

Planowanie w gospodarce odpadami

Łukasz Turowski

Skąd potrzeba planowania w gospodarce odpadami?

Głównymi celami w polityce Unii Europejskiej w zakresie gospodarowania odpadami są:

- zapobieganie powstawaniu odpadów lub ograniczanie ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko ,
- zapewnianie zgodnego z zasadami ochrony środowiska odzysku, jeżeli nie udało się zapobiec powstawaniu odpadów;
- zapewnianie zgodnego z zasadami ochrony środowiska unieszkodliwiania odpadów, których powstaniu nie udało się zapobiec lub których nie udało się poddać odzyskowi.

Dla osiągnięcia tych celów w Państwach Członkowskich dyrektywa ramowa w sprawie odpadów¹ nakłada obowiązek sporządzania planów gospodarowania odpadami. Ten obowiązek został w całości przeniesiony na grunt prawa krajowego do przepisów ustawy o odpadach². Można więc stwierdzić, że plany gospodarki odpadami w świetle prawa europejskiego, jak również prawa krajowego, stanowią istotny instrument służący zabezpieczeniu środowiska przed negatywnym oddziaływaniem na nie odpadów, a także ograniczaniu zużycia zasobów naturalnych.

Struktura planowania gospodarki w Polsce.

Planowanie gospodarki odpadami, które zostało ustanowione przepisami ustawy o odpadach oparte zostało na czterech szczeblach administracji. W związku z tym uchwalane są cztery rodzaje planów:

- krajowy plan gospodarki odpadami – uchwalany przez Radę Ministrów,
- wojewódzkie plany gospodarki odpadami – uchwalane przez Sejmiki Województw,
- powiatowe plany gospodarki odpadami – uchwalane przez Rady Powiatów,
- gminne plany gospodarki odpadami – uchwalane przez Rady Gmin.

¹ Dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów.

² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2007r. Nr 39, poz. 251).

W celu zapewnienia spójności między ww. dokumentami obowiązuje zasada zgodności planów niższego szczebla z planami szczebla wyższego. W związku z tym, najważniejszym z punktu widzenia przyjętych kierunków działań, wspomagających osiągnięcie celów w gospodarce odpadami, jest plan krajowy. To właśnie ten dokument zawiera podstawowe założenia przyjęte na potrzeby polityki ekologicznej państwa, dotyczącej odpadów, a także określa strukturę i główne instrumenty niezbędne do realizacji zamierzonych celów.

Nie mniej ważne są również plany gospodarki odpadami opracowywane na niższych poziomach administracji. Określone są w nich konkretne zadania, za które odpowiedzialne są konkretne organy. Plany te stanowią więc dokumenty, w których największa część powinna przełożyć się na konkretne działania związane z tworzeniem i prawidłowym funkcjonowaniem gospodarki odpadami.

Zawartość planów gospodarki odpadami.

To, co powinny zawierać poszczególne plany gospodarki odpadami określają przepisy ustawy odpadach oraz rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami³. Na treść planów gospodarki odpadami wpływa, zgodnie ze wspomnianą wyżej zasadą zgodności, także treść planów wyższego szczebla. Wynika stąd, że zawsze krajowy plan gospodarki odpadami jest punktem wyjścia w procesie planowania gospodarki odpadami dla pozostałych planów.

Krajowy, wojewódzki lub powiatowy plan gospodarki odpadami powinien obejmować wszystkie rodzaje odpadów powstających na obszarze danej jednostki administracyjnej oraz przywożonych na jej obszar. Natomiast gminny plan powinien objąć odpady komunalne powstające na obszarze danej gminy oraz przywożone na jej obszar, z uwzględnieniem odpadów komunalnych ulegających biodegradacji oraz odpadów niebezpiecznych zawartych w odpadach komunalnych.

Polskie prawo szczegółowo opisuje zawartość poszczególnych planów oraz zasady ich sporządzania. Łatwo zauważyć, że plany wszystkich szczebli mają podobną konstrukcję.

Znajduje się w nich część poświęcona opisowi i analizie istniejącego stanu gospodarki odpadami. Jest to serce każdego planu. Nierzetelne wykonanie tej części

³ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 kwietnia 2003 r. w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami (Dz.U. Nr 66, poz. 620, z późn.zm.).

planu może zniweczyć cały trud pracy włożony w następne jego rozdziały. Stanowi on pewnego rodzaju diagnozę, która winna być postawiona w sposób możliwie najbardziej precyzyjny.

Rozdziały poświęcone istniejącemu stanowi gospodarki odpadami zawierają dużą ilość danych liczbowych, wraz z ich opisem (dotyczącym m.in. rodzaju, ilości i źródła pochodzenia odpadów, udziału poszczególnych procesów odzysku lub unieszkodliwiania w ogólnym bilansie oraz informacje o istniejących instalacjach, które zajmują się gospodarowaniem odpadami⁴. Na podstawie tych informacji, w dalszych częściach planu możliwa jest identyfikacja problemów, która z kolei umożliwi określenie odpowiednich celów dotyczących gospodarki odpadami na danym terenie.

Cele określone w planach powinny uwzględniać prognozowane zmiany w zakresie gospodarki odpadami. Zmiany takie mogą dotyczyć zarówno zmian ilości poszczególnych rodzajów odpadów wytwarzanych w latach następnych, jak i innych aspektów takich jak np. nadchodzących zmian w przepisach prawa na poziomie krajowym jak i Unii Europejskiej oraz zmian sytuacji demograficznej i gospodarczej.

