

---

# **ZOBOWIĄZANIA UNIJNE POLSKI**

## **W ZAKRESIE GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI**

**dr inż. Beata B. Kłopotek**

Ministerstwo Środowiska, Departament Gospodarki Odpadami, Warszawa

### **1. Wstęp**

Wyłącznie gospodarce odpadami komunalnymi nie jest poświęcony żaden akt prawny Unii Europejskiej, jednakże pośrednio lub bezpośrednio odnosi się do tego zagadnienia wiele dyrektyw. Pośród nich w pierwszej kolejności należy wymienić:

- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/12/WE z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz. Urz. WE L 114 z 27.04.2006, str. 9),
- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/76/WE z dnia 4 grudnia 2000 r. w sprawie spalania odpadów (Dz. Urz. WE L 332 z 28.12.2000, str. 91),
- dyrektywę Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. WE L 182 z 16.07.1999, str. 1, z późn. zm.),
- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. WE L 365 z 31.12.1994, str. 10, L 284 z 31.10.2003, str. 1, L 47 z 18.02.2004, str. 26 i L 70 z 16.03.2005, str. 25),
- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/66/WE z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylającą dyrektywę 91/157/EWG (Dz. Urz. WE L 266 z 26.09.2006, str. 1),
- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/96/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (Dz. Urz. WE L 37 z 13.02.2003, str. 24 i L 345 z 31.12.2003, str. 106; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, str. 359).

Główne zobowiązania nakładane na państwa członkowskie w aktach prawnych UE dotyczących gospodarki odpadami można ująć w następujących grupach:

- przygotowanie dokumentów planistycznych,
- wydawanie decyzji administracyjnych,
- osiąganie określonych poziomów (zbierania, odzysku, w tym recyklingu, ograniczenia ilości odpadów ulegających biodegradacji składowanych na składowiskach odpadów),
- spełnianie wymagań dotyczących budowy i eksploatacji instalacji do zagospodarowywania odpadów,
- spełnienie wymagań w zakresie postępowania z odpadami,
- kontrola przestrzegania przepisów,
- przygotowywanie sprawozdań dla Komisji Europejskiej.

### **2. Wybrane zobowiązania unijne**

#### **2.1. Dokumenty planistyczne**

Z dyrektywy 2006/12/WE o odpadach wynika obowiązek przygotowania co najmniej jednego planu gospodarki odpadami obejmującego terytorium całego kraju, natomiast z dyrektywy 94/62/WE o opakowaniach i odpadach opakowaniowych – planu gospodarki odpadami opakowaniowymi.

W Polsce przygotowywane są plany gospodarki odpadami na czterech poziomach – krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym, przy czym całość zagadnień związanych z gospodarką odpadami na danym obszarze obejmują plan krajowy i plany wojewódzkie.

---

---

Z dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów wynika obowiązek opracowania strategii ograniczania ilości składowanych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. Mimo, że elementy strategii zostały ujęte w krajowym planie gospodarki odpadami, w 2006 r. przygotowano, w oparciu o pierwszy krajowy plan gospodarki odpadami, odrębny dokument pt. „Krajowa strategia ograniczania ilości składowanych odpadów ulegających biodegradacji”, który został przekazany Komisji Europejskiej. Obecnie trwają prace nad aktualizacją tego dokumentu. Główne cele i kierunki działań zostały określone w Krajowym planie gospodarki odpadami 2010 (Kogo 2010), który obowiązuje od dnia 1 stycznia 2007 r.

Generalnie w Kpgo 2010 położono nacisk na dwa zagadnienia, które będą przedmiotem szczególnego zaangażowania administracji publicznej w latach 2007 – 2010, a mianowicie:

- zapobieganie powstawaniu odpadów,
- rozbudowana infrastruktury przetwarzania odpadów komunalnych.

Związane jest to z celem dalekosiężnym tworzenia krajowego planu gospodarki odpadami, jakim jest dojście do systemu gospodarki odpadami zgodnego z zasadą zrównoważonego rozwoju, w którym w pełni realizowane są zasady gospodarki odpadami, a w szczególności zasada postępowania z odpadami zgodnie z hierarchią gospodarki odpadami, czyli po pierwsze zapobiegania i minimalizacji ilości wytwarzanych odpadów oraz ograniczania ich właściwości niebezpiecznych, a po drugie wykorzystywania właściwości materiałowych i energetycznych odpadów, a w przypadku gdy odpadów nie można poddać procesom odzysku ich unieszkodliwienie, przy czym składowanie generalnie jest traktowane jako najmniej pożądany sposób postępowania z odpadami. Realizacja tego celu umożliwi osiągnięcie innych celów takich, jak: ograniczenie zmian klimatu powodowanych przez gospodarkę odpadami poprzez minimalizację emisji gazów cieplarnianych z technologii zagospodarowania odpadów czy też zwiększenie udziału w bilansie energetycznym kraju energii ze źródeł odnawialnych poprzez zastępowanie spalania paliw kopalnych spalaniem odpadów pochodzenia roślinnego i zwierzęcego.

