

**Ministerstwo Środowiska**

**Koncepcja systemu  
gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce**

Warszawa, listopad 2004 r.

## **1. Wstęp**

Konieczność wywiązania się ze zobowiązań w zakresie gospodarki odpadami wobec Unii Europejskiej (m.in. osiągnięcie poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych, poziomów zbierania, odzysku i recyklingu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, redukcja ilości składowanych komunalnych odpadów ulegających odpadów), zaobserwowane w trakcie przygotowania sprawozdania z realizacji krajowego planu gospodarki odpadami zjawiska (np. spadek ilości zbieranych odpadów komunalnych, niemalejąca ilość „dzikich” wysypisk odpadów, co skutkuje wysokimi kosztami sprzątanania m.in. dla Lasów Państwowych i Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej, trudności w przygotowaniu projektów w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi do sfinansowania z Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych) oraz trudności w realizacji zadań wynikających z krajowego planu gospodarki odpadami (m.in. wskutek niejasnego podziału kompetencji w zakresie gospodarki odpadami) wskazują na potrzebę przebudowy systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce.

W związku z powyższym przygotowano niniejszy dokument, który zawiera koncepcję systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce wraz ze wskazaniem niezbędnych zmian legislacyjnych.

## **2. Koncepcja systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce**

### **2.1. Założenia systemu**

Gmina będzie właścicielem odpadów komunalnych i jej zadaniem będzie zorganizowanie systemu zbierania odpadów komunalnych, spełniającego określone wymagania i obejmującego swoim zasięgiem 100% mieszkańców.

Poszczególne województwa powinny być samowystarczające w zakresie gospodarki zmieszanych odpadami komunalnymi (odpadów pozostałych po wydzieleniu niektórych frakcji). Zatem województwa samorządowe będą odpowiedzialne za zapewnienie wystarczających mocy przetwórczych dla zmieszanych odpadów komunalnych, a ponadto za zagospodarowanie wydzielonych z odpadów komunalnych odpadów wielkogabarytowych, odpadów z remontów, odpadów zielonych i odpadów niebezpiecznych (poza tymi, za które są odpowiedzialni przedsiębiorcy).

Przedsiębiorcy i reprezentujące ich organizacje odzysku powinni być odpowiedzialni za zapewnienie odpowiednich mocy przetwórczych do zagospodarowania odpadów opakowaniowych, baterii i akumulatorów, opon, olejów odpadowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzących z odpadów komunalnych.

### **2.2. Opis systemu**

Gmina (poprzez organ wykonawczy, tj. wójta, burmistrza lub prezydenta miasta) będzie obowiązana do zorganizowania systemu selektywnego zbierania odpadów. Niezależnie od wielkości gminy, będzie ona zobowiązana do selektywnego zbierania odpadów niebezpiecznych znajdujących się w odpadach komunalnych, aby wydzielić je ze strumienia tych odpadów – poprzez zorganizowanie punktów zbierania tych odpadów, gdzie mieszkańcy mogliby je oddawać bezpłatnie. Towarzyszyć temu powinno prowadzenie odpowiednich działań informacyjno-edukacyjnych przez gminę. Ponadto gmina będzie obowiązana do zbierania pozostałych odpadów komunalnych w formie zmieszanej (zwanych dalej zmieszanych odpadami komunalnymi).

Miasta o liczbie mieszkańców powyżej 50.000 mieszkańców od roku 2006, a miasta o liczbie mieszkańców powyżej 10.000 mieszkańców od roku 2010 będą zobowiązane do

prowadzenie nie tylko selektywnego zbierania odpadów niebezpiecznych, ale również odpadów opakowaniowych (w podziale na szkło bezbarwne, szkło kolorowe, papier/makulatura łącznie z gazetami i drukami reklamowymi oraz łącznie odpady opakowaniowe z tworzyw sztucznych i metali), odpadów wielkogabarytowych, odpadów z remontów i odpadów zielonych. Odpady opakowaniowe byłyby zbierane do pojemników rozstawionych w pobliżu osiedli mieszkaniowych i centrów handlowych. Odpady zielone, odpady wielkogabarytowe i odpady z remontów byłyby zbierane w punktach zbierania odpadów, zorganizowanych przez gminę, gdzie mieszkańcy mogliby bezpłatnie oddawać te odpady. Zużyty sprzęt elektryczny i elektryczny będzie mógł być także oddawany bezpłatnie w sklepach, jeżeli klient zakupuje nowy sprzęt (na wymianę, czyli w ilości 1:1). Pozostałe odpady będą zbierane – jako zmieszane – w dotychczasowy sposób.

