

Szczegółowe uwagi
Koalicji Pozarządowych Organizacji Ekologicznych na rzecz Funduszy Unijnych
do projektu Sektorowego Programu Operacyjnego "Środowisko"
dotyczące problematyki gospodarowania odpadami

Wprowadzenie

Wspieranie działań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi z krajowych i unijnych środków ma niezmiernie istotne znaczenie dla terminowego wypełnienia postanowień Traktatu Akcesyjnego w tym zakresie¹. Dlatego też niezbędne jest stworzenie strategii finansowania tych działań w ramach SPO Środowisko. Aby stworzyć taką strategię należałoby najpierw podjąć próbę określenia potrzeb finansowych (dla wypełnienia dyrektyw UE). Nie zostało to jednak uczynione w ramach SPO Środowisko.

Opisane w dokumencie działanie 1.2. *Przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami niebezpiecznymi i specyficznymi odpadami komunalnymi* nie odpowiada celom zdefiniowanym we wcześniejszej części dokumentu. Tytuł działania jest niespójny z jego opisem oraz przykładowymi typami projektów.

Konieczne jest wprowadzenie szeregu modyfikacji umożliwiających bardziej kompleksowe podejście do problemu gospodarki odpadami komunalnymi w ramach SPO Środowisko. W szczególności:

- Proponowane działania powinny wspierać kompleksowe systemy gospodarki odpadami w zgodzie z hierarchią postępowania z odpadami;
- Działanie 1.2. powinno odnosić się do wszystkich rodzajów odpadów komunalnych (a nie tylko specyficznych i niebezpiecznych);
- Cel działania 1.2. został sformułowany w sposób niewłaściwy, gdyż wskazuje na promocję konkretnych technologii, a nie na osiągnięcie ilościowych celów w gospodarce odpadami komunalnymi (tj. redukcja odpadów biodegradowalnych trafiających na składowiska, zwiększanie ilości odpadów zebranych w sposób selektywny i poddanych recyklingowi). Uważamy, iż takie określenie celu jest niedopuszczalne i nie sprzyja efektywnemu wykorzystaniu środków publicznych dla wypełnienia ustawowych zobowiązań.

¹ Ramowa Dyrektywa w Sprawie Odpadów; Dyrektywa 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów z opakowań; Dyrektywa 99/31/WE w sprawie składowania odpadów;

Za zasadne i konieczne dla wypełnienia zobowiązań akcesyjnych należy uznać działanie 1.3. *rekultywacja terenów zdegradowanych na cele przyrodnicze*. Zaprezentowane komentarze skupiają się wyłącznie na części diagnostycznej w obszarze gospodarki odpadami oraz na działaniu 1.2.

Problematyka odpadów komunalnych w części diagnostycznej SPO Środowisko

W części diagnostycznej dokumentu nie dokonano rzetelnej analizy dotyczącej zagadnień odpadów komunalnych. Poświęcono im zaledwie trzy lakoniczne paragrafy². Za szczególnie niedopatrzenie należy uznać pominięcie analizy stanu wdrażania dyrektyw UE w sektorze gospodarki odpadami komunalnymi. Mając na uwadze bardzo powolne tempo dostosowywania się do wymagań UE w tym sektorze oraz grożące Polsce konsekwencje finansowe z tytułu nie wywiązania się z postanowień Traktatu Akcesyjnego, takie podejście jest tym bardziej niezrozumiałe. Część diagnostyczna powinna odpowiadać na pytania dotyczące tego, co zostało już zrobione na rzecz wdrożenia dyrektyw odpadowych UE, jakie są bariery utrudniające realizację działań w tym zakresie, jakie przedsięwzięcia i w jakiej kolejności należy podjąć w celu wypełnienia postanowień Traktatu Akcesyjnego. Bez próby odpowiedzi na te pytania nie jest możliwe określenie potrzebnych nakładów finansowych (zarówno ze środków krajowych, jak i UE) na realizację zobowiązań w obszarze gospodarki odpadami komunalnymi. Brak powiązania obecnej sytuacji z zapotrzebowaniem na kapitał inwestycyjny w skali całego kraju powoduje, iż dokument zatracą jedną ze swoich podstawowych funkcji jaką jest strategia finansowania inwestycji w zakresie ochrony środowiska (tj. strategia finansowania zobowiązań akcesyjnych w obszarze 'środowisko').

