATWIERDZANIU PROGRAMÓW OPERACYJNYCH LUB PROJEKTÓW KOMISJA NIE ZACHĘCAŁA DO REALIZACJI DZIAŁAŃ WSPIERAJĄCYCH

61-68 STWIERDZONO UCHYBIENIA DOTYCZĄCE UNIJNYCH RAM PRAWNYCH W DZIEDZINIE ODPADÓW ORAZ WYTYCZNYCH UE

69–77 WNIOSKI I ZALECENIA**70–72 EFEKTY FUNKCJONOWANIA INFRASTRUKTURY GOSPODAROWANIA ODPADAMI****73–74 CELE UNIJNEJ POLITYKI W DZIEDZINIE ODPADÓW NA SZCZEBLU REGIONALNYM****75–77 DZIAŁANIA MAJĄCE NA CELU MAKSYMALIZACJĘ SKUTECZNOŚCI FINANSOWANIA UE****ZAŁĄCZNIK I — SYSTEM GOSPODAROWANIA ODPADAMI POCZĄSZY OD ŹRÓDŁA ODPADÓW
PO OSTATECZNIE UNIESZKODLIWIENIE****ZAŁĄCZNIK II — WSPARCIE W RAMACH DZIAŁAŃ STRUKTURALNYCH PRZEZNACZONE NA PROJEKTY
DOTYCZĄCE GOSPODAROWANIA ODPADAMI****ZAŁĄCZNIK III — WYKAZ INFRASTRUKTUR WYBRANYCH DO KONTROLI****ZAŁĄCZNIK IV — STAWKI PRYZNANEGO WSPARCIA W PORÓWNANIU ZE STAWKAMI, KTÓRE
UWZGLĘDNIJĄ POZIOM POKRYCIA KOSZTÓW EKSPLOATACYJNYCH PRZEZ
GOSPODARSTWA DOMOWE****ODPOWIEDZI KOMISJI**

GLOSARIUSZ

Działania administracyjne: do celów niniejszego sprawozdania są to środki usankcjonowane w aktach prawnych, zgodnie z którymi wytwórcy odpadów, podmioty gospodarujące odpadami lub gminy są zobowiązane do spełniania określonych wymogów, takich jak stosowanie systemu zezwoleń dla zakładów gospodarowania odpadami i inspekcji tych zakładów, ustanowienie selektywnej zbiórki odpadów u źródła czy stosowanie się do norm jakościowych przy produkcji kompostu.

Działania ekonomiczne: do celów niniejszego sprawozdania są to działania oferujące zachęty w celu wyboru mniej szkodliwych opcji gospodarowania odpadami, zgodnie z unijną polityką w dziedzinie odpadów (np. recykling zamiast składowania). Działania te obejmują system opłat proporcjonalnych do ilości wyrzuconych odpadów oraz podatki od unieszkodliwiania odpadów.

Działania informacyjne: do celów niniejszego sprawozdania są to działania polegające na dostarczaniu informacji, które mają zachęcać obywateli do stosowania właściwych praktyk unieszkodliwiania odpadów i przyczynić się do poprawy skuteczności polityki w dziedzinie gospodarowania odpadami. Przykładem takich działań są kampanie podnoszące świadomość i strategie edukacyjne.

Działania strukturalne: do celów niniejszego sprawozdania są to interwencje finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i z Funduszu Spójności.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR): instrument finansowy mający za zadanie wspieranie spójności gospodarczej i społecznej między regionami UE. Interwencje prowadzone w ramach EFRR realizowane są głównie poprzez programy operacyjne i jednolite dokumenty programowe obejmujące dużą liczbę projektów.

Fundusz Spójności: instrument finansowy mający za zadanie wzmocnić spójność gospodarczą i społeczną dzięki finansowaniu projektów dotyczących ochrony środowiska i transportu w państwach członkowskich, w których PNB na mieszkańca jest niższy niż 90% średniej unijnej.

Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (ISPA): instrument finansowy, którego celem jest wspieranie państw kandydujących w przygotowaniach do przystąpienia do UE. Pomoc jest udzielana na projekty infrastrukturalne realizowane w priorytetowych dla UE dziedzinach środowiska naturalnego i transportu. Po przystąpieniu państw kandydujących do UE projekty ISPA przekształcono w projekty Funduszu Spójności.

Odciek: każdy płyn sączący się przez składowane odpady.

Odpady komunalne: odpady zbierane przez władze gminne lub w ich imieniu i unieszkodliwiane w ramach systemu gospodarowania odpadami. Większość tego strumienia odpadów pochodzi z gospodarstw domowych, chociaż definicja uwzględnia również „podobne” odpady ze źródeł, takich jak działalność handlowa, biura i instytucje publiczne. Odpady komunalne składają się np. z materiałów ulegających biodegradacji, papieru, plastiku, szkła, metali, tkanin itp. (źródło: Eurostat).

Odpady ulegające biodegradacji: wszelkie odpady, które ulegają rozkładowi beztlenowemu lub tlenowemu, takie jak żywność, odpady ogrodnicze, papier i tektura.

Okres programowania: wieloletnie ramy planowania i realizacji wydatków związanych z działaniami strukturalnymi.

Opłata za odpady: opłata pobierana przez gminę od gospodarstw domowych za zbiórkę, przetwarzanie i unieszkodliwianie odpadów. Wysokość opłat za odpady jest wyliczana przez gminy na różne sposoby, na podstawie powierzchni mieszkań lub domów, liczby osób w danym gospodarstwie domowym, zużycia wody pitnej, masy lub objętości wytworzonych odpadów itp.

Podatek od unieszkodliwiania odpadów: działanie ekonomiczne mające na celu zwiększenie kosztu składowania, a w niektórych przypadkach również spalania odpadów, a tym samym stanowiące zachętę do recyklingu. Podatek ten, płacony za tonę unieszkodliwionych odpadów, jest pobierany niezależnie od opłat za składowanie i spalanie.

Program operacyjny: zatwierdzony przez Komisję dokument w formie spójnego zestawu priorytetów obejmujących działania wieloletnie składające się ze znacznej liczby projektów.

Skuteczność: stosunek uzyskanych wyników do wyznaczonych celów.

UE-12: państwa członkowskie, które przystąpiły do UE w roku 2004 (10 państw członkowskich) i 2007 (dwa państwa członkowskie).

UE-27: 27 państw członkowskich Unii Europejskiej.

Zasada „zanieczyszczający płaci”: zgodnie z tą zasadą koszty gospodarowania odpadami ponosi pierwotny wytwórca odpadów albo obecny lub poprzedni posiadacz odpadów (*źródło:* dyrektywa w sprawie odpadów).

STRESZCZENIE

I.

W 2010 r. każdy obywatel UE-27 wytworzył średnio około 500 kg odpadów komunalnych; odpady takie, jeśli nie są właściwie zbierane, przetwarzane i unieszkodliwiane, mogą wywierać negatywne oddziaływanie na środowisko. Właściwe gospodarowanie odpadami może natomiast prowadzić do lepszego wykorzystywania zasobów, ponieważ odpady komunalne są źródłem surowców. Dlatego też w drodze dyrektyw wprowadzono w UE wspólne normy i cele dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi, UE ponadto współfinansuje infrastrukturę gospodarowania odpadami w wybranych regionach.

II.

Kontrola Trybunału skupiała się na współfinansowaniu przez UE infrastruktury gospodarowania odpadami komunalnymi; Trybunał zbadał, czy przekazywane fundusze skutecznie pomagały państwom członkowskim osiągnąć cele unijnej polityki w dziedzinie odpadów. Trybunał ocenił bezpośrednio wyniki 26 objętych próbą infrastruktur gospodarowania odpadami i zweryfikował, czy cele polityki UE w dziedzinie odpadów zostały osiągnięte oraz czy działania wspierające zostały wdrożone w ośmiu regionach, w których zlokalizowane są te infrastruktury. Zbadano również rolę Komisji.

III.

Trybunał ustalił, że mimo iż niemal w każdym z wybranych regionów stwierdzono pewną poprawę w zakresie gospodarowania odpadami, to na skuteczność finansowania infrastruktury gospodarowania odpadami komunalnymi w ramach działań strukturalnych negatywnie wpływała słaba realizacja działań wspierających:

- a) Efekty funkcjonowania współfinansowanej infrastruktury były w wysokim stopniu zależne od strategii zbiórki odpadów. W odniesieniu do składowisk, odpady były składowane bez poddania ich odpowiedniemu przetwarzaniu oraz zasadniczo nie przeznaczano wystarczających kwot finansowych na pokrycie kosztów zamknięcia i kosztów nadzoru poeksploatacyjnego.

STRESZCZENIE

- b) Na sprawozdawczość dotyczącą osiągnięcia celów UE negatywnie wpływała niska wiarygodność danych, przez co monitorowanie przez Komisję było utrudnione. Chociaż niemal we wszystkich regionach zaobserwowano pewną poprawę, jeśli chodzi o gospodarowanie odpadami, to w sześciu na osiem skontrolowanych regionów wzrosła ilość odpadów wytwarzanych na jednego mieszkańca. W dwóch regionach, w których przyczyniono się do osiągnięcia celów UE, odpady ulegające biodegradacji były zbierane selektywnie, a podatki od składowania były szerzej stosowane, dzięki czemu w mniejszym stopniu korzystano ze składowisk. Odpady były z zasady składowane bez poddania ich odpowiedniemu przetworzeniu.
- c) Skuteczność finansowania UE nie była maksymalna z powodu słabej realizacji wspierających działań informacyjnych, administracyjnych i ekonomicznych. Realizacja tych działań wspierających nie była warunkiem otrzymania dotacji unijnej. Stwierdzono również uchybienia dotyczące unijnych ram prawnych w dziedzinie odpadów oraz wytycznych UE.
- b) Państwa członkowskie powinny ustanowić wiarygodne i kompletne bazy danych o gospodarowaniu odpadami, a Komisja powinna sprawdzać wiarygodność statystyk otrzymanych od państw członkowskich. Komisja, Parlament i Rada powinny rozważyć uzależnienie udzielania wsparcia finansowego z UE od osiągnięcia celów unijnej polityki w dziedzinie odpadów.
- c) Państwa członkowskie powinny wdrożyć działania informacyjne, administracyjne i ekonomiczne w celu wspierania współfinansowanej infrastruktury. W szczególności państwa członkowskie powinny przywiązywać większą wagę do udziału mieszkańców i ich zaangażowania, skoncentrować się na realizowaniu selektywnej zbiórki, także odpadów ulegających biodegradacji (jeśli jest to opłacalne), oraz wprowadzić podatek od składowania, jak również zachęty taryfowe w celu zachęcania do zapobiegania powstawaniu odpadów i do recyklingu. Przed przyznaniem wsparcia finansowego UE Komisja powinna wymagać od państw członkowskich wdrożenia tych zaleceń; w przypadku nieprzestrzegania zasady „zanieczyszczający płaci” należy stosować pomniejszone stawki wsparcia finansowego.
- d) Komisja powinna udoskonalić ramy regulacyjne UE w dziedzinie odpadów oraz wytyczne UE. Komisja powinna w szczególności zaproponować cele w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów, objaśnić koncepcję przetwarzania przed unieszkodliwianiem, rozważyć możliwość opracowania wraz z państwami członkowskimi norm jakości dla kompostu oraz zapewnić odpowiednie wytyczne i upowszechniać najlepsze praktyki w odniesieniu do metodyki, jaką należy stosować w celu szacowania kosztów zamknięcia składowisk i kosztów nadzoru poeksploatacyjnego nad składowiskami.

IV.

Trybunał formułuje następujące zalecenia:

- a) Państwa członkowskie powinny skoncentrować się na infrastrukturze gospodarowania odpadami przetwarzającej odpady, które zostały uprzednio posegregowane u źródła; powinny one dopilnować, by odpady były przetwarzane na składowiskach przed ich unieszkodliwieniem, a także by zapewniono wystarczające zabezpieczenie finansowe na potrzeby pokrycia kosztów zamknięcia i nadzoru poeksploatacyjnego. Przed przyznaniem wsparcia finansowego UE Komisja powinna wymagać od państw członkowskich wdrożenia tych zaleceń.

WSTĘP

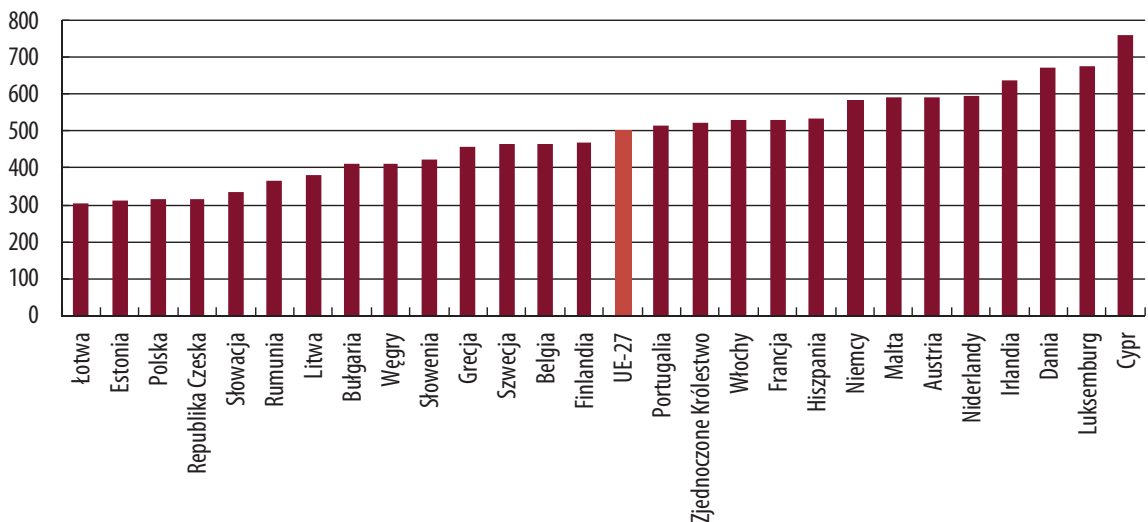
GOSPODAROWANIE ODPADAMI KOMUNALNYMI W UE

1. W ostatnim dziesięcioleciu społeczeństwo europejskie się wzbogaciło, a co za tym idzie – wzrósł poziom konsumpcji i produkcji. W 2010 r. każdy obywatel UE wytworzył średnio 502 kg odpadów komunalnych, a wielkość ta dla poszczególnych krajów kształtowała się od 304 kg na Łotwie do 760 kg na Cyprze (zob. **wykres 1**).
2. Odpady komunalne, jeśli nie są właściwie zbierane, przetwarzane i unieszkodliwiane, stanowią zagrożenie dla zdrowia publicznego i mogą mieć negatywny wpływ na powietrze (poprzez gazy cieplarniane), glebę (poprzez odcieki spowodowane nielegalnym składowaniem lub nieodpowiednią kontrolą składowisk) oraz wodę (w sytuacji gdy woda mająca kontakt z odpadami trafia do warstwy wodonośnej lub wód powierzchniowych), a także emitować uciążliwe zapachy.

WYKRES 1

ILOŚĆ ODPADÓW KOMUNALNYCH PRZYPADAJĄCYCH NA JEDNEGO MIESZKAŃCA W 2010 R. W PODZIALE NA PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE

(kg/osoba)



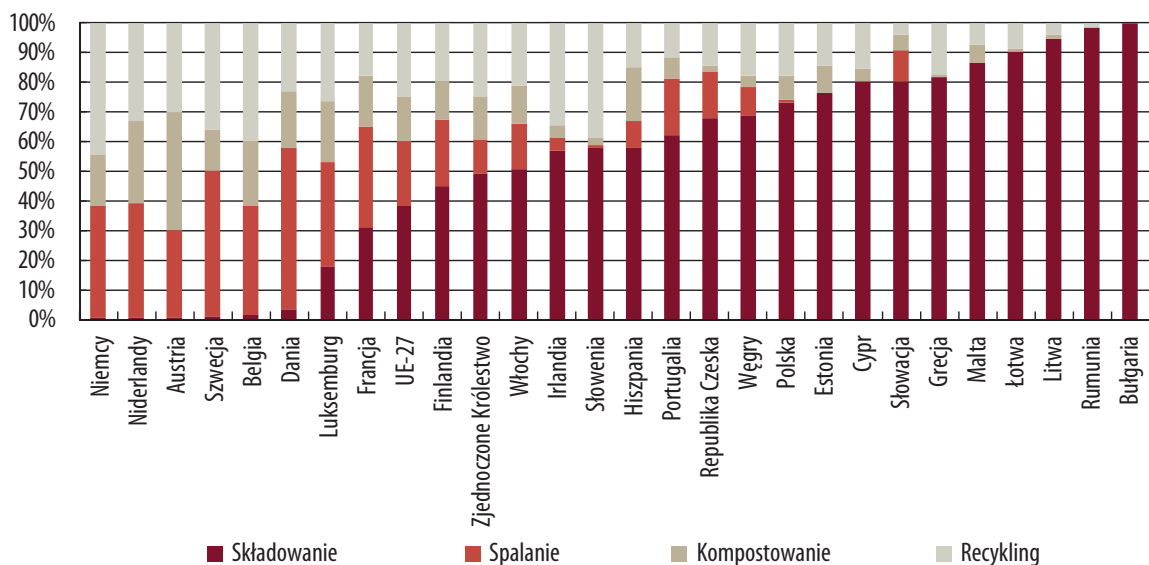
Źródło: Eurostat.

3. Właściwe gospodarowanie odpadami może prowadzić do lepszego wykorzystywania zasobów, ponieważ odpady komunalne mogą być źródłem surowców. Papier, tekturę, metale, szkło i plastik można poddawać recyklingowi, a odpady ulegające biodegradacji można przekształcać w bogaty w substancje odżywcze kompost, stosowany w rolnictwie do użytkowania gleby. Pozostałości można spalać (odzysk energii) lub unieszkodliwiać na składowisku.
4. Schemat przedstawiający główne elementy gospodarowania odpadami komunalnymi znajduje się w **załączniku I**. Typowy system gospodarowania odpadami komunalnymi składa się z następujących rodzajów infrastruktury oraz ze zbiórki odpadów (posegregowanych lub nieposegregowanych u źródła):
- a) zakład sortujący: zakład dokonujący segregacji odpadów nadających się do recyklingu, takich jak papier i tektura, szkło, opakowania i metale, za pomocą linii segregacji ręcznej lub procesów automatycznych, takich jak podmuch powietrza czy separatory optyczne;
 - b) kompostownie i zakłady fermentacji beztlenowej: zakłady przetwarzające odpady ulegające biodegradacji; w kompostowniach przeprowadzany jest w warunkach tlenowych biologiczny proces polegający na przekształceniu odpadów ulegających biodegradacji w stabilny granulata, którym można użyźnić glebę, natomiast w zakładach fermentacji beztlenowej stosuje się substancje chemiczne w celu ułatwienia procesu rozkładu; w warunkach beztlenowych bakterie oddziałują na odpady ulegające biodegradacji, przekształcając je w produkt pofermentacyjny oraz biogaz bogaty w metan, który można stosować do produkcji energii;
 - c) zakład mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów: zakład, w którym dokonuje się jednocześnie sortowania oraz przetwarzania biologicznego, jak np. kompostowania czy fermentacji beztlenowej; na etapie przetwarzania mechanicznego elementy ulegające biodegradacji są oddzielane od suchych elementów odpadów, a w niektórych przypadkach segregowane są odpady nadające się do recyklingu; następnie materiał ulegający biodegradacji jest poddawany przetwarzaniu biologicznemu;
 - d) spalarnia: zakład, w którym dokonuje się spalania odpadów z odzyskiem energii lub bez jej odzysku;
 - e) składowisko: miejsce przeznaczone do unieszkodliwiania odpadów w gruncie lub na powierzchni ziemi.

5. Składowanie pozostaje dominującą opcją gospodarowania odpadami w większości państw członkowskich UE, mimo iż odzysk energii, a zwłaszcza recykling, zyskały w ostatnich latach na znaczeniu (zob. **wykres 2**).
6. Aby ograniczyć negatywny wpływ odpadów komunalnych na środowisko i zdrowie publiczne oraz w celu propagowania wydajniejszego wykorzystywania zasobów, UE wprowadziła za pomocą dyrektyw ogólne zasady oraz wspólne normy i cele dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi.

WYKRES 2

PRZETWARZANIE ODPADÓW KOMUNALNYCH W 2010 R. W PODZIALE NA PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE



Źródło: Eurostat.

7. Ramy prawne polityki UE w dziedzinie odpadów ustanowiono dyrektywą z dnia 15 lipca 1975 r.¹. Zgodnie z tą dyrektywą podstawą unijnej polityki w dziedzinie odpadów jest wspieranie zapobiegania powstawaniu odpadów, ich ponownego użycia i recyklingu. Jeśli nie można zapobiec powstawaniu odpadów, należy odzyskiwać możliwie najwięcej materiałów, najlepiej za pomocą recyklingu, natomiast składowanie powinno być stosowane dopiero w ostateczności. Dyrektywa wprowadziła również zasadę „zanieczyszczający płaci”. W dyrektywie w sprawie odpadów z 2008 r.² rozwinięto te zasady, ustanawiając obowiązkową pięciostopniową hierarchię postępowania z odpadami (zob. **wykres 3**).
8. Dyrektywę w sprawie odpadów uzupełniono szeregiem dyrektyw szczegółowych dotyczących czynności przetwarzania odpadów (składowanie³ i spalanie⁴) oraz poszczególnych strumieni odpadów (opakowania⁵ czy sprzęt elektryczny i elektroniczny)⁶. W dyrektywach tych ustanowiono dla państw członkowskich cele ilościowe w zakresie odsetka odpadów ulegających biodegradacji, które nie powinny trafiać na składowiska, wskaźników dla recyklingu opakowań i odzysku oraz selektywnej zbiórki odpadów będących urządzeniami elektrycznymi lub elektronicznymi. Terminy realizacji celów przedłużono dla niektórych państw członkowskich z uwagi na sytuację wyjściową, jeśli chodzi o gospodarowanie odpadami w tych krajach (zob. **tabela 1**).

¹ Dyrektywa Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.U. L 194 z 25.7.1975, s. 39), zmieniona w 1991 r. dyrektywą Rady 91/156/EWG z dnia 18 marca 1991 r. (Dz.U. L 78 z 26.3.1991, s. 32), a następnie ujednoliconą dyrektywą 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. (Dz.U. L 114 z 27.4.2006, s. 9), która została uchylona dyrektywą 2008/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. (Dz.U. L 312 z 22.11.2008, s. 3).