W gospodarce odpadami komunalnymi przyjęto następujące cele:

- objęcie zorganizowanym systemem odbierania odpadów komunalnych 100% mieszkańców, najpóźniej do końca 2007 r.,
  - zapewnienie objęcia wszystkich mieszkańców systemem selektywnego zbierania odpadów, dla którego minimalne wymagania określono w Kpgo2010, najpóźniej do końca 2007 r.,
  - zmniejszenie ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów, aby nie było składowanych:
    - w 2010 r. więcej niż 75%,
    - w 2013 r. więcej niż 50%,
    - w 2020 r. więcej niż 35%
- masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.,
- - zmniejszenie masy składowanych odpadów komunalnych do max. 85% odpadów wytworzonych do 2014 r.,
  - - zredukowanie liczby składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, na których są składowane odpady komunalne do max. 200 do 2014 r.

Należy również zauważyć, że w strumieniu odpadów komunalnych występują również odpady niebezpieczne, stąd z punktu widzenia gospodarki odpadami komunalnymi istotne są również następujące cele wyznaczone dla odpadów niebezpiecznych, a mianowicie w zakresie:

- zużytych baterii i akumulatorów: osiągnięcie poziomów zbierania i efektywności recyklingu zdefiniowanych i określonych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/66/WE z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylającej dyrektywę 91/157/EWG (Dz. Urz. WE L 266 z 26.9.2006, str. 1), ustanowienie zakazu wprowadzania do obrotu określonych rodzajów baterii i

- 
- akumulatorów zawierających metale ciężkie oraz zakazu stosowania akumulatorów niklowo-kadmowych,
  - zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego: osiągnięcie od 1 stycznia 2008 r. poziomu selektywnego zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych w wysokości 4 kg/mieszkańca/rok; osiągnięcie poziomów odzysku i recyklingu określonych w polskim prawie, dążenie do całkowitego wyeliminowania składowania tych odpadów,
  - odpadów zawierających azbest: dążenie do całkowitego wyeliminowania azbestu z użycia i bezpieczne dla środowiska unieszkodliwienie powstałych odpadów.

W strumieniu odpadów komunalnych występując również odpady opakowaniowe, dla których należy osiągnąć już określone w polskim prawie poziomy odzysku i recyklingu (w 2007 r. i 2014 r.).

Zadania określone w Kpgo 2010 można podzielić na kilka grup, tj. dotyczące przed wszystkim:

- zapobiegania powstawaniu odpadów (np. przygotowanie i opublikowanie wytycznych w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz zalecanego postępowania z odpadami dla poszczególnych działów gospodarki, przeprowadzenie ogólnokrajowej kampanii informacyjno-edukacyjnej w mediach publicznych w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz właściwego postępowania z odpadami, rozszerzenie programów szkolnych o zagadnienia gospodarki odpadami, koordynacja i wsparcie realizacji prac naukowo-badawczych w zakresie gospodarki odpadami),
- gospodarki odpadami komunalnymi (przede wszystkim tworzenie i udział gmin w strukturach ponadgminnych dla realizacji regionalnych zakładów zagospodarowania odpadów, tworzenie regionalnych systemów gospodarki odpadami komunalnymi, przeprowadzenie procesu legislacyjnego wydania rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych kwalifikowania części energii odzyskanej z termicznego przekształcania odpadów komunalnych jako energii z odnawialnego źródła energii, podnoszenie opłat za korzystanie ze środowiska),
- gospodarki odpadami niebezpiecznymi (przede wszystkim przeprowadzenie procesu legislacyjnego transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/66/WE z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylającej dyrektywę 91/157/EWG),
- wzmocnienia instytucjonalnego administracji publicznej odpowiedzialnej za gospodarkę odpadami (m.in. wsparcie kadrowe i techniczne jednostek organizacyjnych Ministerstwa Środowiska, Głównego i wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska oraz urzędów marszałkowskich zajmujących się gospodarką odpadami, utworzenie kompleksowej bazy danych o wprowadzanych na rynek produktach i gospodarce odpadami w Polsce).

## **2.2 Osiągnięcie poziomów zbierania, odzysku, w tym recyklingu oraz redukcji składowania**

W dyrektywach zostały określone poziomy selektywnego zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego z gospodarstw domowych (dla Polski od 2008 r., dzięki uzyskaniu okresu przejściowego decyzją Rady 2004/486/WE z dnia 26 kwietnia 2004 r. przyznającą Cypru, Malcie i Polsce tymczasowe odstępstwa od dyrektywy 2002/96/WE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (Dz. Urz. WE L 162 z 30.04.2004, str. 114)) na poziomie 4 kg/mieszkańca/rok oraz zużytych przenośnych baterii i akumulatorów (docelowe poziomy 25% i 45% w stosunku do masy wprowadzanych przenośnych baterii i akumulatorów mają być odpowiednio osiągnięte w roku 2012 i 2016).

Obserwując sytuację w zakresie selektywnego zbierania odbywającego się dotychczas na bazie dobrowolnych działań przedsiębiorców, wydaje się, że istnieje realne zagrożenie osiągnięcia celów w tym zakresie. Z tego też względu – w przypadku zużytego sprzętu

elektrycznego i elektronicznego – Ministerstwo Środowiska przygotowało projekt nowelizacji ustawy o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym.

W dyrektywie 94/62/WE o opakowaniach i odpadach opakowaniowych określono poziomy odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych. Są one następujące:

- ❖ ogólny poziom odzysku: 50-65% (tzn. 50-65% masy odpadów powstałych z opakowań znajdujących się w obrocie na terenie kraju powinno zostać poddanych procesom odzysku),
- ❖ ogólny poziom recyklingu: 25-45% (tzn. 25-45% masy odpadów powstałych z opakowań znajdujących się w obrocie na terenie kraju),
- ❖ poziom recyklingu dla poszczególnych materiałów opakowaniowych: co najmniej 15% dla każdego rodzaju materiału.

Powyższe cele dotyczą wszystkich rodzajów opakowań, ale należy zauważyć, że według szacunków ok. 30% wagowo (a ok. 50% objętościowo) odpadów komunalnych stanowią odpady opakowaniowe.

Polska uzyskała w zakresie osiągnięcia powyższych poziomów odzysku i recyklingu okresy przejściowe do 2007 r., pod warunkiem osiągnięcia następujących celów pośrednich:

- recykling tworzyw sztucznych: co najmniej 10% w stosunku do wagi do dnia przystąpienia oraz 14% w roku 2004 oraz 15% w roku 2005,
- recykling metali: co najmniej 11% w stosunku do wagi do dnia przystąpienia oraz 14% dla roku 2004 oraz 15% w roku 2005,
- ogólny poziom odzysku: co najmniej 32% w stosunku do wagi do dnia przystąpienia, 32% w roku 2004, 37% w roku 2005 oraz 43 % w roku 2006.

Natomiast zgodnie z dyrektywą 2005/20/WE, cele określone w dyrektywie 2004/12/WE Polska ma osiągnąć do roku 2014. Są one następujące:

- ❖ ogólny poziom odzysku: min. 60%,
- ❖ ogólny poziom recyklingu: 55-80%,
- ❖ poziom recyklingu dla szkła: 60%,
- ❖ poziom recyklingu dla papieru i tektury: 60%,
- ❖ poziom recyklingu dla metali: 50%,
- ❖ poziom recyklingu dla tworzyw sztucznych: 22,5%, licząc wyłącznie materiał, który jest przetwarzany z powrotem w tworzywo sztuczne,
- ❖ poziom recyklingu dla drewna: 15%.

W 2004 r. osiągnięto poziom odzysku w wysokości 42,2 %, w 2005 r. 41,0 %. Osiągnięty poziomy recyklingu przedstawiono w poniższej tabeli.

Rodzaj opakowania, z którego powstał odpad	Poziomy recyklingu [%]	
	2004 r.	2005 r.
łącznie	28,3	29,5
opakowania z tworzyw sztucznych	17,1	19,0
opakowania z aluminium	38,5	58,0
opakowania ze stali	16,5	20,2
opakowania z papieru i tektury	39,6	41,0
opakowania ze szkła gospodarczego	27,3	27,4
opakowania z materiałów naturalnych	20,1	16,9

Przedstawione dane wskazują, że wyznaczone cele zostały osiągnięte. Niemniej jednak należy przy tym podkreślić, że osiągnięcie poziomów odzysku i recyklingu gwarantowane jest osiągniętymi nadwyżkami w latach ubiegłych. Zbierane i poddawane odzyskowi, w tym recyklingowi odpady pochodzą głównie z przemysłu i handlu, nie obejmując odpadów pochodzących z gospodarstw domowych. Dane GUS dotyczące odzysku materiałów m.in. z odpadów opakowaniowych potwierdzają, że selektywne zbieranie w gminach praktycznie nie istnieje. Dla pełnego wdrożenia dyrektywy 94/62/WE i osiągnięcia jej celów w zakresie

uzyskania poziomów odzysku i recyklingu w roku 2014 wymagane jest zaangażowanie podmiotów odpowiedzialnych za selektywne zbieranie odpadów opakowaniowych z gospodarstw domowych.

W dyrektywie 2002/96/WE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego został nałożony na państwa członkowskie obowiązek uzyskania poziomu zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych w wysokości 4 kg/mieszkańca/rok oraz zostały określone poziomy odzysku i recyklingu w wysokości:

- a) dla zużytego sprzętu ujętego w grupie 1 i 10 załącznika IA do dyrektywy 2002/96/WE:
- odzysk - co najmniej 80 % średniej wagi urządzenia, oraz
  - ponowne użycie i recykling części składowych, materiału i substancji - co najmniej 75 % średniej wagi urządzenia;
- b) dla WEEE ujętych w grupie 3 i 4 załącznika IA:
- odzysk - co najmniej 75 % średniej wagi urządzenia, oraz
  - ponowne użycie i recykling części składowych, materiału i substancji - co najmniej 65 % średniej wagi urządzenia;
- c) dla WEEE ujętych w grupie 2, 5, 6, 7 i 9 załącznika IA:
- odzysk - co najmniej 70 % średniej wagi urządzenia, oraz
  - ponowne użycie i recykling części składowych, materiału i substancji - co najmniej 50 % średniej wagi urządzenia;
- d) dla gazowych lamp wyładowczych wskaźnik ponownego użycia i recyklingu części składowych, materiału i substancji powinien osiągnąć co najmniej 80 % wagi lamp.

Poziomy te w Polsce należy osiągnąć do dnia 31 grudnia 2008 r.

Poniżej przedstawiono dane dotyczące osiągniętych poziomów za 2006 r. przygotowanych na podstawie „Raportu o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużyтым sprzętem elektrycznym i elektronicznym w 2006 roku” przygotowanego przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska.

Numer grupy	Poziom zbierania kg/mieszkańca	Poziom odzysku [%]	Poziom recyklingu [%]
	2006 r.		
grupa 1	0,05 w II półroczu 2006 r.	20,58	3,47
grupa 2		6,43	3,99
grupa 3		4,53	3,87
grupa 4		10,26	4,64
grupa 5		39,13	33,29
grupa 6		1,12	0,33
grupa 7		0,25	0,16
grupa 9		0,21	0,00
grupa 10		0,00	0,00

Według danych przekazywanych przez przedsiębiorców odzysk i recykling praktycznie nie jest realizowany. Sytuacja ta jest związana z brakiem instrumentu prawnego nakładającego na przedsiębiorców obowiązek osiągania konkretnego poziomu zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego z gospodarstw domowych. Obecna zaangażowanie przedsiębiorców w realizację obowiązków wynikających z dyrektywy 2002/96/WE wskazuje, że ich osiągnięcie w 2008 r. wydaje się być mało prawdopodobne.

---

Dyrektywa 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów określa wymagania dla prowadzących przetwarzanie i recykling zużytych baterii i akumulatorów osiągnięcia poziomów wydajności recyklingu, które odnoszą się do stosownych technologii i instalacji. Do dnia 26 września 2011 r. poziom recyklingu winien wynosić 65 % dla akumulatorów kwasowo – ołowiowych, 75 % dla akumulatorów niklowo– kadmowych i 50 % dla innych zużytych baterii i akumulatorów.

Z analizy stosowanych technologii wynika, że nie powinno być problemu z osiągnięciem poziomów wydajności recyklingu akumulatorów kwasowo – ołowiowych i kadmowo – niklowych. Dla pozostałych zużytych baterii i akumulatorów potrzebne będą zmiany w technologiach przetwarzania oraz modernizacja instalacji.

Z dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów wynika obowiązek osiągnięcia celów w zakresie redukcji ilości składowanych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, odpowiednio do 75% (w 2010 r.), 50% (w 2013 r.) i 35% (w 2020 r.) całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r. Ze względu na brak instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych osiągnięcie tych celów jest szczególnie zagrożone.

### **3. Podsumowanie**

- Przedstawione powyżej zobowiązania unijne wskazują na pilną potrzebę:
- rozbudowy infrastruktury do selektywnego zbierania odpadów komunalnych, w szczególności odpadów niebezpiecznych oraz prowadzenia działań edukacyjnych i utrwalających nawyki selektywnego zbierania odpadów w społeczeństwie,
  - budowy instalacji do przetwarzania odpadów, w szczególności przyczyniających się do eliminacji odpadów ulegających biodegradacji, w tym spalarni odpadów.