

KLUCZOWE PROBLEMY ZARZĄDZANIA USŁUGAMI W ZAKRESIE GOSPODARKI ODPADAMI

Wstęp. Prawne i techniczne problemy zarządzania gospodarką odpadami. Programy gospodarki odpadami jako strategia postępowania. Wnioski.

1. Wstęp

Przepisy prawa polskiego dotyczące gospodarki odpadami odzwierciedlają niemalże wszystkie uregulowania unijne. Jednak prowadzenie właściwej gospodarki odpadami wymaga jeszcze odpowiednich planów. Przy tworzeniu i ocenie owych programów zasadniczy wpływ będą miały ustawy o odpadach, ochronie środowiska, opakowaniach oraz utrzymaniu czystości i porządku w gminie, ponadto - szereg rozporządzeń dotyczących gospodarowania odpadami.

Tworzone plany gospodarki odpadami powinny spełniać równocześnie wymagania stawiane przez przepisy prawa polskiego i dyrektywy unijne. Pociągnie to za sobą właściwe skutki nie tylko ekologiczne, ale również techniczne, ekonomiczne i społeczne.

2. Prawne i techniczne problemy zarządzania gospodarką odpadami

Zapisy Dyrektywy 75/442/EC, zwanej również ramową lub strategiczną, a stanowiącej podstawowy akt prawny Unii Europejskiej w zakresie gospodarki odpadami, wytyczają następujące zadania:

- priorytetem są działania zapobiegające powstawaniu odpadów - przez rozwijanie czystych technologii o oszczędnym gospodarowaniu zasobami naturalnymi oraz produkcję towarów w taki sposób, aby ich zastosowanie lub końcowe usuwanie miało minimalny wpływ na zwiększenie ilości i szkodliwości odpadów;
- należy dążyć do zagospodarowania powstałych odpadów przez odzysk materiałów, powtórne wykorzystanie, regenerację lub w inny sposób pozwalający na przetwarzanie surowców wtórnych;
- należy wykorzystywać odpady jako niekonwencjonalne źródło energii;
- należy zobowiązywać organa władzy do przygotowywania planów gospodarki odpadami.

Zapisy tej dyrektywy ujęte są w ustawie o odpadach i prawie Ochrona środowiska.

Ustawa „opakowaniowa” wskazuje na zagrożenia, jakie niesie ze sobą używanie opakowań i powstawanie odpadów opakowaniowych. Gospodarka opakowaniami powinna się opierać na:

- powstawaniu jak najmniejszych ilości odpadów opakowaniowych;
- promowaniu opakowań zwrrotnych, przeznaczonych do wielokrotnego użytku;
- odzyskiwaniu surowców i energii z odpadów opakowaniowych;
- wtórnym przetwarzaniu odzyskanych surowców.

W ustawie „opakowaniowej” podkreślana jest konieczność aktywności władz lokalnych, przemysłu i konsumentów. Powstałe odpady powinny być racjonalnie wykorzystywane poprzez wtórne przetwarzanie, spalanie (i spożytkowywanie ciepła ze spalin) oraz kompostowanie.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminie nakłada na mieszkańców obowiązek usuwania odpadów i dokumentowania tej działalności. Z kolei obowiązkiem gminy jest zapewnienie

¹ Zbigniew Grabowski - doktor ekonomii, specjalista w dziedzinie gospodarowania odpadami w Polsce i za granicą, ekspert zespołu doradczego przy prezydencie Krakowa, członek komisji NFOŚiGW oraz wojewódzkiej Rady Ochrony Środowiska.

budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji oraz urządzeń do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Instalacje te powinny być uwzględniane w gminnych planach gospodarki odpadami lub w planach powiatowych. Wielkość instalacji do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów zależy od ilości dostarczanych odpadów. Zgodnie z ustawą o odpadach, sposób i miejsce odzysku lub unieszkodliwiania określa posiadacz, którym właściwie jest wywoźnik odpadów.

Budowa instalacji (na ogół jest to składowisko z sortownią i kompostownią) wymaga dostarczenia odpowiedniej do jej przepustowości masy odpadów. Tymczasem w wielu gminach, prócz przedsiębiorstw komunalnych, funkcjonują inne podmioty gospodarcze, które nie mają obowiązku dostarczania odpadów do gminnych instalacji. Rodzi się więc trudność w projektowaniu wielkości urządzeń (ustawodawca nałożył na gminę obowiązki, nie dając odpowiednich instrumentów do ich wykonania).

Jest co prawda w noweli ustawy zapis, który mówi: zezwolenie na zbieranie i transport odpadów komunalnych lub opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych powinno określać dodatkowo miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych lub nieczystości ciekłych, lecz sporo zezwoleń zostało wydanych wcześniej na czas nieokreślony lub co najmniej na 10 lat, zatem do momentu upływu ich ważności gminy nie mogą nakazać dostarczania odpadów do własnego systemu unieszkodliwiania. Pewne rozwiązanie stanowiłoby wprowadzenie, w drodze referendum, „podatku śmieciowego”, ale nie wiadomo, czy byłby to krok o właściwej skuteczności.

Przepisy prawa umożliwiają budowę prywatnych składowisk, jednak nie wszystkie problemy związane z prowadzeniem takiej działalności zostały rozwiązane. Ustawa o odpadach stanowi, że cena za przyjęcie odpadów powinna uwzględniać koszt budowy, eksploatacji, zamknięcia, rekultywacji oraz monitoringu składowiska przez 30 lat. Tymczasem nie stworzono instrumentów prawnych zezwalających na pobieranie opłaty gwarancyjnej, by rekultywować i monitorować składowisko po jego wypełnieniu. Grozi to, w przypadku ogłoszenia upadłości przez prywatnego przedsiębiorcę (tuż po wypełnieniu odpadami składowiska), że obowiązek zamknięcia, rekultywacji i monitoringu spadnie na gminę.

Dyrektywa unijna w sprawie ziemnych składowisk odpadów (91/31/EEC) wskazuje na konieczność działań powodujących stopniową redukcję masy odpadów komunalnych podlegających biodegradacji. Powinno to następować w trzech etapach (brak jest takiego zapisu w polskim ustawodawstwie):

- najpóźniej do 5 lat - zmniejszenie do 75% deponowanej masy odpadów biologicznych liczonych w stosunku do udziałów z roku 1995;
- najpóźniej do 8 lat - zmniejszenie do 50% deponowanej masy odpadów biologicznych liczonych w stosunku do udziałów z roku 1995;
- najpóźniej do 15 lat - zmniejszenie do 35% deponowanej masy odpadów biologicznych liczonych w stosunku do udziałów z roku 1995.

Wdrażanie dyrektywy składowiskowej w zakresie zmniejszania udziału biomasy w odpadach komunalnych oznacza, że należy w strategiach i programach gospodarki odpadami uwzględniać zarówno kompostowanie i metanizację masy organicznej, jak i jej spalanie. Są to bowiem jedyne metody zmniejszające udział substancji organicznej deponowanej na składowiskach.

Działania te mają ułatwić eksploatację składowiska, wydłużyć jej czas, a także zmniejszyć emisję metanu do atmosfery. Wymagane redukcje odpadów organicznych będą trudne do przeprowadzenia w polskich rejonach wiejskich (gdzie biomasa wykorzystywana jest często dla własnych celów), jak również w małych miastach o strukturze odpadów podobnej do wiejskiej. Czym innym jest bowiem w odpadach dużego miasta obniżenie ilości biomasy sięgającej około 50 % do poziomu 7,5 % w trzecim etapie wdrażania, a czym innym (znacznie trudniejszym) - zmniejszenie w małym mieście ilości biomasy z 20 % do 7 %.

Będzie to problem istotny zarówno z ekonomicznego, jak i ekologicznego punktu widzenia. Właściwości odpadów z niskim udziałem biomasy i substancji organicznej nie sprzyjają żadnej z metod ich wykorzystania. Koszt całorocznego przetwarzania bioodpadów na kompost jest

w stosunku do możliwości jego zbycia wysoki. W związku z niskim udziałem substancji palnych i dużą wilgotnością, spalanie odpadów komunalnych z małych jednostek osadniczych jest nieekonomiczne, a nawet niemożliwe. Dlatego też, między innymi z wyżej podanych powodów, od ponad 9 lat występują kłopoty z przyjęciem dyrektywy o składowiskach. Ostatnio pojawiła się nowa interpretacja pojęcia „składowania reszty”, przez które rozumie się pozostałość po wstępnych operacjach unieszkodliwiania oraz odzysku materiałowego.