Sposób prowadzenia selektywnego zbierania (rodzaje selektywnie zbieranych odpadów, rodzaje pojemników, rozmieszczenie punktów zbierania, częstotliwość wywozu) będzie określony w uchwale o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, uchwalanej – jako akt prawa miejscowego – przez Radę Gminy.

Mieszkańcy będą zobowiązani – zgodnie z uchwałą Rady Gminy – do segregacji określonych odpadów „u źródła” i dostarczania ich do pojemników lub punktów zbierania. Będą oni płacili gminie za usługę zagospodarowania odpadów komunalnych. Stawki opłat będzie określała gmina na podstawie ilości osób w gospodarstwie domowym, a w stosunku do innych wytwórców odpadów komunalnych (szkół, instytucji, administracji, hoteli, itd.) – na podstawie stosownych wskaźników.

Właściciele nieruchomości będą odpowiedzialni za wystawienie pojemników na odpady zmieszane oraz za udostępnienie miejsca na pojemniki do selektywnego zbierania prowadzonego przez gminę.

Gmina będzie odpowiedzialna za:

1. ustalanie stawek opłat,
2. kontrolę, czy wszyscy wytwórcy są objęci systemem i czy płacą za usługi zagospodarowania odpadów komunalnych,
3. ustawienie, opróżnianie pojemników na odpady opakowaniowe i ich przewóz do stacji przeładunkowych,
4. prowadzenie stacji przeładunkowej, w zależności od wielkości gminy, samodzielnie lub wspólnie z innymi gminami,
5. zorganizowanie i prowadzenie punktów zbierania odpadów, które mogą znajdować się przy stacjach przeładunkowych,
6. transport odpadów zmieszanych do instalacji ich przetwarzania – mechaniczno-biologicznego lub termicznego,
7. dostarczenie odpadów zielonych, odpadów wielkogabarytowych, odpadów z remontów i odpadów niebezpiecznych do właściwych instalacji,
8. jeśli zdecyduje się na zlecenie prowadzenie usług określonych w pkt 3-7, prowadzenie przetargów, podpisywanie umów z podmiotami i kontrolę realizacji umów,
9. podpisywanie umów z organizacjami odzysku na odbieranie odpadów opakowaniowych, opon, olejów odpadowych, baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego i kontrolowanie ich przestrzegania,
10. podpisywanie umów z marszałkiem województwa lub prowadzącymi instalacje do przetwarzania odpadów zielonych, odpadów wielkogabarytowych, odpadów z remontów i zmieszanych odpadów komunalnych oraz unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych,
11. lokalizację instalacji wskazanych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami.

Zadaniem gminy będzie zatem zajmowanie się odpadami komunalnymi na etapie ich zbierania (dostarczenie i opróżnianie pojemników, prowadzenie punktów zbierania), dostarczania do stacji przeładunkowych odpadów opakowaniowych, przekazywania odpadów

wielkogabarytowych, odpadów z remontów, odpadów zielonych, odpadów niebezpiecznych oraz odpadów zmieszanych do właściwych instalacji – wskazanych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami. W tym zakresie będzie odpowiedzialna za koszty inwestycyjne i eksploatacyjne. Źródłem ich pokrycia będą opłaty od wytwórców odpadów komunalnych (w tym mieszkańców) oraz organizacji odzysku.

Za transport odpadów opakowaniowych, opon, olejów odpadowych, baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego z punktów zbierania, stacji przeładunkowych i sklepów do instalacji ich przetwarzania, za przetwarzanie, a następnie odzysk, w tym recykling i unieszkodliwianie odpowiedzialne będą organizacje odzysku. Będą one również zobowiązane do zapłacenia gminie kosztów zbierania tych odpadów.

Zadaniem organizacji odzysku będzie zatem odbieranie selektywnie zebranych odpadów z punktów zbierania, stacji przeładunkowych i sklepów oraz zapewnienie ich przekazania instalacji do przetwarzania (np. sortowania, demontażu itd., które przygotowują odpady do określonych technologii odzysku lub recyklingu), a następnie odzysku i recyklingu tych odpadów i prowadzenie działań edukacyjnych wśród mieszkańców w celu osiągnięcia poziomów odzysku i recyklingu. W tym zakresie będą one odpowiedzialne za koszty inwestycyjne i eksploatacyjne. Źródłem ich pokrycia będą opłaty pobierane od przedsiębiorców.

Zadaniem województwa samorządowego (poprzez organ wykonawczy, tj. marszałka województwa) będzie zapewnienie działania (poprzez prowadzenie lub zlecenie prowadzenia) instalacji przetwarzania odpadów zmieszanych metodami mechaniczno-biologicznymi lub termicznymi, aby przygotować je do składowania (pozbawić je odpadów ulegających biodegradacji), składowisk odpadów powstałych po przetworzeniu odpadów komunalnych, instalacji do kompostowania odpadów zielonych, instalacji do zagospodarowania odpadów wielkogabarytowych, odpadów z remontów, odpadów niebezpiecznych pochodzących z odpadów niebezpiecznych (poza tymi, które pozostają w gestii organizacji odzysku).

