

PROBLEMATYKA POLSKIEGO SYSTEMU PRAWNEGO DOTYCZĄCA GOSPODARKI ODPADAMI W ŚWIETLE UREGULOWAŃ PRAWNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Concepts of Polish waste management policy with respect to EU legislation

Elżbieta JAROSZ & Edeltrauda HELIOS-RYBICKA

*Akademia Górniczo-Hutnicza, Wydział Geologii, Geofizyki i Ochrony Środowiska,
Zakład Geologii Podstawowej i Ochrony Środowiska;
al. Mickiewicza 30, 30-059 Kraków;
e-mail: elzbietajarosz@geol.agh.edu.pl, helios@geol.agh.edu.pl*

Treść: Przystąpienie nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej wiąże się z potrzebą implementacji prawa wspólnotowego do krajowego systemu prawnego. W okresie przedakcesyjnym do Unii Europejskiej polskie ustawodawstwo dotyczące gospodarki odpadami było zupełnie nieprzygotowane do wytycznych Wspólnoty w zakresie tej problematyce. Pierwsze próby unifikacji prawa odpadowego z unijnym okazały się zupełnym niepowodzeniem. Dopiero rok 2001 zaowocował całym wachlarzem ustaw środowiskowych podejmujących tematykę gospodarowania odpadami. Obecnie ustawodawstwo polskie dotyczące gospodarki odpadami śmiało można uznać za zbieżne z unijnym. Niniejsza praca wprowadza w tematykę ustawodawczą zarówno polską, jak i unijną w kwestii gospodarki odpadami. Przeprowadzono w niej analizę Strategii oraz licznych aktów prawa unijnego oraz analogicznych odpowiedników ustawowych prawa polskiego. Jest to próba przeprowadzenia czytelnika przez gąszcz aktów prawnych oraz stworzenia swoistego vademecum wiedzy o obowiązującym prawie dotyczącym gospodarki odpadami.

Słowa kluczowe: gospodarka odpadami, Unia Europejska, polskie akty prawne, dyrektywy

Abstract: The accession of new members to the European Union carries with it the need by the joining member to implement and unify its legislation with that of the EU's. Prior to Poland's accession to the EU, Polish regulations regarding waste management were completely divergent with EU directives. The first attempts to unify Polish waste legislation with EU directives completely failed. It was not until the year 2001 that success was had, yielding a plethora of environmental acts dealing with waste management aspects. At present, Polish waste management regulations can generally be considered in congruence with their EU equivalents. The main aim of this paper, through careful analysis of both strategy and the numerous EU directives as well as their Polish counterparts, to introduce and acquaint the reader with both Polish and European Union Waste Management legislation. Our intention was to create a manual, of sorts, on waste management legislation, in order to help the reader tread through the often seemingly convoluted subject matter.

Key words: waste management, European Union, Polish legislation acts, directives

WPROWADZENIE

Każdy materiał, surowiec lub produkt niezagospodarowany i nieposiadający określonego przeznaczenia nabywa właściwości odpadu. Jednak zarówno w przyrodzie, jak i na skutek działalności człowieka nie istnieje taka materia, która posiadałaby wyłącznie właściwości odpadu i której nie dałoby się przetworzyć i uczynić z niej surowca. Każda substancja poddana procesowi pozyskania lub przetworzona może stać się produktem użytecznym lub odpadem o różnej uciążliwości dla środowiska i otoczenia (Rosik-Dulewska 2002). Zagadnienia dotyczące odpadów przestały być sprawą pojedynczego użytkownika, lecz stały się problemem w skali globalnej. Coraz powszechniejsza jest świadomość, że powodem katastrofy ekologicznej może być nie tylko niedobór surowców i zniszczenie ich zasobów, lecz także nieumiejętność zagospodarowania olbrzymiej ilości różnorodnych odpadów (Wiąckowski 2000). Prawidłowa gospodarka odpadami jest więc jednym z najistotniejszych problemów w polityce ekologicznej państw unijnych.

Prymat prawa wspólnotowego nad prawem wewnętrznopaństwowym jej członków spowodował, iż Polska jako pełnoprawny członek Unii Europejskiej zobowiązana została do akceptacji i przestrzegania wytycznych Wspólnoty także w sferze środowiska. Polska w 80 artykule traktatu z Unią Europejską zobowiązała się do przeciwstawiania się pogarszającemu stanowi środowiska naturalnego, poprzez implementację w swoje ustawodawstwo aktów prawa wspólnotowego.

W zakresie gospodarowania odpadami działania skoncentrowane zostały m.in. na:

- zmniejszaniu ilości powstających odpadów,
- ich utylizacji i bezpiecznym dla środowiska odprowadzaniu,
- wykonywaniu postanowień Konwencji bazylejskiej w kwestii ich bezpiecznego transportu.

Realizację tych założeń rząd polski upatrywał nie tylko w wymianie doświadczeń między krajami, lecz przede wszystkim w próbie integracji i unifikacji prawa polskiego z unijnym. Początkowe próby strony polskiej w kwestii zbliżenia przepisów prawnych uznawane są w literaturze tematu za nieudane. Ustawa o odpadach z 1997 roku rozmięła się z ustawodawstwem unijnym, nawet jeśli chodzi o definicję samych odpadów oraz odpadów niebezpiecznych. Spowodowało to zaliczenie do odpadów zbyt dużej liczby materiałów i substancji, co utrudniło prawidłowy nadzór i kontrolę nad odpadami właściwymi (Rosik-Dulewska 2002).

USTAWODAWSTWO UNII EUROPEJSKIEJ W ZAKRESIE GOSPODARKI ODPADAMI

Ramy prawne gospodarki odpadami w Unii Europejskiej tworzy szereg aktów prawnych, wytycznych oraz dyrektyw. Do najważniejszych aktów prawa unijnego należą dyrektywy dotyczące niżej wymienionych zagadnień.

Odpady i odpady niebezpieczne

- Dyrektywa Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (tzw. dyrektywa ramowa),
- Decyzja Komisji 76/431/EWG z dnia 21 kwietnia 1976 r. o utworzeniu Komitetu Gospodarowania Odpadami,
- Dyrektywa Rady 91/689/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. w sprawie odpadów niebezpiecznych,
- Dyrektywa Rady 94/31/WE z dnia 27 czerwca 1994 r. zmieniająca Dyrektywę 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych,
- Decyzja Rady 94/904/WE z dnia 22 grudnia 1994 r. ustanawiająca listę odpadów niebezpiecznych zgodnie z art. 1(4) Dyrektywy Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych,
- Decyzja Komisji 94/3/WE z dnia 20 grudnia 1993 r. ustanawiająca listę odpadów zgodnie z art. 1, pkt A Dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów,
- Decyzja Komisji 2000/532/WE zastępująca Decyzję Komisji 94/3/WE i 94/904/WE ustanawiającą Europejski Katalog Odpadów,
- Decyzja Rady 2001/573/WE z dnia 23 lipca 2001 r. zmieniająca Decyzję Komisji 2000/532/WE w zakresie wykazu odpadów,
- Dyrektywa 2006/12/WE z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów, zmieniająca Dyrektywę ramową 75/442/EWG.