Rozporządzenie dotyczące lokalizacji, budowy i eksploatacji składowisk nakłada również konieczność działań zmierzających do minimalizowania wpływu gazu wysypiskowego na środowisko, nakazując odgazowywanie wszystkich składowisk, na których deponuje się odpady podlegające biodegradacji. Ujęty gaz musi zostać oczyszczony i wykorzystany. Jeśli wydzielającego się gazu nie można wykorzystać w celu wytwarzania energii, musi on zostać spalony w pochodni.

Jednak z powodu wątpliwej redukcji biomasy należy się zastanowić nad ujmowaniem i spalaniem gazu wysypiskowego w małych, gminnych składowiskach. Wydaje się, że wymóg odgazowywania i wykorzystania gazu powinien dotyczyć tylko dużych, obecnie eksploatowanych składowisk. W momencie pełnego wdrożenia dyrektywy (po 15 latach) znacząco zmaleje udział substancji organicznych i tym samym ilość wydzielającego się gazu. Wtedy, być może, przestanie istnieć problem spalania.

Konieczność modernizacji obecnie eksploatowanych składowisk w ciągu 8 lat wymusi na gminach podjęcie współpracy mającej na celu opuszczanie składowisk nieodpowiednich ze względów ekonomicznych (szybki czas wypełnienia, nakłady) i unowocześnianie wspólnych obiektów posiadających perspektywę dłuższego okresu deponowania odpadów.

Zgodnie z obowiązującą ustawą o odpadach, jak również z dyrektywą ramową 75/444 /EC, w których wskazano podstawowe działania dotyczące gospodarki odpadami, prawidłowo zbudowany system takiej gospodarki powinien się składać z wszystkich elementów wymienionych przez wspomniane akty prawne. Powinien więc zmierzać do zagospodarowania powstających odpadów przez odzysk materiałów, powtórne ich wykorzystanie, regenerację lub inny sposób pozwalający na odzysk surowców wtórnych i wykorzystanie odpadów jako niekonwencjonalnego źródła energii.

Z tego wynika, że program gospodarki odpadami musi obejmować wszystkie elementy związane z ich utylizacją i unieszkodliwianiem. Powtórzmy: prowadzenie racjonalnej gospodarki odpadami nie polega tylko na prostym deponowaniu, lecz także na prowadzeniu selektywnej zbiórki dla stworzenia pewnych (dość dokładnie określonych) warunków technicznych i technologicznych, kompostowaniu albo spalaniu.

3. Programy gospodarowania odpadami jako strategia postępowania

Optymalne rozwiązanie problemu gospodarowania odpadami gwarantują przede wszystkim długoterminowe programy realizacyjne - wdrażane sukcesywnie i z dużą konsekwencją, które powinny określać:

- obszar objęty wspólnym systemem gospodarowania odpadami;
- ilość i skład odpadów oraz prognozę zmian dla okresu amortyzacji;
- rodzaj odpadów objętych wspólnym systemem usuwania i unieszkodliwiania;
- techniki gromadzenia, wywozu i unieszkodliwiania z fazami zmian wynikających ze zmian ilości i składu odpadów;
- ogólne zasady realizacji inwestycji oraz formy eksploatacji.

Systemowy program gospodarowania odpadami powinien być przygotowany na okres 15-20 lat z rozbiem na poszczególne etapy realizacji. Program docelowy powinien być określony kompleksowo z uwzględnieniem wszystkich działań, które są niezbędne do jego wdrożenia. W szczególności dotyczy to:

- przygotowania koniecznych regulacji prawnych w ujęciu lokalnym (np. gminnego regulaminu gospodarki odpadami albo programu gospodarki odpadami dla zakładów przemysłowych);
- niezbędnych inicjatyw organizacyjnych zarówno na poziomie zarządzania, jak i eksploatacji systemu gospodarowania odpadami;

- programu podstawowej edukacji publicznej;
- inwestycji wraz z harmonogramem realizacji oraz przewidywanymi nakładami.

Wiele przesłanek przemawia za celowością prowadzenia gospodarki odpadami komunalnymi i przemysłowymi o zasięgu bądź terytorialnym, bądź demograficznym czy też ilościowym. Decydujące o tym kryteria mają zarówno charakter ekonomiczny, jak i dotyczący ochrony środowiska.

Do względów ekonomicznych należy zaliczyć między innymi:

- przygotowania zmniejszenie kosztów inwestycyjnych budowy obiektów;
- zmniejszenie kosztów eksploatacyjnych;
- zmniejszenie kosztów monitoringu;
- efektywniejsze wykorzystanie obiektów;
- efektywniejsze wykorzystanie elementów infrastruktury cząstkowej.

Natomiast względy ochrony środowiska to:

- możliwość zastosowania wyżej zaawansowanych technicznie zabezpieczeń środowiska przed migracją zanieczyszczeń;
- łatwiejsza kontrola stanu środowiska (monitoring);
- lepsze gospodarowanie terenem pod budowę zakładów unieszkodliwiania odpadów na obszarze objętym działaniem systemu;
- możliwość wprowadzenia selektywnej zbiórki odpadów.

Postępowanie z odpadami komunalnymi należy traktować jako strategię (ogólny kierunek ich zagospodarowywania w regionie). Opracowanie planu gospodarki odpadami wymaga dokładnego rozpoznania, inwentaryzacji i szczegółowej charakterystyki regionu - wraz z potencjalnymi źródłami powstawania odpadów stałych na całym rozpatrywanym terenie. W charakterystyce należy zwrócić szczególną uwagę na aktualny stan gospodarki odpadami, a więc: organizację systemu, sposób gromadzenia, odbioru i transportu odpadów, opłaty za wywóz i składowanie, a także sposób unieszkodliwiania odpadów.

Dla wielu gmin tworzone obecnie plany są pierwszą próbą uporządkowania gospodarki odpadami. Ustawa zakłada, że po dwóch latach funkcjonowania należy zrobić przegląd planu, który może ulec korekcie. Natomiast podlega aktualizacji nie rzadziej niż co cztery lata.

2. Wnioski

- Ustawa o odpadach narzuca konieczność tworzenia planów gospodarki odpadami. Plany takie powinny być zgodne z obowiązującymi aktualnie w Polsce przepisami oraz z dyrektywami Unii Europejskiej. W przypadku braków (luk) polskiego prawodawstwa należy tworzyć programy zgodne z dyrektywami Unii.
- Każdy plan powinien wskazywać ogólny kierunek postępowania z odpadami, czyli strategię - bez wprowadzania szczegółowych rozwiązań i narzucania gotowych scenariuszy postępowania. Tym samym plan przyjęty jako strategia może ulegać zmianom i weryfikacji w wyniku zmieniających się regionalnych warunków jego funkcjonowania.
- Tworzone plany gospodarki odpadami powinny spełniać wymagania środowiskowe stawiane przez przepisy prawa. Spełnienie tych wymogów pociąga za sobą skutki techniczne, technologiczne, ekonomiczne i społeczne.
- Przepisy prawa w gospodarce odpadami wpływają nie tylko na rozwiązania jakościowe (budowa składowisk), ale również ilościowe (ściśle określenie zmniejszenia strumienia bioodpadów w horyzoncie czasowym oraz ściśle określenie redukcji odpadów opakowaniowych w recyklingu zarówno materiałowym, jak i energetycznym).
- Konsekwencją zmniejszenia ilości odpadów jest budowa infrastruktury gospodarki odpadami: punktów segregacji oraz wykorzystania odpadów (kompostownie, spalarnie, zakłady przeróbki tworzyw sztucznych, recyklingu akumulatorów itp.).
- Konieczność kompleksowego rozwiązywania problemu odpadów powinna skłaniać samorządy do tworzenia międzygminnych programów gospodarki odpadami.