Województwo samorządowe będzie odpowiedzialne za:

1. budowę i eksploatację instalacji do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz instalacji do unieszkodliwiania pozostałości po tych procesach,
2. budowę i eksploatację instalacji do kompostowania odpadów zielonych,
3. budowę i eksploatację instalacji do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów wielkogabarytowych i odpadów z remontów,
4. budowę i eksploatację instalacji do unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych,
5. w przypadku zlecenia usług określonych w pkt 1-4, organizowanie przetargów, podpisywanie umów i kontrolowanie ich realizacji,
6. podpisywanie umów z poszczególnymi gminami i kontrolowanie ich realizacji.

Województwo samorządowe będzie zatem odpowiedzialne za przetwarzanie, odzysk i unieszkodliwianie pewnych rodzajów odpadów komunalnych i w tym zakresie będzie ponosiło koszty inwestycyjne i eksploatacyjne. Źródłem pokrycia tych kosztów będą wpłaty z gmin.

Niezbędne będzie podniesienie opłaty za korzystanie ze środowiska w przypadku składowania nieselektywnie zbieranych odpadów komunalnych, aby wymusić ich przetwarzanie oraz zapewnić opłacalność innych metod zagospodarowania odpadów komunalnych.

W powyższy sposób będzie można osiągnąć cele założone w krajowym planie gospodarki odpadami (ograniczenie ilości składowisk komunalnych, zredukowanie ilości komunalnych

odpadów ulegających biodegradacji, wydzielenie odpadów niebezpiecznych z odpadów komunalnych, osiągnąć regionalizację w gospodarce odpadami, która umożliwiłaby opłacalność). Będą określone inwestorzy (przed wszystkim województwa samorządowe i gminy), którzy będą mieli dużo większe szanse w uzyskaniu środków z Funduszu Spójności lub funduszy strukturalnych, bowiem będzie można zapewnić dostarczanie odpadów do tych instalacji, a ponadto projekty będą zapewne lepiej przemyślane od obecnie przedkładanych, które w dużej mierze ograniczają się do budowy kolejnych składowisk lub kwater na składowiskach. W przypadku przyjęcia tej koncepcji możliwe byłoby ograniczenie zakresu planowania gospodarki odpadami komunalnymi do poziomu krajowego (planowanie strategiczne – wyznaczanie celów), wojewódzkiego (planowanie regionalne – przetwarzanie odpadów komunalnych) i gminnego (planowanie lokalne – zbieranie odpadów komunalnych).

Schematy przepływu odpadów komunalnych i środków finansowych przedstawiono na załączonych rysunkach.

### **3. Niezbędne działania legislacyjne**

Przyjęcie powyższej koncepcji systemu gospodarki odpadami w Polsce wymagałoby dokonania zmian w systemie prawnym, przede wszystkim w:

- ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 132, poz. 622, z późn. zm.),
- ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.),
- ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.),
- ustawie z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej (Dz. U. Nr 63, poz. 639, z późn. zm.),
- ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. Nr 62, poz. 628, z późn. zm.).

W ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obowiązek podpisywania umów przez właścicieli nieruchomości z firmami wywozowymi należałoby zastąpić obowiązkiem opłat wpłacanych gminie za usługę zagospodarowania odpadów oraz uściślić zadania gminy.

W ustawie o samorządzie województwa i w ustawie o samorządzie gminnym należałoby uściślić zakres kompetencji odnośnie gospodarki odpadami komunalnymi.

W ustawie o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej należałoby nałożyć obowiązek na organizacje odzysku przetwarzania odpadów opakowaniowych pochodzących z systemów zbierania w gminach, np. poprzez określenie udziału tych odpadów w całości przerabianych odpadów lub podpisywania określonej ilości umów z miastami. Ze względu na zagrożenie uzyskania poziomu odzysku w 2007 r. w przypadku odpadów opakowaniowych należałoby ustanowić poziomy odzysku dla poszczególnych rodzajów odpadów opakowaniowych (a nie tylko ogólny poziom jak jest obecnie). Środki z opłaty produktowej za odpady opakowaniowe nie powinny być dzielone na poszczególne gminy (zbyt duże rozproszenie środków, brak możliwości kontroli), a powinny być przeznaczone na konkretne projekty inwestycyjne.

W ustawie o odpadach należałoby dokonać zmian odnośnie dookreślenia zasady bliskości w przypadku zmieszanych odpadów komunalnych oraz planowania gospodarki odpadami.

Część sygnalizowanych zmian została już ujęta w projekcie ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw.