

Przeciąganie odpadowej liny

Dyskusja na temat projektu rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, przygotowanego przez Ministerstwo Środowiska, kolejny raz dowodzi znaczących rozbieżności stanowisk poszczególnych interesariuszy systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

Na początku lipca bieżącego roku Ministerstwo Środowiska opublikowało na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji oficjalny projekt rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów. Projekt ten zakłada ujednoczenie podstawowych zasad prowadzenia przez gminy selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.

Podstawą jego wydania jest art. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi, iż minister właściwy do spraw środowiska może określić w drodze rozporządzenia:

- 1) szczegółowy sposób selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów oraz kiedy wymóg selektywnego zbierania uważa się za spełniony,
- 2) odpady komunalne podlegające obowiązkowi selektywnego zbierania spośród wskazanych w art. 3b ust. 1 i art. 3c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Kieruje się przy tym potrzebą ujednoczenia wymagań w zakresie zbierania i odbierania odpadów komunalnych oraz uzyskania wymaganych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami odpadów komunalnych oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych przekazywanych do składowania.

Projekt ten został szczegółowo omówiony w sierpniowym wydaniu „Przeglądu Komunalnego” (M. Kiełbus, *Standardyzacja selektywnej zbiórki odpadów komunalnych – szansa czy zagrożenie?*).

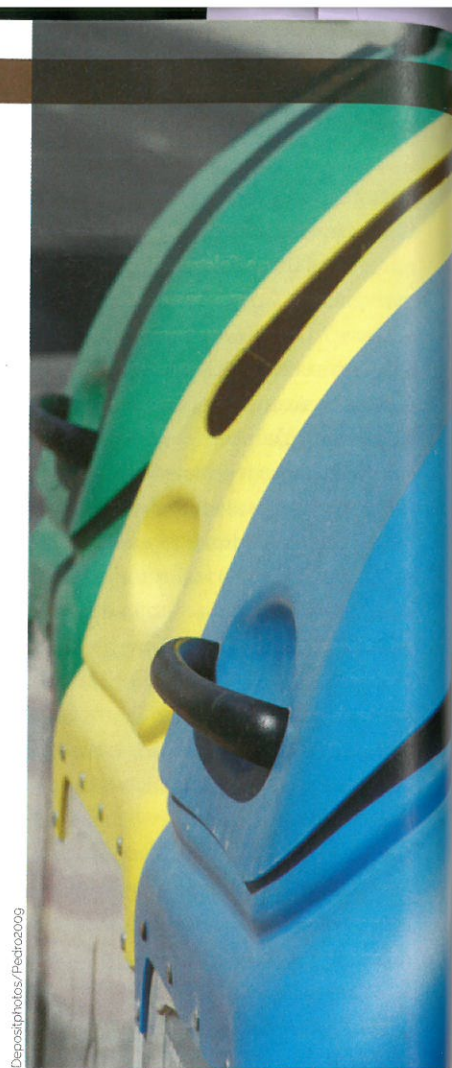
Projekt rozporządzenia wzbudził emocje niemal wszystkich uczestników

systemu gospodarki odpadami komunalnymi, o czym najlepiej świadczyć mogą liczne stanowiska zgłoszone w toku nadal trwających (wg stanu na dzień 11 sierpnia 2016 r.) konsultacji społecznych. Opinie prezentowane przez poszczególnych interesariuszy systemu wskazują na istotne różnice pomiędzy nimi, dotyczące nie tylko samego projektu rozporządzenia, ale także globalnego postrzegania systemu. Z jednej strony można spotkać stanowiska w pełni popierające zaproponowane rozwiązania (np. stanowisko Fundacji RECAL), z drugiej zaś stanowiska w całości je negujące (np. stanowisko Związku Pracodawców Gospodarki Odpadami).

Warto więc przyjrzeć się poszczególnym argumentom i stanowiskom prezentowanym w związku z przedmiotowym projektem w kwestiach zarówno zasadniczych, jak i technicznych.