² Dyrektywa 2008/98/WE.

³ Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.U. L 182 z 16.7.1999, s. 1).

⁴ Dyrektywa 2000/76/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 grudnia 2000 r. w sprawie spalania odpadów (Dz.U. L 332 z 28.12.2000, s. 91) uchylona dyrektywą 2010/75/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (Dz.U. L 334 z 17.12.2010, s. 17).

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.U. L 365 z 31.12.1994, s. 10), zmieniona dyrektywą 2004/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. (Dz.U. L 47 z 18.2.2004, s. 26) oraz dyrektywą 2005/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2005 r. (Dz.U. L 70 z 16.3.2005, s. 17).

WYKRES 3

HIERARCHIA POSTĘPOWANIA Z ODPADAMI



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

9. Skuteczność polityki w dziedzinie gospodarowania odpadami można zwiększyć dzięki działaniom wspierającym, takim jak kampanie informacyjne i podnoszące świadomość, dostosowanie procedur administracyjnych czy wprowadzenie zachęt finansowych i finansowych środków zniechęcających. W niektórych przypadkach działania takie są wymogiem ustanowionym w rozporządzeniach, jak np. konieczność właściwego informowania konsumentów, a w innych przypadkach wynikają one ze zdobytego doświadczenia w dziedzinie gospodarowania odpadami komunalnymi, jak np. wprowadzenie podatku od unieszkodliwiania odpadów czy selektywna zbiórka odpadów ulegających biodegradacji.

⁶ Dyrektywa 2002/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego (Dz.U. L 37 z 13.2.2003, s. 24), zmieniona dyrektywą 2003/108/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 grudnia 2003 r. (Dz.U. L 345 z 31.12.2003, s. 106) oraz dyrektywą 2008/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2008 r. (Dz.U. L 81 z 20.3.2008, s. 65). Dyrektywa ta została przekształcona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) (Dz.U. L 197 z 24.7.2012, s. 38).

TABELA 1

CELE DO OSIĄGNIĘCIA PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE

Dyrektywy	Cele
Dyrektywa w sprawie składowania odpadów	<p>Cel ogólny: Odpady komunalne ulegające biodegradacji przeznaczone na składowiska muszą zostać zredukowane do 75%, 50% i 35% całkowitej ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji wytworzonych w 1995 r. odpowiednio do roku 2006, 2009 i 2016.</p> <p>Cel szczegółowy dla Portugalii i Rumunii: Terminy ustalono odpowiednio na lata 2010, 2013 i 2020.</p>
Dyrektywa w sprawie opakowań	<p>Cel ogólny: Do końca 2008 r. odzyskowi musi zostać poddane co najmniej 60% wagowo odpadów opakowaniowych, natomiast recyklingowi musi zostać poddane co najmniej 55% i co najwyżej 80% wagowo odpadów opakowaniowych. Ponadto należy osiągnąć następujące minimalne cele w zakresie recyklingu materiałów zawartych w odpadach opakowaniowych: 60% wagowo dla szkła; 60% wagowo dla papieru i tektury; 50% wagowo dla metali; 22,5% wagowo dla tworzyw sztucznych i 15% wagowo dla drewna.</p> <p>Cel szczegółowy dla Portugalii: Do końca 2005 r. odzysk odpadów opakowaniowych powinien sięgać od 50 do 65%, natomiast od 25 do 45% wagowo całości materiałów opakowaniowych zawartych w odpadach opakowaniowych powinno być poddawane recyklingowi (minimalnie 15% wagowo dla każdego materiału opakowaniowego). Cel ogólny dla roku 2008 powinien zostać osiągnięty do końca 2011 r.</p> <p>Cel szczegółowy dla Rumunii: Cel ogólny dla roku 2008 powinien zostać osiągnięty do końca 2013 r. wraz z celami pośrednimi.</p>
Dyrektywa w sprawie sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego	<p>Do końca 2006 r. musi zostać osiągnięty średni wskaźnik zbiórki selektywnej zużytych urządzeń elektrycznych i elektronicznych pochodzących z prywatnych gospodarstw domowych, rządu przynajmniej czterech kilogramów na mieszkańca rocznie.</p> <p>Cel szczegółowy dla Rumunii: Odpowiednio do końca 2006 r., 2007 r. i 2008 r. musi zostać osiągnięty średni wskaźnik zbiórki selektywnej zużytych urządzeń elektrycznych i elektronicznych pochodzących z prywatnych gospodarstw domowych rządu przynajmniej dwóch, trzech i czterech kilogramów na mieszkańca rocznie.</p>

Źródło: dyrektywy UE w sprawie odpadów.

DZIAŁANIA STRUKTURALNE UE NA RZECZ WSPÓŁFINANSOWANIA INFRASTRUKTURY DOTYCZĄCEJ KOMUNALNYCH ODPADÓW STAŁYCH

- 10.** Państwa członkowskie mogą zwracać się o unijne wsparcie finansowe dla niektórych regionów ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności (FS). W okresie programowania 2000–2006 ze środków tych przeznaczono 4,6 mld euro na infrastrukturę dotyczącą odpadów komunalnych i przemysłowych. W okresie 2007–2013 wkład finansowy UE na cele infrastruktury dotyczącej odpadów wzrośnie do 6,2 mld euro, z czego około 70% zostanie wydanych w państwach członkowskich UE-12. Kwoty ze środków UE przeznaczone dla poszczególnych państw członkowskich w obu okresach programowania przedstawiono w **załączniku II**.
- 11.** Współfinansowane projekty infrastrukturalne są realizowane w ramach zarządzania dzielonego, przy czym Komisja ponosi ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu UE⁷. W okresie programowania 2000–2006 oprócz programów operacyjnych Komisja zatwierdziła wszystkie projekty zgłoszone przez państwa członkowskie do finansowania z Funduszu Spójności i EFRR, których łączny koszt przekracza 50 mln euro (tzw. duże projekty). W okresie programowania 2007–2013 oprócz zatwierdzania programów Komisja ma obowiązek zatwierdzać jedynie projekty, których koszt przekracza 50 mln euro⁸.
- 12.** Dwie dyrekcje generalne Komisji⁹ odgrywają istotną rolę, jeśli chodzi o politykę w dziedzinie odpadów komunalnych:
- DG ds. Środowiska jest odpowiedzialna za unijną politykę ochrony środowiska w dziedzinie gospodarowania odpadami. Do jej obowiązków należy monitorowanie wdrażania odnośnego prawodawstwa (jak np. osiągnięcia szczegółowych celów), a przy analizie jakości wniosków dotyczących programów operacyjnych i dużych projektów zasięga opinii DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej¹⁰;
 - DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej jest odpowiedzialna za budżet UE w dziedzinie polityki regionalnej, z którego mogą być współfinansowane projekty dotyczące infrastruktury gospodarowania odpadami.
- 13.** W okresie programowania 2000–2006 w ramach działań strukturalnych współfinansowane były głównie następujące rodzaje infrastruktury gospodarowania odpadami: zakłady sortujące (zob. **zdjęcie 1**), kompostownie i zakłady fermentacji beztlenowej (zob. **zdjęcie 2**), zakłady mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, systemy selektywnej zbiórki i składowiska (zarówno budowa nowych obiektów, jak i zamykanie i rekultywacja obiektów istniejących) (zob. **zdjęcie 3**). Oczekuje się, że te rodzaje infrastruktury przyczynią się do osiągnięcia celów unijnej polityki w dziedzinie odpadów, ponieważ dzięki nim odpady ulegające biodegradacji nie będą trafiały na składowiska i wzrośnie odsetek recyklingu (zob. **ramka 1**).

⁷ Art. 17 ust. 1 TUE i art. 317 TFUE.

⁸ Od 1 stycznia 2007 r. do 25 czerwca 2010 r. kwota kosztów związanych ze środowiskiem naturalnym wyniosła 25 mln euro.

⁹ Inna dyrekcja generalna, DG ESTAT, jest odpowiedzialna za koordynację Europejskiego Systemu Statystycznego oraz przedstawianie odpowiednich statystyk innym służbom Komisji. Dyrekcja ta jest głównym dostawcą statystyk dotyczących odpadów, z których korzysta głównie DG ds. Środowiska.

¹⁰ W okresie programowania 2000–2006 DG ds. Środowiska zasięgała również opinii DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej w odniesieniu do wniosków projektowych dotyczących Funduszu Spójności.

PRZYKŁADY INFRASTRUKTURY GOSPODAROWANIA ODPADAMI WSPÓŁFINANSOWANEJ PRZEZ UE

Zakład sortujący w Portugalii (RESITEJO) o zdolności przetwarzania wynoszącej 9000 ton rocznie odzyskiwał odpady opakowaniowe oraz papier i szkło uprzednio posegregowane u źródła w kilku gminach. Materiały nadające się do recyklingu, posortowane ręcznie, były sprzedawane podmiotom zajmującym się recyklingiem, a pozostałe odpady przekazywane do pobliskiego składowiska. Koszt projektu kwalifikujący się do wsparcia UE wyniósł 2,28 mln euro, z czego 1,71 mln euro kwalifikowało się do współfinansowania z EFRR.

Rumuńska kompostownia (Râmnicu Vâlcea) przetwarzała odpady ulegające biodegradacji zbierane selektywnie z gospodarstw domowych oraz odpady zielone pochodzące z parków gminnych i przekształcała je w kompost. Zakład ten – dysponujący zdolnością przetwarzania 14 400 ton odpadów rocznie – miał się przyczynić do ograniczenia ilości odpadów ulegających biodegradacji, które trafiają na składowiska, co jest jednym z celów dyrektywy w sprawie składowania odpadów. Infrastruktura ta była częścią projektu zintegrowanego gospodarowania odpadami, który kosztował 14,67 mln euro, z czego wsparcie z UE wyniosło 11 mln euro.

Projekt realizowany w Hiszpanii (Alt Empordà) polegał na powiększeniu składowiska o pojemności 1 167 603 m³ oraz na udoskonaleniu zbierania i przetwarzania gazu oraz odcieku w komorach w celu ograniczenia oddziaływania tego obiektu na środowisko. Koszt projektu wyniósł 5,71 mln euro, z czego 4,57 mln euro pochodziło z Funduszu Spójności.

Zdjęcie 1 – Zakład sortujący



Zdjęcie 2 – Kompostownia



Zdjęcie 3 – Składowisko



ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

- 14.** Kontrola miała przede wszystkim na celu ocenę tego, na ile skutecznie finansowanie infrastruktury gospodarowania odpadami komunalnymi w ramach działań strukturalnych pomaga państwom członkowskim osiągnąć cele UE w zakresie polityki gospodarowania odpadami.
- 15.** Trybunał zajął się udzieleniem odpowiedzi na następujące trzy pytania:
- Czy efekty funkcjonowania infrastruktury gospodarowania odpadami komunalnymi są zadowalające?
 - Czy cele unijnej polityki gospodarowania odpadami zostały osiągnięte na szczeblu regionalnym¹¹?
 - Czy przeprowadzono działania maksymalizujące skuteczność finansowania UE?
- 16.** Kryteria oceny zastosowane na potrzeby kontroli są wyjaśnione w dalszej części niniejszego sprawozdania, pod każdym pytaniem (zob. pkt 20, 21, 35 i 45). Jak ma to zazwyczaj miejsce w przypadku kontroli wykonania zadań, uwzględniają one przykłady dobrych praktyk zaobserwowane w danej dziedzinie (zob. pkt 9).
- 17.** Kontrolę przeprowadzono w Komisji Europejskiej oraz w ośmiu regionach w czterech państwach członkowskich (Hiszpania, Włochy, Portugalia i Rumunia). Do próby kontrolnej wybrano infrastrukturę w państwach członkowskich i regionach, które otrzymały znaczną kwotę wsparcia finansowego UE na gospodarowanie odpadami w okresach programowania 2000–2006 i 2007–2013 oraz w których w czasie kontroli dostępna była wystarczająca liczba zakończonych projektów na potrzeby oceny skuteczności. W **załączniku III** znajduje się wykaz skontrolowanych infrastruktur oraz programów operacyjnych poddanych przeglądowi.
- 18.** Kontrola polegała na ocenie:
- efektów funkcjonowania 26 objętych próbą infrastruktur gospodarowania odpadami współfinansowanych w okresie programowania 2000–2006¹²: pięciu zakładów sortujących, siedmiu kompostowni lub zakładów fermentacji beztlenowej, siedmiu zakładów mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów oraz siedmiu składowisk;
 - osiągnięcia celów UE w zakresie komunalnych odpadów stałych w ośmiu skontrolowanych regionach;
 - wdrożenia w kontrolowanych regionach działań wspierających oraz roli Komisji w maksymalizowaniu skuteczności finansowania UE.

¹¹ W dyrektywach UE w sprawie odpadów ustanowiono cele do zrealizowania na szczeblu państw członkowskich. Jednak z uwagi na to, że z reguły to regiony są odpowiedzialne za sporządzanie planów gospodarowania odpadami oraz że otrzymały one unijne wsparcie finansowe na rzecz infrastruktury gospodarowania odpadami komunalnymi, to właśnie ich wkład w osiągnięcie celów UE oceniono w ramach niniejszej kontroli.

¹² 15 infrastruktur gospodarowania odpadami skorzystało ze wsparcia finansowego z Funduszu Spójności (w tym pięć obiektów otwartych w Rumunii, finansowanych z instrumentu ISPA w okresie, gdy kraj ten ubiegał się o członkostwo w UE). Dotacja została zatwierdzona przez Komisję. 11 projektów było finansowanych z EFRR; zostały one uwzględnione w programach operacyjnych i zatwierdzone przez właściwe instytucje zarządzające.

- 19.** Kontrolę przeprowadzono w okresie od stycznia do listopada 2011 r. Oceniono dokumentację projektową w Komisji i w czterech państwach członkowskich wybranych do próby oraz przeprowadzono rozmowy z pracownikami Komisji, władzami państw członkowskich oraz operatorami infrastruktury. Wszystkie wybrane infrastruktury gospodarowania odpadami zostały skontrolowane na miejscu. W pracach Trybunału uczestniczyli niezależni zewnętrzni eksperci specjalizujący się w dziedzinie gospodarowania odpadami komunalnymi. Kryteria kontroli ustanowiono z pomocą ekspertów zewnętrznych oraz omówiono je z Komisją na etapie planowania kontroli.

UWAGI

CZY EFEKTY FUNKCJONOWANIA INFRASTRUKTURY GOSPODAROWANIA ODPADAMI KOMUNALNYMI SĄ ZADOWALAJĄCE?

- 20.** Funkcjonowanie współfinansowanej infrastruktury powinno przebiegać w zgodzie z projektem technicznym, wnioskiem o finansowanie oraz z ogólnie przyjętymi normami.
- 21.** Zgodnie z dyrektywą w sprawie odpadów infrastruktury gospodarowania odpadami muszą być zaprojektowane i eksploatowane w taki sposób, aby zagwarantować, że odpady są przetwarzane i unieszkodliwiane bez zagrożenia dla wody, powietrza i gleby oraz bez powodowania uciążliwości przez hałas lub zapachy. Ponadto w dyrektywie w sprawie składowania odpadów zawarty jest wymóg ustanowienia zabezpieczenia finansowego na pokrycie kosztów zamknięcia składowiska i nadzoru poeksploatacyjnego w okresie co najmniej 30 lat, ponieważ potencjalne zagrożenia dla środowiska istnieją również po zakończeniu etapu eksploatacji.
- 22.** Trybunał zbadał:
- czy współfinansowane infrastruktury gospodarowania odpadami były skuteczne, jeśli chodzi o osiągnięcie oczekiwanych wyników;
 - czy funkcjonowanie współfinansowanych infrastruktur gospodarowania odpadami generowało problemy dla środowiska.

¹³ Wskaźnik oznaczający proporcję między liczbą ton odpadów przetwarzanych w zakładzie a liczbą ton odzyskiwanych materiałów.

ZAKŁADY GOSPODAROWANIA ODPADAMI BYŁY W RÓŻNYM STOPNIU SKUTECZNE, ALE TE ZAKŁADY, KTÓRE OTRZYMYWAŁY NIEPOSORTOWANE ODPADY, NIE REALIZOWAŁY ZAŁOŻONYCH WYNIKÓW

ZAKŁADY SORTUJĄCE

- 23.** Pięć skontrolowanych przez Trybunał zakładów sortujących, w których odzyskiwano odpady opakowaniowe (a w niektórych przypadkach papier i szkło) posegregowane u źródła w gospodarstwach domowych, w ogólnym ujęciu osiągało zadowalające wyniki pod względem projektu technicznego i ogólnie przyjętych norm w zakresie relacji wkład–produkt¹³ oraz jakości odzyskiwanych materiałów:
- odzyskiwano od 50 do 74% otrzymywanych odpadów opakowaniowych;
 - jakość odzyskanych materiałów była zazwyczaj zgodna ze specyfikacjami rynkowymi, a zatem materiały te nadawały się do sprzedaży.

- 24.** Jednak trzy spośród pięciu zakładów sortujących pracowały na poziomie od 106 do 154% swojej zdolności projektowej po upływie sześciu lub siedmiu lat eksploatacji z powodu uchybień na etapie planowania infrastruktury. W jednym przypadku zakład obsługiwał więcej gmin niż pierwotnie planowano, a w dwóch przypadkach ilość odpadów pozyskiwanych w zbiorce selektywnej u źródła przekraczała prognozy. Przeciążenie skutkuje ryzykiem spadku wskaźnika odzyskiwanych materiałów oraz niespełniania norm jakości dla odzyskiwanych materiałów, wymaganych przez przedsiębiorstwa zajmujące się recyklingiem.

KOMPOSTOWNIE I ZAKŁADY FERMENTACJI BEZTLENOWEJ

- 25.** Wyniki siedmiu kompostowni i zakładów fermentacji beztlenowej przetwarzających odpady ulegające biodegradacji na kompost były zróżnicowane. Trybunał stwierdził, że:
- a) w czterech spośród wybranych zakładów ilość produkowanego kompostu w porównaniu z liczbą ton odpadów komunalnych trafiających do obiektów była niższa niż ilość docelowa zakładana w projekcie (relacja wkład–produkt wynosiła w tych zakładach od 1 do 22%), w wyniku czego znaczne ilości pozostałych odpadów były kierowane na składowiska;
 - b) w dwóch zakładach jakość produkowanego kompostu była niższa niż jakość docelowa wyznaczona we wnioskach, zwłaszcza w przypadkach gdy kompost powstawał z odpadów mieszanych, ponieważ miał on znaczną zawartość metali ciężkich i w związku z tym nie nadawał się do innych zastosowań, np. w rolnictwie. W trzecim zakładzie operator badał zawartość metali ciężkich jedynie w pierwszym roku działalności, natomiast w ciągu następujących czterech lat nie prowadził takich pomiarów;

RAMKA 2

PRZYKŁAD POMYŚLNEGO WPROWADZANIA KOMPOSTU DO OBROTU

Kompostownia LIPOR w Portugalii obsługująca około miliona mieszkańców otrzymywała wyłącznie odpady ulegające biodegradacji ze zbiórki selektywnej, takie jak odpady żywnościowe, kuchenne czy zielone. Operator tego zakładu skoncentrował się na odpowiednim sortowaniu i zbieraniu odpadów ulegających biodegradacji, np. stosując kampanie podnoszące świadomość, aby poprawić jakość surowca trafiającego na kompost. W 2010 r. zakład wyprodukował 10 027 ton kompostu wysokiej jakości, który był łatwo zbywalny po cenie średnio 71,8 euro za tonę.

- c) pięć z siedmiu kontrolowanych zakładów miało trudności ze sprzedażą produkowanego kompostu, ponieważ rynek zbytu nie był wystarczająco rozwinięty¹⁴, a sam kompost miał słabą jakość. Kompost ostatecznie zbywano po cenie poniżej jednego euro za tonę. W dwóch przypadkach gromadzono zapasy, chociaż poziom produkcji był znacznie poniżej wartości docelowej;
- d) dwa zakłady pracowały na poziomie poniżej 10% swojej zdolności, z uwagi na to, że większość zbieranych odpadów ulegających biodegradacji nie nadawała się do przetworzenia, ponieważ była zmieszana z innymi rodzajami odpadów, odpady te musiały zatem trafiać bezpośrednio na składowisko. Natomiast dwa pozostałe zakłady były przeciążone i pracowały na poziomie od 102 do 119% swoich zdolności.

¹⁴ Na właściwie rozwiniętym rynku zbytu istniałyby normy jakości kompostu, wskazywano by potencjalne właściwe zastosowania i prowadzono by kampanie uświadamiające w celu propagowania stosowania kompostu.

ZAKŁADY MECHANICZNO-BIOLOGICZNEGO PRZETWARZANIA ODPADÓW

- 26.** Sześć skontrolowanych zakładów mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów było eksploatowanych, natomiast siódmy zakład, znajdujący się w Apulii i ukończony w 2003 r., nie pracował w czasie kontroli z powodu znacznych problemów z udzieleniem zamówienia na eksploatację i opóźnień w uzyskiwaniu niezbędnych zezwoleń. Od 2003 r. w zakładzie prowadzono jedynie prace konserwacyjne, których koszt wynosił 3,5 mln euro (czyli 24% łącznych kosztów inwestycyjnych) i był ponoszony przez państwo członkowskie.
- 27.** Pięć spośród sześciu skontrolowanych działających zakładów mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów zajmowało się przetwarzaniem odpadów mieszanych (w tym ulegających biodegradacji). Trybunał zauważył, że ich wyniki, jeśli chodzi o odzysk materiałów i ograniczenie ilości odpadów kierowanych na składowiska, były bardzo niskie. Ze względu na wyniki wymienione sześć zakładów mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów można podzielić na trzy grupy:
- a) jeden zakład mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów wyraźnie przyczyniał się do realizacji celów polityki UE w dziedzinie odpadów, a szczególnie do ograniczenia ilości odpadów kierowanych na składowiska, mimo iż nie osiągał celów założonych w projekcie technicznym (zob. **ramka 3**);
 - b) inny zakład mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów miał zróżnicowane wyniki. Zgodnie z założeniami wysyłał frakcję odpadów suchych do zakładu zewnętrznego do produkcji paliwa odpadowego, a także wysyłał na składowisko poniżej 50% odpadów trafiających do zakładu. Jednak oprócz niewielkiej ilości metali nie odzyskiwano żadnych innych materiałów ani nie poddawano recyklingowi odpadów ulegających biodegradacji, a cały powstający produkt pofermentacyjny trafiał na składowisko;
 - c) cztery zakłady mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów nie ograniczyły w sposób znaczny ilości odpadów trafiających na składowisko (zob. **ramka 4**).

RAMKA 3

PRZYKŁAD ZAKŁADU MECHANICZNO-BIOLOGICZNEGO PRZETWARZANIA ODPADÓW PRZESTRZEGAJĄCEGO UNIJNEJ HIERARCHII POSTĘPOWANIA Z ODPADAMI I REALIZUJĄCEGO CEL OGRANICZENIA ILOŚCI ODPADÓW KIEROWANYCH NA SKŁADOWISKA

Zakład mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów w Hiszpanii (Sant Adrià de Besòs) otrzymywał wyłącznie odpady resztkowe, takie jak opakowania, szkło, papier i tekturę oraz odpady ulegające biodegradacji, które zostały wcześniej zebrane w zbiórce selektywnej do oznaczonych kontenerów dostępnych dla wszystkich mieszkańców obszaru obsługiwanego przez ten zakład. W zakładzie oddzielano odpady suche od odpadów biologicznych. Uzyskane odpady suche – po odzyskaniu materiałów nadających się do sprzedaży do zakładów ponownego przetwarzania, takich jak szkło, plastik, metale oraz papier i tektura – były spalane, a energia ze spalania była odzyskiwana w obiekcie należącym do tego samego kompleksu. Odpady biologiczne poddawano fermentacji beztlenowej w celu produkcji biogazu, który następnie wykorzystywano jako źródło energii. W wyniku tego procesu w 2010 r. odzysk materiałów wynosił 8% odpadów resztkowych trafiających do zakładu w porównaniu z 10% wskazanymi we wniosku, odzysk odpadów ulegających biodegradacji i przeznaczonych do przetwarzania biologicznego wynosił 20% w porównaniu z zaplanowanym celem 26,5%, a odsetek odpadów resztkowych przeznaczonych do spalania wynosił 70% w porównaniu z 63,5%.

RAMKA 4

CZTERY ZAKŁADY MECHANICZNO-BIOLOGICZNEGO PRZETWARZANIA ODPADÓW, KTÓRE NIE OSIĄGNĘŁY WYZNACZONYCH CELÓW ANI NIE PRZYCZYNIŁY SIĘ DO OGRANICZENIA ILOŚCI ODPADÓW KIEROWANYCH NA SKŁADOWISKA

W trzech zakładach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów we Włoszech (Villacidro, Olbia i Cerignola) operatorzy przekazywali wszystkie produkty powstałe w wyniku procesu na składowiska: zarówno frakcję suchą, bez odzysku materiałów, jak też produkty pofermentacyjne. Na składowiska wysyłano łącznie odpowiednio 68%, 82% i 93% odpadów trafiających do tych zakładów. Ilość odpadów wysyłanych na składowiska była pomniejszona jedynie o substancje utracone w wyniku samego procesu (takie jak substancje odparowane czy odciek). W przypadku dwóch zakładów współfinansowane urządzenia służące do produkcji paliwa odpadowego były albo nieuruchomione, albo rozmontowane z powodu braku potencjalnych kupców tego paliwa. Jednostka sortowania mechanicznego w trzecim zakładzie nie była używana sześć lat po uruchomieniu zakładu, ponieważ nie była już potrzebna, gdyż odpady ulegające biodegradacji były zbierane selektywnie u źródła.

Ponadto wspomniane trzy zakłady były przeciążone, wskutek czego odpowiednio 13%, 52% i 65% otrzymywanych odpadów nie było wcale przetwarzanych i trafiło bezpośrednio na składowisko. Odpady te zawierały znaczne ilości substancji ulegających biodegradacji, gdyż na potrzeby dwóch zakładów nie prowadzono selektywnej zbiórki tego rodzaju odpadów.

W czwartym zakładzie z tej grupy (Linares, Hiszpania) wdrożono odzysk materiałów i nie składowano wytwarzanego kompostu, który znajdował zastosowanie w robotach w zakresie inżynierii lądowej i wodnej oraz w rolnictwie. Nie osiągnięto jednak celów w dziedzinie odzysku: odzyskiwano jedynie od 6 do 9% odpadów ulegających biodegradacji i 4% materiałów nadających się do odzysku w porównaniu z celami, które wynosiły odpowiednio od 25 do 28% i od 7 do 8%. W związku z tym 85% odpadów trafiających do zakładu i zawierających znaczne ilości materii ulegającej biodegradacji było składowane. Produkowany kompost było trudno sprzedać, więc w czasie kontroli około 50% łącznej produkcji zakładu było magazynowane.

SKŁADOWISKA

- 28.** Trybunał stwierdził, że na siedmiu wybranych składowiskach ilość odpadów ulegających biodegradacji wahała się od 31 do 55% łącznej ilości składowanych odpadów, ponieważ nie potrafiono skutecznie przetwarzać tych odpadów:
- a) w przypadku pięciu spośród siedmiu skontrolowanych składowisk odpady kierowano na składowiska bez ich uprzedniego przetworzenia. Mimo że w przypadku trzech spośród tych pięciu składowisk prowadzono selektywną zbiórkę odpadów ulegających biodegradacji, to jednak w dwóch przypadkach ponad 90% tych odpadów było zanieczyszczonych odpadami nieulegającymi biodegradacji, wskutek czego były one bezpośrednio kierowane na składowiska;
 - b) odpady składowane na pozostałych dwóch składowiskach były uprzednio przetwarzane w zakładach mechaniczno-biologicznego przetwarzania. Jednak żaden z tych zakładów nie osiągał zadowalających wyników: jeden z nich był przeciążony (52% otrzymywanych odpadów wysyłano bezpośrednio na składowisko bez przetwarzania), a drugi zakład nie osiągnął celu odzyskiwania odpadów ulegających biodegradacji ustanowionego w jego projekcie technicznym, w związku z czym odpady zawierające znaczne ilości materii organicznej wysyłano na składowisko (zob. **ramka 4**).

PRAWIE WSZYSTKIE INFRASTRUKTURY SPEŁNIAŁY WYMOGI ŚRODOWISKOWE, ALE W PONAD DWÓCH TRZECIACH SKŁADOWISK BRAKOWAŁO WYMAGANEGO ZABEZPIECZENIA FINANSOWEGO NA POKRYCIE KOSZTÓW ZAMKNIĘCIA I NADZORU POEKSPLOATACYJNEGO

- 29.** Z analizy danych przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że w 25 z 26 skontrolowanych infrastruktur gospodarowania odpadami zasadniczo monitorowano oddziaływanie na powietrze, wodę i glebę. W większości przypadków w obiektach tych prowadzono działalność zgodną z udzielonymi im zezwoleniami. Gdy prowadzono kontrolę, jeden zakład nie był jeszcze uruchomiony (zob. pkt 26).

- 30.** Jednak w czasie kontroli gaz wytwarzany w procesie fermentacji odpadów ulegających biodegradacji nie był zbierany i przetwarzany ani spalany w dwóch z siedmiu wybranych składowisk, choć jest to wymogiem dyrektywy w sprawie składowania odpadów (zob. **ramka 5**). Niekontrolowany gaz składowiskowy może zanieczyszczać atmosferę, wpływać na roślinność i powodować eksplozje.
- 31.** W jednej trzeciej infrastruktury Trybunał stwierdził również problemy dotyczące przestrzegania obowiązujących limitów emisji zapachów, ustalonych w krajowych decyzjach o uwarunkowaniach środowiskowych, utrzymujące się przynajmniej okresowo. Brak monitorowania emisji zapachów stwierdzono w kolejnej jednej trzeciej wybranych infrastruktury. Dwa zakłady, które nie monitorowały poziomu zapachów, otrzymywały jednocześnie unijne współfinansowanie na dodatkowe prace w celu eliminacji problemów z emisją zapachów.

RAMKA 5**NA DWÓCH SKŁADOWISKACH NIE PROWADZONO ZBIÓRKI GAZU I JEGO PRZETWARZANIA ANI SPALANIA**

Na jednym ze składowisk we Włoszech (Cavallino) odpady składowano przez trzy lata i w czasie kontroli odsetek wykorzystania wynosił około 70%. Gaz wytwarzany w wyniku fermentacji odpadów ulegających biodegradacji był uwalniany do atmosfery bez uprzedniego przetworzenia ani spalania, ponieważ nie ukończono budowy infrastruktury do zbiórki gazu.

W odniesieniu do składowiska w Rumunii (Piatra Neamt) Trybunał stwierdził, że prawie dwa lata po jego otwarciu nie istniał tam system zbiórki gazu, nie był on w budowie i w ogóle go nie planowano.

Na wymienione dwa składowiska trafiały znaczne ilości odpadów ulegających biodegradacji, ponieważ nie istniał system przetwarzania odpadów przed składowaniem albo był on niewydolny – tym bardziej należało w związku z tym zapewnić zbiórkę i przetwarzanie lub spalanie gazu, aby chronić środowisko.

- 32.** Jednak w połowie infrastrukturalnych nieradzących sobie z emisją zapachów nie zmieniono procesów eksploatacyjnych ani nie poczyniono dodatkowych inwestycji w celu rozwiązania tego problemu (zob. **ramka 6**).
- 33.** Potencjalny wpływ składowisk na środowisko nie ogranicza się tylko do okresu eksploatacji infrastruktury, ponieważ przenikanie ewentualnych odcieków i emisje gazów składowiskowych mogą się utrzymywać przez kilkadziesiąt lat po zaprzestaniu unieszkodliwiania odpadów na składowisku. Z tego względu w dyrektywie w sprawie składowania odpadów znajduje się wymóg przeznaczania kwot finansowych na pokrycie kosztów zamknięcia i nadzoru poeksploatacyjnego przez okres co najmniej 30 lat. Jednak w pięciu spośród siedmiu wybranych składowisk brakowało wystarczającego zabezpieczenia finansowego na ten cel. W przypadku tych składowisk kwoty faktycznie zabezpieczone, niezależnie od metody ich wyliczenia, nie są wystarczające, aby zagwarantować dostępność odpowiedniego finansowania po zakończeniu działalności składowisk w celu zapobieżenia długoterminowym zagrożeniom dla środowiska, takim jak zanieczyszczenie wód powierzchniowych przez odcieki przedostające się do gleby czy zanieczyszczenie atmosfery przez emisje gazów składowiskowych.

RAMKA 6**PRZYKŁADOWE SPOSOBY OGRANICZENIA PROBLEMÓW ZWIĄZANYCH Z EMISJĄ ZAPACHÓW**

W dwóch kompostowniach /zakładach fermentacji beztlenowej (VALORSUL w Portugalii i Gironés w Hiszpanii) dzięki niezależnemu monitorowaniu wykryto problemy z emisją zapachów. Aby rozwiązać te problemy, operatorzy infrastruktury wprowadzili zmiany w procesie eksploatacyjnym, takie jak modyfikacja harmonogramu prac i godzin przewracania stosu kompostu czy zmiany godzin konserwacji np. biofiltrów. W jednym z zakładów wdrożono system zgłaszania problemów operatorowi infrastruktury, aby umożliwić mieszkańcom składanie skarg na nieprzyjemne zapachy za pomocą sms-ów.

W dwóch składowiskach w Portugalii (RESIDOURO i Baixo Tâmega) skargi na nieprzyjemne zapachy były rejestrowane w pierwszych latach działania zakładów. Zainstalowano systemy uwalniania substancji dezodoryzujących, które w razie potrzeby włączano.

- 34.** Trybunał stwierdził ponadto istotne różnice w stosowanych w regionach metodach określania wysokości zabezpieczenia finansowego, które skutkowały bardzo rozbieżnymi kwotami (od 370 000 euro do 4 180 000 euro dla składowiska o pojemności około 1,4 mln m³). Metody te nie dawały odpowiedniej gwarancji, że będą dostępne wystarczające środki finansowe na pokrycie kosztów zamknięcia i nadzoru poeksploatacyjnego przez okres 30 lat. W niektórych przypadkach kwota zabezpieczenia finansowego zależała od kosztu infrastruktury składowiska, natomiast w innych przypadkach od jego pojemności, powierzchni lub liczby ton składowanych odpadów.

CZY NA SZCZEBLU REGIONALNYM OSIĄGNIĘTO CELE POLITYKI UE W DZIEDZINIE ODPADÓW?

- 35.** Finansowanie infrastruktury gospodarowania odpadami komunalnymi w ramach działań strukturalnych powinno wspierać regiony z niego korzystające w osiągnięciu celów polityki w dziedzinie odpadów, ustanowionych w dyrektywach UE. Należy zwłaszcza zachęcać do zapobiegania powstawaniu odpadów komunalnych, ponadto regiony powinny zwiększać poziom zbiórki selektywnej, aby przyczynić się do osiągnięcia celów UE¹¹ w zakresie recyklingu i odzysku, a także należy ograniczyć korzystanie ze składowisk na końcowym etapie gospodarowania odpadami.
- 36.** Trybunał zbadał:
- a) czy poprawiła się sytuacja w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów komunalnych w wybranych regionach;
 - b) czy regiony zwiększyły poziom selektywnej zbiórki, przyczyniły się do osiągnięcia celów UE dla poszczególnych strumieni odpadów i ograniczyły korzystanie ze składowisk;
 - c) czy zlikwidowano nielegalne wysypiska i poddawano odpady przetwarzaniu przed wystaniem ich na składowiska.

NIESPÓJNE ZGŁASZANIE DANYCH

- 37.** Po odbyciu wizyt w ośmiu regionach w czterech państwach członkowskich objętych próbą Trybunał zauważył pewne niespójności, jeśli chodzi o potwierdzanie osiągnięcia celów UE. Dane zgłaszane Komisji nie zawsze były spójne z danymi dostępnymi w państwach członkowskich. Te niespójności mogą utrudniać Komisji ocenę faktycznej realizacji celów UE w dziedzinie odpadów (zob. **ramka 7**). Komisja sprawdza spójność otrzymanych danych, ale nie weryfikuje ich wiarygodności.
- 38.** Ponadto Komisja nie zestawia informacji dotyczących wkładu regionów w osiągnięcie celów UE, pomimo faktu, że w sześciu spośród ośmiu skontrolowanych regionów plany dotyczące gospodarowania odpadami, uwzględniające cele UE, są opracowywane na szczeblu regionalnym. Sprawozdawczość prowadzona na szczeblu krajowym może prowadzić do maskowania poważnych rozbieżności w wynikach dotyczących gospodarowania odpadami w obrębie danego państwa członkowskiego, które są zasłanianie wynikami zbiorczymi dla tego państwa, co miało miejsce w Andaluzji i Apulii na tle ogólnej sytuacji w Hiszpanii i we Włoszech.

RAMKA 7

PRZYKŁADOWE SYTUACJE, KIEDY DANE W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH NIE BYŁY SPÓJNE Z DANymi ZGŁASZANYMI KOMISJI

W Hiszpanii Ministerstwo Środowiska jest odpowiedzialne za gromadzenie danych z regionów dotyczących realizacji celów wyznaczonych w dyrektywie w sprawie składowania odpadów oraz za zgłaszanie ich Komisji. Andaluzja zgłosiła, że ilość odpadów ulegających biodegradacji, które trafiły na składowiska w 2009 r., wynosiła 500 000 ton, natomiast w oparciu o dane uzyskane w trakcie kontroli Trybunał ocenił, że ilość ta powinna wynosić około 1 800 000 ton. A zatem w 2009 r. Hiszpania wysłała na składowiska 58% ilości odpadów ulegających biodegradacji wytworzonych w 1995 r., a nie 47%, jak zgłoszono Komisji, oraz nie osiągnęła celu na ten rok, który wg dyrektywy w sprawie składowania odpadów wynosił 50%.

W Portugalii dane dotyczące realizacji celów wyznaczonych w dyrektywach UE nie były dostępne na szczeblu regionalnym, natomiast dane zgłaszane Komisji na szczeblu krajowym wskazywały na osiągnięcie zgodności z wymogami dyrektywy w sprawie składowania odpadów w 2006 r. oraz dyrektywy w sprawie opakowań w 2005 r. Jednak z danych uzyskanych podczas kontroli wynikało, że cel na 2006 r. zawarty w dyrektywie w sprawie składowania odpadów nie został osiągnięty (choć niewiele brakowało do jego osiągnięcia) oraz że zabrakło 46,96% do osiągnięcia celu dotyczącego recyklingu opakowań na 2005 r., ustanowionego w dyrektywie w sprawie opakowań.

PRODUKCJA ODPADÓW WZROSŁA W SZEŚCIU SKONTROLOWANYCH REGIONACH

- 39.** W sześciu regionach objętych próbą produkcja odpadów na mieszkańca wzrosła, wbrew średniej tendencji obserwowanej dla krajów UE-27, zgodnie z którą pomimo stałego wzrostu gospodarczego do 2008 r. produkcja odpadów komunalnych ustabilizowała się od 2000 r. na poziomie około 520 kg na mieszkańca. W dwóch pozostałych regionach, Sardynii i Katalonii, produkcja ta była ustabilizowana. W 2009 r. produkcja odpadów na mieszkańca w połowie regionów objętych próbą przekraczała średnią UE-27 oraz średnią krajową, podczas gdy w 2000 r. w żadnym z regionów objętym próbą średnie te nie były przekroczone.

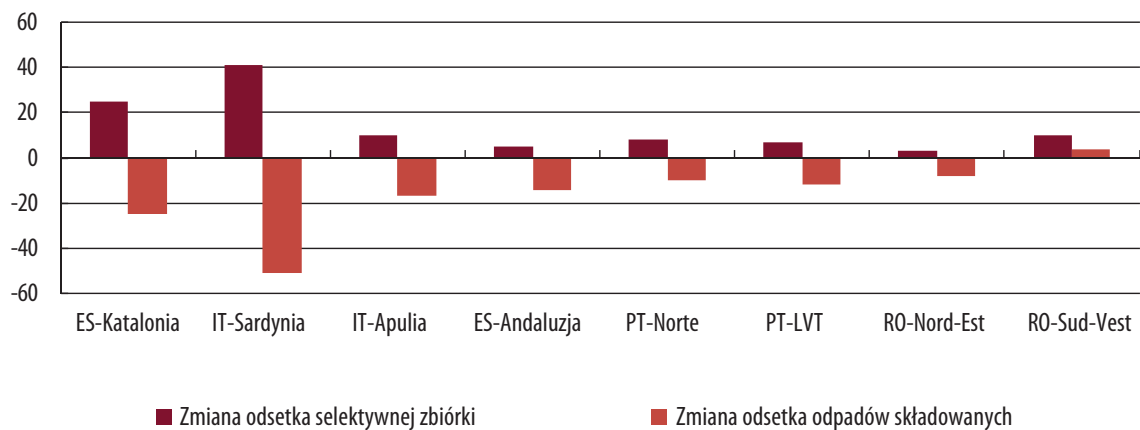
JEDYNE W JEDNEJ CZWARTEJ SKONTROLOWANYCH REGIONÓW ZNACZNIE PODNIESIONO POZIOM ZBIÓRKI SELEKTYWNEJ, OGRANICZONO KORZYSTANIE ZE SKŁADOWISK I PRZYCZYNIONO SIĘ DO OSIĄGNIĘCIA CELÓW UE

- 40.** Jedynie dwa wybrane regiony (Sardynia i Katalonia) poczyniły znaczne postępy w zakresie zbiórki selektywnej i unikania kierowania odpadów na składowiska. Trybunał stwierdził wzrost poziomu zbiórki selektywnej w Sardynii z 2% w 2000 r. do 43% w 2009 r. oraz dla Katalonii z 13% do 38% w tym samym okresie. Nastąpił jednocześnie spadek ilości odpadów komunalnych wysyłanych na składowiska w tym okresie: dla Sardynii z 74% do 23%, a dla Katalonii z 64% do 39% (zob. **wykres 4**)¹⁵.
- 41.** W tych dwóch regionach zaobserwowano spadek ilości składowanych odpadów w kilogramach na mieszkańca, natomiast wskaźnik ten pozostawał na podobnym poziomie bądź wzrósł w pozostałych sześciu wybranych regionach (zob. **wykres 5**).

¹⁵ Przeprowadzenie analizy wyników osiągniętych przez region Sud-Vest w Rumunii utrudnia brak wiarygodności baz danych dotyczących gospodarowania odpadami w tym państwie członkowskim, zwłaszcza w odniesieniu do poziomu zbiórki selektywnej.

WYKRES 4

ZMIANY ODSETKA SELEKTYWNEJ ZBIÓRKI ODPADÓW KOMUNALNYCH ORAZ ODSETKA ODPADÓW SKŁADOWANYCH W REGIONACH OBJĘTYCH PRÓBĄ W LATACH 2000–2009¹

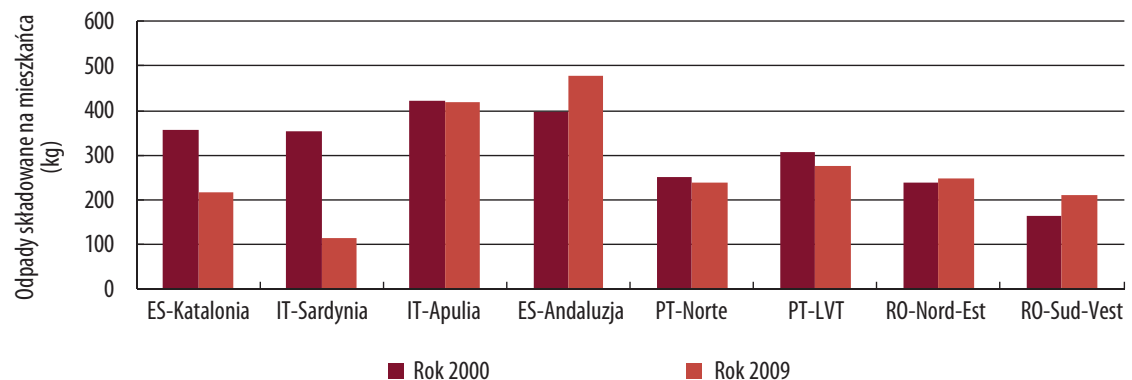


¹ W odniesieniu do regionu Nord-Est w Rumunii odsetek odpadów wysyłanych na składowiska obejmuje odpady zebrane w okresie 2003–2009, a poziom selektywnej zbiórki jest podany dla okresu 2004–2009; w odniesieniu do Andaluzji poziom zbiórki selektywnej dotyczy okresu 2002–2008, natomiast w odniesieniu do regionu Sud-Vest oba te wskaźniki dotyczą okresu 2006–2009.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych dostępnych w Komisji i w państwach członkowskich.

WYKRES 5

ODPADY SKŁADOWANE W PRZELICZENIU NA JEDNEGO MIESZKAŃCA (KG) W 2000 R. I 2009 R.¹



¹ W odniesieniu do regionu Nord-Est w Rumunii dane dotyczą roku 2003 i 2009, natomiast w odniesieniu do regionu Sud-Vest – roku 2007 i 2009.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych dostępnych w Komisji i w państwach członkowskich.

42. Te same regiony (Sardynia i Katalonia) są jedynymi, gdzie przyczyniono się do osiągnięcia celów UE w odniesieniu do poszczególnych rodzajów odpadów komunalnych:

- jeśli chodzi o ograniczenie wysyłania odpadów ulegających biodegradacji na składowiska, jedynie Sardynia i Katalonia przyczyniły się do osiągnięcia celów wyznaczonych w dyrektywie w sprawie składowania odpadów. Dwa inne regiony nie przyczyniły się do osiągnięcia celów UE, a dla pozostałych czterech termin ich osiągnięcia upływał w 2010 r. Dane za 2010 r. nie były dostępne w czasie kontroli, ale tendencja w poprzednich latach nie wskazywała na większe ograniczenie ilości odpadów ulegających biodegradacji wysyłanych na składowiska¹⁶ (zob. **tabela 2**);
- w odniesieniu do celów zawartych w dyrektywie w sprawie opakowań sytuacja w ośmiu regionach znacznie się różniła. Katalonia, Sardynia i Andaluzja przyczyniły się do osiągnięcia celów UE. W pięciu pozostałych regionach nie przeprowadzono szczegółowego monitoringu na szczeblu regionalnym. W oparciu o dane uzyskane od państw członkowskich Trybunał stwierdził niskie prawdopodobieństwo przyczynienia się do osiągnięcia celów UE przez te regiony z uwagi na niski poziom selektywnej zbiórki;
- w pięciu regionach spośród ośmiu regionów objętych próbą¹⁷ nie przyczyniono się do osiągnięcia wyznaczonego w dyrektywie w sprawie sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego celu UE na 2006 r. dotyczącego selektywnej zbiórki takiego sprzętu, mimo że odnotowano ogólną tendencję pozytywną; Katalonia przyczyniła się do tego już w 2006 r., Sardynia w 2009 r., a Apulia w 2010 r.

¹⁶ Dane dla Portugalii dostępne były jedynie na szczeblu krajowym.

¹⁷ ES-Andaluzja, RO-Nord-Est i RO-Sud-Vest. Jeśli chodzi o dwa wybrane regiony w Portugalii (Lizbona i Dolina Tagu oraz Norte), dane nie były dostępne na poziomie regionalnym. Cel nie został jednak osiągnięty przez Portugalię w ujęciu całościowym.

TABELA 2

KSZTAŁTOWANIE SIĘ ODSETKA SKŁADOWANIA ODPADÓW ULEGAJĄCYCH BIODEGRADACJI OCENIONE NA PODSTAWIE ŁĄCZNEJ ILOŚCI ODPADÓW KOMUNALNYCH ULEGAJĄCYCH BIODEGRADACJI WYPRODUKOWANYCH W 1995 R.

Regiony ujęte w próbie	2006		2009	
	Osiągnięto	Cel	Osiągnięto	Cel
ES-Katalonia	69%	< 75%	45%	< 50%
IT-Sardynia	59%	< 75%	36%	< 50%
IT-Apulia	84% ²	< 75%	85%	< 50%
ES-Andaluzja	87%	< 75%	93%	< 50%
Portugalia ¹	79%	NA	78%	< 75% ⁵
RO-Nord-Est	56% ³	NA	69% ³	< 75% ⁵
RO-Sud-Vest	75% ⁴	NA	87%	< 75% ⁵

¹ Brak dostępnych danych dla dwóch wybranych regionów; dane dostępne jedynie na poziomie krajowym.

² Dane za 2008 r.

³ Do tego należy dodać niezbrane odpady komunalne, których ilość wyniosła odpowiednio 35% i 27% wszystkich wyprodukowanych odpadów komunalnych.

⁴ Dane za 2007 r.

⁵ Cel na 2010 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych dostępnych w Komisji i w państwach członkowskich.

**NIELEGALNE WYSYPISKA ZLIKwidOWANO W POŁOWIE REGIONÓW,
ALE ODPADY BYŁY Z ZASADY SKŁADOWANE BEZ ŻADNEGO
WCZEŚNIEJSZEGO ICH PRZETWORZENIA**

- 43.** Zgodnie z danymi przedstawionymi przez skontrolowane regiony, w latach 2000–2009 nielegalne wysypiska albo zlikwidowano w ogóle, albo znacznie ograniczono ich liczbę:
- a) w czterech regionach – według danych przedstawionych przez właściwe władze – w czasie kontroli nie działały żadne nielegalne wysypiska;
 - b) w pozostałych czterech regionach nielegalne wysypiska nadal wykorzystywano, w szczególności w dwóch skontrolowanych regionach w Rumunii, gdzie w 2009 r. zbiórka odpadów komunalnych dotyczyła jedynie 54% i 33% populacji; odpadów komunalnych w tych dwóch regionach nie zbierano zwłaszcza na obszarach wiejskich.
- 44.** W skontrolowanych regionach odpady komunalne były zazwyczaj składowane bez odpowiedniego przetworzenia, mimo że dyrektywa w sprawie składowania odpadów nakazuje, że odpady trafiające na składowiska należy przetwarzać, aby zmniejszyć ilość odpadów oraz zagrożenie dla zdrowia ludzi i środowiska. Trybunał zauważył, co następuje:
- a) odpady komunalne były z zasady składowane bez żadnego przetworzenia w czterech wybranych regionach¹⁸. Ponadto w regionach tych selektywna zbiórka odpadów ulegających biodegradacji była prowadzona jedynie w niewielkiej liczbie gmin, przez co na składowiska trafiały znaczne ilości takich odpadów;
 - b) w jednym regionie przed składowaniem przetwarzano jedynie odpady wytwarzane przez około 40% jego mieszkańców. Jednak ten brak przetwarzania był częściowo rekompensowany przez fakt, że na przeważającym obszarze tego regionu prowadzono selektywną zbiórkę odpadów ulegających biodegradacji;

¹⁸ Należy zauważyć, że Rumunii przyznano dodatkowy czas (do 2017 r.) na spełnienie wymogów zawartych w dyrektywie w sprawie odpadów przez wszystkie istniejące składowiska.

- c) w trzech pozostałych regionach istniało więcej zakładów mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów zajmujących się przetwarzaniem odpadów przed ich składowaniem, ale zasadniczo zakłady te nie osiągnęły oczekiwanych wyników (zob. **ramka 8**).

CZY USTANOWIONO ŚRODKI MAJĄCE NA CELU MAKSYMALIZACJĘ SKUTECZNOŚCI FINANSOWANIA UE?

- 45.** W celu maksymalizacji skuteczności współfinansowanej infrastruktury należy realizować wspierające działania informacyjne, administracyjne i ekonomiczne, takie jak kampanie podnoszące świadomość, normy jakości, selektywna zbiórka czy systemy opłat proporcjonalnych do ilości wyrzucanych odpadów i podatki od składowania (zob. pkt 9), aby zachęcać do zapobiegania powstawaniu odpadów oraz do recyklingu, zgodnie z unijną hierarchią postępowania z odpadami (zob. **wykres 3**). Realizację takich działań należy wspierać ze środków UE. Powinno się wdrożyć właściwe ramy prawne i wytyczne.

RAMKA 8

PRZYKŁAD REGIONU, GDZIE ISTNIAŁY ZAKŁADY PRZETWARZANIA, ALE NIE OSIĄGAŁY ONE ZADOWALAJĄCYCH WYNIKÓW

W jednym z wybranych regionów 22 spośród 28 składowisk działających w czasie kontroli otrzymywały z zakładów przetwarzania biologicznego odpady wstępnie przetworzone. Zakłady te nie realizowały jednak swoich zakładanych wyników. W 2008 r. średnio 76% odpadów wysyłanych do 23 zakładów przetwarzania znajdujących się w tym regionie było składowanych. Zawierały one znaczny odsetek substancji ulegających biodegradacji, pomimo procesu przetwarzania. W przypadku skontrolowanego zakładu (Linares, Hiszpania) odzysk odpadów ulegających biodegradacji wynosił jedynie od 6 do 9%, choć cel ujęty w projekcie technicznym wynosił od 25 do 28%.

46. Trybunał zbadał:

- a) czy realizowano działania informacyjne, administracyjne i gospodarcze na szczeblu krajowym i regionalnym w celu wspierania współfinansowanej infrastruktury gospodarowania odpadami oraz czy Komisja zachęcała do ich realizacji, kiedy zatwierdzała programy operacyjne i projekty;
- b) czy ramy prawne i wytyczne UE służyły maksymalizacji skuteczności finansowania UE.

POZIOM REALIZACJI WSPIERAJĄCYCH DZIAŁAŃ INFORMACYJNYCH, ADMINISTRACYJNYCH I EKONOMICZNYCH ZNACZNIE SIĘ RÓŻNIŁ DLA POSZCZEGÓLNYCH SKONTROLOWANYCH REGIONÓW

DZIAŁANIA INFORMACYJNE

- 47.** Ogólnie w regionach, w których były zlokalizowane wybrane infrastruktury gospodarowania odpadami, istniały dowody na prowadzenie dodatkowych działań informacyjnych, takich jak kampanie podnoszenia świadomości mieszkańców czy publikacja wytycznych dotyczących gospodarowania odpadami. W **ramce 9** opisano jeden taki przypadek.

RAMKA 9

DOBRY PRZYKŁAD NA TO, ŻE PODNOSZENIE ŚWIADOMOŚCI MIESZKAŃCÓW MOŻE SKUTKOWAĆ LEPSZYMI WYNIKAMI INFRASTRUKTURY

Jedna z portugalskich kompostowni (Lipor) była eksploatowana przez przedsiębiorstwo świadczące usługi gospodarowania odpadami (selektywna zbiórka i przetwarzanie) na rzecz ośmiu gmin, zamieszkałych łącznie przez około miliona ludzi. Ponieważ w przedsiębiorstwie tym uznano komunikację i wysoki poziom uczestnictwa za kluczowe czynniki sukcesu w gospodarowaniu odpadami, wszystkim prowadzonym działaniom towarzyszyły starania w zakresie informowania, podnoszenia świadomości i edukowania mieszkańców. Również przy okazji budowy kompostowni prowadzono kampanie komunikacyjne i podnoszące świadomość oraz specjalną strategię marketingową dotyczącą kompostu. Okresowo przeprowadzano ankiety mierzące poziom satysfakcji mieszkańców, utworzono bezpłatną telefoniczną linię informacyjną oraz opublikowano i rozpowszechniono wskazówki dotyczące gospodarowania odpadami. Dzięki wszystkim powyższym działaniom uzyskano zadowalający poziom segregacji odpadów ulegających biodegradacji u źródła, tzn. przez gospodarstwa domowe i podmioty komercyjne, co umożliwiło produkcję i sprzedaż kompostu o wysokiej jakości (zob. **ramka 2**).

- 48.** Trybunał zauważył jednak, że:
- a) w żadnym z wybranych regionów właściwe władze nie mierzyły sukcesu swoich kampanii informacyjnych, nie ustanowiono też z góry żadnych wymiernych celów;
 - b) w dwóch wybranych regionach w Rumunii, mimo pewnych kampanii podnoszących świadomość, niemal wszystkie odpady ulegające biodegradacji zbierane selektywnie były skażone i trzeba je było kierować bezpośrednio na składowisko zamiast do przetwarzania w kompostowniach.

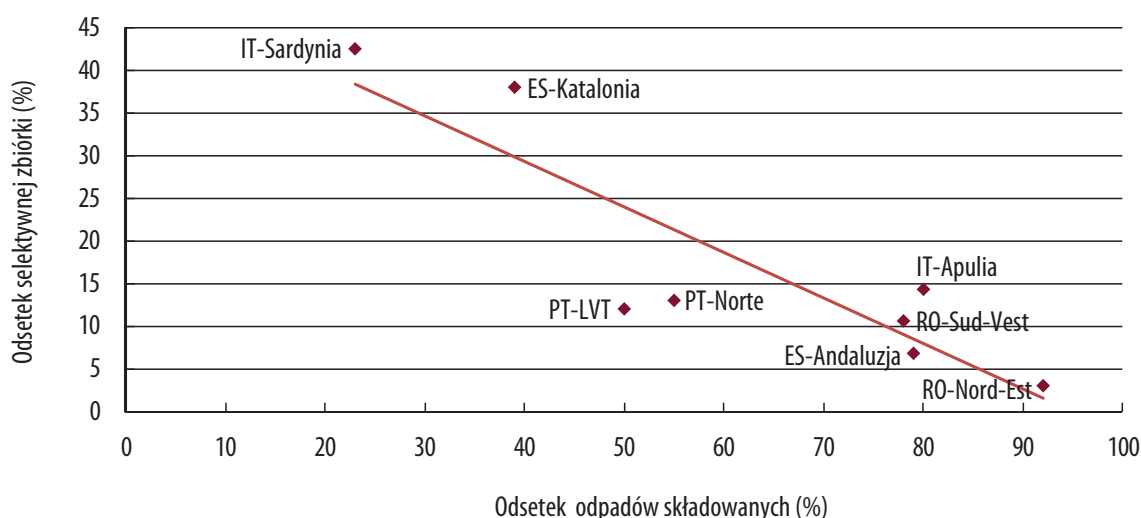
DZIAŁANIA ADMINISTRACYJNE

- 49.** Zgodnie z wymogiem zawartym w dyrektywie w sprawie odpadów w ośmiu wybranych regionach wdrożono system wydawania zezwoleń dla pomiotów zajmujących się przetwarzaniem odpadów. W czasie kontroli stwierdzono, że wszystkie infrastruktury podlegały kontroli właściwych władz. Kontrole te ograniczały się jednak do oceny potencjalnego oddziaływania na środowisko i nie obejmowały wyników osiągniętych przez infrastruktury gospodarowania odpadami (zob. **ramka 6**).
- 50.** W odniesieniu do selektywnej zbiórki Trybunał zauważył istotne rozbieżności między poszczególnymi regionami i gminami obsługiwanymi przez skontrolowane infrastruktury gospodarowania odpadami. O ile selektywna zbiórka odpadów opakowaniowych, papieru i tektury oraz szkła była szeroko stosowana, przyczyniając się do osiągnięcia dobrych wyników przez zakłady sortujące, to selektywna zbiórka odpadów ulegających biodegradacji była na zadowalającym poziomie jedynie w dwóch regionach. Regiony te przyczyniły się do osiągnięcia celów UE w zakresie ograniczenia ilości odpadów ulegających biodegradacji wysyłanych na składowiska oraz udało im się zmniejszyć liczbę kilogramów składowanych odpadów przypadających na mieszkańca (zob. pkt 41–42). W pozostałych sześciu regionach selektywna zbiórka odpadów ulegających biodegradacji zasadniczo nie istniała albo była nieskuteczna. Wskutek tego kompostownie zajmujące się przetwarzaniem odpadów mieszanych lub niewłaściwie posegregowanych u źródła odpadów ulegających biodegradacji osiągały słabe wyniki.

51. Dane pokazują, że istnieje stosunek odwrotnie proporcjonalny między realizacją selektywnej zbiórki a odsetkiem odpadów składowanych (zob. **wykres 6**).
52. W odniesieniu do norm jakości dla kompostu Trybunał stwierdził, że w czasie kontroli w czterech regionach nie istniały żadne normy w tym zakresie, a w czterech pozostałych dopuszczalne limity stężenia metali ciężkich w kompoście istotnie się między sobą różniły i były mniej surowe niż normy podane w projekcie wytycznych UE. Brak norm jakości skutkowało trudnościami w sprzedaży wyprodukowanego kompostu przez kompostownie i zakłady fermentacji beztlenowej.

WYKRES 6

STOSUNEK ODWROTNIE PROPORCJONALNY MIĘDZY SELEKTYWĄ ZBIÓRKĄ A ODSETKIEM ODPADÓW SKŁADOWANYCH¹



¹ W przypadku regionów RO-Nord-Est i RO-Sud-Vest odsetek odpadów składowanych wyliczono tylko na podstawie ilości odpadów zebranych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych dostępnych w Komisji i w państwach członkowskich.

DZIAŁANIA EKONOMICZNE

53. Na podstawie analizy opłat za gospodarowanie odpadami, pobieranych przez gminy od gospodarstw domowych w co najmniej trzech największych gminach obsługiwanych przez każdą z wybranych infrastruktur, Trybunał stwierdził, co następuje:

- a) we wszystkich przypadkach opłaty były zryczałtowane¹⁹ i nie opierały się na systemach opłat proporcjonalnych do ilości wyrzucanych odpadów, które uwzględniają zasadę „zanieczyszczający płaci” oraz zapobiegają powstawaniu odpadów lub ograniczają ich ilość;
- b) w niektórych gminach, pomimo braku egzekwowania zasady „zanieczyszczający płaci”, wprowadzono do systemu poboru opłat elementy zachęcające do recyklingu (zob. **ramka 10**).

¹⁹ Opłaty wyliczono od powierzchni mieszkań lub domów, liczby osób w danym gospodarstwie domowym, zużycia wody pitnej lub w oparciu o kombinację tych elementów; nie uwzględniano ilości odpadów produkowanych w każdym gospodarstwie.

²⁰ Oraz na obywateli w przypadku unieszkodliwiania na składowiskach.

54. Podatek od unieszkodliwiania odpadów nakładany na gminy²⁰ za tonę składowanych lub spalanych odpadów, niezależnie od zwykłych opłat za składowanie lub spalanie, jest przykładem kolejnej zachęty ekonomicznej służącej zmianie zachowania. W pięciu spośród ośmiu wybranych regionów wprowadzono taki podatek od unieszkodliwiania odpadów w celu promowania takiej opcji gospodarowania odpadami, które są mniej szkodliwe dla środowiska. W 2009 r. w dwóch regionach, gdzie wysokość podatku od unieszkodliwiania odpadów była najwyższa, najmniejsza część odpadów trafiała na składowiska (zob. **wykres 7**), a postępy w okresie 2000–2009 r. były największe. Aby zachęcać do selektywnej zbiórki, w dwóch regionach powiązano wysokość podatku od unieszkodliwiania odpadów z poziomem selektywnej zbiórki osiągniętym w każdej gminie (zob. **ramka 11**).

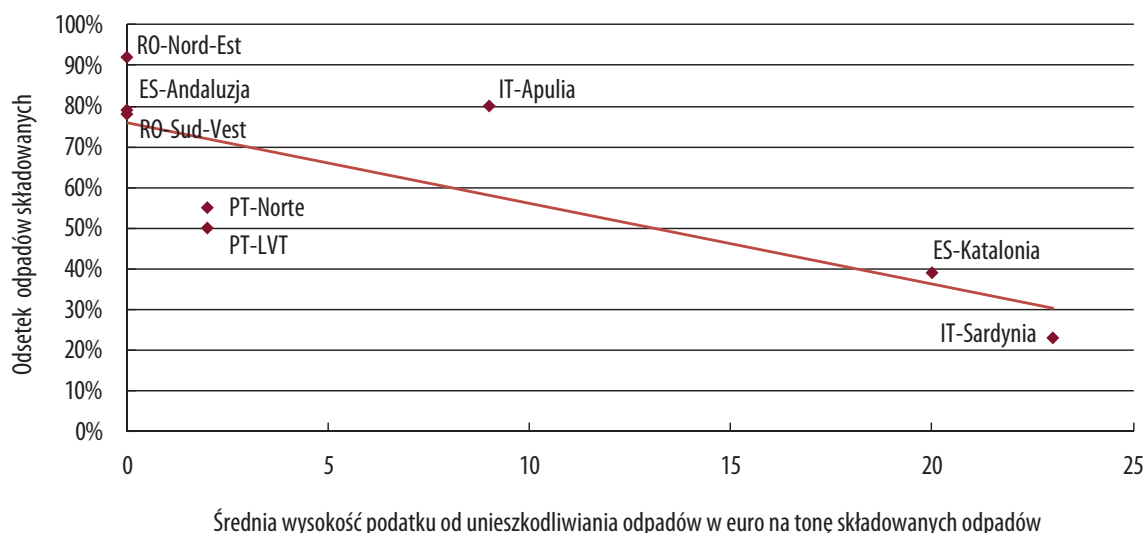
RAMKA 10

PRZYKŁADY OPŁAT ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI Z ELEMENTAMI ZACHĘCAJĄCYMI DO RECYKLINGU

W celu zachęcania do recyklingu niektóre gminy w Katalonii zastosowały zniżki w opłatach za gospodarowanie odpadami wnoszonych przez gospodarstwa domowe; zniżki te były uzależnione od domowego kompostowania, korzystania z punktów zbiórki i udziału w kampaniach podnoszących świadomość. Poziom zbiórki selektywnej osiągnięty w tych gminach był wyższy (39%) niż poziom odnotowany w gminach niestosujących zachęt ekonomicznych (29%). Inne katalońskie gminy przy ustalaniu opłat uwzględniały odsetek odpadów składowanych, z korzyścią dla gospodarstw domowych w tych gminach, w których poziom składowania odpadów był niższy.

WYKRES 7

WYSOKOŚĆ PODATKU OD UNIESZKODLIWIANIA ODPADÓW A ODSETEK SKŁADOWANYCH ODPADÓW KOMUNALNYCH W 2009 R.¹



¹ W odniesieniu do regionów ES-Andaluzja i IT-Apulia dane odnoszą się do roku 2008. W przypadku regionów RO-Nord-Est i RO-Sud-Vest poziom składowanych odpadów nie uwzględnia odpadów, które nie zostały zebrane.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych dostępnych w Komisji i w państwach członkowskich.