² Ilość odpadów komunalnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca jest w Polsce ciągle jeszcze o połowę niższa niż w najbogatszych krajach Unii Europejskiej. Obserwuje się wzrost presji związanych z wytwarzaniem odpadów komunalnych. W 2003 roku ilość wywiezionych (zebranych) odpadów komunalnych wynosiła 9925 tys. ton. W stosunku do 2000 roku statystyka odnotowuje wprawdzie spadek ilości wywiezionych odpadów komunalnych, a także spadek średniej ilości odpadów komunalnych wytworzonych przez z jednego mieszkańca z 288 kg w 2001 r. do 260 kg w 2003 r. W części wpływ na taki wynik może mieć dokładniejszy pomiar ilości odpadów. Zamiast szacunków na podstawie objętości coraz częściej składowiska odpadów wyposażone są w wagi.

Ogromna większość odpadów komunalnych wciąż trafia na składowiska (9609,1 tys. ton), z których wiele nie spełnia wymagań technicznych i prawnych. Wiele nielegalnych wysypisk odpadów nadal zagraża środowisku. Tylko 1,5% odpadów komunalnych zostało zebranych w sposób selektywny, co jest niezbędnym elementem zintegrowanego systemu odzysku i recyklingu odpadów. Niestety tylko 1,7% odpadów komunalnych jest przetwarzanych w kompostowniach i spalarniach odpadów.

Istotne zagrożenie stanowią odpady niebezpieczne wytwarzane w gospodarstwach domowych, trafiające do odpadów komunalnych. Odpady te powinny być wydzielone ze strumienia odpadów komunalnych „u źródła”, czyli przez samych mieszkańców, tymczasem niepokojący jest wzrost ilości tych odpadów składowanych na składowiskach.

Część diagnostyczna powinna oceniać obecną sytuację pod kątem zgodności funkcjonujących systemów z hierarchią postępowania z odpadami przyjętą przez UE. Na górze tej hierarchii znajdują się działania zmierzające do *zapobiegania* powstawaniu odpadów, w dalszej kolejności są: *odzysk* obejmujący selektywną zbiórkę, powtórne wykorzystanie, *recykling* (w tym kompostowanie), następnie *unieszkodliwianie* (np. spalanie) oraz *składowanie* (jako najmniej preferowana opcja). Hierarchia ta została przyjęta dyrektywą 75/442/EC z dnia 15 lipca 1975 roku w sprawie odpadów (art. 3); potwierdza ją dyrektywa 94/62/EEC z dnia 20 grudnia 1994 dotycząca opakowań i zużytych opakowań (preambuła; art. 4, 5 i 6).

Ograniczenie diagnozy jedynie do technicznej infrastruktury nie jest podejściem właściwym, gdyż popyt na tą infrastrukturę powinien być określony przy założeniu podjęcia skutecznych działań zapobiegających powstaniu odpadów (w szczególności dotyczy to infrastruktury wrażliwej na zmiany w strumieniu odpadów, np. zakłady termicznej utylizacji odpadów). Takie podejście jest charakterystyczne dla całego SPO Środowisko, gdzie działania inwestycyjne w ochronie środowiska traktowane są jako cel a nie jako jeden z wielu z środków do realizacji przyjętych celów.

Rozwinięcia wymaga diagnoza odnosząca się do każdego z elementów hierarchii postępowania z odpadami. Należy przy tym uwzględnić wzajemne oddziaływania, jakie pomiędzy nimi występują, np. wpływ działań zapobiegających powstaniu poszczególnych kategorii odpadów na zmniejszenie strumienia odpadów komunalnych.

Diagnoza a zapobieganie powstawaniu odpadów

Analiza działań zapobiegawczych powinna stanowić punkt wyjścia do dalszych rozważań. Istotne jest zdefiniowanie obecnie podejmowanych działań w tym zakresie (w skali kraju i na poziomie lokalnym). Ograniczenie diagnozy do stwierdzenia, iż „*ilość odpadów komunalnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca jest w Polsce ciągle jeszcze o połowę niższa niż w najbogatszych krajach Unii Europejskiej. Obserwuje się wzrost presji związanych z wytwarzaniem odpadów komunalnych*” nie udziela odpowiedzi na pytanie o to, jakie działania zapobiegawcze zostały w Polsce podjęte oraz jakie są trudności w realizacji ustawowo określonego obowiązku zapobiegania powstawaniu odpadów. Ocena skuteczności instrumentów dążących do zapobiegania powstawaniu odpadów (zarówno instrumentów ekonomicznych jak i administracyjno prawnych) odgrywa kluczową rolę w ustaleniu właściwego systemu gospodarki odpadami. Diagnoza taka w kontekście SPO Środowisko ma

duże znaczenie, gdyż jest to dokument służący wdrożeniu polityki ekologicznej państwa i wpływający na efektywność realizacji zobowiązań unijnych. Skuteczność tych instrumentów determinuje określenie sposobów gospodarki odpadami na dalszych jej etapach. W polskich warunkach istnieje ciągle potencjał do usprawniania instrumentów ekonomicznych i prawnych wpływających na zmianę zachowań konsumenckich, a tym samym ograniczenie odpadów generowanych przez gospodarstwa domowe (np. rozwój systemu depozytowo-kaucyjnego).

W kontekście diagnozy odnoszącej się do zapobiegania powstawaniu odpadów należałoby poddać ocenie również kampanie edukacyjne i uświadamiające konsumentów. Kampanie takie są instrumentem, który w dłuższym okresie czasu odgrywa istotną rolę w zmianie zachowań konsumenckich i ograniczeniu strumienia generowanych odpadów. Tak więc istotne jest przeanalizowanie zasięgu oraz skuteczności takich kampanii, a także określenia potencjału w zakresie dalszego ich rozwoju.

Diagnoza, a recykling

Kolejnymi elementami systemu zarządzania odpadami, który należy przeanalizować w części diagnostycznej, są selektywna zbiórka odpadów, powtórne ich wykorzystanie oraz recykling (obejmujący kompostowanie). W myśl znowelizowanej ustawy o odpadach do obowiązkowych zadań samorządu terytorialnego należy m.in. zapewnienie warunków funkcjonowania systemu selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, aby możliwe było: (a) ograniczenie składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, (b) wydzielenie odpadów niebezpiecznych z odpadów komunalnych, (c) osiągnięcie poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych³. Ograniczenie się do stwierdzenia, iż „*tylko 1,5% odpadów komunalnych zostało zebranych w sposób selektywny, co jest niezbędnym elementem zintegrowanego systemu odzysku i recyklingu odpadów*” nie stanowi wystarczającej diagnozy w tym zakresie. Diagnoza nie zawiera analizy obecnych warunków do tworzenia takich systemów oraz czynników sprzyjających zwiększeniu ich efektywności. To, czy systemy te będą efektywnie funkcjonować zależy od wielu czynników np. sposobu organizacji systemu (w zależności od rodzajów zabudowy), odległości od pojemników do selektywnej zbiórki, zakresu i sposobu prowadzenia kampanii promocyjnych.

³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (z późn. zmian.), rozdział 3a Zadania samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi

Badania przeprowadzone przez Instytut Badań Rynku i Opinii Publicznej CEM na grupie 1006 mieszkańców miast wojewódzkich wskazują na duży i niewykorzystany potencjał społeczny w zakresie wdrażania selektywnej zbiórki odpadów⁴. Wprawdzie jedynie 10% ankietowanych nie napotkało w mieście specjalnych pojemników do segregacji odpadów, to jednak wśród mieszkańców miast generalnie panuje opinia, iż pojemników do segregacji jest zbyt mało. Prawie połowa badanych (45%) zdecydowanie deklaruje, że powinno ich być więcej, a dalsze 27% przychyliła się do tej opinii, co daje w sumie 72%. Przeciwną postawę deklaruje tylko co piąty badany, spośród tych, którzy odnotowali obecność pojemników w mieście. Należy zaznaczyć, że postulowanie zwiększenia liczby pojemników świadczy o przekonaniu mieszkańców miast co do słuszności rozwiązania, jakim jest segregacja odpadów oraz o chęci do podejmowania działań w celu prowadzenia segregacji w przypadku bardziej rozbudowanego systemu. Badania wskazują również, że głównym powodem nie segregowania odpadów jest brak pojemników w pobliżu miejsca zamieszkania. Odpowiedzi respondentów prowadzą do wniosku, iż mieszkańcy miast polskich chcą segregować odpady, ale istniejące systemy w poszczególnych miastach nie są wystarczająco rozwinięte, aby taką segregację umożliwić.

Problematyka odpadów komunalnych w strategii rozwoju sektora (rozd. 3)

Gospodarka odpadami komunalnymi została wymieniona w dokumencie jako jeden z trudnych obszarów, dlatego też zwrócono uwagę na konieczność jego wsparcia w ramach SPO „Środowisko”. Jest to zupełnie zrozumiałe, mając na uwadze duże zaległości inwestycyjne w tym obszarze oraz realne kłopoty z wypełnieniem zobowiązań akcesyjnych. Jednakże zdefiniowane cele (str. 39) nie znajdują pełnego odzwierciedlenia w działaniach proponowanych w ramach priorytetu 1.2 (*przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami niebezpiecznymi i specyficznymi odpadami komunalnymi*) i 1.3 (*rekultywacja terenów zdegradowanych na cele przyrodnicze*). Dla przykładu, w dokumencie SPO „Środowisko” zapisano, iż działania ukierunkowane na realizację celów w zakresie gospodarki odpadami obejmować będą m.in. *modernizację i usprawnianie systemów zbiórki, segregacji (z preferencjami dla segregacji u „źródła”)*. Jest to rodzaj działania, który stanowi niezmiernie ważny element hierarchii gospodarki odpadami i jako taki powinien być wspierany w ramach

⁴ Badania zostały przeprowadzone przez CEM Instytut Badań Rynku i Opinii Publicznej oraz Instytut Ekonomii Środowiska w październiku 2004 r. wyniki badań opublikowane zostały w raporcie pt. „Chęci są systemu brak – postawy mieszkańców miast wojewódzkich w Polsce wobec selektywnej zbiórki odpadów”

SPO „Środowisko”. Nie wynika to jednak z zapisu celów, opisu działania, przykładowych typów projektów oraz kryteriów wyboru dla działania 1.2.

Uwagi do działania 1.2

Tytuł działania

Tytuł działania 1.2 nie wskazuje na to, aby w ramach tego działania miały być wspierane kompleksowe projekty w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi (promujące m.in. selektywną zbiórkę odpadów). Sugeruje on, iż promowane przedsięwzięcia dotyczyć będą wyłącznie odpadów niebezpiecznych i *specyficznych* odpadów komunalnych⁵. Dlatego też proponujemy zmianę tytułu działania 1.2 na *przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi oraz gospodarki odpadami niebezpiecznymi zgodne z hierarchią postępowania z odpadami*.

Cel działania

Uważamy, iż cel działania został zdefiniowany w sposób niewłaściwy. Nie zawiera on informacji dla potencjalnych beneficjentów (np. jednostek samorządu terytorialnego), iż to, do czego powinni dążyć to nowoczesny system gospodarki odpadami funkcjonujący w oparciu o właściwą hierarchię postępowania z odpadami. Brak takiej informacji jest błędem, gdyż do problematyki gospodarki odpadami nie należy podchodzić tylko i wyłącznie poprzez pryzmat technologii ich unieszkodliwiania (które, rzecz jasna, są istotnym komponentem gospodarki odpadami), lecz problem ten należy rozpatrywać właśnie w kontekście hierarchii postępowania z odpadami.

Za niedopuszczalne uważamy definiowanie jako celu promocji konkretnych technologii, tj. termicznego przekształcania odpadów (co ma miejsce w obecnym dokumencie).

Wymienienie tej metody w opisie celu implikuje, iż SPO Środowisko stwarza preferencje dla tego typu metod, które, podkreślmy jeszcze raz, nie znajdują się na szczycie hierarchii postępowania z odpadami. Wbrew powszechnie przekazywanej opinii, termiczna utylizacja odpadów komunalnych nie jest jedyną metodą, która umożliwi Polsce realizację zobowiązań unijnych w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi (tj. w zakresie redukcji odpadów biodegradowalnych trafiających na składowiska). Jest ona za to metodą bardzo

⁵ W dokumencie SPO Środowisko jako specyficzne odpady komunalne wymieniono: samochody wycofane z eksploatacji, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, baterie, akumulatory, lampy fluorescencyjne.