Natomiast wskazanie odpowiednich celów daje możliwość zaprojektowania zadań, których realizacja zapewni osiągnięcie tych celów. Warto również zwrócić uwagę, że wszystkie plany powinny określać również elementy, które pozwolą realizować ww. zadania. Elementami takimi są odpowiednie harmonogramy działań, przewidzenie niezbędnych instrumentów finansowych, a także opracowanie sposobu monitoringu realizacji zapisów planu.

Pomimo wymienionych wyżej bardzo wielu punktów wspólnych, plany poszczególnych szczebli administracyjnych (wojewódzkiego, powiatowego i gminnego) różnią się między sobą.

Wojewódzkie plany powinny określać m.in. plan zamykania instalacji, w szczególności składowisk odpadów i spalarni odpadów, niespełniających wymagań ochrony środowiska, plan unieszkodliwiania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska (np. azbest, PCB), pożądane istniejące oraz pożądane planowane miejsca lokalizacji instalacji. Ponadto w wojewódzkim planie szczególny nacisk powinien być położony na planowanie gospodarki odpadami niebezpiecznymi.

⁴ Poprzez gospodarowanie odpadami, zgodnie z ustawą o odpadach należy rozumieć: odzysk, unieszkodliwianie, zbieranie oraz transport odpadów.

Powiatowe plany powinny wskazywać sposób realizacji planu zamykania instalacji, o których jest mowa w wojewódzkim planie. Natomiast gminne plany gospodarki odpadami, jak to już wspomniano, powinny obejmować wyłącznie odpady komunalne.

Niejasny statut planów

Założmy, że mamy już bardzo dobrze opracowane na danym obszarze plany gospodarki odpadami wszystkich szczebli. Pora zastanowić się nad ich realnych wpływem na naszą rzeczywistość. Należy przypomnieć, że jakkolwiek dokumenty te są uchwalane przez organy stanowiące samorządów oraz Radę Ministrów. nie stanowią aktów prawa powszechnie obowiązującego, w tym aktów prawa miejscowego lecz po uchwaleniu stanowią dokumenty mające formalnie moc wiążącą jedynie dla samych organów administracji. Jaki więc mają wpływ na gospodarkę odpadami?

Odpowiedzi na powyższe pytanie należy poszukać w przepisach ustawy o odpadach. Tam właśnie znajduje się umocowanie prawne planów gospodarki odpadami - poprzez odwołanie do ich treści.

Najważniejszym takim odwołaniem jest konieczność odmowy wydania przez organ ochrony środowiska⁵: pozwolenia na wytwarzanie odpadów, decyzji zatwierdzającej program gospodarki odpadami niebezpiecznymi oraz zezwoleń na: odzysk, unieszkodliwianie, zbieranie, a także transport odpadów, w przypadku niezgodności planowanych przez podmiot działań z planami gospodarki odpadami.

W związku z powyższym odpowiednie zapisy w planach gospodarki odpadami mogą wpłynąć na możliwość prowadzenia na danym terenie działalności gospodarczej, związanej z wytwarzaniem lub gospodarowaniem odpadami.

Istotny jest również fakt, braku możliwości wydania pozwolenia na budowę składowiska odpadów, jeżeli budowa ta nie została uwzględniona w wojewódzkim planie gospodarki odpadami.

Ponadto bardzo ważnym czynnikiem mającym stymulować prawidłowe gospodarowanie odpadami jest zawarty w ustawie o odpadach przepis, wskazujący

⁵ Organami ochrony środowiska, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2006 r. Nr 129, poz.902, z późn. zm.) są organy administracji powołane do wykonywania zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska: wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, wojewoda (od 01.01.2008)-marszałek województwa oraz minister właściwy do spraw środowiska.

że przedsięwzięcia związane z unieszkodliwianiem odpadów mogą być realizowane z udziałem środków z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o ile przedsięwzięcia te zostały ujęte w planie gospodarki odpadami.

Inne dokumenty mające wpływ na planowanie gospodarki odpadami

Ważnym aspektem w planowaniu gospodarki odpadami, jest zapewnienie spójności treści planów gospodarki odpadami z przepisami prawa miejscowego, a w szczególności z:

- regulaminem utrzymania porządku i czystości w gminach – dokumentu regulującego m.in. kwestie świadczenia usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych,
- planem zagospodarowania przestrzennego.

Prawo miejscowe może również stanowić element uzupełniający w kreowaniu systemu gospodarki odpadami na danym terenie.

Podsumowanie

Prawo Unii Europejskiej zobowiązuje wszystkie Kraje Członkowskie do prowadzenia planowej gospodarki odpadami.

Plany gospodarki odpadami to bardzo ważny instrument służący opracowaniu systemu gospodarki odpadami, jak i jego prawidłowego funkcjonowaniu. Mogą one stanowić również cenne źródło informacji na temat stanu gospodarki odpadami na danym terenie.

Choć nie stanowią one aktów prawa materialnego, to mogą w sposób znaczący wpływać na poszczególne elementy systemu gospodarki odpadami.

Dzieje się tak przede wszystkim dzięki możliwości odmowy wydawania decyzji administracyjnych z zakresu gospodarki odpadami, jeśli zamierzone przez podmioty działania byłyby niezgodne z planami gospodarki odpadami. Treść planów wpływa także bezpośrednio na możliwość wybudowania na danym terenie składowiska odpadów, a także możliwości uzyskania środków finansowych na działalność w zakresie unieszkodliwiania odpadów.

Łukasz Turowski

grudzień 2007