RAMKA 11

PRZYKŁAD PODATKU OD UNIESZKODLIWIANIA ODPADÓW POBIERANEGO OD SKŁADOWANIA I SPALANIA ODPADÓW, UZALEŻNIONEGO OD ODSETKA SELEKTYWNEJ ZBIÓRKI OSIĄGNIĘTEGO PRZEZ GMINĘ

W celu promowania selektywnej zbiórki odpadów u źródła Sardynia od 2005 r. uzależniła wysokość podatku od składowania i spalania odpadów od poziomu selektywnej zbiórki osiąganego w każdej gminie. Na przykład jeśli w 2010 r. poziom selektywnej zbiórki wynosił od 50 do 60%, przyznawano ulgę podatkową w wysokości 20%. Jeśli poziom selektywnej zbiórki przekroczył 60%, gminy korzystały z ulgi 40-procentowej. Jeśli natomiast poziom selektywnej zbiórki był poniżej 50% (lub 40%, w zależności od liczby mieszkańców gminy), nakładano dodatkową opłatę karną w kwocie 5,16 euro za tonę odpadów.

**PRZY ZATWIERDZANIU PROGRAMÓW OPERACYJNYCH LUB
PROJEKTÓW KOMISJA NIE ZACHĘCAŁA DO REALIZACJI DZIAŁAŃ
WSPIERAJĄCYCH**

- 55.** Finansowanie w ramach działań strukturalnych nie wpływało na realizację wspierających działań informacyjnych, administracyjnych ani ekonomicznych. Przy podejmowaniu decyzji w sprawie współfinansowania infrastruktury gospodarowania odpadami Komisja nie wymagała wielu informacji na temat takich instrumentów:
- w odniesieniu do finansowania z EFRR Trybunał stwierdził, że 9 z 10 wybranych programów operacyjnych nie zawierało informacji dotyczących szczegółowych działań administracyjnych ani podatków od unieszkodliwiania odpadów czy rodzajów opłat za gospodarowanie odpadami płaconych przez gospodarstwa domowe (stawka zryczałtowana lub system opłat proporcjonalnych do ilości wyrzucanych odpadów);
 - Trybunał zauważył, że pomimo iż poszczególne projekty zgłoszone do finansowania z Funduszu Spójności były oceniane i zatwierdzane indywidualnie przez Komisję w okresie programowania 2000–2006, to poziom szczegółowości informacji na temat działań wspierających, jakich Komisja wymagała od państw członkowskich, z reguły nie pozwalał na ustalenie przed przyznaniem finansowania UE, czy działania takie będą na pewno realizowane.
- 56.** Sprawozdania z realizacji przedstawiane – zgodnie z dyrektywami UE w sprawie odpadów – przez objęte próbą państwa członkowskie zawierają pewne informacje na temat takich działań wspierających (np. informacje o poborze podatku od składowania odpadów, o inspekcjach, informowaniu opinii publicznej itp.). Trybunał nie stwierdził jednak żadnego związku między oceną sprawozdań z realizacji przez DG ds. Środowiska a przyznawaniem finansowania UE na cele infrastruktury gospodarowania odpadami, która leży w kompetencji DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej. Państwa członkowskie, które albo nie składają Komisji sprawozdań, albo składają sprawozdania niekompletne, również korzystają na takich samych zasadach z finansowania w ramach działań strukturalnych na cele infrastruktury gospodarowania odpadami.
- 57.** Brak uzależnienia finansowania UE od istnienia działań wspierających był szczególnie odczuwalny w odniesieniu do wdrożenia zasady „zanieczyszczający płaci”, która jest jedną z fundamentalnych zasad polityki UE w dziedzinie ochrony środowiska²¹. Zasadę „zanieczyszczający płaci” ustanowiono w dyrektywie w sprawie odpadów z 1975 r.²², a następnie włączano ją do kolejnych dyrektyw szczegółowych w sprawie gospodarowania odpadami, jak np. dyrektywa w sprawie składowania odpadów²³. Zgodnie z rozporządzeniami w sprawie polityki spójności oraz wewnętrznymi wytycznymi Komisji przy przyznawaniu unijnego wsparcia finansowego należy uwzględnić przestrzeganie tej zasady poprzez różnicowanie stawek wsparcia finansowego²⁴.

²¹ Art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana).

²² Art. 15 dyrektywy 75/442/EWG, art. 15 dyrektywy 91/156/EWG, art. 15 dyrektywy 2006/12/WE oraz art. 14 dyrektywy 2008/98/WE.

²³ Art. 10 dyrektywy 1999/31/WE.

²⁴ Art. 29 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych: „Wkład funduszy jest zróżnicowany w świetle [...] stosowania zasady [...] »zanieczyszczający płaci«”. Art. 52 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 uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999: „Wkład funduszy może być kształtowany w świetle [...] stosowania zasady [...] »zanieczyszczający płaci«”. Art. 55 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006: „Przy obliczeniach [kwalifikowalnych wydatków na projekty generujące dochód] instytucja zarządzająca uwzględni [...] zastosowanie zasady »zanieczyszczający płaci«”.

- 58.** Zasada różnicowania stawek wsparcia finansowego została rozwinięta przez Komisję w okresie 2000–2006 w dokumencie technicznym²⁵, w którym zapisano, że w przypadkach gdy finansowanie projektu obejmuje system opłat (takich jak niskie opłaty zryczałtowane), które nie są wyliczane na podstawie faktycznego zużycia zasobów i nie zapewniają niezbędnych środków finansowych na właściwe utrzymanie infrastruktury ani na pokrycie kosztów eksploatacyjnych i znacznej części kosztów amortyzacji, wówczas stawka wsparcia finansowego powinna zostać zmniejszona. W takich przypadkach proponowana stawka wsparcia finansowego powinna zasadniczo być równa stawce przedstawionej w kolumnie 5 **załącznika IV**.
- 59.** Trybunał zauważył, że mimo iż w przypadku wybranych infrastruktur wpływy z opłat za gospodarowanie odpadami nakładanych na gospodarstwa domowe nie pokrywały kosztów eksploatacyjnych i kosztów amortyzacji, Komisja nie zastosowała zasady różnicowania stawek wsparcia i nie zredukowała stawki współfinansowania. Dlatego niemal we wszystkich przypadkach stawka przyznanego współfinansowania była wyższa od stawki, którą należało zastosować w myśl zasady różnicowania stawek wsparcia (zob. **załącznik IV**). Niektóre gminy nie pobierały od gospodarstw domowych żadnych opłat za gospodarowanie odpadami.
- 60.** Opłaty pobierane przez gminy od gospodarstw domowych za gospodarowanie odpadami były bardzo zróżnicowane, nawet w obrębie jednego regionu (zob. **tabela 3**). Różnic w opłatach, sięgających w niektórych przypadkach nawet 300% w obrębie tego samego regionu, nie można uzasadniać wyłącznie różnicami w średnich dochodach gospodarstw domowych oraz ich możliwościami finansowymi ani kosztem gospodarowania odpadami w poszczególnych gminach objętych próbą.

²⁵ *The new programming period 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* [Nowy okres programowania 2000–2006: Dokument techniczny 1 – Stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci” – Zróżnicowanie stawek wsparcia wspólnotowego z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i ISPA na rzecz działań związanych z infrastrukturą] (6.12.1999).

TABELA 3

OPŁATY ZA GOSPODAROWANIE ODPADAMI WNOŚZONE PRZEZ GOSPODARSTWA DOMOWE W WYBRANYCH GMINACH W 2009 I 2010 R.

Region	Najniższa odnotowana opłata	Najwyższa odnotowana opłata	Różnica w%
ES-Katalonia	40,25 euro na gospodarstwo domowe	166,50 euro na gospodarstwo domowe	314%
IT-Sardynia	1,02 euro na m ² powierzchni	3,3 euro na m ² powierzchni	224%
IT-Apulia	1,57 euro na m ² powierzchni	2,62 euro na m ² powierzchni	67%
ES-Andaluzja	69,60 euro na gospodarstwo domowe	94,36 euro na gospodarstwo domowe	36%
PT-Norte	0 euro	76,20 euro na gospodarstwo domowe	-
PT-Lizbona i Dolina Tagu (LVT)	0 euro	70,38 euro na gospodarstwo domowe	-
RO-Nord-Est	8,69 euro na osobę (wybrane infrastruktury obsługiwały tylko jedną gminę)		nd.
RO-Sud-Vest	16,2 euro na osobę (wybrane infrastruktury obsługiwały tylko jedną gminę)		nd.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, w oparciu o materiały kontrolne uzyskane w trakcie kontroli.

STWIERDZONO UCHYBIENIA DOTYCZĄCE UNIJNYCH RAM PRAWNYCH W DZIEDZINIE ODPADÓW ORAZ WYTYCZNYCH UE

- 61.** Ramy prawne UE w dziedzinie odpadów i wytyczne UE mogą się przyczynić do maksymalizacji skuteczności finansowania UE. Trybunał stwierdził uchybienia w tym obszarze.

CELE WYZNACZONE W DYREKTYWACH UE NIE OBEJMUJĄ ZAPOBIEGANIA POWSTAWANIU ODPADÓW

- 62.** Zgodnie z unijną hierarchią postępowania z odpadami zapisaną w dyrektywie w sprawie odpadów zapobieganie powstawaniu odpadów jest pierwszą opcją w gospodarowaniu odpadami. W szóstym programie działań w zakresie środowiska naturalnego²⁶ zawarto cel ogólny polegający na znacznym ograniczeniu wytwarzania i unieszkodliwiania odpadów.
- 63.** Jednak cele w zakresie gospodarowania odpadami ustanowione w dyrektywach UE odnoszą się jedynie do recyklingu, odzysku i ograniczania ilości odpadów ulegających biodegradacji, które trafiają na składowiska, natomiast nie dotyczą one zapobiegania powstawaniu odpadów ani zmniejszania ich ilości (zob. pkt 39).

BRAK JASNOŚCI CO DO KONCEPCJI PRZETWARZANIA PRZED UNIESZKODLIWIANIEM

- 64.** Zgodnie z dyrektywą w sprawie składowania odpadów składowane powinny być jedynie odpady, które poddano przetworzeniu. W dyrektywie nie uściślono jednak, na czym powinno polegać takie przetwarzanie oraz czy przetwarzanie powinno skutkować ograniczeniem ilości składowanych odpadów, czy tylko zmniejszeniem ich objętości²⁷.
- 65.** Ten brak jasności co do koncepcji przetwarzania przed składowaniem doprowadził do powstania różnorodnych strategii na szczeblu krajowym i regionalnym. Jeden z wybranych regionów skupił się np. na zakładach przetwarzania mechaniczno-biologicznego, których wyniki w zakresie ograniczania ilości składowanych odpadów nie były zadowalające. W dwóch innych regionach po osiągnięciu wysokiego poziomu selektywnej zbiórki uznano, że odpady są już przetworzone i można je bezpośrednio kierować na składowisko (zob. pkt 28 i 44).

²⁶ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie szóstego wspólnotowego programu działań w zakresie środowiska naturalnego (COM(2001) 0031 final).

²⁷ Art. 6 lit. a) dyrektywy 1999/31/WE stanowi: „w zakresie redukcji ilości odpadów lub zagrożenia ludzkiego zdrowia lub środowiska”, natomiast art. 2 lit. h) stanowi: „w celu zredukowania ich objętości lub niebezpiecznych właściwości, ułatwiają obchodzenie się z nimi lub pomagają w odzysku”.

BRAK NORM JAKOŚCI UE DLA KOMPOSTU

- 66.** UE współfinansowała kompostownie i zakłady fermentacji beztlenowej we wszystkich ośmiu wybranych regionach. Jednak w czasie kontroli w czterech regionach nie obowiązywały żadne normy jakości dla kompostu. W czterech pozostałych regionach poziomy dopuszczalnego stężenia metali ciężkich znacznie się między sobą różniły (zob. pkt 52).
- 67.** Fakt, że normy jakości dla kompostu na szczeblu krajowym lub regionalnym albo nie istniały, albo znacznie się między sobą różniły, utrudniał rozwój rynku zbytu dla kompostu, a tym samym sprzedaż wyprodukowanego kompostu przez operatorów zakładów. Nie istnieją natomiast normy UE dotyczące jakości kompostu.

BRAK WYTYCZNYCH UE W SPRAWIE ZABEZPIECZENIA FINANSOWEGO NA POKRYCIE KOSZTÓW ZAMKNIĘCIA SKŁADOWISKA

- 68.** Jeśli chodzi o zabezpieczenie finansowe na pokrycie kosztów zamknięcia składowiska i nadzoru poeksploatacyjnego, Trybunał stwierdził istotne różnice w stosowanych metodach wyliczania jego kwoty w sześciu regionach, gdzie skontrolowano składowiska. Dla składowisk o tej samej pojemności wyliczano zatem kwoty, które znacznie się między sobą różniły, co oznacza, że nie zawsze mogą być one wystarczające na pokrycie kosztów w okresie 30 lat, a taki wymóg ustanowiono w dyrektywie w sprawie składowania odpadów. UE nie wydała żadnych wytycznych dla państw członkowskich dotyczących prawidłowej metody szacowania kosztów zamknięcia składowiska i nadzoru poeksploatacyjnego ani nie zachęcała do wymiany doświadczeń między państwami członkowskimi w tej dziedzinie (zob. pkt 33 i 34).

WNIOSKI I ZALECENIA

- 69.** W prawie wszystkich wybranych regionach stwierdzono pewne udoskonolenia w zakresie gospodarowania odpadami, lecz słaba realizacja działań wspierających i uchybienia dotyczące unijnych przepisów i wytycznych negatywnie wpływały na skuteczność finansowania infrastruktury gospodarowania odpadami komunalnymi w ramach działań strukturalnych we wspieraniu państw członkowskich w osiągnięciu celów unijnej polityki gospodarowania odpadami. Komisja, oceniając programy operacyjne i projekty, za które odpowiadała, nie zachęcała do realizacji działań wspierających. Sukces współfinansowanych infrastruktur zależy od skutecznej selektywnej zbiórki u źródła, która w wielu przypadkach nie była prowadzona. Chociaż we wszystkich wybranych regionach poczyniono pewne postępy w gospodarowaniu odpadami, jedynie 25% z nich osiągnęło cele unijnej polityki w dziedzinie odpadów, a były to głównie te kraje, które realizowały działania wspierające.

EFEKTY FUNKCJONOWANIA INFRASTRUKTURY GOSPODAROWANIA ODPADAMI

- 70.** Efekty funkcjonowania współfinansowanej infrastruktury były w wysokim stopniu zależne od strategii zbiórki odpadów:
- a) zakłady sortujące osiągały zadowalające wyniki w odzyskiwaniu odpadów opakowaniowych segregowanych u źródła przez gospodarstwa domowe (zob. pkt 23–24);
 - b) zasadniczo kompostownie i zakłady fermentacji beztlenowej przetwarzające zebrane selektywnie odpady ulegające biodegradacji (jeśli nie były one skażone) osiągały lepsze wyniki niż zakłady przetwarzające odpady nieposortowane, których wyniki były niezadowalające (zob. pkt 25);
 - c) zakłady mechaniczno-biologicznego przetwarzania, które otrzymywały odpady nieposortowane u źródła, z zasady nie przyczyniały się do osiągnięcia celów unijnej polityki w dziedzinie odpadów, ponieważ większość odpadów trafiających do tych zakładów była następnie składowana (zob. pkt 26–27).
- 71.** We wszystkich wybranych składowiskach odpady były unieszkodliwiane po poddaniu ich przetwarzaniu, które było niewłaściwe, albo w ogóle bez żadnego uprzedniego przetwarzania, przez co na składowiska trafiały odpady o wysokiej zawartości substancji ulegających biodegradacji (zob. pkt 28).

- 72.** Prawie wszystkie skontrolowane infrastruktury spełniały wymogi środowiskowe. Jednak w pięciu na siedem wybranych składowisk nie ustanowiono wystarczającego zabezpieczenia finansowego na pokrycie kosztów zamknięcia i nadzoru poeksploatacyjnego. Odnotowano znaczne różnice w metodach wyliczania kwoty wymaganego zabezpieczenia finansowego. W większości przypadków wyliczone kwoty mogą nie wystarczyć na pokrycie wszystkich powiązanych kosztów (zob. pkt 29–34).

ZALECENIE 1

- a) **Państwa członkowskie** powinny:
- (i) skoncentrować się na infrastrukturze gospodarowania odpadami przetwarzającej odpady uprzednio posegregowane u źródła (w tym, jeśli jest to opłacalne, odpady ulegające biodegradacji);
 - (ii) czuwać nad tym, by odpady komunalne były przetwarzane przed skierowaniem ich na składowiska;
 - (iii) dopilnować, by składowiska posiadały wystarczające zabezpieczenie finansowe na pokrycie kosztów zamknięcia i nadzoru poeksploatacyjnego w okresie co najmniej 30 lat oraz by metoda wyliczania wysokości tego zabezpieczenia była właściwa.
- b) **Komisja** powinna uzależnić udzielanie wsparcia UE od wdrożenia tych zaleceń przez państwa członkowskie.

CELE UNIJNEJ POLITYKI W DZIEDZINIE ODPADÓW NA SZCZEBLU REGIONALNYM

- 73.** Trybunał stwierdził istotne uchybienia dotyczące potwierdzania przez państwa członkowskie osiągnięcia celów UE, przez które Komisja nie była w stanie we wszystkich przypadkach ocenić, czy wyniki osiągnięte przez państwo członkowskie były zgodne z celami UE w zakresie odpadów. Komisja sprawdza spójność otrzymywanych danych, ale nie weryfikuje ich wiarygodności ani nie zestawia informacji dotyczących osiągnięcia celów UE na szczeblu regionalnym (zob. pkt 37–38).
- 74.** Mimo że prawie we wszystkich wybranych regionach odnotowano pewną poprawę, jeśli chodzi o gospodarowanie odpadami, to:
- w sześciu na osiem skontrolowanych regionów wzrosła ilość odpadów wytwarzanych na jednego mieszkańca, chociaż zapobieganie jest podstawą unijnej hierarchii postępowania z odpadami (zob. pkt 39);
 - jedynie w jednej czwartej wybranych regionów znacznie podniesiono odsetek zbiórki selektywnej, dzięki czemu ograniczono korzystanie ze składowisk i przyczyniono się do osiągnięcia celów UE (zob. pkt 40–42);
 - na etapie poprzedzającym składowanie odpady komunalne zazwyczaj przetwarzano nieodpowiednio albo nie przetwarzano ich w ogóle (zob. pkt 44).

ZALECENIE 2

- Państwa członkowskie** powinny utworzyć wiarygodne bazy danych na temat gospodarowania odpadami, aby monitorować postępy w realizacji celów unijnej polityki w dziedzinie odpadów, jak również na poparcie sprawozdań przedstawianych Komisji.
- Komisja** powinna oceniać dane otrzymywane od państw członkowskich pod kątem ich wiarygodności.
- Komisja, Parlament i Rada** powinny rozważyć uzależnienie udzielania wsparcia finansowego z UE od osiągnięcia celów unijnej polityki w dziedzinie odpadów.

DZIAŁANIA MAJĄCE NA CELU MAKSYMALIZACJĘ SKUTECZNOŚCI FINANSOWANIA UE

- 75.** Skuteczność finansowania UE nie była maksymalna z powodu słabej realizacji działań wspierających.
- 76.** Poziom realizacji wspierających działań informacyjnych, administracyjnych i ekonomicznych znacznie się różnił dla poszczególnych skontrolowanych regionów:
- a) wydaje się, że wysoki poziom uświadomienia opinii publicznej oraz powszechna chęć uczestnictwa w realizacji programów gospodarowania odpadami, zwłaszcza w odniesieniu do segregowania odpadów u źródła w gospodarstwach domowych, są kluczowymi czynnikami sukcesu infrastruktur gospodarowania odpadami. W żadnym z wybranych regionów właściwe władze nie mierzyły wyników, jakie przyniosły wdrożone przez nie działania informacyjne (zob. pkt 47–48);
 - b) jedynie regiony, w których wdrożono u źródła selektywną zbiórkę odpadów ulegających biodegradacji, przyczyniły się do osiągnięcia celów UE w zakresie ograniczenia ilości odpadów ulegających biodegradacji, które trafiają na składowiska (zob. pkt 50–51);
 - c) w czterech spośród ośmiu wybranych regionów nie obowiązywały żadne normy jakości dla kompostu, a w czterech pozostałych dopuszczalne limity stężenia metali ciężkich istotnie się między sobą różniły, przez co rynek zbytu dla kompostu produkowanego przez kompostownie i zakłady fermentacji beztlenowej wybrane do próby był słabo rozwinięty (zob. pkt 52);
 - d) wykazano, że wprowadzenie bodźców ekonomicznych – opłat lub podatków od unieszkodliwiania odpadów miało znaczny wpływ na wyniki projektów i regionów w zakresie gospodarowania odpadami (zob. pkt 53–54);
 - e) Komisja nie zachęcała do realizacji działań wspierających, zwłaszcza zasady „zanieczyszczający płaci”, ponieważ – jak stwierdzono – nie stosowano zróżnicowanych stawek wsparcia w odniesieniu do skontrolowanych projektów (zob. pkt 55–60).

ZALECENIE 3

- a) **Państwa członkowskie** powinny:
- (i) przywiązywać większą wagę do podnoszenia świadomości opinii publicznej oraz do zwiększenia uczestnictwa mieszkańców w realizacji programów gospodarowania odpadami, zwłaszcza w odniesieniu do segregowania odpadów u źródła w gospodarstwach domowych, a także regularnie mierzyć wyniki, jakie przyniosły kampanie podnoszące świadomość i strategię edukacyjne;
 - (ii) skoncentrować się na realizacji selektywnej zbiórki odpadów, w tym odpadów ulegających biodegradacji, jeśli jest ona opłacalna, aby zmaksymalizować efekty funkcjonowania infrastruktury gospodarowania odpadami oraz czynić postępy w realizacji celów unijnej polityki w dziedzinie odpadów;
 - (iii) wprowadzić bodźce ekonomiczne w dziedzinie gospodarowania odpadami, aby propagować zapobieganie powstawaniu odpadów i recykling, zwłaszcza za pomocą podatku od unieszkodliwiania odpadów, systemów opłat proporcjonalnych do ilości wyrzucanych odpadów oraz wprowadzania innych zachęt do systemów poboru opłat od gospodarstw domowych.
- b) **Komisja** powinna:
- (i) uzależnić udzielanie wsparcia UE od wdrożenia niniejszych zaleceń przez państwa członkowskie;
 - (ii) w odniesieniu do zasady „zanieczyszczający płaci”: zatwierdzając programy operacyjne, wymagać od państw członkowskich stosowania zmniejszonych stawek wsparcia, jeśli opłaty za gospodarowanie odpadami wnoszone przez gospodarstwa domowe nie pokrywają kosztów eksploatacyjnych i znacznej części kosztów amortyzacji związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi; Komisja sama też powinna stosować tę zasadę przy zatwierdzaniu dużych projektów.