kapitałochłonna i charakteryzuje się wysokimi kosztami eksploatacyjnymi (przerzuconymi na użytkowników albo pokrywanymi z subsydiów z budżetu jednostek samorządu terytorialnego). Ponadto metoda ta wymusza kierowanie określonego strumienia odpadów do instalacji termicznej utylizacji (jest metodą mało elastyczną i wrażliwą na ilość spalanych odpadów) przez co ogranicza rozwój recyklingu niektórych odpadów komunalnych tj. papier, opakowania plastikowe. Podejście takie jest niezgodne z jednym z trzech podstawowych zadań określonych w SPO Środowisko, jakim jest racjonalne korzystanie z zasobów środowiska, ponieważ spalanie surowców uniemożliwia ich powtórne wykorzystanie w produkcji dóbr konsumpcyjnych, a przez to wymusza zwiększone korzystanie z surowców naturalnych. Obok wymienionych zastrzeżeń, należy również postawić pytanie, czy termiczna utylizacja odpadów jest najbardziej optymalnym z punktu widzenia alokacji publicznych środków sposobem osiągnięcia celów stawianych w dyrektywach UE. Ma to szczególne znaczenie w kontekście dużych nakładów finansowych niezbędnych do wypełnienia zobowiązań i ograniczonych środków publicznych w skali całego kraju (wbrew powszechnej opinii istnieją poważne wątpliwości czy środki dostępne w najbliższych latach pozwolą na wypełnienie zobowiązań Traktatu Akcesyjnego). Dlatego też przy wyborze projektów należy kierować się efektywnością kosztową i ekonomiczną poszczególnych różnych opcji prowadzących do osiągnięcia tego samego celu.

Proponowane brzmienie celu działania:

Wdrażanie systemów gospodarki odpadami komunalnymi i niebezpiecznymi w zgodzie z hierarchią postępowania z odpadami⁶. Wypełnianie zobowiązań w zakresie gospodarki odpadami wynikających z Traktatu Akcesyjnego, w taki sposób aby zobowiązania te realizowane były w sposób efektywny kosztowo i ekonomicznie.

Opis działania

Proponujemy następujące nowe brzmienie opisu działania:

Wsparcie projektów skierowanych na kompleksowe i zgodne z hierarchią postępowania z odpadami⁷ zarządzanie następującymi rodzajami odpadów: odpady komunalne (w tym niebezpieczne), odpady wielkogabarytowe i budowlane, wycofane z eksploatacji pojazdy, odpady elektryczne i elektroniczne.

⁶ Jak już wspomniano, hierarchia ta za pierwszoplanowe uznaje działania na rzecz **zapobiegania** powstawaniu odpadów, w dalszej kolejności są **odzysk** (obejmujący selektywną zbiórkę, powtórne wykorzystanie), **recykling** (w tym kompostowanie), **unieszkodliwianie** (np. spalanie), **składowanie**.

⁷ Hierarchia zdefiniowana powyżej

Przykładowe typy projektów

Proponujemy umieścić następujące przykładowe typy projektów:

- *systemy selektywnej zbiórki odpadów dążące do maksymalizacji ilości odpadów zebranych selektywnie oraz zapewniające wysoką jakość zebranych surowców (połączone z efektywnymi kampaniami informacyjnymi),*
- *systemy gospodarki odpadami komunalnymi umożliwiające redukcję ilości odpadów biodegradowalnych trafiających na składowiska np. kompostownie,*
- *systemy zbiórki i unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych oraz specyficznych odpadów komunalnych.*

Kryteria wyboru projektów:

Proponuje się następujące brzmienie:

- *wartość projektu powyżej 5 mln Euro,*
- *zgodność z hierarchią postępowania z odpadami,*
- *eliminacja i ograniczanie odpadów kierowanych do składowania,*
- *preferencje dla projektów ustalających wysokie i progresywne cele odnośnie ilości odpadów zebranych w sposób selektywny (z zapewnieniem dobrej jakości surowca, czyli o jak najmniejszym stopniu zanieczyszczenia).*

Wskaźniki monitoringu i oceny działań realizowanych w ramach SPO Środowisko w sektorze gospodarki odpadami

Zaproponowane wskaźniki monitoringu powinny bezpośrednio odnosić się do zobowiązań wynikających z dyrektyw UE tj. redukcja ilości odpadów biodegradowalnych deponowanych na składowiskach, osiągnięte poziomy recyklingu i odzysku odpadów.

Wskaźnik wskazujący na stopień wyselekcjonowania odpadów powinien być przedstawiany oddzielnie dla różnych frakcji odpadów (np. papier, aluminium, plastik). W ramach systemu wskaźników powinien zostać również wprowadzony ranking miast o największym poziomie selektywnego zbierania odpadów (wspomagający ocenę skuteczności selektywnej zbiórki odpadów w poszczególnych miastach).

Odsetek odpadów unieszkodliwianych w kompostowniach powinien być przedstawiony jako oddzielny wskaźnik (a nie łącznie z odsetkiem odpadów poddanych spalaniu).