

Regulacje prawne podziemnego składowania odpadów

Legal regulations of underground waste storage



*Prof. dr hab. inż. Franciszek Plewa**



*Dr inż. Zdzisław Mysłek**

Treść: Stosunkowo często zmieniane przepisy w zakresie ochrony środowiska, gospodarki odpadami i składowania odpadów wynikają z potrzeby ich dostosowania do wymagań Unii Europejskiej. W artykule przedstawiono najnowsze regulacje prawne w zakresie podziemnego składowania odpadów.

Abstract: Relatively often the rules of protection of the environment, waste management and disposal of waste, arising from the need to adapt them to the requirements of the European Union, change. This paper presents the latest legal regulations on underground storage of the waste

Słowa kluczowe:

ochrona środowiska, gospodarka odpadami, regulacje prawne

Key words:

environment protection, waste management, legal regulations

1. Wprowadzenie

Podziemne składowanie odpadów, jako jeden ze sposobów ich unieszkodliwiania, pozwala na uniknięcie wielu zagrożeń powstających przy składowaniu odpadów na powierzchni. Należą do nich przede wszystkim erozja wietrzna i wodna oraz zwiększone zagrożenie ze strony wód opadowych. Istotnym czynnikiem przemawiającym za podziemnym składowaniem odpadów jest stałość temperatury. Stabilne warunki temperaturowe w miejscu składowania wpływają korzystnie na odpady, mogą także ograniczyć ilość wydzielanych substancji szkodliwych. Ponadto podziemne składowanie odpadów jest społecznie bardziej akceptowane jako potencjalnie mniej niebezpieczne dla środowiska [1].

Podziemne składowanie odpadów w górotworze i wyrobiskach górniczych regulują przepisy prawa. Do podstawowych aktów prawnych w tym zakresie należy zaliczyć:

- Prawo geologiczne i górnicze,
- Ustawę o odpadach wydobywczych,
- Ustawę o odpadach,
- Prawo atomowe,
- Prawo ochrony środowiska,
- Ustawę o swobodzie działalności gospodarczej.

2. Prawo geologiczne i górnicze

Prawo geologiczne i górnicze [2] regulujące zasady i warunki poszukiwania oraz wydobywania kopalin, obejmuje swym zakresem również podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji i składowanie odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, a także podziemne składowanie dwutlenku węgla. Składowaniu odpadów w górotworze poświęcony jest rozdział 4 działu VI Prawa geologicznego i górniczego. Przepisów tego rozdziału nie stosuje się do odpadów obojętnych oraz innych niż niebezpieczne i obojętne, jeżeli stanowią odpady wydobywcze w rozumieniu ustawy o odpadach wydobywczych. Podziemnym składowiskiem odpadów, zgodnie z artykułem 6 tego prawa, jest część górotworu, w tym podziemne wyrobisko górnicze, wykorzystywane w celu unieszkodliwiania odpadów przez ich składowanie.

W rozdziale tym zostały określone typy podziemnych składowisk odpadów oraz wyszczególniono odpady, których składowanie w górotworze i podziemnych wyrobiskach górniczych jest zabronione. Zgodnie z artykułem 125 Prawa geologicznego i górniczego wyróżnia się następujące typy podziemnych składowisk odpadów:

- składowisko odpadów niebezpiecznych,
- składowisko odpadów obojętnych,
- składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne.

Do odpadów, wymienionych w artykule 126, których składowanie podziemne jest zabronione należy zaliczyć:

*¹) Politechnika Śląska, Gliwice

- odpady występujące w postaci ciekłej, w tym odpady zawierające wodę w ilości powyżej 95% masy całkowitej, z wyłączeniem szlamów,
- odpady o właściwościach wybuchowych, żrących, utleniających, wysoce lub łatwopalnych,
- odpady zakaźne medyczne i zakaźne weterynaryjne,
- odpady powstające w wyniku prac naukowo-badawczych, rozwojowych lub działalności dydaktycznej, które nie są zidentyfikowane lub są nowe i których oddziaływanie na środowisko jest nieznanne,
- opony, z wyłączeniem opon rowerowych i opon o średnicy zewnętrznej większej niż 1400 mm,
- inne odpady, które w warunkach składowania w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, mogą podlegać niepożądanym zmianom fizycznym, chemicznym lub biologicznym.

Odpadami, które mogą podlegać niepożądanym przemianom są:

- odpady, które w warunkach składowania mogą wchodzić w reakcje z wodą lub skałą macierzystą, prowadzące do zmiany ich objętości, powstawania samozapalnych, toksycznych lub wybuchowych substancji lub gazów lub innych reakcji zagrażających bezpieczeństwu eksploatacji składowiska podziemnego lub nienaruszalności bariery geologicznej, a także pojemników, w których są składowane,
- odpady ulegające biodegradacji,
- odpady o ostrym zapachu,
- odpady mogące wytwarzać mieszanki gazowo-powietrzne o właściwościach toksycznych lub wybuchowych,
- odpady nieodpowiadające warunkom geomechanicznym ze względu na niewystarczającą stabilność,
- odpady, które są samozapalne lub podatne na samozapłon w danych warunkach składowania,
- odpady będące produktami gazowymi,
- odpady lotne oraz pochodzące ze zbierania w postaci nieokreślonych mieszanin.

Prawo geologiczne i górnicze, w zakresie składowania odpadów w górotworze, zabrania rozcieńczania lub sporządzania mieszanin odpadów ze sobą lub z innymi substancjami lub przedmiotami w celu spełnienia kryteriów dopuszczenia odpadów do podziemnego składowania. Wynika stąd, że odpady powinny być składowane selektywnie.

Ustawa dopuszcza składowanie odpadów w sposób nieselektywny, pod warunkiem, że w wyniku takiego składowania nie wystąpi zagrożenie środowiska lub nie zostaną naruszone wymagania bezpieczeństwa składowania.

Zgodnie z art. 127 Prawa geologicznego i górniczego do podziemnego składowania odpadów mają również zastosowanie przepisy artykułów 105–108, 119–121, 128–130, 134 i 135 oraz 137 ustawy o odpadach.

Uzupełnieniem Prawa geologicznego i górniczego w zakresie podziemnego składowania odpadów jest rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2011 r. [5] w sprawie podziemnych składowisk odpadów. Rozporządzenie to określa szczegółowe wymagania dla poszczególnych typów podziemnych składowisk odpadów dotyczące ich lokalizacji, eksploatacji i zamknięcia, zakres, sposób i warunki prowadzenia monitoringu podziemnego składowiska odpadów, rodzaje odpadów, które mogą być składowane na podziemnych składowiskach w sposób nieselektywny, a także kryteria i procedury dopuszczenia odpadów na podziemne składowiska odpadów.

3. Ustawa o odpadach wydobywczych

Z ustawy o odpadach wydobywczych [7] wynika, że celem programu gospodarowania odpadami wydobywczymi

jest między innymi umieszczanie tych odpadów z powrotem w wyrobiskach górniczych w zakresie, w jakim jest to technicznie i ekonomicznie uzasadnione oraz zgodne z przepisami o ochronie środowiska, przepisami o odpadach i przepisami prawa geologicznego i górniczego.

Wypełnianie wyrobisk górniczych odpadami wydobywczymi powinno się odbywać z uwzględnieniem następujących warunków:

- zabezpieczenia stabilności odpadów wydobywczych,
- zapobiegania zanieczyszczeniu gleby, wód powierzchniowych i podziemnych,
- zapewnienia monitoringu wyrobisk górniczych wypełnianych odpadami wydobywczymi.

Do wypełniania wyrobisk górniczych odpadami wydobywczymi pochodzącymi z własnego zakładu górniczego stosuje się przepisy Prawa geologicznego i górniczego. Natomiast do wypełniania wyrobisk górniczych odpadami wydobywczymi innymi niż z własnego zakładu górniczego stosuje się przepisy Ustawy o odpadach. Jeżeli wypełnianie wyrobisk górniczych odpadami wydobywczymi innymi niż z własnego zakładu górniczego jest prowadzone w ruchu zakładu górniczego, to zastosowanie mają również przepisy Prawa geologicznego i górniczego. Szczegółowe warunki dotyczące wypełniania wyrobisk górniczych w ruchu zakładu górniczego odpadami wydobywczymi określają przepisy wydane na podstawie art. 120 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego. Sposób realizacji warunków dotyczących wypełniania wyrobisk górniczych odpadami wydobywczymi powinien być przedstawiony w planie ruchu zakładu górniczego.

4. Ustawa o odpadach

Ustawa o odpadach z 2012 r. [6] w zakresie podziemnego składowania odpadów odwołuje się do przepisów Prawa geologicznego i górniczego.

Z art. 105 ustawy o odpadach wynika, że odpady przed umieszczeniem na podziemnym składowisku powinny być poddane procesom przekształcania fizycznego, chemicznego, termicznego lub biologicznego, włącznie z segregacją, w celu ograniczenia zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi lub dla środowiska oraz ograniczenia ilości lub objętości składowanych odpadów, a także ułatwienia postępowania z nimi lub prowadzenia odzysku. Przepisu tego nie stosuje się do odpadów obojętnych oraz odpadów, w stosunku do których procesy ich przekształcania, włącznie z segregacją nie doprowadzą do osiągnięcia wymienionych celów.

Artykuły 106–108 ustawy o odpadach regulują zasady umieszczania różnych rodzajów odpadów na poszczególnych typach podziemnych składowisk odpadów.

Art. 106 zabrania składowania odpadów innych niż niebezpieczne na składowiskach odpadów niebezpiecznych. Jednocześnie zezwala na składowanie odpadów niebezpiecznych na wydzielonych częściach składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne. Przy czym wydzielona część składowiska odpadów innych niż niebezpiecznych musi spełniać wymagania określone dla składowiska odpadów niebezpiecznych.

Na podziemnym składowisku odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, zgodnie z art. 107, mogą być składowane odpady inne niż niebezpieczne i obojętne oraz stałe odpady niebezpieczne lub odpady powstałe w wyniku przekształcania odpadów niebezpiecznych, spełniające kryteria dopuszczenia do składowania na składowisku odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne.

Natomiast z art. 108 wynika, że na składowisku odpadów obojętnych mogą być składowane tylko odpady obojętne.

Artykuły 119–121, 128–130 oraz 134 i 135 ustawy o odpadach precyzują wymagania w stosunku do zarządzających podziemnymi składowiskami w zakresie kontroli przyjmowanych odpadów do składowania oraz sposobu ich składowania. Zarządzający podziemnym składowiskiem odpadów, przed przyjęciem odpadów do składowania, jest zobowiązany do ustalenia masy przyjmowanych odpadów, sprawdzenia zgodności przyjmowanych odpadów z danymi zawartymi w karcie przekazania odpadów, a w przypadku odpadów ręci metalicznej, sprawdzić pojemniki i certyfikaty wymagane dla składowania tych odpadów.

Zarządzający składowiskiem powinien odmówić przyjęcia odpadów do składowania w przypadku stwierdzenia niezgodności z informacjami zawartymi w podstawowej charakterystyce odpadów, niezgodności przyjmowanych odpadów z danymi zawartymi w karcie przekazania odpadów, lub niezgodności przyjmowanych odpadów z instrukcją prowadzenia składowiska, pozwoleniem zintegrowanym lub zezwoleniem na przetwarzanie odpadów. W przypadku przekazywania do składowania odpadów niezgodnych z ww. dokumentami, zarządzający składowiskiem odpadów powinien zawiadomić o tym wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Ponadto zarządzający podziemnym składowiskiem odpadów jest zobowiązany do składowania odpadów w sposób selektywny, mając na uwadze uniknięcie szkodliwych dla środowiska reakcji pomiędzy składnikami tych odpadów, możliwość dalszego ich wykorzystania oraz rekultywację i ponowne zagospodarowanie terenu składowiska odpadów.

Zarządzający podziemnym składowiskiem odpadów może rozpocząć działalność polegającą na prowadzeniu składowiska po uzyskaniu decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów. Decyzję zatwierdzającą instrukcję prowadzenia składowiska odpadów wydaje marszałek województwa lub regionalny dyrektor ochrony środowiska, w przypadku przedsięwzięć na terenach zamkniętych. Organ zatwierdzający instrukcję prowadzenia składowiska odpadów może określić dodatkowe wymagania związane ze specyfiką składowania odpadów. Instrukcja prowadzenia podziemnego składowiska odpadów, stanowiąca załącznik do decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska, określa szczegółowo zasady funkcjonowania składowiska w fazie eksploatacyjnej i poeksploatacyjnej.

Organ zatwierdzający może odmówić zatwierdzenia instrukcji prowadzenia podziemnego składowiska odpadów, w przypadku gdy sposób prowadzenia składowiska mógłby powodować zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska, a także gdy kierownik składowiska odpadów nie posiada świadectwa stwierdzającego kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami.

Z art. 135 wynika, że zarządzający składowiskiem odpadów jest zobowiązany do utrzymywania i prowadzenia składowiska w sposób zapewniający właściwe funkcjonowanie urządzeń technicznych stanowiących wyposażenie składowiska odpadów oraz zachowania wymagań sanitarnych, bezpieczeństwa i higieny pracy, przeciwpożarowych, a także wymagań ochrony środowiska, zgodnie z instrukcją prowadzenia składowiska odpadów i decyzją zatwierdzającą tę instrukcję. Wszelkie zmiany na składowisku odpadów wymagają wydania decyzji zatwierdzającej nową instrukcję prowadzenia podziemnego składowiska odpadów.

5. Prawo atomowe

Ustawa Prawo atomowe [4] określa zasady działalności w zakresie pokojowego wykorzystania energii atomowej związanej z rzeczywistym i potencjalnym narażeniem na

promieniowanie jonizujące od sztucznych źródeł promieniotwórczych, materiałów jądrowych, urządzeń wytwarzających promieniowanie jonizujące, odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego, a także zasady postępowania z odpadami promieniotwórczymi, w tym z ich podziemnym składowaniem.

Zgodnie z art. 53 Prawa atomowego składowiska odpadów promieniotwórczych dzieli się na powierzchniowe i głębokie. Do budowy i eksploatacji składowisk głębokich odpadów promieniotwórczych stosuje się przepisy Prawa geologicznego i górnictwa dotyczące podziemnych składowisk odpadów niebezpiecznych. Składowisko odpadów promieniotwórczych może być uznane, w drodze decyzji Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki za Krajowe Składowisko Odpadów Promieniotwórczych.

Z art. 52 wynika, że odpady promieniotwórcze, które zostały przetworzone lub nie wymagają przetworzenia oraz wypalone paliwo jądrowe, które nie będzie przetwarzane powinny być składowane w składowiskach. Przy czym wypalone paliwo jądrowe przeznaczone do składowania należy traktować jako odpady wysokoaktywne. Odpady promieniotwórcze mogą być składowane wyłącznie w stanie stałym, w opakowaniach zapewniających bezpieczeństwo ludzi i środowiska pod względem ochrony radiologicznej, przy zapewnieniu odprowadzania ciepła i niedopuszczenia do powstania masy krytycznej oraz przy prowadzeniu stałej kontroli tych czynników w okresie składowania, a także po zamknięciu składowiska.

6. Prawo ochrony środowiska

Prawo ochrony środowiska [3] określa zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju, a w szczególności między innymi zasady ustalania warunków wprowadzania substancji i energii do środowiska, co obejmuje również składowanie odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych. Zgodnie z artykułem 4 Prawa ochrony środowiska korzystanie ze środowiska wykraczające poza ramy korzystania powszechnego może być, w drodze ustawy, obwarowane obowiązkiem uzyskania pozwolenia, ustalającego w szczególności zakres i warunki tego korzystania, wydanego przez właściwy organ ochrony środowiska. Przy czym powszechne korzystanie ze środowiska przysługuje z mocy ustawy każdemu i obejmuje korzystanie ze środowiska, bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych i gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku i uprawiania sportu, w zakresie:

- 1) wprowadzania do środowiska substancji i energii,
- 2) innych niż wymienione w punkcie 1 rodzajów korzystania z wód w rozumieniu ustawy – Prawo wodne.

Zwykłym korzystaniem ze środowiska jest takie korzystanie wykraczające poza korzystanie powszechne, co do którego ustawa nie wprowadza obowiązku uzyskania pozwolenia, oraz zwykłe korzystanie z wody w rozumieniu ustawy – Prawo wodne.

Podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany zapewnić przestrzeganie wymagań ochrony środowiska, w szczególności poprzez:

- odpowiednią organizację pracy,
- powierzenie funkcji związanych z zapewnieniem ochrony środowiska osobom posiadającym odpowiednie kwalifikacje zawodowe,
- zapoznanie pracowników, których zakres czynności wiąże się z kwestiami ochrony środowiska, z wymaganiami w tym zakresie, gdy nie jest konieczne odpowiednie przygotowanie zawodowe w tym zakresie,

- podejmowanie działań w celu wyeliminowania lub ograniczenia szkód w środowisku, wynikających z nieprzestrzegania wymagań ochrony środowiska przez pracowników, a także podejmowania właściwych środków w celu wyeliminowania takich przypadków w przyszłości.

7. Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej

Prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie składowania odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, podlega również przepisom Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej [8]. Z ustawy tej wynika, że prowadzenie takiej działalności związane jest z koniecznością uzyskania koncesji. Koncesji udziela właściwy minister ze względu na przedmiot prowadzonej działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu. W tym zakresie koncesji udziela Minister Środowiska. Koncesji udziela się na czas oznaczony, nie krótszy niż 5 lat i nie dłuższy niż 50 lat, chyba że przedsiębiorca wnioskuje o udzielenie koncesji na czas krótszy. Organ koncesyjny może odmówić udzielenia koncesji, dokonać jej zmiany lub cofnięcia, a także ograniczyć zakres koncesji:

- gdy przedsiębiorca nie spełnia warunków wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją określonych w ustawie lub warunków podanych do wiadomości przedsiębiorcom,
- ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa lub obywateli,
- jeżeli w wyniku przeprowadzonego przetargu udzielono koncesji innemu przedsiębiorcy lub przedsiębiorcom,
- gdy wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności objętej koncesją,
- gdy przedsiębiorca nie podjął w wyznaczonym terminie działalności objętej koncesją, mimo wezwania organu koncesyjnego lub trwale zaprzestał działalności gospodarczej objętej koncesją,
- gdy przedsiębiorca rażąco narusza warunki określone w koncesji lub inne warunki wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej, określone przepisami prawa,
- gdy przedsiębiorca w wyznaczonym terminie nie usunął stanu faktycznego lub prawnego niezgodnego z warunkami określonymi w koncesji lub z przepisami regulującymi działalność gospodarczą objętą koncesją,
- gdy przedsiębiorca ogłosi upadłość,
- w przypadkach określonych w odrębnych przepisach.

Organ koncesyjny może również czasowo wstrzymać udzielenie koncesji ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa, ogłaszając o tym w Monitorze Polskim.

Zgodnie z przepisami tej ustawy organ koncesyjny uprawniony jest do kontroli działalności gospodarczej w zakresie:

- zgodności wykonywanej działalności z udzieloną koncesją,
- przestrzegania warunków wykonywania działalności gospodarczej,
- obronności lub bezpieczeństwa państwa, ochrony bezpieczeństwa lub dóbr osobistych obywateli.

8. Podsumowanie

Najnowsze regulacje prawne w zakresie podziemnego składowania odpadów dostosowują polskie przepisy do wymagań legislacyjnych Unii Europejskiej. Szczegółowe przepisy dotyczące podziemnego składowania odpadów zostały sprecyzowane w ustawach i rozporządzeniach wykonawczych, wśród których do najważniejszych należy zliczyć; Prawo geologiczne i górnicze, Prawo ochrony środowiska, Prawo atomowe, Ustawę o odpadach, Ustawę o odpadach wydobywczych i Ustawę o swobodzie działalności gospodarczej. Przeprowadzona analiza przepisów prawa wykazała, że umożliwiają one bezpieczne i skuteczne podziemne składowanie odpadów.

Literatura

1. *Palarski J., Plewa F., Mysiek Z.*: Odzysk i unieszkodliwianie odpadów w górnictwie podziemnym. Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2012.
2. Prawo geologiczne i górnicze. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. z późn. zm. Dz.U. 2011 Nr 163 poz. 981.
3. Prawo ochrony środowiska. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Dz.U. 2001 Nr 62 poz. 627.
4. Prawo atomowe. Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Dz.U. 2012 poz. 264.
5. Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie podziemnych składowisk odpadów z dnia 28 grudnia 2011 r. Dz. U. 2011 Nr 298 poz. 1771.
6. Ustawa o odpadach. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. Dz.U. 2013 Nr 0 poz. 21.
7. Ustawa o odpadach wydobywczy. Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. Dz.U. 2013 poz. 1136.
8. Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. Dz.U. 2013 poz. 672.