77. Ulepszenie unijnych ram regulacyjnych i wytycznych może przyczynić się do maksymalizacji skuteczności finansowania infrastruktury gospodarowania odpadami komunalnymi w ramach działań strukturalnych. Trybunał stwierdził, co następuje:

- a) cele wyznaczone w dyrektywach UE nie obejmowały zapobiegania powstawaniu odpadów, pomimo tego, że – zgodnie z dyrektywą w sprawie odpadów – zapobieganie jest pierwszą opcją w gospodarowaniu odpadami (zob. pkt 62–63);
- b) brak jasności co do koncepcji przetwarzania przed unieszkodliwianiem, który doprowadził do powstania różnorodnych strategii na szczeblu krajowym i regionalnym (zob. pkt 64–65);
- c) brak norm jakości UE dla kompostu pomimo braku lub niespójności norm dostępnych na szczeblu państw członkowskich, który utrudnił rozwój rynku zbytu dla kompostu (zob. pkt 66–67);
- d) brak wytycznych w sprawie metod, jakie należy stosować do ustalania kosztów zamknięcia składowisk i nadzoru poeksploatacyjnego nad nimi (zob. pkt 68).

ZALECENIE 4

Komisja powinna:

- a) zaproponować cele w zakresie zapobiegania, które będą zgodne z unijną hierarchią postępowania z odpadami;
- b) objaśnić koncepcję przetwarzania przed składowaniem przedstawioną w dyrektywie w sprawie odpadów, aby zapewnić stosowanie spójnego podejścia przez państwa członkowskie;
- c) rozważyć możliwość opracowania wraz z państwami członkowskimi unijnych norm jakości dla kompostu w celu sprzyjania rozwojowi rynku zbytu dla kompostu;
- d) zapewnić odpowiednie wytyczne i upowszechnić najlepsze praktyki w odniesieniu do metodyki, jaką należy stosować w celu szacowania kosztów zamknięcia składowisk i nadzoru poeksploatacyjnego nad nimi, które mają być pokrywane z zabezpieczenia finansowego.

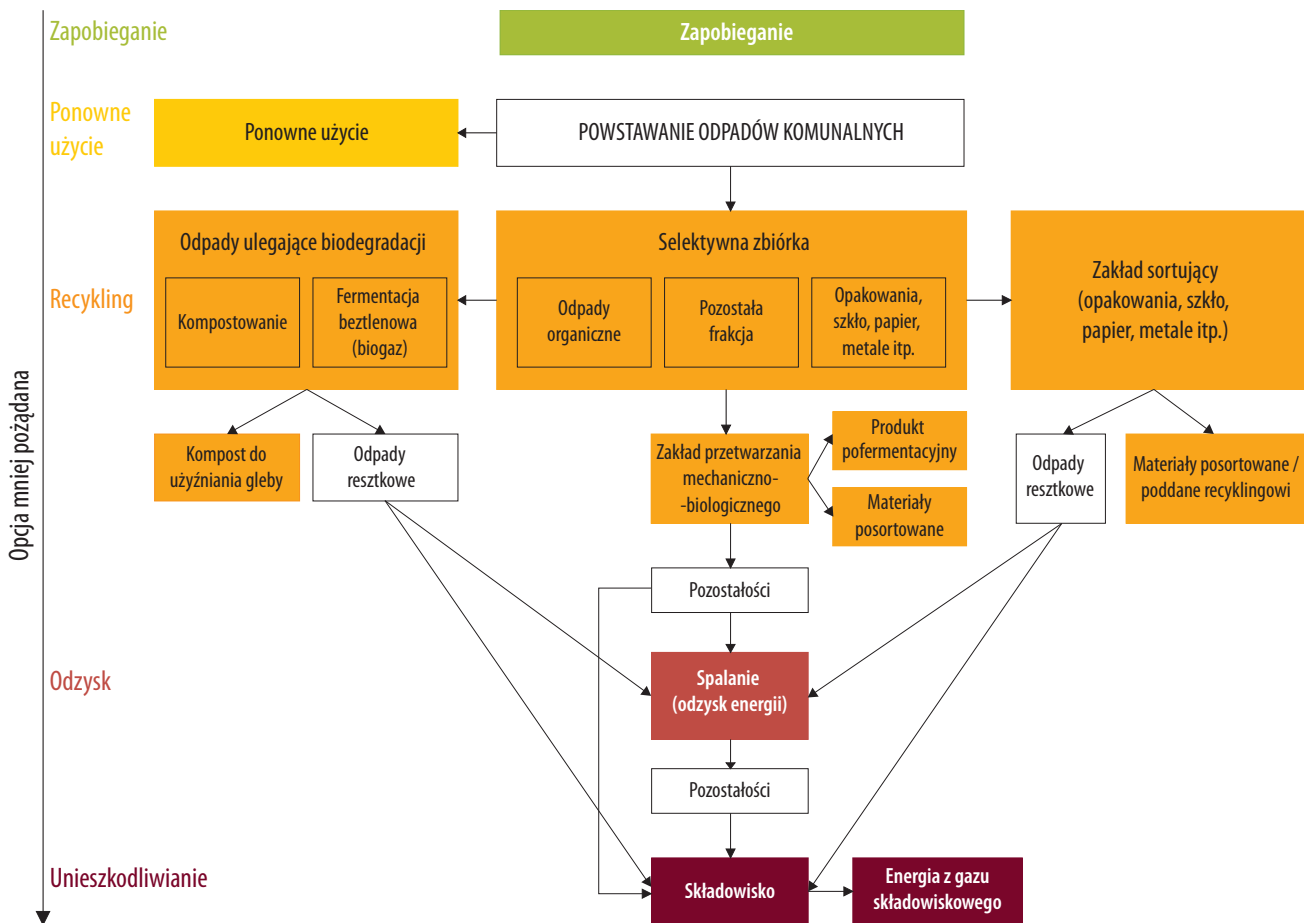
Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczył Harald NOACK, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 24 października 2012 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

SYSTEM GOSPODAROWANIA ODPADAMI POCZĄWSZY OD ŹRÓDŁA ODPADÓW PO OSTATECZNIE UNIESZKODLIWIENIE



Komentarze do schematu

Zgodnie z dyrektywą w sprawie odpadów:

Zapobieganie oznacza środki zastosowane, zanim dana substancja, materiał lub produkt staną się odpadami, które zmniejszają: ilość odpadów, niekorzystne oddziaływanie wytworzonych odpadów na środowisko i zdrowie ludzkie lub zawartość substancji szkodliwych w materiałach i produktach.

Ponowne użycie oznacza jakikolwiek proces, w wyniku którego produkty lub składniki niebędące odpadami są wykorzystywane ponownie do tego samego celu, do którego były przeznaczone.

Recykling oznacza jakikolwiek proces odzysku, w ramach którego materiały odpadowe są ponownie przetwarzane w produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach. Obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego, ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do celów wypełniania wyrobisk.

Odzysk oznacza jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu poprzez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym wypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub w szerszej gospodarce.

Unieszkodliwianie oznacza jakikolwiek proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii.

WSPARCIE W RAMACH DZIAŁAŃ STRUKTURALNYCH PRZEZNACZONE NA PROJEKTY DOTYCZĄCE GOSPODAROWANIA ODPADAMI

OKRES PROGRAMOWANIA 2000–2006					
Państwo członkowskie	FS (odpady komunalne i przemysłowe)	FS (odpady a ochrona środowiska)	EFRR	OGÓŁEM	% ogółu UE
Hiszpania	1 393 087 080	75 120 816	220 099 852	1 688 307 748	36,78
Grecja	365 649 728	0	297 647 168	663 296 896	14,45
Portugalia	385 910 757	8 908 090	51 652 744	446 471 591	9,73
Włochy	0	0	313 677 576	313 677 576	6,83
Węgry	176 848 871	27 958 830	15 167 782	219 975 483	4,79
Niemcy	0	0	197 557 502	197 557 502	4,30
Polska	74 031 202	29 438 760	91 424 570	194 894 532	4,25
Litwa	90 372 374	16 563 950	1 446 008	108 382 332	2,36
Rumunia	0	107 489 325	0	107 489 325	2,34
Francja	0	0	103 931 777	103 931 777	2,26
Irlandia	6 903 275	0	80 617 000	87 520 275	1,91
Słowenia	62 572 651	20 331 730	0	82 904 381	1,81
Republika Czeska	47 345 000	0	16 328 485	63 673 485	1,39
Łotwa	32 405 111	22 928 732	7 538 163	62 872 006	1,37
Współpraca transgraniczna UE	0	0	56 691 788	56 691 788	1,24
Bułgaria	0	51 800 193	0	51 800 193	1,13
Cypr	0	28 722 415	0	28 722 415	0,63
Estonia	23 096 673	0	2 389 009	25 485 682	0,56
Słowacja	0	0	22 870 561	22 870 561	0,50
Zjednoczone Królestwo	0	0	16 864 095	16 864 095	0,37
Malta	11 723 250	0	3 166 065	14 889 315	0,32
Współpraca międzyregionalna UE	0	0	13 985 683	13 985 683	0,30
Finlandia	0	0	6 222 300	6 222 300	0,14
Belgia	0	0	5 706 707	5 706 707	0,12
Niderlandy	0	0	5 680 360	5 680 360	0,12
Dania	0	0	0	0	0
Luksemburg	0	0	0	0	0
Austria	0	0	0	0	0
Szwecja	0	0	0	0	0
OGÓŁEM UE	2 669 945 972	389 262 841	1 530 665 195	4 589 874 008	100,00

Źródło: Komisja Europejska.

OKRES PROGRAMOWANIA 2007–2013		
Państwo członkowskie	Kwota przeznaczona przez UE	% ogółu UE
Polska	1 311 253 636	21,01
Rumunia	792 840 872	12,71
Republika Czeska	520 258 572	8,34
Hiszpania	462 015 554	7,40
Grecja	432 176 450	6,93
Słowacja	368 600 000	5,91
Węgry	366 500 000	5,87
Włochy	338 072 531	5,42
Bułgaria	300 521 138	4,82
Litwa	278 995 046	4,47
Portugalia	224 088 076	3,59
Słowenia	205 568 426	3,29
Francja	134 470 000	2,16
Łotwa	129 500 000	2,08
Cypr	125 495 000	2,01
Estonia	70 302 813	1,13
Malta	55 250 000	0,89
Niemcy	47 745 110	0,77
Współpraca transgraniczna UE	47 890 793	0,77
Zjednoczone Królestwo	20 230 668	0,32
Irlandia	3 000 000	0,05
Belgia	2 382 219	0,04
Niderlandy	2 667 500	0,04
OGÓŁEM	6 239 824 404	100,00

Źródło: Komisja Europejska.

WYKAZ INFRASTRUKTUR WYBRANYCH DO KONTROLI

Region (państwo członkowskie)	Tytuł projektu	Rodzaj infrastruktury gospodarowania odpadami	Fundusz UE
Katalonia (Hiszpania)	Zakład mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów (Sant Adrià de Besòs)	Zakład mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów	Fundusz Spójności
Katalonia (Hiszpania)	Budowa i dostosowanie infrastruktury gospodarowania odpadami komunalnymi w Katalonii (Projekt 17 – Powiększenie i dostosowanie składowiska w Alt Empordà)	Składowisko	Fundusz Spójności
Katalonia (Hiszpania)	Budowa i dostosowanie infrastruktury gospodarowania odpadami komunalnymi w Katalonii (Projekt 18 – Kompostownia w Gironés)	Kompostownia	Fundusz Spójności
Sardynia (Włochy)	Zakład produkcji wysokiej jakości kompostu (Serramanna)	Kompostownia	EFRR (Program operacyjny „Sardynia”)
Sardynia (Włochy)	Zakład fermentacji beztlenowej (Villacidro)	Zakład mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów	EFRR (Program operacyjny „Sardynia”)
Sardynia (Włochy)	Zakład selekcji, stabilizacji i produkcji paliwa odpadowego (Olbia)	Zakład mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów	EFRR (Program operacyjny „Sardynia”)
Apulia (Włochy)	Zakład biostabilizacji i kompostownia (Cerignola)	Zakład mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów	EFRR (Program operacyjny „Apulia”)
Apulia (Włochy)	Składowisko (Cavallino)	Składowisko	EFRR (Program operacyjny „Apulia”)
Apulia (Włochy)	Zakład biostabilizacji (Cavallino)	Zakład mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów	EFRR (Program operacyjny „Apulia”)
Apulia (Włochy)	Ochrona i regeneracja środowiska dzięki opracowaniu cyklu gospodarowania odpadami komunalnymi (Brindisi)	Infrastruktura nie była eksploatowana w czasie kontroli	EFRR (Program operacyjny „Apulia”)
Andaluzja (Hiszpania)	Zakład pakujący i odzyskujący odpady opakowaniowe zlokalizowany w zintegrowanym centrum przetwarzania stałych odpadów komunalnych Monte Marta-Cónica (Sevilla)	Zakład sortujący	Fundusz Spójności
Andaluzja (Hiszpania)	Zakład zajmujący się odzyskiem i kompostowaniem (Linares)	Zakład mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów	Fundusz Spójności
Andaluzja (Hiszpania)	Prace przygotowawcze, zamknięcie składowiska oraz budowa nowej komory na składowisku stałych odpadów komunalnych, Guadiel (Linares)	Składowisko	Fundusz Spójności
Lizbona i Dolina Tagu (LVT) (Portugalia)	Zakład sortujący, Resitejo	Zakład sortujący	EFRR (Program operacyjny „LVT”)

Region (państwo członkowskie)	Tytuł projektu	Rodzaj infrastruktury gospodarowania odpadami	Fundusz UE
Lizbona i Dolina Tagu (LVT) (Portugalia)	Budowa zakładu odzysku substancji organicznych (VALORSUL)	Zakład fermentacji beztlenowej	Fundusz Spójności
Norte (Portugalia)	Obsługujący wiele gmin system odzysku i przetwarzania stałych odpadów komunalnych (Vale do Douro Sul, RESIDOURO)	Zakład sortujący	EFRR (Program operacyjny „Norte”)
Norte (Portugalia)	Obsługujący wiele gmin system odzysku i przetwarzania stałych odpadów komunalnych (Vale do Douro Sul, RESIDOURO)	Składowisko	EFRR (Program operacyjny „Norte”)
Norte (Portugalia)	Poprawa parametrów środowiskowych zakładu przetwarzania stałych odpadów komunalnych (Vale do Ave)	Kompostownia	EFRR (Program operacyjny „Norte”)
Norte (Portugalia)	Zintegrowane gospodarowanie odpadami stałymi w zakładzie odzysku substancji organicznych LIPOR	Kompostownia	Fundusz Spójności
Norte (Portugalia)	Obsługujący wiele gmin system odzysku i przetwarzania stałych odpadów komunalnych (Baixo Tâmega)	Zakład sortujący	Fundusz Spójności
Norte (Portugalia)	Obsługujący wiele gmin system odzysku i przetwarzania stałych odpadów komunalnych (Baixo Tâmega)	Składowisko	Fundusz Spójności
Nord-Est (Rumunia)	Program gospodarowania odpadami Piatra Neamt	Kompostownia	Fundusz Spójności (dawniej ISPA)
Nord-Est (Rumunia)	Program gospodarowania odpadami Piatra Neamt	Zakład sortujący	Fundusz Spójności (dawniej ISPA)
Nord-Est (Rumunia)	Program gospodarowania odpadami Piatra Neamt	Składowisko	Fundusz Spójności (dawniej ISPA)
Sud-Vest (Rumunia)	Zintegrowany system gospodarowania odpadami komunalnymi (Râmnicu Vâlcea)	Kompostownia	Fundusz Spójności (dawniej ISPA)
Sud-Vest (Rumunia)	Zintegrowany system gospodarowania odpadami komunalnymi (Râmnicu Vâlcea)	Składowisko	Fundusz Spójności (dawniej ISPA)
Dodatkowe poddane przeglądowi programy operacyjne w ramach EFRR, których infrastruktur nie skontrolowano			
Katalonia (Hiszpania)	Jednolity dokument programowy „Katalonia” 2000–2006		
Andaluzja (Hiszpania)	Program operacyjny „Andaluzja” 2000–2006		
Kastyli-La Mancha (Hiszpania)	Program operacyjny „Kastyli-La Mancha” 2000–2006		
Wspólnota autonomiczna Madrytu (Hiszpania)	Jednolity dokument programowy „Wspólnota autonomiczna Madrytu” 2000–2006		
Madera (Portugalia)	Program operacyjny „Madera” 2000–2006		
Sycylia (Włochy)	Program operacyjny „Sycylia” 2000–2006		

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

STAWKI PRZYZNANEGO WSPARCIA W PORÓWNANIU ZE STAWKAMI, KTÓRE UWZGLĘDNIAJĄ POZIOM POKRYCIA KOSZTÓW EKSPLOATACYJNYCH PRZEZ GOSPODARSTWA DOMOWE

Infrastruktura	Łączna wysokość pokrycia kosztów z opłat	Wysokość pokrycia kosztów eksploatacyjnych z opłat	Zastosowana stawka wsparcia	Proponowane stawki wsparcia, jakie należało zastosować ³	Rok referencyjny
ES-CA1	40%	42%	80%	50%	2010
ES-CA2	56%	59%	80%	50%	2010
ES-CA3	76%	80%	80%	50%	2010
IT-SA1	78%	84%	50%	40%	2009
IT-SA2	77%	83%	50%	40%	2009
IT-SA3	78%	84%	50%	40%	2009
IT-PU1	96%	100%	50%	40%	2009
IT-PU2 i 3	85%	91%	50%	40%	2009
IT-PU4	nd. Infrastruktura nie była eksploatowana w czasie kontroli.				
ES-AN1	nd. Koszty eksploatacyjne i koszty amortyzacji zakładu sortującego pokrywają przedsiębiorstwa, które wprowadziły opakowania na rynek.				
ES-AN2 i 3	83%	88%	80%	50%	2009
PT-LVT1	55%	66%	75%	50%	2010
PT-LVT2 ¹	0%	0%	50%	50%	2010
PT-NO1 i 2	27%	33%	75%	50%	2010
PT-NO3	73%	88%	75%	50%	2010
PT-NO4	68%	82%	50%	50%	2010
PT-NO5 i 6	24%	29%	85%	50%	2010
RO-PN1, 2 i 3	nd.	73%	75%	50%	2010
RO-RV1 i 2	nd.	89% ²	75%	50%	2010

¹ Trybunałowi udostępniono jedynie informacje dotyczące dwóch gmin, mimo że zwrócono się o informacje dotyczące trzech gmin.

² Bez uwzględnienia kosztów eksploatacyjnych składowiska i kompostowni.

³ Na podstawie *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] (6.12.1999). W dokumencie tym zaproponowano stawki wsparcia, jakie należy stosować.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych dostępnych w Komisji i w państwach członkowskich.

ODPOWIEDZI KOMISJI

STRESZCZENIE

III.

W ramach projektów współfinansowanych w zakresie polityki spójności Komisja nie miała uprawnień do sprawdzania odpowiedniości planów gospodarki odpadami i dokonania ich oceny pod względem merytorycznym lub nakazania włączenia działań wspierających.

W momencie zatwierdzania i wdrażania projektów selektywna zbiórka nie stanowiła wymogu prawnego UE.

Komisja zaproponowała uwarunkowania *ex ante* dla polityki spójności na lata 2014–2020.

III. a)

Komisja przyznaje, że kwestie dotyczące pojęcia przetwarzania, kosztów zamknięcia i kosztów nadzoru poeksploatacyjnego są kwestiami o znaczeniu systemowym, w odniesieniu do których konieczne jest podejście globalne i które zostaną odpowiednio rozwinięte dalej w orzecznictwie i omówione podczas dyskusji technicznych.

Zgodnie z Planem działania na rzecz zasobooszczędnej Europy (COM(2011)571 final) Komisja opracuje politykę mającą na celu ograniczenie do minimum składowania odpadów przy jednoczesnym zwiększeniu współczynnika recyklingu. W tym celu za kluczowe dla osiągnięcia sukcesu uważa się wdrażanie instrumentów gospodarczych, np. podatku od składowania czy systemów opłat proporcjonalnych do ilości wyrzucanych odpadów związanych z selektywną zbiórką odpadów.

III. b)

Udoskonalenia w zakresie gromadzenia i przeprowadzania oceny danych dotyczących odpadów wprowadzono w latach po okresie ocenionym przez Trybunał.

W odniesieniu do odpadów komunalnych Komisja ustanowiła w 1995 r. system dobrowolnego gromadzenia i zestawiania danych na szczeblu krajowym oraz stosuje ramy jakości dla oficjalnych statystyk. W 2010 r. Komisja wprowadziła dobrowolny system tworzenia statystyk na szczeblu regionalnym.

W okresie objętym kontrolą Trybunału (lata 2000–2009) ilość odpadów wytwarzanych na jednego mieszkańca kształtowała się następująco: w 16 państwach członkowskich wzrosła, w 9 – zmalała, a w 2 – pozostała bez zmian.

ODPOWIEDZI KOMISJI

III. c)

Jeżeli chodzi o gospodarowanie odpadami, w jednym z kryteriów określonych w uwarunkowaniu *ex ante* dotyczącym odpadów zaproponowanym na lata 2014–2020 od państw członkowskich wymaga się przedstawiania planów gospodarki odpadami zgodnych z wymogami dyrektywy ramowej w sprawie odpadów z 2008 r., tak aby państwa członkowskie nie mogły już przedstawiać niekompletnych sprawozdań i jednocześnie korzystać z działań strukturalnych.

IV. a)

Uwarunkowanie *ex ante* dotyczące przepisów dyrektywy ramowej w sprawie odpadów zostało uwzględnione w zaproponowanym przez Komisję rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów¹ na okres programowania 2014–2020.

IV. b)

Komisja popiera to zalecenie i zachęca państwa członkowskie do ustanawiania publicznych baz danych dotyczących gospodarowania odpadami. We wniosku Komisji przedstawiono ramy wspólnego systemu informacji o środowisku (SEIS)².

IV. c)

Od 2015 r. selektywna zbiórka stanie się zobowiązaniem prawnym w odniesieniu do szeregu strumieni odpadów (z wyjątkiem odpadów ulegających biodegradacji).

Zgodnie z Planem działania na rzecz zasobooszczędnej Europy (COM(2011) 571 final) Komisja opracuje politykę mającą na celu ograniczenie do minimum składowania odpadów przy jednoczesnym zwiększeniu współczynnika recyklingu. W tym celu za kluczowe dla osiągnięcia sukcesu uważa się wdrażanie instrumentów gospodarczych, np. podatku od składowania, systemów opłat proporcjonalnych do ilości wyrzucanych odpadów związanych z selektywną zbiórką odpadów.

Komisja zaproponowała uwarunkowanie *ex ante* dla polityki spójności na lata 2014–2020. Jeżeli chodzi o gospodarowanie odpadami, w jednym z kryteriów określonych w uwarunkowaniu dotyczącym odpadów od państw członkowskich wymaga się opracowywania planów zapobiegania powstawaniu odpadów zgodnie z wymogami art. 29 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów z 2008 r.

W odniesieniu do projektów generujących dochód Komisja stosuje obecnie zasadę „zanieczyszczający płaci” oraz obniżone stawki wsparcia finansowego, wykorzystując kompleksowe podejście, w którym uwzględnia się dostępność cenową i skuteczność.

IV. d)

W obecnej dyrektywie ramowej w sprawie odpadów 2008/98/WE określono wiążące prawnie wymogi dotyczące hierarchii gospodarowania odpadami, selektywnej zbiórki, celów w zakresie recyklingu, planów gospodarki odpadami oraz programów zapobiegania powstawaniu odpadów.

W czerwcu 2012 r. Komisja opublikowała wytyczne dotyczące kluczowych wymogów określonych we wspomnianej dyrektywie³.

W planowanej na 2014 r. rewizji dyrektywy ramowej w sprawie odpadów należy skoncentrować się na celach dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów, których realizację przewidziano do 2020 r., jak również na przeglądzie celów w zakresie recyklingu wyznaczonych na 2020 r. Będzie się to wiązało z przeglądem celów w zakresie ograniczenia ilości odpadów ulegających biodegradacji wysyłanych na składowiska określonych w dyrektywie w sprawie składowania odpadów, który ma zostać przeprowadzony, aby uniknąć składowania odpadów nadających się do recyklingu, i który jest również przewidziany na 2014 r.

Komisja rozważa opracowanie kryteriów utraty statusu odpadu w odniesieniu do odpadów ulegających biodegradacji. Powinno się to przyczynić do produkcji kompostu o sprawdzonej jakości.

¹ COM(2011) 615 final/2 z dnia 6 października 2011 r., zmieniony dnia 14 marca 2012 r. i dnia 11 września 2012 r.

² <http://ec.europa.eu/environment/seis/>

³ http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf

ODPOWIEDZI KOMISJI

WPROWADZENIE

7.

W porównaniu z dyrektywą ramową w sprawie odpadów z 1975 r., w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów z 2008 r. *wzmocniono* hierarchię postępowania z odpadami oraz zasadę „zanieczyszczający płaci”.

Wspólna odpowiedź Komisji na uwagi 10 i 11

Istnieją dwa główne rodzaje finansowania UE: fundusze zarządzane centralnie i bezpośrednio przez Komisję Europejską, np. fundusze na badania; oraz fundusze, których zarządzanie jest dzielone między UE i państwa członkowskie, np. fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności. W przypadku funduszy, których zarządzanie jest dzielone, państwa członkowskie realizują programy na szczeblu krajowym. Następnie państwa członkowskie przydzielają te fundusze beneficjentom końcowym (np. przedsiębiorstwom, rolnikom, gminom). Państwo członkowskie odpowiada przede wszystkim za ustanawianie systemu zarządzania i kontroli, który spełnia wymogi rozporządzeń, zapewniając skuteczne funkcjonowanie tego systemu, a także zapobieganie nieprawidłowościom oraz ich wykrywanie i korygowanie. Komisja pełni funkcję nadzorczą poprzez upewnienie się, że ustalenia regulujące systemy zarządzania i kontroli są zgodne z wymogami. W tym celu Komisja weryfikuje skuteczność funkcjonowania tych systemów, a w stosownych przypadkach dokonuje korekt finansowych.

Ponadto państwa członkowskie odpowiadają przede wszystkim za wybór, wdrażanie i monitorowanie projektów Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR).

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

17.

Jedno z państw objętych próbą, mianowicie Rumunia, nie było państwem członkowskim UE w latach 2000–2006, ale stało się nim dopiero w 2007 r. W odniesieniu do państw znajdujących się na etapie przedakcesyjnym zastosowanie miało rozporządzenie ustanawiające Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej.

UWAGI

Wspólna odpowiedź na uwagi 20 i 21

Spośród 26 projektów objętych próbą wszystkie były współfinansowane w latach 2000–2006; 5 z nich współfinansowano w ramach Instrumentu Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej, 10 – w ramach Funduszu Spójności, a pozostałe w ramach EFRR, ale nie jako duże projekty – w związku z tym nie poddano ich ocenie *ex ante* przeprowadzonej przez służby Komisji. W przypadku tych projektów zgodnie z zasadami zarządzania dzielonego krajowe instytucje zarządzające odpowiadają za ocenę wniosków o udzielenie dotacji, podejmowanie decyzji w sprawie kwoty dotacji oraz prowadzenie działań następczych w stosunku do realizacji projektów.

24.

Nadmierne wykorzystanie niektórych zakładów sortujących jest także czasem związane ze znacznymi i nieoczekiwanymi zmianami w działalności gospodarczej oraz zachowaniu ludzkim pod względem sortowania odpadów, których nie można było wcześniej przewidzieć.

25. a)

Jak wyjaśniono w odpowiedzi na uwagę 24, trudno jest przewidzieć skład zebranych odpadów. To z kolei wpływa na wyniki działalności pod względem produkcji kompostu. Wyniki należy jednak oceniać w skali światowej: np. w odniesieniu do jednego projektu państwo członkowskie stwierdziło, że większa biodegradowalność odpadów doprowadziła do zmniejszenia ilości produkowanego kompostu, jednak przyczyniła się do produkcji biogazu.

25. b)

Komisja odnosi się do swojej odpowiedzi na uwagę 24.

W odniesieniu do projektów w ramach Instrumentu Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej / Funduszu Spójności podczas procedury zamknięcia projektu służby Komisji sprawdzają realizację celów projektów w odniesieniu do celów (określonych w decyzji Komisji).

Służby Komisji uwzględniają uwagi Trybunału i rozważą je podczas procedury zamknięcia projektu przy weryfikowaniu informacji przedstawionych przez dane państwo członkowskie.

ODPOWIEDZI KOMISJI

25. c)

Nie istnieją żadne unijne zobowiązania prawne dotyczące ustanawiania norm dla kompostu przez państwa członkowskie, gdyż nie zostały one określone przez prawodawcę.

Nie istnieją żadne zharmonizowane normy UE dla kompostu. Dalsze informacje znajdują się w komunikacie Komisji z 2010 r. dotyczącym przyszłego gospodarowania bioodpadami w Unii Europejskiej – COM(2010) 235 final, dostępnym pod adresem: <http://ec.europa.eu/environment/waste/compost/developments.htm>. Komisja rozważa mianowicie określenie kryteriów utraty statusu odpadu w odniesieniu do odpadów ulegających biodegradacji⁴.

25. d)

W odniesieniu do dwóch projektów realizowanych poniżej ich przewidzianych zdolności służby Komisji uwzględniają uwagi Trybunału i rozważają je podczas procedury zamknięcia projektu przy weryfikowaniu informacji przedstawionych przez dane państwo członkowskie.

W jednym ze wspomnianych przypadków w znaczny sposób ograniczono nadmierne wykorzystanie. Ponadto dane państwo członkowskie poinformowało Komisję, że w obecnych planach przewiduje się instalację nowej kompostowni, aby zaspokoić potrzeby regionu. W drugim przypadku ilość produkowanych odpadów zwiększyła się mimo wzrostu wydajności zakładu.

⁴ W komunikacie tym stwierdzono, że „należy opracować normy dla kompostu i odpadu przefermentowanego, aby możliwy był swobodny obrót nimi na rynku wewnętrznym oraz aby można było zezwolić na ich stosowanie bez dalszego monitorowania i kontroli gleb, na których zostały wykorzystane” (s. 7). Najskuteczniejszym sposobem wprowadzenia takich norm może być procedura „utraty statusu odpadu” określona w ramowej dyrektywie dotyczącej odpadów. Komisja rozpoczyna prace nad oceną podstawy technicznej ewentualnego wniosku. Normy dla kompostu są opracowywane w kontekście kryteriów utraty statusu odpadu (w stosownych przypadkach projekty techniczne są przygotowywane do przyjęcia w 2013 r.). Dalsze informacje o postępach są dostępne pod adresem: <http://susproc.jrc.ec.europa.eu/activities/waste/index.html>

26.

Zrównoważony rozwój działalności współfinansowanej przez UE jest kluczową zasadą wsparcia UE. Państwa członkowskie muszą zagwarantować, że projekty są sprawnie realizowane, funkcjonalne i zgodne z polityką UE:

- w kontekście zamykania programów EFRR państwa członkowskie mają obowiązek przedkładać Komisji wykaz nieukończonych i niezrealizowanych projektów wraz z dokumentami zamknięcia oraz mają maksymalnie dwa lata (do dnia 31 grudnia 2012 r.) na przedłożenie informacji dotyczących realizacji tych projektów. Jeżeli do tego czasu projekty wciąż nie zostaną zrealizowane, Komisja dopilnuje, aby państwo członkowskie odzyskało dane środki, lub zastosuje korekty finansowe;
- w przypadku Funduszu Spójności w ramach procesu zamknięcia należy przedstawić w sprawozdaniu końcowym informacje dotyczące inwestycji z uwzględnieniem oceny początkowej wskazującej, czy spodziewane wyniki są możliwe do osiągnięcia. Właściwe władze państwa członkowskiego są zobowiązane przedstawić wszystkie dokumenty potwierdzające dotyczące wydatków i kontroli związanych z projektami za okres trzech lat po dokonaniu przez Komisję płatności salda końcowego.

Projekt zlokalizowany w Apulii znajduje się na liście projektów nieukończonych/niezrealizowanych. Ponadto w nawiązaniu do wystosowanego przez Komisję wezwania do udzielenia informacji instytucja zarządzająca programem operacyjnym dla Apulii na lata 2000–2006 poinformowała dnia 7 marca 2012 r. służby Komisji, że w międzyczasie przyznano zamówienie na realizację projektu IT-PU4, które weszło w życie dnia 20 lipca 2012 r.

27. b)

Według danego państwa członkowskiego cele projektu nie obejmowały produkcji kompostu, tylko produkcję odpadów stabilizowanych lub kompostu nieodpowiadającego wymaganiom (odpadów). Biorąc pod uwagę strukturę zakładu, nie można było wydać zezwolenia na produkcję kompostu wysokiej jakości (surowca wtórnego) na skalę przemysłową, a jedynie na możliwości doświadczalne, jak miało to miejsce w czasie przeprowadzonej przez Trybunał kontroli na miejscu. W związku z tym nie można się spodziewać, że wyprodukowane odpady będą zgodne z wólskimi wymogami prawnymi dotyczącymi nawozów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 4 – akapit pierwszy

Służby Komisji uwzględniają uwagi Trybunału dotyczące czterech zakładów i rozważą je podczas procedury zamknięcia projektu przy weryfikowaniu informacji przedstawionych przez dane państwo członkowskie (zob. też odpowiedź na uwagę 26).

Ramka 4 – akapit trzeci

W odniesieniu do zakładu sortującego i kompostowni w Linares w Hiszpanii w odpowiedzi na uwagę Trybunału dane państwo członkowskie wskazało, że przyczyną niewystarczającej realizacji celów były między innymi kwestie techniczne spowodowane warunkami hydrologicznymi. Proces kompostowania zatrzymano, aby przeprowadzić określone prace mające na celu kontrolę warunków hydrologicznych. Fakt ten wpłynął również na ilość odpadów, które trzeba było kierować na składowiska. Według państwa członkowskiego przeprowadzono prace w celu zajęcia się tymi kwestiami.

28.

Cele w zakresie ograniczenia ilości odpadów ulegających biodegradacji wysyłanych na składowiska należy realizować na szczeblu krajowym. Pierwszy cel został wyznaczony w lipcu 2006 r. Rozpoczęto rozpatrywanie spraw w ramach systemu EU Pilot⁵ i Komisja bada obecnie realizację bieżących celów w zakresie ograniczenia ilości odpadów wysyłanych na składowiska.

28. a)

W przypadku jednego składowiska bez systemu oczyszczania wstępnego jedynie 31% składowanych odpadów zawierało materię organiczną. Ponadto odsetek populacji, która nie miała żadnego dostępu do selektywnej zbiórki odpadów organicznych, zmniejszył się z 69% do 35% w 2010 r. W związku z tym zawartość odpadów organicznych kierowanych na składowiska ulegała zmniejszeniu.

W każdym przypadku służby Komisji uwzględniają uwagi Trybunału i rozważą je podczas procedury zamknięcia projektu przy weryfikowaniu informacji przedstawionych przez dane państwo członkowskie (zob. też odpowiedź na uwagę 26).

28. b)

W przypadku jednego składowiska zgodnie z informacją przekazaną przez dane państwo członkowskie na wyniki wpłynęły między innymi warunki hydrologiczne, jednak przeprowadzono prace mające na celu zajęcie się tymi kwestiami.

W przypadku drugiego zakładu, jak rozumie Komisja na podstawie informacji przekazanych przez określone państwo członkowskie, na wyniki mają wpływ znaczne ilości nieposortowanych odpadów pochodzących spoza danego obszaru.

29.

Komisja odnosi się do swojej odpowiedzi na uwagę 26, jeżeli chodzi o zakład, który w czasie przeprowadzania kontroli jeszcze nie działał.

Wspólna odpowiedź na uwagę 30 i ramkę 5

Uwzględniono przedmiotowe ustalenia. W odniesieniu do zakresu naruszenia właściwych przepisów dyrektywy w sprawie składowania odpadów dotyczących kontroli gazu składowiskowego Komisja zbada sprawę wraz z zainteresowanymi państwami członkowskimi w ramach unijnego systemu EU Pilot.

W odniesieniu do projektu włoskiego wspomnianego w ramce 5 służby Komisji uwzględniają uwagi Trybunału i rozważą je podczas procedury zamknięcia projektu przy weryfikowaniu informacji przedstawionych przez dane państwa członkowskie (zob. też odpowiedź na uwagę 26).

Jeżeli chodzi o projekt rumuński wspomniany w ramce 5, Komisja zauważa, że podczas oceny dokumentów przedstawionych przez władze rumuńskie w celu spełnienia szczególnych warunków określonych w art. 8 memorandum finansowego decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydana w odniesieniu do projektu Instrumentu Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej przez właściwy organ krajowy przewidywała „zakłady gromadzenia i spalania gazu składowiskowego” w nowym składowisku odpadów oraz program monitorowania „ilości i jakości gazu składowiskowego w reprezentatywnych częściach składowiska odpadów”.

⁵ EU Pilot jest systemem wymiany informacji między Komisją a państwami członkowskimi mającym na celu znalezienie rozwiązań dla ewentualnych naruszeń prawa UE bez konieczności wszczynania postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wspólna odpowiedź na uwagi 31 i 32

W dyrektywie w sprawie składowania odpadów nie ustalono ilościowych limitów emisji zapachów, których należy przestrzegać, ale ustalono wymóg ogólny⁶, w którym żąda się od podmiotów zajmujących się składowiskami odpadów ograniczenia do minimum uciążliwości takich jak zapachy. W odniesieniu do jednego projektu dodano sprzęt uzupełniający (szereg wentylatorów i złoża biologiczne) w celu uniknięcia problemów związanych z zapachami zgodnie z odpowiednią decyzją wydaną na szczeblu krajowym.

Służby Komisji uwzględniają uwagi Trybunału i rozważą je podczas procedury zamknięcia projektu przy weryfikowaniu informacji przedstawionych przez dane państwo członkowskie (zob. też odpowiedź na uwagę 26).

Wspólna odpowiedź na uwagi 33 i 34

Komisja przyznaje, że kwestia kosztów zamknięcia i nadzoru poeksploatacyjnego jest problemem systemowym wymagającym globalnego podejścia.

Komisja podejmie dyskusję z państwami członkowskimi na poziomie technicznym.

W ramach polityki spójności w formularzu wniosku dla dużych projektów na lata 2007–2013 wymagano od wnioskodawców, aby wykazali, że w odpowiednim okresie odniesienia zostaną pokryte koszty operacyjne i koszty utrzymania, w tym koszty wymiany, aby zapewnić zrównoważony charakter projektu. W analizie finansowej dużych projektów należy także wziąć pod uwagę wartość końcową, którą można określić jako faktyczną wartość likwidacji.

Służby Komisji uwzględniają uwagi Trybunału i rozważą je podczas procedury zamknięcia projektu przy weryfikowaniu informacji przedstawionych przez dane państwo członkowskie.

Wspólna odpowiedź na uwagi 37 i 38

Nie istnieje zobowiązanie prawne dotyczące sprawozdawczości na szczeblu regionalnym. Do państw członkowskich skierowane są dyrektywy i określone w nich wymogi, z uwzględnieniem celów.

Państwa członkowskie muszą składać sprawozdania z postępu realizacji celów dotyczących recyklingu i odzysku w odniesieniu do odpadów komunalnych zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie odpadów z 2008 r. na szczeblu krajowym, a składanie sprawozdań rozpoczęto w 2012 r.

Komisja wprowadziła jednak w 2010 r. jako nowe działanie gromadzenie regionalnych statystyk odpadów komunalnych na poziomie Unii Europejskiej. Komisja stosuje ramy jakości ustanowione w odniesieniu do tworzenia rocznych statystyk odpadów komunalnych, sporządzane od 1995 r.

Państwa członkowskie dobrowolnie przedstawiają zbiory danych na temat odpadów komunalnych w ramach rocznego programu prac statystycznych Komisji.

Państwa członkowskie powinny regularnie składać sprawozdania z realizacji celów ustalonych w dyrektywach UE dotyczących strumienia odpadów.

Komisja stale pracuje nad poprawą jakości danych, wydając wytyczne, materiały szkoleniowe i organizując warsztaty z udziałem twórców danych z państw członkowskich.

Statystyki odpadów i wywodzące się z nich wskaźniki publikowane są na stronach internetowych Komisji: <http://ec.europa.eu/eurostat/waste>.

⁶ W załączniku I, pkt 5.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Wspólna odpowiedź na uwagi 40 i 41

W przepisach UE mających zastosowanie w okresie objętym kontrolą nie zawarto jakiegokolwiek wymogu prawnego dotyczącego selektywnej zbiórki. W dyrektywie ramowej w sprawie odpadów z 2008 r. od państw członkowskich wymaga się ustanowienia do 2015 r. selektywnej zbiórki przynajmniej dla papieru, szkła, metalu i tworzywa sztucznego. W prawnie wiążącej hierarchii postępowania z odpadami składowanie zajmuje najniższą pozycję w opcjach gospodarowania przetwarzaniem odpadów. Zgodnie z Planem działania na rzecz zasobooszczędnej Europy (COM(2011) 571 final) do 2020 r. należy ograniczyć składowanie odpadów do odpadów nienadających się do ponownego zastosowania i niepodlegających recyklingowi. Ponadto cele składowania odpadów określa się na szczeblu krajowym, a nie regionalnym.

42.

Jak wyjaśniono w przypisie Trybunału, właściwe cele ustalone w przepisach UE dotyczących odpadów mają zakres krajowy.

43. b)

Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego między innymi przeciwko czterem państwom członkowskim objętym kontrolą w odniesieniu do istnienia nielegalnych składowisk odpadów na ich terytorium.

44.

Komisja wszczyna postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w każdym przypadku, w którym stwierdzi się występowanie takich nielegalnych praktyk.

44. a)

W czasie realizowania projektów nie istniał jakiegokolwiek wymóg prawny UE dotyczący selektywnej zbiórki odpadów ulegających biodegradacji.

W art. 22 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów z 2008 r. zachęca się państwa członkowskie do selektywnej zbiórki bioodpadów. Nie jest to jednak zobowiązanie prawne.

47.

Działania promocyjne, w tym kampanie podnoszenia świadomości promowane bezpośrednio przez operatora systemu, są obowiązkowe w odniesieniu do wszystkich projektów współfinansowanych przez Fundusz Spójności i EFRR. W odniesieniu do projektów w ramach Funduszu Spójności na lata 2000–2006 zostało to zweryfikowane przy zamknięciu za pośrednictwem sprawozdań końcowych.

48. b)

Obowiązkiem właściwych organów krajowych/regionalnych/lokalnych jest zapewnienie przeprowadzenia kampanii informacyjnych w celu podniesienia świadomości publicznej w zakresie praktyk gospodarowania odpadami i w zakresie dostępnej infrastruktury. Zauważa się jednak, że konieczne są ciągłe starania, aby zapewnić pełny udział społeczeństwa w celu zagwarantowania powodzenia zbiórki odpadów i ogólnego gospodarowania odpadami.

Ponadto Rumunia uzyskała na cztery lata odstępstwo od celów w zakresie ograniczenia ilości odpadów ulegających biodegradacji wysyłanych na składowiska i z tego powodu musi je spełnić dopiero do 2020 r.

50.

Komisja odnosi się do swojej odpowiedzi na uwagę 44 a).

52.

Komisja odnosi się do swojej odpowiedzi na uwagę 44 a).

W przepisach UE dotyczących odpadów nie obowiązywał jakiegokolwiek wymóg prawny dotyczący przyjęcia norm dla kompostu.

Ponadto Komisja rozważa określenie kryteriów utraty statusu odpadu w odniesieniu do odpadów ulegających biodegradacji.

Wspólna odpowiedź na uwagę 53 a) i b)

Komisja zgadza się, że zastosowanie instrumentów gospodarczych pomoże państwom członkowskim we wdrożeniu zasady „zanieczyszczający płaci” przewidzianej w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁷.

Wspomniane instrumenty gospodarcze pomogą państwom członkowskim w osiągnięciu celów ustalonych w Planie na rzecz zasobooszczędnej Europy (COM (2011) 571 final). Doświadczenie państw członkowskich, które osiągają najlepsze rezultaty, pokazało, że właściwe instrumenty gospodarcze są kluczowe dla poprawy ich wyników gospodarowania odpadami. Ich metoda na gospodarowanie odpadami jest prosta: uczynić pierwsze etapy hierarchii postępowania z odpadami bardziej atrakcyjnymi gospodarczo dla podmiotów zajmujących się składowiskami odpadów i korzystniejszymi dla obywateli, np. programy opłat proporcjonalnych do ilości wyrzucanych odpadów.

⁷ Z niedawnego badania (http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final_report_10042012.pdf) przeprowadzonego w imieniu Komisji wynika, że instrumenty gospodarcze (np. podatki od składowania, rozszerzona odpowiedzialność wytwórcy i programy opłat proporcjonalnych do ilości wyrzucanych odpadów) są kluczowe dla realizacji celów dotyczących recyklingu i skuteczne w tym zakresie.

ODPOWIEDZI KOMISJI

55.

Zgodnie z ramami regulacyjnymi funduszy strukturalnych nie istniało jakiegokolwiek zobowiązanie dotyczące przedstawiania przez państwa członkowskie informacji na temat takich instrumentów.

W okresach 2000–2006 i 2007–2013 prawodawca nie wprowadził żadnego mechanizmu uwarunkowań *ex ante* (przewidzianego obecnie na okres 2014–2020) jako wykonalnego instrumentu prawnego do finansowania w ramach polityki spójności, umożliwiającego odrzucenie projektu z powodu niewystarczających działań wspierających takich jak działania finansowe.

55. a)

W szczególności, w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów z 1975 r. nie przewidziano jakiegokolwiek wymogów dotyczących stosowania instrumentów gospodarczych. W dyrektywie ramowej w sprawie odpadów z 2008 r. stwierdzono jednak, że państwa członkowskie *mogą* opisać stosowanie instrumentów gospodarczych w swoich planach gospodarki odpadami.

56.

W aktach wykonawczych w sprawie polityki spójności nie istniał jakiegokolwiek szczególnie przepis prawny łączący finansowanie UE z przepisami dotyczącymi sprawozdań z wdrażania w ramach przepisów UE dotyczących odpadów.

Komisja zaproponowała uwarunkowania *ex ante* dla polityki spójności na lata 2014–2020. Jeżeli chodzi o gospodarowanie odpadami, w jednym z kryteriów określonych w uwarunkowaniu dotyczącym odpadów od państw członkowskich wymaga się przedstawienia planów gospodarki odpadami zgodnych z wymogami dyrektywy ramowej w sprawie odpadów z 2008 r., tak aby państwa te nie mogły już przedstawiać niekompletnych sprawozdań i jednocześnie korzystać z działań strukturalnych.

Wspólna odpowiedź na uwagi 57, 58 i 59

Zasada „zanieczyszczający płaci” jest brana pod uwagę przez Komisję w odniesieniu do Funduszu Spójności i dużych projektów poprzez włączenie taryf (opłat dla użytkowników) do obliczania stopy pomocy.

Przedmiotową zasadę należy stosować w połączeniu z „zasadą dostępności cenowej”. Jeżeli chodzi o projekty generujące dochody, przyznane stopy pomocy są oparte na zrównoważonym podejściu uwzględniającym szereg elementów, takich jak zasada „zanieczyszczający płaci”, przystępne cenowo taryfy i skuteczność, jako część analizy szerzej pojętych kosztów i korzyści, zgodnie z poradnikiem dotyczącym analizy kosztów i korzyści wydanym przez Komisję w 2002 r. i zaktualizowanym w 2008 r.

W dokumencie technicznym 1 dotyczącym stosowania zasady „zanieczyszczający płaci” wydanym w 1999 r. zachęca się do szerszego stosowania zasady poprzez zróżnicowanie stóp pomocy wspólnotowej, unikając jednocześnie ustanowienia niższych stóp pomocy w odniesieniu do państw członkowskich, które włączają zasadę „zanieczyszczający płaci” do działań współfinansowanych, a nie do państw członkowskich, które tego nie czynią. Zawierał on jedynie orientacyjne wskazówki. We wspomnianym dokumencie technicznym stwierdzono, że stosowanie tej zasady „musi być zgodne z celami spójności gospodarczej i społecznej”, że „jej wdrażanie powinno odbywać się stopniowo” oraz że „powinno się brać pod uwagę stopień społecznej akceptacji obciążania kosztami”. Wyraźnie podkreślono również, że „ważne jest więc, aby nie patrzeć na zasadę »zanieczyszczający płaci« w oderwaniu od innych czynników”. W związku z tym pozostawia to pewną możliwość dostosowania sugerowanej stopy pomocy do szczególnych warunków każdego projektu.

60.

W art. 14 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów wymaga się, aby koszty gospodarowania odpadami poniesione przez pierwotnego wytwórcę odpadów określano na szczeblu krajowym.

63.

Od państw członkowskich wymaga się przyjęcia programów zapobiegania powstawaniu odpadów do dnia 12 grudnia 2013 r. Ponadto kwestią zapobiegania powstawaniu odpadów zajmie się Komisja zgodnie z art. 9 dyrektywy ramowej dotyczącej odpadów stanowiącym, że do końca 2014 r. Komisja przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania w stosownych przypadkach wraz z załączonymi do nich wnioskami ustawodawczymi dotyczącymi między innymi ustanowienia celów na rok 2020 w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich segregowania.

Wspólna odpowiedź na uwagi 64 i 65

W ramach przetwarzania odpadów należy ograniczyć w największym możliwym stopniu negatywny wpływ odpadów na środowisko i zdrowie ludzkie oraz należy uczynić go zgodnym z zasadami efektywnego użytkowania zasobów. Komisja przyznaje, że kwestia pojęcia przetwarzania jest problemem systemowym wymagającym globalnego podejścia.

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

Komisja wszczęła przeciwko Włochom postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do wysyłania nieprzetworzonych odpadów na składowisko (które nie jest częścią próby objętej kontrolą przez Trybunał) i jest ono na etapie uzasadnionej opinii. Wspomniana powyżej sprawa o naruszenie może trafić do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w którym to przypadku Komisja spodziewa się, że Trybunał wyjaśni w orzeczeniu znaczenie pojęcia „przetwarzanie” określonego w dyrektywie w sprawie składowania odpadów.

Jeżeli sprawa nigdy nie trafi do Trybunału Sprawiedliwości, Komisja przewiduje odniesienie się do tej kwestii na poziomie technicznym wraz z państwami członkowskimi w ramach pierwszego etapu.

Wspólna odpowiedź na uwagi 66 i 67

Nie istnieją unijne zobowiązania prawne dotyczące ustanawiania norm dla kompostu przez państwa członkowskie, gdyż nie zostały one określone przez prawodawcę.

W komunikacie Komisji z 2010 r. ustalono przyszłe etapy gospodarowania bioodpadami w Unii Europejskiej – COM(2010) 235 final⁸.

68.

Komisja przyznaje, że kwestia kosztów zamknięcia i nadzoru poeksploatacyjnego jest problemem systemowym wymagającym globalnego podejścia. Komisja podejmuje dyskusję z państwami członkowskimi na poziomie technicznym.

⁸ W komunikacie tym stwierdzono, że „należy opracować normy dla kompostu i odpadu przefermentowanego, aby możliwy był swobodny obrót nimi na rynku wewnętrznym oraz aby można było zezwolić na ich stosowanie bez dalszego monitorowania i kontroli gleb, na których zostały wykorzystane” (s. 7), <http://ec.europa.eu/environment/waste/compost/developments.htm>. Najskuteczniejszym sposobem wprowadzenia takich norm może być procedura „utruty statusu odpadu” określona w ramowej dyrektywie w sprawie odpadów. Komisja rozpoczyna prace nad oceną podstawy technicznej ewentualnego wniosku. Normy dla kompostu są opracowywane w kontekście kryteriów utraty statusu odpadu (w stosownych przypadkach projekty techniczne są przygotowywane do przyjęcia w 2013 r.). Dalsze informacje o postępach są dostępne pod adresem: <http://susproc.jrc.ec.europa.eu/activities/waste/index.html>

69.

W ramach projektów współfinansowanych w zakresie polityki spójności Komisja nie była prawnie zobowiązana do sprawdzania odpowiedniości planów gospodarki odpadami i dokonania ich oceny pod względem merytorycznym lub nakazania włączenia działań wspierających podczas oceniania programów operacyjnych.

W momencie zatwierdzania i wdrażania projektów selektywna zbiórka nie stanowiła wymogu prawnego UE.

Komisja zaproponowała uwarunkowania *ex ante* dla polityki spójności na lata 2014–2020. Jeżeli chodzi o gospodarowanie odpadami, w jednym z kryteriów określonych w uwarunkowaniu dotyczącym odpadów od państw członkowskich wymaga się przedstawienia planów gospodarki odpadami zgodnych z wymogami dyrektywy ramowej w sprawie odpadów z 2008 r., tak aby państwa te nie mogły już przedstawiać niekompletnych sprawozdań i jednocześnie korzystać z działań strukturalnych.

Zgodnie z Planem działania na rzecz zasobooszczędnej Europy (COM(2011)571 final) Komisja opracuje politykę mającą na celu ograniczenie do minimum składowania odpadów przy jednoczesnym zwiększeniu współczynnika recyklingu. W tym celu za kluczowe dla osiągnięcia sukcesu uważa się wdrażanie instrumentów gospodarczych, np. podatku od składowania, systemów opłat proporcjonalnych do ilości wyrzucanych odpadów związanych z selektywną zbiórką odpadów.

Wspólna odpowiedź na uwagi 70 b) i c)

Zintegrowane podejścia krajowe/regionalne w zakresie gospodarowania odpadami są niezbędne, aby zwiększyć wydajność obiektów unieszkodliwiania odpadów.

71.

Komisja bada obecnie realizację celów w zakresie ograniczenia ilości odpadów wysyłanych na składowiska w ramach przypadków objętych systemem EU Pilot.

72.

Komisja przyznaje, że kwestia dotycząca ustanowienia zabezpieczenia finansowego na pokrycie kosztów zamknięcia i nadzoru poeksploatacyjnego jest problemem systemowym wymagającym globalnego podejścia.

Komisja podejmuje dyskusję z państwami członkowskimi na poziomie technicznym.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenie nr 1 b)

Uwarunkowanie *ex ante* dotyczące przepisów dyrektywy ramowej w sprawie odpadów zostało uwzględnione w zaproponowanym przez Komisję rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów⁹ na okres programowania na lata 2014–2020.

73.

Na poziomie regionalnym nie ustanowiono żadnych celów.

Komisja wprowadziła w 2010 r. jako nowe działanie gromadzenie regionalnych statystyk odpadów komunalnych na poziomie Unii Europejskiej.

Komisja stosuje ramy jakości ustanowione w odniesieniu do tworzenia rocznych statystyk odpadów komunalnych sporządzane od 1995 r.¹⁰

74. a)

W momencie przeprowadzenia kontroli unijna hierarchia gospodarowania odpadami wzmocniona zmienioną dyrektywą ramową w sprawie odpadów 2008/98/WE promującą zapobieganie jako najlepszą opcję gospodarowania odpadami nie była jeszcze prawnie wiążąca.

W okresie objętym kontrolą Trybunału (lata 2000–2009) ilość odpadów wytwarzanych na jednego mieszkańca kształtowała się następująco: w 16 państwach członkowskich wzrosła, w 9 – zmalała, a w 2 – pozostała bez zmian.

74. b)

W przepisach UE mających zastosowanie w okresie objętym kontrolą nie zawarto jakiegokolwiek wymogu prawnego dotyczącego selektywnej zbiórki. W dyrektywie ramowej w sprawie odpadów z 2008 r. od państw członkowskich wymaga się ustanowienia do 2015 r. selektywnej zbiórki przynajmniej dla papieru, szkła, metalu i tworzywa sztucznego. W prawnie wiążącej hierarchii postępowania z odpadami składowanie zajmuje najniższą pozycję w opcjach gospodarowania przetwarzaniem odpadów. Zgodnie z Planem działania na rzecz zasobooszczędnej Europy (COM(2011) 571 final) do 2020 r. należy ograniczyć składowanie odpadów do odpadów nienadających się do ponownego zastosowania i niepodlegających recyklingowi. Ponadto cele dotyczące składowania odpadów określa się na szczeblu krajowym, a nie regionalnym.

74.c)

Komisja wszczyna postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w każdym przypadku, w którym stwierdzi się występowanie takich nielegalnych praktyk.

Zalecenie nr 2 a)

Komisja popiera to zalecenie i zachęca państwa członkowskie do ustanawiania publicznych baz danych dotyczących gospodarowania odpadami. We wniosku Komisji przedstawiono ramy wspólnego systemu informacji o środowisku (SEIS)¹¹. Statystyki odpadów i wywodzące się z nich wskaźniki publikowane są na stronach internetowych Komisji¹².

Zalecenie nr 2 b)

W odniesieniu do odpadów komunalnych Komisja ustanowiła w 1995 r. system dobrowolnego gromadzenia i zestawiania danych na szczeblu krajowym oraz stosuje ramy jakości dla oficjalnych statystyk. W 2010 r. Komisja wprowadziła dobrowolny system tworzenia statystyk na szczeblu regionalnym.

Zalecenie nr 2 c)

Komisja zaproponowała uwarunkowanie *ex ante* dla polityki spójności na lata 2014–2020. Jeżeli chodzi o gospodarowanie odpadami, w jednym z kryteriów określonych w uwarunkowaniu dotyczącym odpadów od państw członkowskich wymaga się podjęcia niezbędnych działań, aby zrealizować cele na 2020 r. zgodnie z wymogami dyrektywy ramowej w sprawie odpadów.

75.

Komisja zgadza się z Trybunałem, że działania wspierające stanowią pomoc w zwiększaniu skuteczności finansowania UE. W okresach 2000–2006 i 2007–2013 nie wprowadzono żadnego mechanizmu uwarunkowań *ex ante* jako wykonalnego instrumentu prawnego do finansowania w ramach polityki spójności, umożliwiającego wezwanie do udzielenia szczegółowych informacji w zakresie tych działań lub odrzucenie projektu z powodu niewystarczających działań wspierających.

76.

W latach 2000–2006 Komisja nie była prawnie zobowiązana do nakazania włączenia działań wspierających.

⁹ COM(2011) 615 final/2 z dnia 6 października 2011 r., zmieniony dnia 14 marca 2012 r. i dnia 11 września 2012 r.

¹⁰ <http://ec.europa.eu/eurostat/waste>

¹¹ <http://ec.europa.eu/environment/seis>

¹² <http://ec.europa.eu/eurostat/waste>

ODPOWIEDZI KOMISJI

76. b)

Cele w zakresie ograniczenia ilości odpadów ulegających biodegradacji określone w dyrektywie w sprawie składowania odpadów mają zastosowanie na szczeblu krajowym, a nie na regionalnym.

76. c)

Na poziomie UE nie istnieją żadne zobowiązania prawne dotyczące ustanawiania norm dla kompostu na szczeblu krajowym.

Wspólna odpowiedź na uwagi 76 d) i e)

Komisja zgadza się, że zastosowanie instrumentów gospodarczych pomoże państwom członkowskim we wdrożeniu zasady „zanieczyszczający płaci” przewidzianej w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹³.

Zasadę „zanieczyszczający płaci” stosuje się w związku z „zasadą dostępności cenowej”. Przyznane poziomy współfinansowania opierają się na zrównoważonym podejściu uwzględniającym obie zasady, co może prowadzić do zróżnicowanych stawek wsparcia finansowego.

Zalecenie nr 3 a) (ii)

Od 2015 r. selektywna zbiórka stanie się zobowiązaniem prawnym w odniesieniu do szeregu strumieni odpadów (z wyjątkiem odpadów ulegających biodegradacji).

Zalecenie nr 3 a) (iii)

Zgodnie z Planem działania na rzecz zasobooszczędnej Europy (COM(2011) 571 final) Komisja opracuje politykę mającą na celu ograniczenie do minimum składowania odpadów przy jednoczesnym zwiększeniu współczynnika recyklingu. W tym celu za kluczowe dla osiągnięcia sukcesu uważa się wdrażanie instrumentów gospodarczych, np. podatku od składowania, systemów opłat proporcjonalnych do ilości wyrzucanych odpadów związanych z selektywną zbiórką odpadów.

Zalecenie nr 3 b) i)

Komisja zaproponowała uwarunkowania *ex ante* dla polityki spójności na lata 2014–2020. Jeżeli chodzi o gospodarowanie odpadami, w jednym z kryteriów określonych w uwarunkowaniu dotyczącym odpadów od państw członkowskich wymaga się opracowania planów zapobiegania powstawaniu odpadów zgodnie z wymogami art. 29 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów z 2008 r.

¹³ Z niedawnego badania (http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final_report_10042012.pdf) przeprowadzonego w imieniu Komisji wynika, że instrumenty gospodarcze (np. podatki od składowania, rozszerzona odpowiedzialność wytwórcy i programy opłat proporcjonalnych do ilości wyrzucanych odpadów) są kluczowe dla realizacji celów dotyczących recyklingu i skuteczne w tym zakresie.

Zalecenie nr 3 b) (ii)

Komisja stosuje obecnie zasadę „zanieczyszczający płaci” oraz obniżone stawki wsparcia finansowego, wykorzystując kompleksowe podejście, w którym uwzględnia się dostępność cenową i skuteczność.

77. a)

W przepisach UE dotyczących odpadów nie określono żadnych celów w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów. Do dnia 12 grudnia 2013 r. państwa członkowskie opracują programy zapobiegania powstawaniu odpadów zawierające środki służące zapobieganiu powstawaniu odpadów, których przykłady zamieszczono w załączniku IV do dyrektywy ramowej w sprawie odpadów z 2008 r.

77. c)

Nie istnieją unijne zobowiązania prawne dotyczące ustanawiania norm dla kompostu przez państwa członkowskie, gdyż nie zostały one określone przez prawodawcę¹⁴.

Ponadto Komisja rozważy określenie kryteriów utraty statusu odpadu w odniesieniu do odpadów ulegających biodegradacji.

77. d)

Komisja przyznaje, że kwestia dotycząca ustanowienia zabezpieczenia finansowego na pokrycie kosztów zamknięcia i nadzoru poeksploatacyjnego jest problemem systemowym wymagającym globalnego podejścia.

Komisja podejmie dyskusję z państwami członkowskimi na poziomie technicznym.

¹⁴ Zob. komunikat Komisji z 2010 r. dotyczący przyszłego gospodarowania bioodpadami w Unii Europejskiej – COM(2010) 235 final (dostępny pod adresem: <http://ec.europa.eu/environment/waste/compost/developments.htm>). Komisja opracowała wytyczne dotyczące stosowania myślenia opartego na cyklu życia w gospodarce bioodpadami, zob. <http://lct.jrc.ec.europa.eu/pdf-directory/D4A-Guidance-on-LCT-LCA-applied-to-BIO-WASTE-Management-Final-ONLINE.pdf>.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenie 4 a)

Do końca 2014 r. Komisja przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie¹⁵ sprawozdania w stosownych przypadkach wraz z załączonymi do nich wnioskami ustawodawczymi dotyczącymi między innymi ustanowienia celów na rok 2020 w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i segregowania ich. Komisja zaproponowała cele w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów, aby dokonać rewizji dyrektywy ramowej w sprawie odpadów z 2008 r.; nie osiągnięto jednak porozumienia w ramach procedury współdecyzji.

Zalecenie 4 b)

Komisja wszczęła przeciwko Włochom postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do wysyłania nieprzetworzonych odpadów na składowisko (które nie jest częścią próby objętej kontrolą przez Trybunał) i jest ono na etapie uzasadnionej opinii. Wspomniana powyżej sprawa o naruszenie może trafić do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w którym to przypadku Komisja spodziewa się, że Trybunał wyjaśni w orzeczeniu znaczenie pojęcia „przetwarzanie” określonego w dyrektywie dotyczącej składowania odpadów.

Jeżeli sprawa nigdy nie trafi do Trybunału, Komisja przewiduje odniesienie się do tej kwestii na poziomie technicznym wraz z państwami członkowskimi w ramach pierwszego etapu.

Zalecenie 4 c)

Komisja rozważa opracowanie kryteriów utraty statusu odpadu w odniesieniu do odpadów ulegających biodegradacji.

Zalecenie 4 d)

Komisja przyznaje, że kwestia dotycząca ustanowienia zabezpieczenia finansowego na pokrycie kosztów zamknięcia i nadzoru poeksploatacyjnego jest problemem systemowym wymagającym globalnego podejścia.

Komisja podejmie dyskusję z państwami członkowskimi na poziomie technicznym.

¹⁵ Zgodnie z art. 9 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów.

Europejski Trybunał Obrachunkowy

Sprawozdanie specjalne nr 20/2012

Czy finansowanie w ramach działań strukturalnych projektów dotyczących infrastruktury gospodarowania odpadami komunalnymi skutecznie pomaga państwom członkowskim osiągać cele polityki UE w zakresie gospodarowania odpadami?

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej

2012 — 66 str. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-016-2

doi:10.2865/4322

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- w przedstawicielstwach i delegaturach Unii Europejskiej (dane kontaktowe można uzyskać pod adresem <http://ec.europa.eu> lub wysyłając faks pod numer +352 2929-42758)

Publikacje płatne:

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

Płatne subskrypcje (np. *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, zbiory orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej):

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej (http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm)

ODPADY KOMUNALNE, JEŚLI NIE SĄ WŁAŚCIWIE ZBIERANE, PRZETWARZANE I UNIESZKODLIWIANE, MOGĄ NEGATYWNIE ODDZIAŁYWAĆ NA ŚRODOWISKO. DLATEGO TEŻ W DRODZE DYREKTYW WPROWADZONO W UE WSPÓLNE NORMY I CELE, UE PONADTO WSPÓŁFINANSUJE INFRASTRUKTURĘ GOSPODAROWANIA ODPADAMI W WYBRANYCH REGIONACH. W PRZEDSTAWIONYM SPRAWOZDANIU TRYBUNAŁ ZBADAŁ, CZY TE INWESTYCJE W INFRASTRUKTURĘ BYŁY SKUTECZNE ORAZ CZY PRZYCZYNIŁY SIĘ DO OSIĄGNIĘCIA CELÓW UNIJNEJ POLITYKI W DZIEDZINIE ODPADÓW.



EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

ISBN 978-92-9241-016-2



9 789292 410162