Spór o pryncypia

Projekt rozporządzenia spotkał się z jednoznacznym poparciem szeregu organizacji pozarządowych, które uznają je za „niezbędny element wpływający na ilość i jakość zbieranych przez gminy odpadów, w tym odpadów opakowaniowych. W dłuższej perspektywie przyczyni się też ono do zmniejszenia kosztów funkcjonowania całego systemu gospodarki odpadami komunalnymi dzięki ograniczeniu strumienia odpadów komunalnych, dla których koszt należytego przetworzenia jest największy” (stanowisko Związku Pracodawców Przemysłu Opakowań i Produktów Opakowaniowych EKO-PAK; patrz także stanowisko Konfederacji



Depositphotos/Rebecca009

Lewiatan, Związku Pracodawców Polskie Szkło). Część z nich, pomimo poparcia, co do zasady, przedłożonego projektu rozporządzenia zgłosiła pewne uwagi o charakterze technicznym (o czym szerzej w dalszej części artykułu).

Równie liczne wydają się być jednak głosy zdecydowanej krytyki pod adresem Ministerstwa Środowiska. Płyną one ze strony nie tylko środowisk samorządowych, ale także organizacji branżowych do niedawna będących w ostrym sporze merytorycznym ze stroną samorządową w sprawie tzw. zamówień in house. W ocenie Związku Pracodawców Gospodarki Odpadami (ZPGO) przedmiotowe rozporządzenie „będzie kolejnym krokiem na rzecz przerzucenia na gminy i ich mieszkańców obowiązków, które powinny spoczywać na profesjonalnie działających regionalnych instalacjach do przetwarzania odpadów komunalnych. Zadaniem gminy winna być zaś kontrola odbioru i przetwarzania odpadów z jej terenu”. Zdaniem ZPGO, projekt rozporządzenia błędnie pomija specyfikę poszczególnych gmin, tworząc kazuistyczne rozwiązania trudne czy wręcz niemożliwe do faktycznego wdrożenia. W konsekwencji wpłynie

to na koszty funkcjonowania systemu. W podobnym kierunku zmierzają uwagi szeregu jednostek samorządu terytorialnego, które także akcentują rolę w systemie RIPOK-ów (por. stanowisko prezydenta miasta Sosnowiec). W opinii szeregu gmin przedłożony projekt jest „niepotrzebną nadregulacją prawną” i „nie ma (...) potrzeby wprowadzania centralnego, jedynie słusznego modelu, a sposób osiągnięcia celu, jakim jest odpowiedni poziom odzysku, należy pozostawić gminom” (por. stanowisko burmistrza Kamiennej Góry).

Projekt rozporządzenia spotkał się także z negatywną opinią ogólnopolskich organizacji zrzeszających jednostki samorządu terytorialnego. W ocenie zarówno Związku Gmin Wiejskich RP, jak i Związku Miast Polskich (wyrażonej na posiedzeniu Zarządu w Sokołowie Podlaskim) należy pozostawić gminom swobodę w określaniu sposobów osiągania celów wyznaczonych przez ustawodawcę, pozwalającą na uwzględnienie uwarunkowań lokalnych.

Pomijając nawet te skrajne poglądy, należy zwrócić uwagę na brak jednolitości stanowisk w zakresie zakresu ewentualnego rozporządzenia. W szczególności za sporne uznać należy określenie ilości frakcji podlegających odrębnej zbiórce „u źródła”.

Z jednej strony spotkać można akceptację zaproponowanego modelu, z drugiej zaś wnioski o jego poszerzenie (np. o odrębne zbieranie szkła kolorowego i bezbarwnego – por. stanowisko Związku Pracodawców Polskie Szkło; wydzielenie frakcji popiołów i żużli – por. stanowisko Pracodawców RP) lub ograniczenie (np. poprzez obligatoryjne połączenie zbierania odpadów z metali i tworzyw sztucznych – por. stanowisko Polskiej Izby Gospodarki Odpadami; poprzez łączne zbieranie papieru wraz z metalami i tworzywami sztucznymi – por. stanowisko Krajowej Izby Gospodarki Odpadami). Zdaniem niektórych podmiotów, wprowadzenie zbyt dużej ilości frakcji zbieranych odrębnie może przyczynić się do rezygnacji z selektywnej zbiórki na rzecz zbierania odpadów w sposób nieselektywny, co przyniesie skutki odwrotne od zakładanych.

W szeregu stanowisk akcentuje się dodatkowo problem określenia kryte-



Na początku lipca bieżącego roku Ministerstwo Środowiska opublikowało na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji oficjalny projekt rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów. Projekt ten zakłada ujednoczenie podstawowych zasad prowadzenia przez gminy selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.

riów umożliwiającymi stwierdzenie, kiedy obowiązek selektywnej zbiórki odpadów komunalnych jest spełniony. Podkreśla się, iż zaproponowane w projekcie rozporządzenia rozwiązanie odnoszące się do weryfikacji tego zagadnienia na poziomie gminy jest nieprecyzyjne i niewystarczające, zaś przepisy powinny odnosić się do selektywnej zbiórki na poziomie konkretnego właściciela nieruchomości (por. stanowisko Polskiej Izby Gospodarki Odpadami). W przeciwnym wypadku selektywna zbiórka może mieć charakter pozorny, zaś gminy w dalszym ciągu będą się borykać z problemami w egzekucji wynikających z przepisów prawa obowiązków.

Jednym z najczęściej zgłaszanych problemów natury systemowej jest także określenie terminu wejścia w życie nowych rozwiązań. Także w tym zakresie prezentowane są skrajnie rozbieżne stanowiska. Postuluje się z jednej strony o możliwie szybkie wdrożenie nowych rozwiązań, z drugiej zaś o wprowadzenie realnych okresów przejściowych uwzględniających funkcjonujące obecnie rozwiązania, w tym zawarte umowy na odbiór odpadów komunalnych, oraz czas niezbędny do przeprowadzenia koniecznych działań informacyjno-edukacyjnych (por. stanowisko prezydenta Bydgoszczy i stanowisko Związku Gmin Wiejskich RP).

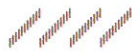
Wśród uwag o charakterze systemowym należy także podnieść uwagi Związku Gmin Wiejskich RP dotyczące konieczności uwzględnienia specyfiki obszarów wiejskich, w szczególności w zakresie zbiórki odpadów biodegradowalnych. Odpady te – zdaniem ZGW RP – winny być odbierane fakultatywnie od

podmiotów, które nie prowadzą ich samodzielnego kompostowania, co z kolei powinno być powiązane z systemem ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz systemem sprawozdawczym.

W niektórych stanowiskach dodatkowo wskazuje się, iż obecny projekt wykracza poza zakres delegacji ustawowej w zakresie regulowania wymagań dotyczących pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych (por. stanowisko Rządowego Centrum Legislacji).

Diabeł tkwi w szczegółach

Oprócz licznych uwag o charakterze systemowym wskazywano także na szereg zagadnień o charakterze technicznym. Wśród nich najczęściej podnoszona była kwestia określenia sposobu zbierania odpadów biodegradowalnych, w tym kolorystyki pojemników i worków przeznaczonych na tę frakcję odpadów. Wskazuje się także na konieczność doprecyzowania sposobu ich zbiórki – postuluje się z jednej strony o ich zbieranie wyłącznie w specjalnie przeznaczonych do tego pojemnikach (por. uwagi Krzysztofa Krauze), z drugiej zaś o wprowadzenie obowiązku stosowania specjalnych worków o charakterze biodegradowalnym (por. stanowisko Polskiej Izby Gospodarki Odpadami). Wskazuje się także na brak konsekwencji w określaniu kolorystyki pojemników w przypadku braku decyzji konkretnej rady gminy o łącznym zbieraniu metali i odpadów z tworzyw sztucznych, co w praktyce wydaje się być jednak rozwiązaniem mało prawdopodobnym.



Należy zwrócić uwagę na brak jednolitości stanowisk w zakresie zakresu ewentualnego rozporządzenia. W szczególności za sporne uznać należy określenie ilości frakcji podlegających odrębnej zbiórce „u źródła”.

W zakresie kolorystyki pojemników ciekawostką może być stanowisko Ministerstwa Zdrowia, w którym proponuje się zastąpienie koloru żółtego pojemników i worków dowolnie innym kolorem, z wyjątkiem koloru czerwonego. Ministerstwo Zdrowia wskazuje bowiem, że od lat pojemniki i worki w kolorach żółtych i czerwonych wykorzystywane są w gospodarce odpadami medycznymi – co wynika zarówno z wcześniejszych regulacji, jak i z projektowanych nowych aktów prawnych.

Z uwagi na wcześniejsze kontrowersje dotyczące dostosowania pojemników do proponowanej w projekcie rozporządzenia kolorystyki za wartość odnotowania uznać należy stanowiska kompromisowe, zakładające oznaczenie kolorystyczne wyłącznie części pojemnika, np. kłapy (por. stanowisko Pracodawców RP), lub oznaczenie go odpowiednim kolorem i napisem, bez konieczności wymiany całości (por. stanowisko Polskiej Izby Gospodarki Odpadami).

Dyskusja wokół uzasadnienia projektu

Szereg uwag związanych z opublikowanym projektem rozporządzenia odnosi się do jego uzasadnienia oraz przygotowanej Oceny Skutków Regulacji (OSR). Wśród nich warto się pochylić zwłaszcza nad pismem Henryka Kowalczyka, ministra – członka Rady Ministrów – przewodniczącego Komitetu Stałego Rady Ministrów, w którym wskazuje się na konieczność uzupełnienia OSR „w zakresie przedstawienia precyzyjnej diagnozy problemu, w tym omówienia wpływu liczby frakcji i kolorów pojemników na poziom recyklingu, wraz ze wska-

zaniem ewentualnych innych instrumentów lub rozwiązań, które mogłyby wpłynąć na realizację celów w zakresie selektywnego zbierania odpadów”. Zdaniem ministra H. Kowalczyka, omówienia wymaga także kwestia wpływu proponowanej regulacji na „skłonność właścicieli nieruchomości, którzy obecnie prowadzą selekcję odpadów zgodnie z niższymi niż proponowane w projekcie standardami, do rezygnacji z segregacji odpadów i przejścia do systemu opłat za odpady zbierane w sposób nieselektywny”. W przedmiotowym piśmie akcentuje się także konieczność odwołania się do rozwiązań zagranicznych w zakresie roli standardów selektywnej zbiórki i ich wpływu na poziomy recyklingu.

Przewodniczący Komitetu Stałego Rady Ministrów wskazał również na konieczność przedstawienia skutków wprowadzenia standardów zbierania frakcji uwzględniających szacunki dotyczące zwiększenia kosztów systemu gospodarowania odpadami (tj. wzrostu kosztów usług odbioru i zagospodarowania odpadów) w gminach, które nie spełniają projektowanych wymagań w zakresie liczby i rodzajów zbieranych frakcji oraz zakładanych kosztów zakupu dodatkowych pojemników przez właścicieli nieruchomości. W przedmiotowym piśmie podkreślono również konieczność omówienia wpływu wprowadzenia standaryzacji selektywnej zbiórki na podmioty (w tym firmy i instytucje publiczne), które obecnie prowadzą mniej rozwiniętą zbiórkę „u źródła”.

Podkreślono również konieczność szczegółowego uzasadnienia proponowanych okresów przejściowych w kontekście gmin, które obecnie podpisały kontrakty na odbiór albo odbiór i zago-

spodarowanie odpadów komunalnych przekraczające proponowane okresy dostosowawcze.

W przedmiotowej sprawie stanowisko zajęło także Ministerstwo Finansów, które zwróciło uwagę na konieczność doprecyzowania skutków finansowych dla właścicieli nieruchomości w związku z koniecznością wymiany pojemników przeznaczonych na odpady komunalne.

Także Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej odniósł się do uzasadnienia projektu rozporządzenia, wskazując na konieczność określenia szerszego źródła finansowania ewentualnej wymiany pojemników aniżeli środki Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

Próba podsumowania

Przedstawione w niniejszym artykule tezy nie wyczerpują całości zagadnień podnoszonych w licznych stanowiskach zgłaszanych w związku z opublikowaniem projektu rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, przygotowanego przez Ministerstwo Środowiska. Dowodzą one jednakże dobitnie, jak trudne i skomplikowane zadanie stoi przed Ministerstwem Środowiska, które w przypadku podtrzymania decyzji o wydaniu przedmiotowego rozporządzenia powinno odnieść się do wszystkich zgłaszanych tez i postulatów. Jednocześnie zgłaszane stanowiska zdają się potwierdzać powszechnie znaną tezę, iż „punkt widzenia zależy od punktu siedzenia”. Poszczególni interesariusze, z uwagi na swoją sytuację i cele, starają się przeciągnąć „odpadową linię” w swoją stronę. Tymczasem w przedmiotowej sprawie niezbędne jest spojrzenie systemowe. Być może wprowadzenie części rozwiązań wymagać będzie nowelizacji stosownych ustaw. Całościowe ujęcie zagadnienia wydaje się być dużo lepszym rozwiązaniem aniżeli kolejna „rewolucja śmieciowa na raty”, którą najbardziej odczuwają mieszkańcy gmin. To właśnie od nich zależy sukces każdej zmiany w tym zakresie.

Maciej Kietbus

partner w Kancelarii Prawnej

Dr Krystian Ziemiński & Partners w Poznaniu