Odpady z przemysłu dwutlenku tytanu

- Dyrektywa Rady 78/176/EWG z dnia 20 lutego 1978 r. w sprawie odpadów z przemysłu dwutlenku tytanu,
- Dyrektywa Rady 82/883/EWG z dnia 3 grudnia 1982 r. w sprawie procedur nadzoru i monitoringu środowiska w odniesieniu do odpadów z przemysłu tytanu,
- Dyrektywa Rady 92/112/EWG z dnia 15 grudnia 1992 r. w sprawie procedur harmonizacji programów redukcji i eliminacji zanieczyszczeń spowodowanych odpadami z przemysłu dwutlenku tytanu.

Oleje odpadowe

- Dyrektywa Rady 75/439/EWG z dnia 16 czerwca 1975 r. w sprawie usuwania olejów odpadowych,
- Dyrektywa Rady 87/101/EWG z dnia 22 grudnia 1986 r. zmieniająca Dyrektywę 75/439/EWG w sprawie usuwania olejów odpadowych.

Osady ściekowe

- Dyrektywa Rady 86/278/EEC z dnia 12 czerwca 1986 r. w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleb, przy stosowaniu osadów ściekowych w rolnictwie.

Odpady z opakowań

- Dyrektywa Rady i Parlamentu Europejskiego 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych,
- Decyzja Komisji 97/129/WE z dnia 28 stycznia 1997 r. ustanawiająca system identyfikacji materiałów opakowaniowych podjęta stosownie do Dyrektywy Rady i Parlamentu Europejskiego 94/62/EC dotyczącej opakowań i odpadów opakowaniowych,

- Decyzja Komisji 97/138/WE z dnia 3 lutego 1997 r. ustanawiająca wzory formularzy bazy danych podjęta stosownie do Dyrektywy Rady i Parlamentu Europejskiego 94/62/WE dotyczącej opakowań i odpadów opakowaniowych.

Baterie i akumulatory

- Dyrektywa 2006/66/WE z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG.

Usuwanie PCB/PCT

- Dyrektywa Rady 96/59/WE z dnia 16 września 1996 r. w sprawie usuwania polichlorowanych bifenyli i polichlorowanych trifenyli.

Transgraniczne przemieszczanie odpadów

- Rozporządzenie Rady 259/93/EWG z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów,
- Decyzja Rady 94/575/WE z dnia 20 lipca 1994 r. określająca procedurę kontrolną zgodnie z Rozporządzeniem Rady 259/93 w sprawie transportu odpadów do niektórych krajów niebędących członkami OECD,
- Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych,
- Decyzja Rady 97/640/WE z dnia 22 września 1997 r. o uznaniu w imieniu Wspólnoty, poprawki do Konwencji o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, jak postanowiono w Decyzji III/I Konferencji Państw-Stron Konwencji, Decyzja Komisji 94/774/WE z dnia 24 października 1994 r. w sprawie standardowego dokumentu przewozowego, o którym mowa w Rozporządzeniu Rady EWG/259/93 w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty oraz poza jej obszar.

Spalanie odpadów

- Dyrektywa Rady 2000/76/WE w sprawie spalania odpadów, od dnia 28 grudnia 2005 r. uchylili istniejące do tej pory dyrektywy 89/369/EWG, 89/429/EWG w sprawie spalania odpadów komunalnych oraz Dyrektywę 94/67/WE w sprawie spalania odpadów niebezpiecznych.

Składowanie odpadów

- Dyrektywa Rady 99/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów.

Przekazywanie informacji

- Decyzja Komisji 94/741/WE z dnia 14 października 1994 r. w sprawie kwestionariuszy dla raportów państw członkowskich dotyczących implementacji określonych dyrektyw w zakresie gospodarki odpadami,
- Decyzja Komisji 97/622/WE z dnia 27 maja 1997 r. w sprawie kwestionariuszy dla raportów państw członkowskich dotyczących implementacji określonych dyrektyw w zakresie gospodarki odpadami.

STRATEGIA UNII EUROPEJSKIEJ W ZAKRESIE GOSPODARKI ODPADAMI

Główne cele UE w zakresie gospodarki odpadami formułuje i kształtuje tzw. *Informacja Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego o strategii Wspólnoty w dziedzinie gospodarki odpadami* (zwana dalej „Strategią”) wydana w formie pisemnej dnia 8 czerwca 1989 r.

Strategia niebędąca *de facto* aktem prawnym, a jedynie formą zalecenia, ustala pięć podstawowych zasad w stosownej hierarchii ważności w kwestii gospodarki odpadami:

- 1) zapobieganie,
- 2) recykling i powtórne wykorzystanie odpadów,
- 3) optymalizacja ostatecznego usuwania odpadów,
- 4) regulacje dotyczące przewozów,
- 5) działania naprawcze.

Pierwsza zasada Strategii: zapobieganie

Jest to niewątpliwie priorytetowa zasada unijna stosowana w szerokim zakresie ochrony środowiska, w tym także gospodarce odpadami. Źródłem tej zasady upatrywać należy już w traktach rzymskich (ze zmianami wprowadzonymi przez Jednolity Akt Europejski), gdzie w art. 130r ust. 2 postanowiono, iż „poczynania Wspólnoty w sferze ochrony środowiska powinny opierać się na działaniu zapobiegawczym, przyznawaniu pierwszeństwa usuwaniu podstawowych zagrożeń środowiska oraz przestrzeganiu zasady, że zanieczyszczający płaci” (*Informacja Komisji... 1989*).

Realizację zasady zapobiegania Strategia rozważa dwukierunkowo:

- 1) zapobieganie poprzez technologie, czyli wspieranie czystej produkcji i doskonalenie procesów wytwarzania niepowodujących powstawania odpadów lub powodujących ich powstawanie w zakresie niewielkim;
- 2) zapobieganie poprzez produkty, czyli promowanie produktów o małej uciążliwości powstających z nich odpadów; kampania „czystych produktów” w zamierzeniu ma angażować zarówno producentów, jak i konsumentów poprzez wprowadzenie systemu znakowania opakowań (tzw. *ecolabeling*), dostarczającego im informacji na temat ekologicznej charakterystyki produktu oraz wytycznych o właściwym postępowaniu z nim.

Druga zasada Strategii: recykling i powtórne wykorzystanie odpadów

Zgodnie z wytycznymi Strategii gospodarki odpadami w Unii Europejskiej „najlepszym sposobem zapobiegania lub zmniejszania wszelkich niekorzystnych wpływów na środowisko po powstaniu odpadów jest ich recykling i/lub powtórne wykorzystanie; oznacza to ponowne wprowadzenie odpadów do właściwego obiegu w gospodarce” (*Informacja Komisji... 1989*).

Celem wsparcia tych działań państwa Wspólnoty powinny angażować się w:

- różnego rodzaju prace badawczo-rozwojowe w dziedzinie technologii powtórnego wykorzystania i recyklingu odpadów;
- optymalizację systemów zbiórki i segregacji (zbieranie selektywne, segregowanie elektromechaniczne itp.);
- zmniejszanie kosztów zewnętrznych;
- tworzenie rynku zbytu dla produktów wytwarzanych w procesie powtórnego wykorzystania i recyklingu.

Trzecia zasada Strategii: optymalizacja ostatecznego usuwania odpadów

W prawie unijnym dotyczącym gospodarki odpadami składowanie traktuje się jak ostateczny sposób rozstrzygnięcia problemu odpadów, których nie dało się poddać procesowi powtórnego wykorzystania czy recyklingowi. Strategia postuluje zastosowanie na większą skalę procesów obróbki fizykochemicznej lub biologicznej odpadów w celu ich neutralizacji, stabilizacji, kompostowania czy fermentacji. Jednocześnie formułuje rygorystyczne wytyczne dotyczące składowania odpadów w zakresie (*Informacja Komisji...* 1989):

- wyboru lokalizacji,
- budowy obiektu,
- eksploatacji obiektu,
- wstępnej obróbki składowanych odpadów,
- rodzaju przyjmowanych odpadów,
- nadzoru po zamknięciu obiektu.

Powyższe wytyczne znalazły się w ramach prawnych Dyrektywy 99/31/WE o składowiskach odpadów.

Czwarta zasada Strategii: regulacje dotyczące przewozów

Kwestie transportu odpadów normalizowane są głównie wytycznymi Konwencji bazyjskiej o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, Dyrektywą Rady 84/631 uzupełnioną Rozporządzeniem 93/259/EEC. Wprowadzone kolejne Rozporządzenie Rady 120/97 spowodowało wygaśnięcie Rozporządzenia 93/259/EEC.

Piąta zasada Strategii: działania naprawcze

Zasada wskazuje na potrzebę wspierania prac badawczo-rozwojowych nad technikami wykrywania, oznaczania, oczyszczania i działań rekultywacyjnych terenów zanieczyszczonych. Instrumentem prawnym umożliwiającym realizację tej zasady ma być dyrektywa w sprawie odpowiedzialności cywilnej w odniesieniu do odpadów, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”. Realizację powyższych zasad umożliwiają szczegółowe regulacje prawne dotyczące gospodarki odpadami obowiązujące w krajach członkowskich UE.

DYREKTYWA RAMOWA O ODPADACH I JEJ NOWELIZACJE

Dyrektywa Rady Europy 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów stanowi podstawę prawną systemu gospodarki odpadami w Unii Europejskiej. Jej przepisy zostały zrewidowane i uzupełnione kilkakrotnie, w 1991 r. oraz w 1996 r., między innymi

Dyrektywą Rady 91/156/EWG z dnia 18 marca 1991 r., w której na państwa członkowskie został nałożony obowiązek opracowywania programów gospodarki odpadami (art. 7 Dyrektywy Rady Europy 75/442/EWG ze zmianami). Plany te mają na celu uregulowanie kwestii odzysku odpadów, ich składowania, wymagań technicznych, działań związanych z określonymi kategoriami odpadów, składowisk odpadów. Programy mają dotyczyć także osób zaangażowanych w gospodarkę odpadami, kosztów oraz środków zachęcających do racjonalnego gromadzenia, sortowania i gospodarowania odpadami.

Podstawowym założeniem dyrektywy ramowej ujętym w preambule, jest „ochrona zdrowia ludzkiego i środowiska przed szkodliwymi skutkami powodowanymi przez zbieranie odpadów, ich transport, obróbkę, magazynowanie i składowanie”. Dyrektywa ujednotacza definicje terminów, takich jak „odpad”, „usuwanie”, „odzysk”, rezygnując jednocześnie z opisowej definicji wykorzystania i unieszkodliwiania odpadów i zastępując ją praktyczną listą czynności odpowiadających tym działaniom (Aneks II A i Aneks II B do Dyrektywy 75/442/EEC). Dyrektywa formułuje hierarchię metod postępowania z odpadami: od zapobiegania oraz ograniczania ilości powstałych odpadów, poprzez propagowanie metod odzysku i recyklingu, aż po ostateczne składowanie zgodne ze Strategią gospodarki odpadami zaproponowaną przez Komisję Europejską lub spalanie odpadów. Dla określenia tak szeroko ujętego zespołu działań związanych z odpadami został wprowadzony termin „gospodarowanie odpadami”, oznaczający „zbieranie, transport, odzysk i usuwanie odpadów, w tym także nadzór nad takimi działaniami oraz opiekę nad miejscami usuwania”. Dyrektywa nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapobiegania powstawaniu odpadów i ich redukcji oraz zmniejszania ich szkodliwości poprzez popieranie czystych technologii, udoskonalenie technologii produkcji i technik składowania. Ponadto zobowiązuje do promowania odzysku odpadów oraz ich użycia jako źródeł energii. Duży nacisk kładzie na zasadę „zanieczyszczający płaci”, określając finansowe zobowiązania podmiotu posiadającego odpady lub będącego ich wytwórcą w kwestii ich usuwania. Kraje Unii mają również obowiązek stworzenia zintegrowanego systemu technicznego do realizacji działań w zakresie gospodarki odpadami oraz zasady samowystarczalności. Dyrektywa zakłada absolutny zakaz niekontrolowanego składowania oraz zrzutu odpadów. Państwa członkowskie zobligowane są do wyznaczenia odpowiednich władz, które sprawowałyby pieczę nad sprawną gospodarką odpadami poprzez system pozwoleń oraz autoryzacji (Murley 1999). Cały system zezwoleń, w tym także dla przedsiębiorstw zajmujących się transportem odpadów, ma na celu zapewnienie pełnej kontroli nad powstającymi odpadami.

DYREKTYWA RADY W SPRAWIE ODPADÓW NIEBEZPIECZNYCH

Dyrektywa Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych nawiązuje do zasadniczych wytycznych dyrektywy ramowej o odpadach, wprowadzając jednak pewne szczególne wymagania w odniesieniu do odpadów niebezpiecznych. Dyrektywa w swym założeniu miała na celu stworzenie ujednoczonej definicji odpadu niebezpiecznego i zharmonizowanie działań w kwestii gospodarki tymi odpadami.

Za niebezpieczne w rozumieniu dyrektywy uznane są odpady:

- wymienione i wyszczególnione w Wykazie Odpadów Niebezpiecznych;
- wszelkie inne, co do których państwo członkowskie uważa, iż wykazują którąkolwiek z cech określonych w dyrektywie jako niebezpieczne.

Wykaz Odpadów Niebezpiecznych oraz listę składników oraz właściwości kwalifikujących je jako odpady niebezpieczne (Załącznik I, II, III) zawiera Decyzja Rady 94/904/WE z dnia 22 grudnia 1994 r. Właściwości odpadów określane są na podstawie odpowiednich testów wykonanych wg procedur określonych w Dyrektywie Rady 67/548 w sprawie dostosowania aktów prawnych, rozporządzeń i postanowień administracyjnych dotyczących klasyfikacji, opakowań i niebezpiecznych substancji, zmienionej Dyrektywą Rady 79/831 (Świątek 1998).

Dyrektywa nakazuje państwom członkowskim:

- opracowywanie programów postępowania z odpadami niebezpiecznymi, tworzonych na podstawie wytycznych dyrektywy ramowej i będących docelowo częścią programów ogólnych o odpadach;
- stworzenie rejestrów i systemów identyfikacji miejsc deponowania odpadów niebezpiecznych;
- używanie systemu opakowań i oznaczeń odpadów niebezpiecznych zgodnie z normami wspólnotowymi i międzynarodowymi;
- przestrzeganie zakazu mieszania odpadów niebezpiecznych z innymi ich kategoriami lub z odpadami niebędącymi niebezpiecznymi.

Wejście w życie Dyrektywy 91/689/EWG w konsekwencji oznacza poddanie większym rygorom procedury udzielania zezwoleń i kontroli w stosunku do zakładów odzyskujących lub usuwających odpady niebezpieczne, zwiększoną kontrolę producentów tych odpadów, poddanie rygorom procesów spalania odpadów niebezpiecznych oraz konieczność ich katalogowania według rodzaju, wielkości i charakteru zawartych w nich składników.

ODPADY SPECJALNE

Prawo Unii Europejskiej normalizuje również problematykę tzw. odpadów specjalnych, do których kwalifikują się:

- odpady z przemysłu dwutlenku tytanu,
- osady ściekowe,
- opakowania,
- baterie i akumulatory,
- oleje odpadowe,
- odpady zawierające PCB/PCT.

Odpady z przemysłu dwutlenku tytanu

Nadzór oraz działania monitoringowe środowiska w zakresie odprowadzania, składowania, magazynowania oraz wprowadzania do gruntu odpadów z przemysłu TiO_2 normuje Dyrektywa 78/176/EWG wraz ze zmianami (82/883/EWG oraz 92/112/EWG).

Według dyrektywy pozwolenia na zrzuty odpadów TiO_2 do morza mogą być udzielane jedynie wówczas, gdy ocena wykaże, iż odpady nie mogą być usunięte innymi metodami oraz że nie wywoła to żadnych szkodliwych skutków środowiskowych. Państwa członkowskie muszą przedłożyć Komisji Europejskiej plany z wyszczególnieniem metod, jakimi zamierzają osiągnąć cele dyrektywy (Władarz 2003).

Osady ściekowe

Problematyka osadów ściekowych została potraktowana osobno i nie została ujęta w dyrektywie ramowej o odpadach. Zasady stosowania odpadów ściekowych w rolnictwie reguluje Dyrektywa Unii 86/278/EEC. Dyrektywa wytycza cel ograniczenia użycia odpadów ściekowych w rolnictwie poprzez ustalanie maksymalnych wartości dopuszczalnych stężeń metali ciężkich (Cd, Pb, Ni, Cu, Hg) w glebie i w osadzie. Dyrektywa ustala warunki stosowania tego typu odpadu oraz wprowadza zakazy użycia (w stosunku np. do gleb przeznaczonych pod uprawę owoców i warzyw z wyjątkiem drzew owocowych). Dodatkowo ustala minimalny okres przerwy w stosowaniu osadów ściekowych na poszczególnych rodzajach gruntów rolniczych. Dyrektywa określa dokładnie procedury analizy gleb oraz osadów ściekowych oraz wprowadza obowiązek prowadzenia rejestrów stosowania tego typu odpadów. Zgodnie z wytycznymi dopuszcza się również usuwanie osadów poprzez składowanie oraz spalanie pod warunkiem zachowania założeń dyrektyw w tym zakresie.

Odpady z opakowań

Problematykę odpadów z opakowań reguluje Dyrektywa 94/62/EEC ze zmianami. Dotyczy ona wszystkich opakowań oraz odpadów opakowanych bez względu na rodzaj użytego materiału. Celem podstawowym dyrektywy jest zapobieganie powstawaniu odpadów z opakowań, odzysk surowców i energii, powtórne wykorzystanie oraz recykling materiałów. Recykling odpadów z opakowań obejmuje przetworzenie i recykling organiczny (kompostowanie), ale nie obejmuje spalania.

Od roku 2002 r. wprowadzono wyższe normy dotyczące odzysku i recyklingu odpadów z opakowań niż wcześniej obowiązujące, a dodatkowo ustalono obligatoryjne poziomy recyklingu dla niektórych rodzajów odpadów (Władarz 2003: 37), tj.:

- 60.75% odpadów z opakowań – odzysk,
- 55.70% odpadów z opakowań – recykling,
- 60% – obligatoryjny poziom recyklingu dla szkła,
- 55% – obligatoryjny poziom recyklingu dla papieru i tektury,
- 50% – obligatoryjny poziom recyklingu dla metali,
- 20% – obligatoryjny poziom recyklingu dla tworzyw sztucznych.

Na kraje członkowskie nakłada się obowiązek prowadzenia różnego rodzaju zbiórek oraz promowania opakowań zwrotnych. Dyrektywa wskazywała na konieczność stworzenia ujednoczonego systemu oznakowania opakowań, w celu ułatwienia gospodarowania tym typem odpadów. System oznakowania określający symbol materiału oraz odpowiadające materiałowi liczby został ostatecznie wprowadzony Decyzją Komisji Europejskiej 97/129/EEC.

Baterie i akumulatory

Dyrektywa Rady 2006/66/WE uchwalona 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów uchyliła jednocześnie istniejącą od 1991 roku Dyrektywę 91/157/EWG.

Podstawowym celem założonym w dyrektywie jest zminimalizowanie ujemnego wpływu baterii i akumulatorów na środowisko.

Osiągnięciu owego celu ma służyć m.in.:

- wprowadzenie zakazu produkcji baterii i akumulatorów zawierających substancje niebezpieczne, szczególnie kadm oraz rtęć;
- zredukowanie do minimum wprowadzania baterii i akumulatorów w strumień odpadów komunalnych;
- zakaz składowania i spalania zużytych baterii i akumulatorów przemysłowych i samochodowych;
- wspieranie postępu technicznego poprzez wykorzystanie najlepszych dostępnych technologii (BAT – *Best Available Technologies*);
- promowanie selektywnego, nieodpłatnego dla konsumenta systemu zbiórki odpadów.

Wytwórca odpadu zobowiązany jest prawnie do ponoszenia wszelkich kosztów netto zbiórki, przetwarzania i recyklingu wszelkich zużytych baterii i akumulatorów. Jednocześnie dyrektywa zezwala państwom członkowskim na stosowanie różnych instrumentów ekonomicznych (m.in. ulgi podatkowe dla wytwórcy) w celu promowania systemu zbierania odpadów.

Na mocy dyrektywy ustanowione zostały minimalne poziomy zbierania zużytych baterii i akumulatorów, jakie muszą zostać osiągnięte do 2012 (25%) oraz do 2016 roku (45%). Zakłada się, że najpóźniej do września 2009 roku wszystkie zebrane i zidentyfikowane baterie oraz akumulatory powinny zostać przetworzone lub poddane recyklingowi, przy czym dopuszcza się w kwestii przenośnych baterii lub akumulatorów zawierających kadm, rtęć lub ołów składowanie na składowiskach, również podziemnych.

Oleje odpadowe

Rozwiązania dotyczące olei odpadowych normalizuje Dyrektywa 75/439/EEC ze zmianami z 1986 roku. Zasadniczym celem tego dokumentu jest zsynchronizowanie systemu zbiórki, oczyszczania, przechowywania i ostatecznego usuwania olejów odpadowych. Dyrektywa wskazuje na regenerację jako najbardziej racjonalny i najbardziej oszczędny pod względem zużycia energii sposób powtórnego wykorzystania olei odpadowych. Jeśli regeneracja nie jest możliwa, to proces ich spalania, niszczenia lub magazynowania należy przeprowadzać w sposób najmniej szkodliwy dla środowiska.

Przewidziana ustawą kolejność działań względem olei odpadowych jest następująca:

1. recykling (regeneracja i/lub spalanie z wyłączeniem spalania w celu zniszczenia),
2. wykorzystanie jako paliwa lub w działalności mającej na celu odzysk energii,
3. niszczenie,
4. kontrolowane magazynowanie,
5. zrzuty.

Zgodnie z wytycznymi dyrektywy na państwach członkowskich spoczywa obowiązek zapewnienia zbiórki oraz usuwania olei odpadowych bez powodowania szkodliwych skutków dla człowieka i środowiska. W tym celu powinny być prowadzone kampanie informacyjne wśród ludności, promujące odpowiedni system zbiórki i składowania tej grupy odpadów. Wprowadza się absolutny zakaz zrzutów olejów odpadowych do wód i systemów zlewni, mieszania z polichlorowanymi dwufenylami (PCB), polichlorowanymi trójfenylami (PCT) oraz odpadami toksycznymi i niebezpiecznymi tej grupy odpadów w czasie zbiórki i magazynowania. Oleje zawierające PCB lub PCT mają być usuwane w bezpieczny sposób, a regenerowane jedynie, gdy PCB i PCT zostaną całkowicie zniszczone lub zawartość tych substancji w olejach zostanie zmniejszona do określonej w dyrektywie. Zregenerowane oleje odpadowe nie mogą zawierać więcej niż 50 ppm PCB/PCT.

Przedsiębiorstwa zajmujące się zbiórką, przetrzymywaniem lub niszczeniem odpadów powinny być zarejestrowane i posiadać odpowiednie pozwolenie. Procesy regeneracji i użycia olejów odpadowych jako paliwa obwarowane są wytycznymi dyrektywy, a zezwolenia na podobne działania wydawane są jedynie po uprzednim sprawdzeniu przez kompetentne władze, czy działania te mają na celu ochronę zdrowia i środowiska. Do dyrektywy dołączony został załącznik zawierający dopuszczalne wartości emisji określonych substancji powstałych w procesie spalania.

Odpady zawierające PCB/PCT

Problem likwidacji polichlorowanych bifenyli oraz polichlorowanych trójfenyli oraz neutralizacji substancji toksycznych z urządzeń zawierających te substancje reguluje Dyrektywa 96/56/WE. W ślad za nią w krajach Unii Europejskiej wydano odpowiednie rozporządzenia wykonawcze i podjęto konkretne działania zmierzające do całkowitego zlikwidowania zagrożenia środowiska naturalnego przez PCB do 2010 r. Zgodnie z Dyrektywą 96/59/WE kraje członkowskie zobowiązane zostały między innymi do przygotowania planów unieszkodliwiania PCB/PCT przy uwzględnieniu zdolności przetwórczych autoryzowanych instalacji, zarządzanych przez wyspecjalizowane firmy posiadające odpowiednie zezwolenia na prowadzenie ww. działalności (Gryglewicz & Stolarski 2001: 1). Dyrektywa nakłada obowiązek inwentaryzacji, oznakowania i przekazania do Komisji Europejskiej do 1999 r. informacji dotyczącej wszystkich urządzeń zawierających PCB. Wśród metod unieszkodliwiania PCB dopuszczone jest spalanie, lecz jedynie pod warunkiem zachowania wytycznych Dyrektywy 94/67/EEC. Celem głównym jest usunięcie zinwentaryzowanych odpadów zawierających PCB do 2010 r.

TRANSGRANICZNY OBRÓT ODPADAMI

Pierwsza dyrektywa o transgranicznym przemieszczaniu odpadów (84/631/EEC) uwzględniała jedynie odpady niebezpieczne. Została ona zmodyfikowana w 1993 roku i przybrała formę Rozporządzenia Rady 259/93/EWG, które w momencie wejścia w życie zostało natychmiastowo przyjęte jako składowa część prawa wewnętrznego w poszczególnych państwach członkowskich. Rozporządzenie powstało w celu umożliwienia Wspólnocie wykonania zobowiązań wynikających z przystąpienia do Konwencji bazylejskiej o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych oraz ujednoczenia

wewnętrznych reguł postępowania z wytycznymi wynikającymi z Decyzji Rady OECD C(92)39(Final) w sprawie kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów przeznaczonych do operacji odzysku (Władarz 2003). Rozporządzenie podejmuje tematykę przewozu odpadów zarówno toksycznych, jak i nietoksycznych. Dotyczy transportu zarówno do, w obrębie, jak i poza granicami Wspólnoty. Regulacja zawiera dokładne wytyczne dla każdego etapu przewozu, poczynając od powiadomienia, poprzez opis odpadu, autoryzację wywozu, aż po końcową notę konsygnacyjną. W kwestii importu i eksportu odpadów obowiązuje zasada bliskości, czyli przesyłania ich jak najbliżej miejsca wytworzenia. Zgodnie z wytycznymi rozporządzenia ostateczne zagospodarowanie i składowanie odpadów musi przebiegać pod ścisłą kontrolą oraz posiadać certyfikat wystawiony przez odbiorcę o zgodności z zachowaniem wszelkich wymogów środowiskowych. W razie niewłaściwego obchodzenia się z odpadem musi on być natychmiastowo zwrócony do dostawcy. Obowiązek reimportowania odpadów przez wysyłającego powinien być zawarty w kontrakcie pomiędzy dostawcą a odbiorcą. Pieczęć nad systemem udzielania zezwoleń, jak również nad informacjami dla przedsiębiorców o warunkach i wymaganiach dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów sprawują kompetentne władze. Są to w większości państw Unii agencje rządowe lub ministerstwa środowiska.

Rozporządzenie odróżnia odpady przeznaczone do ostatecznego składowania od tych, które mają być poddane ponownemu recyklingowi. Odpady do recyklingu lub odzysku zostały podzielone w zależności od stopnia „niebezpieczności” (toksyczności) na trzy grupy, wymagające różnego rodzaju kontroli (Murley 1999):

- 1) odpady z listy czerwonej (*red wastes*), najbardziej niebezpieczne, tj. odpady azbestowe, zawierające PCBs czy dioksyne;
- 2) odpady z listy żółtej (*amber wastes*), tj. oleje, szlamy porafinacyjne;
- 3) odpady z listy zielonej (*green wastes*), nietoksyczne, tj. papier, szkło, plastik.

Procedury przewozu odpadów powyższych typów są szczegółowo regulowane i obowiązują jedynie przy wysyłce w obrębie Wspólnoty. Wysyłanie odpadów poza granice Unii jest bardzo ograniczone, a do krajów afrykańskich czy na Karaiby – zupełnie zabronione.

W celu usprawnienia procedur przewozowych zunifikowano system oznaczeń kodowych oraz wzorów formularzy, co pozwoliło na stosowanie zaledwie jednego wzoru dokumentu w kwestii pozyskania zezwoleń oraz transportu odpadów w różnych krajach. 20 stycznia 1997 r. weszło w życie Rozporządzenie Rady (WE) NR 120/97, zmieniające Rozporządzenie (WE) 259/93 w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar. Rozporządzenie 120/97 zawierało nowe przepisy dotyczące ochrony państw nienależących do OECD przed wwozem na ich terytorium odpadów z krajów OECD. Poprawka wprowadzała natychmiastowy zakaz eksportu poza OECD odpadów z listy żółtej i czerwonej.

POLSKIE USTAWODAWSTWO W ZAKRESIE GOSPODARKI ODPADAMI

Sektor gospodarki odpadami podlega w ostatnich latach dynamicznym zmianom, zarówno na skutek wprowadzenia na przełomie lat 2001/2002 pakietu przepisów implementujących szereg zupełnie nowych rozwiązań, lecz także poprzez wzrost świadomości społecz-

nej w kwestii gospodarki odpadami. Polskie regulacje prawne w zakresie gospodarowania odpadami zawarte są obecnie w kilku głównych ustawach oraz w kilkunastu rozporządzeniach wykonawczych, stosują jednolity aparat pojęciowy oraz uwzględniają główne i szczególne wymagania Unii Europejskiej.

Wykaz aktów prawnych dotyczących gospodarki odpadami

Ze względu na wagę problemu wiele aktów prawnych poświęconych jest tematyce gospodarki odpadami. Do najważniejszych należą:

- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627, Nr 115, poz. 1229; zmiany Dz.U. z 2002 r. Nr 74, poz. 676, Nr 113, poz. 984, Dz.U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902, Nr 169, poz. 1199, Nr 170, poz. 1217);
- Ustawa o odpadach z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 628; zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2002 r. Nr 41, poz. 365, Nr 113, poz. 984 i Nr 199, poz. 1671, z 2003 r. Nr 7, poz. 78, Dz.U. z 2004 r. Nr 96, poz. 959, Nr 116, poz. 1208 i Nr 191, poz. 1956, Dz.U. z 2005 r. Nr 25, poz. 202, Nr 90, poz. 758, Nr 130, poz. 1087, Nr 175, poz. 1458 i 1462 i Nr 180, poz. 1495 oraz Dz.U. z 2006 r. Nr 50, poz. 360);
- Ustawa o opakowaniach i odpadach opakowaniowych z dnia 11 maja 2001 r. (Dz.U. Nr 63, poz. 638; zmiany: Dz.U. z 2002 r. Nr 241, poz. 2095 oraz Dz.U. z 2006 r. Nr 183, poz. 1362, Dz.U. z 2003 r. Nr. 66, poz. 619, Dz.U. z 2004 r. Nr 4, poz. 30, Nr 202 poz. 2078, Nr 4, poz. 29);
- Ustawa z dnia 5 lipca 2002 r. o ratyfikacji Poprawki do Konwencji bazylejskiej o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych;
- Ustawa o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie postępowania z niektórymi odpadami oraz o opłacie produkcyjnej i opłacie depozytowej z dnia 11 maja 2001 r. (Dz.U. Nr 63, poz. 629; zmiana z 2002 r. Dz.U. Nr 113, poz. 984, z 2003 r. Dz.U. Nr 7, poz. 78 z 2004 r. Nr 96, poz. 959 i Nr 121, poz. 1263 oraz z 2005 r. Dz.U. Nr 33, poz. 291).

Pośrednie znaczenie w zakresie gospodarowania odpadami mają również inne ustawy:

- Prawo wodne,
- Ustawa o samorządzie gminnym,
- Ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach,
- Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym,
- Ustawa o ochronie gruntów rolniczych i leśnych,
- Prawo geologiczne i górnicze,
- Prawo budowlane.

Najistotniejsze rozporządzenia wykonawcze wydane do powyższych ustaw to:

- Rozporządzenie MŚ z dnia 9 kwietnia 2003 r. w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami (Dz.U. Nr 66, poz. 620, zmieniony w 2006 r. Dz.U. Nr 46, poz. 333);
- Rozporządzenie MŚ z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz.U. Nr 112, poz. 1206);
- Rozporządzenie MŚ z dnia 21 kwietnia 2006 r. w sprawie listy rodzajów odpadów, które posiadacz odpadów może przekazywać osobom fizycznym lub jednostkom organizacyjnym nie będącym przedsiębiorcami, oraz dopuszczalnych metod ich odzysku (Dz.U. Nr 75, poz. 527 z dnia 4 maja 2006 r.);

- Rozporządzenie MŚ z dnia 24 maja 2005 w sprawie rocznych poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych i poużytkowych (Dz.U. Nr 103, poz. 872);
- Rozporządzenie MŚ z dnia 9 listopada 2001 r. w sprawie stwierdzania kwalifikacji w zakresie gospodarowania odpadami (Dz.U. Nr 140, poz. 1584, zmienione w 2005 r. Dz.U. Nr 42, poz. 411);
- Rozporządzenie MŚ z dnia 11 grudnia 2001 r. w sprawie rodzajów odpadów lub ich ilości, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów, oraz kategorii małych i średnich przedsiębiorstw, które mogą prowadzić uproszczoną ewidencję odpadów (Dz.U. Nr 152, poz. 1735);
- Rozporządzenie MŚ z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie podziemnych składowisk odpadów (Dz.U. Nr 110, poz. 935);
- Rozporządzenie MŚ z dnia 21 marca 2006 r. w sprawie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów poza instalacjami i urządzeniami (Dz.U. Nr 49, poz. 356);
- Rozporządzenie MŚ z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów (Dz.U. Nr 30, poz. 213);
- Rozporządzenie MŚ z dnia 9 grudnia 2002 r. w sprawie zakresu, czasu, sposobu oraz warunków prowadzenia monitoringu składowisk odpadów (Dz.U. Nr 220, poz. 1858);
- Rozporządzenie MŚ z dnia 24 marca 2003 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących lokalizacji, budowy, eksploatacji i zamknięcia, jakim powinny odpowiadać poszczególne typy składowisk odpadów (Dz.U. Nr 61, poz. 549).

Powyższe ustawy wraz z wydanymi do nich rozporządzeniami oraz wcześniejszymi regulacjami prawnymi tworzą ramy nowego systemu prawnego w zakresie ochrony środowiska naturalnego przed odpadami. System ten jest zasadniczo zbieżny z wymogami unijnymi formułowanymi przez odpowiednie dyrektywy.

W ostatnich latach mnóstwo miejsca problematyce odpadów poświęcają różne dokumenty programujące rozwój naszego kraju. Jest to m.in. *Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004–2006*, określający priorytetowe działania strukturalne, które Polska będąca krajem Unii Europejskiej zamierza prowadzić przy wykorzystaniu funduszy unijnych, aby zapewnić warunki sprzyjające długotrwałemu wzrostowi gospodarczemu i podniesieniu stopy życia społeczeństwa. Innym ważnym dokumentem jest II Polityka Ekologiczna Państwa i jej program wykonawczy oraz plany implementacyjne dyrektyw unijnych w zakresie odpadów, które kładą nacisk na liczne zadania inwestycyjne i pozainwestycyjne, jakie Polska musi spełnić w przeciągu najbliższych lat, aby rozwiązać problemy związane z odpadami (www.geoland.pl/dodtaki/ochrona_srodowiska_xv/ministerstwo.html; wypowiedź Czesława Śleziaka, sekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska).

USTAWA O ODPADACH

Ustawa o odpadach z dnia 21 kwietnia 2001 r., będąca „matką” aktów prawnych dotyczących gospodarki odpadami, doczekała się kilku nowelizacji. Jej kolejne nowelizacje implementowały regulacje prawne dwunastu dyrektyw Wspólnoty Europejskiej, w tym m.in. dyrektywy ramowej (Dyrektywa Rady 75/445/EWG), Dyrektywy Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych, Dyrektywy Rady 75/439/EWG z dnia 16 czerwca

1975 r. w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych (ze zmianami), Dyrektywy Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (ze zmianami), Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych. O zgodności obowiązującej regulacji gospodarki odpadami z przepisami UE decydują wspólne cele i hierarchia działania, a także tożsamość podstawowych pojęć. Omawiana ustawa zawiera 11 rozdziałów. Pierwszy formułuje przepisy ogólne, a więc określenie celu regulacji oraz jej zakresu. Ponadto w dokumencie zawarto tzw. słowniczek ustawowy, który wraz z załącznikami do ustawy definiuje podstawowe pojęcia.

Z punktu widzenia zgodności z prawem UE podstawowe znaczenie mają tu definicje (Władarz 2003: 43–44):

- odpadu;
- poszczególnych rodzajów odpadów (niebezpiecznych, komunalnych, obojętnych, biodegradacyjnych itp.);
- czynności objętych zbiorczym terminem „gospodarowanie” (odzysk, recykling, unieszkodliwianie itp.);
- podmiotów gospodarujących (posiadacz, wytwórca).

Według ustawy zagadnienia związane z odpadami porządkuje i określa Krajowy Plan Gospodarki Odpadami (KPGO) opracowywany przez ministra właściwego do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, a uchwalany przez Radę Ministrów (zmiana ustawy o odpadach 05.130.1087). Dokumentami podrzędnymi są plany gospodarki odpadami opracowywane na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Wszystkie wymienione wyżej plany są realizacją Ustawy o odpadach z dnia 27 kwietnia 2001 r., która to w rozdziale 3 określa ich ramy, zakres oraz sposób i tryb ich uzgadniania. Zgodnie z art. 14 tej ustawy plany gospodarki odpadami opracowywane są dla osiągnięcia celów polityki ekologicznej państwa, a także stworzenia w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji i urzędzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, spełniających wymagania określone w przepisach o ochronie środowiska.

Plany gospodarki odpadami powinny określać (art.14, ustęp 2 Ustawy o odpadach, 2001 r. ze zmianami 05.175.1458):

- opis aktualnego stanu gospodarki odpadami, zawierający informacje dotyczące:
 - rodzaju, ilości i źródła pochodzenia odpadów, które mają być poddane procesom odzysku lub unieszkodliwiania;
 - wyszczególnienia posiadaczy odpadów prowadzących działalność w zakresie zbierania, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów;
 - rozmieszczenia istniejących instalacji do zbierania, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów;
 - identyfikacji problemów w zakresie gospodarowania odpadami;
- cele w zakresie gospodarki odpadami z podaniem terminów ich osiągnięcia;
- prognozowane zmiany w zakresie wytwarzania i gospodarowania odpadami;
- zadania, których realizacja zapewni poprawę sytuacji w zakresie gospodarowania odpadami;
- rodzaj przedsięwzięć i harmonogram ich realizacji;

- instrumenty finansowe służące realizacji celów w zakresie gospodarki odpadami, zawierające następujące elementy:
 - wskazanie źródeł finansowania planowanych działań;
 - harmonogram rzeczowo-finansowy planowanych działań zmierzających do zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko oraz prawidłowego gospodarowania nimi, w tym ograniczenia ilości odpadów ulegających biodegradacji zawartych w odpadach komunalnych kierowanych na składowiska;
- system gospodarowania odpadami;
- system monitoringu i sposób oceny realizacji celów w zakresie gospodarki odpadami.

Zarówno cele założone w II Polityce Ekologicznej Państwa, jak i określone w Ustawie o odpadach (rozdz. 2, art. 5) zasady postępowania z odpadami stanowią podstawę do formułowania zadań w planie gospodarki odpadami (M.P., 2003 r. Nr 11, poz. 159).

Zadania te, zgodne z polskim i unijnym prawodawstwem, będące także realizacją zasad zrównoważonego rozwoju wymieniono poniżej (Ustawa o odpadach, 2001 r.).

- Zapobiegać powstawaniu odpadów lub ograniczać ilość odpadów i ich negatywne oddziaływanie na środowisko przy wytwarzaniu produktów, podczas i po zakończeniu ich użytkowania. Dokonać tego należy poprzez zmianę technologii lub stosowanie takich sposobów produkcji i usług, użycie takich surowców lub materiałów, które pozwalają na wytwarzanie jak najmniejszej ilości odpadów, oraz zastępowanie toksycznych składników ich nietoksycznymi odpowiednikami.
- Zapewniać zgodny z zasadami ochrony środowiska odzysk, jeżeli nie udało się zapobiec powstaniu odpadów.
- Zapewniać zgodnie z zasadami ochrony środowiska unieszkodliwianie odpadów, których powstaniu nie udało się zapobiec lub których nie udało się poddać odzyskowi.
- Składować wyłącznie te odpady, których nie da się ze względu na warunki techniczno-ekonomiczne poddać recyklingowi, i to jedynie przy zachowaniu odpowiednich wymogów bezpieczeństwa.

Ustawa o odpadach w sposób bardzo szczegółowy określa obowiązki wytwórcy i posiadacza odpadów w kwestii ich zagospodarowania, zgodnie z wymogami ochrony środowiska oraz planami gospodarki odpadami.

Zgodnie z art. 6 Ustawy o odpadach, wytwórca odpadów (w tym niebezpiecznych) zobowiązany jest do stosowania takich sposobów produkcji i form usług lub wykorzystywania takich surowców i materiałów, które nie powodują powstawania odpadów lub pozwalają utrzymać ich ilość na jak najniższym poziomie, ograniczając tym samym ich negatywny wpływ na środowisko oraz zmniejszając uciążliwość i zagrożenie dla zdrowia i życia człowieka.

W gestii posiadacza odpadów leży obowiązek zagospodarowania ich w sposób zgodny z zasadami gospodarki odpadami, co w praktyce oznaczać ma poddanie ich w pierwszej kolejności odzyskowi, a gdy z przyczyn ekologicznych, technologicznych lub ekonomicznych jest to niemożliwe, poddanie ich procesowi unieszkodliwiania tak, aby ostatecznie składowane były tylko te odpady, których unieszkodliwianie w inny sposób okazało się niemożliwe.

W kwestii gospodarki odpadami niebezpiecznymi ustawa zakazuje (art. 11) ich mieszania z odpadami innego rodzaju, chyba że w celu poprawy bezpieczeństwa procesów odzysku i unieszkodliwiania powstałych po zmieszaniu odpadów. Warunkiem zezwalającym na taki proceder jest zapewnienie, iż nie nastąpi wzrost zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi lub środowiska. Wytwórca odpadów prowadzący instalację jest zobowiązany ustawowo do pozyskania zezwolenia na wytwórstwo odpadów oraz decyzji zatwierdzającej program gospodarowania odpadami, jeśli wytwarza do 1 tony odpadów niebezpiecznych rocznie lub powyżej 5 ton odpadów innych niż niebezpieczne. Jeśli nie prowadzi instalacji, to o decyzję tę powinien się starać po wytworzeniu powyżej 100 kg w skali roku odpadów niebezpiecznych lub powyżej 5 ton odpadów innych niż niebezpieczne (art. 17). Również transport odpadów niebezpiecznych z miejsc ich powstawania do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania obwarowany został osobnymi przepisami, ze względu na odpowiednio wyższe ryzyko ich negatywnego wpływu na środowisko.

Zgodnie z wytycznymi Ustawy o odpadach na posiadaczu odpadów spoczywa odpowiedzialność finansowa i karna za ich niewłaściwe składowanie, utylizację lub brak zabezpieczenia.

Zgodnie z art. 3 pkt. 13 (po zmianach 05.175.1458) pod pojęciem posiadacza odpadów „rozumie się każdego, kto faktycznie włada odpadami (wytwórcę odpadów, inną osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną), z wyłączeniem prowadzącego działalność w zakresie transportu odpadów; domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości”.

POLITYKA EKOLOGICZNA PAŃSTWA

Kolejnym dokumentem normalizującym politykę gospodarki odpadami oraz wyznaczającym cele w tym kierunku jest *Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010*. Dokument ten jest realizacją ustaleń art. 13–16 Prawa ochrony środowiska o obowiązku przygotowywania i aktualizowania co 4 lata polityki ekologicznej państwa oraz odnosi się do wytycznych VI Programu działań Unii Europejskiej w dziedzinie środowiska. II Polityka Ekologiczna uzbrojona jest w dokument o charakterze operacyjnym, zwany *Programem wykonawczym do II Polityki Ekologicznej Państwa*. Zgodnie z art. 13 Prawa ochrony środowiska, polityka ekologiczna państwa ma na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji zagadnień ochrony środowiska. Cel ten powinien zostać osiągnięty poprzez zmianę modelu polityki ekologicznej państwa, zmianę modelu produkcji i konsumpcji, zmniejszenie materiałochłonności, wodochłonności i energochłonności gospodarki oraz stosowanie najlepszych dostępnych technologii BAT i dobrych praktyk gospodarowania, a dopiero w dalszej kolejności poprzez typowo ochronne, tradycyjne działania, takie jak oczyszczanie gazów odlotowych i ścieków, unieszkodliwianie odpadów itp. Działania takie powinny być promowane i prowadzone na szczeblu ogólnopolskim, regionalnym i lokalnym oraz odnosić się do każdego z sektorów gospodarki w jakikolwiek sposób wpływającego na środowisko.

W kwestii gospodarki odpadami za cel priorytetowy II Polityka uważa zapobieganie powstawaniu odpadów „u źródła” poprzez stosowanie niskoodpadowych i energooszczęd-

nych technologii produkcji, tzw. „czystych technologii”, oraz monitorowanie pełnego cyklu życia produktu (produkcji, transportu, opakowania, użytkowania, ewentualnego ponownego wykorzystania i unieszkodliwiania) w celu odzyskiwania surowców wtórnych, ponownego wykorzystania odpadów oraz bezpiecznego składowania.

W sektorze gospodarki odpadami niebezpiecznymi wytyczne działania kreuje Ustawa o odpadach z 2001 r. Ta grupa odpadów ze względu na swój charakter i poważne zagrożenie środowiskowe powinna być poddana procedurom i systemom nadzoru, zapobiegającym możliwości przenikania substancji niebezpiecznych do środowiska.

II Polityka Ekologiczna wytycza priorytetowe cele, mające być spełnione w latach 2003–2010 (*Polityka Ekologiczna Państwa... 2002*):

- pełne wprowadzenie w życie regulacji prawnych zawartych w Ustawie o odpadach z dnia 27 kwietnia 2001 r. oraz rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy, zgodnie z przyjętym harmonogramem;
- ratyfikacja konwencji międzynarodowych dotyczących gospodarki odpadowej oraz dostosowanie do wymagań tych konwencji prawodawstwa krajowego;
- zwiększenie poziomu odzysku (w tym recykling) odpadów przemysłowych poprzez odpowiednią politykę podatkową i system opłat za korzystanie ze środowiska;
- stworzenie podstaw dla nowoczesnego gospodarowania odpadami komunalnymi, zapewniającego wzrost odzysku zmniejszającego ich masę unieszkodliwianą przez składowanie co najmniej o 30% do 2006 roku i o 75% do roku 2010 (w stosunku do roku 2000);
- zbudowanie do 2010 r. krajowego systemu unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych.

NARODOWY PLAN ROZWOJU

Narodowy Plan Rozwoju (NPR) powstał jako realizacja zapotrzebowania na stworzenie prężnego programu wykorzystania pomocy Unii Europejskiej w zakresie jej wspólnotowej polityki rozwoju regionalnego. Celem tej polityki jest wspieranie rozwoju i strukturalnego dostosowania regionów słabo rozwiniętych, poprzez współfinansowanie za pomocą funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności uzgodnionych z Komisją Europejską krajowych programów i projektów rozwoju regionalnego. Podstawę prawną do przygotowania NPR stanowi Rozporządzenie Rady 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające ogólne przepisy w sprawie funduszy strukturalnych.

Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006 przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej został zaakceptowany przez Radę Ministrów dnia 14 stycznia 2003 r., a następnie przedstawiony Komisji Europejskiej. Wdrożony został za pomocą Podstaw Wsparcia Wspólnoty, projektów operacyjnych i projektów Funduszu Spójności. Pomimo relatywnie krótkiego okresu obowiązywania planu (lata 2004–2006) jego cel strategiczny odnosił się do szerszej perspektywy czasu, uwzględniając zarówno najbliższe lata po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, jak i wyzwania aktualne i wspólne dla wszystkich krajów członkowskich UE, także w następnym okresie programowania, tj. co najmniej do roku 2013. Zgodnie z takimi założeniami, celem nadrzędnym Narodowego

Planu Rozwoju jest „rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia i poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym”.

W kwestii ochrony środowiska Narodowy Plan Rozwoju ukierunkowany jest m.in. na:

- poprawę jakości wód powierzchniowych,
- poprawę jakości wody do picia i zwiększenie jej dostępności,
- poprawę jakości powietrza na obszarach o przekroczonych dopuszczalnych stężeniach zanieczyszczeń,
- racjonalną gospodarkę odpadami.

Obecnie w *Narodowym Planie Rozwoju na lata 2007–2013* na sektor środowiskowy planowane jest przeznaczenie ok. 7600 euro ze środków unijnych oraz krajowych w celu m.in.:

- rozbudowy i modernizacji dużych projektów infrastruktury środowiskowej oraz przeciwpowodziowej i retencyjnej,
- ochrony przyrody i różnorodności biologicznej oraz krajobrazowej,
- zrównoważonej gospodarki zasobami naturalnymi,
- zintegrowanej polityki produktowej.

ODPADY NIEBEZPIECZNE W POLSKIM USTAWODAWSTWIE

W potocznym rozumieniu odpady niebezpieczne pojmowane są jako odpady grożące skażeniem (zawierające czynniki chorobotwórcze), odpady szczególnie szkodliwe, czyli zawierające substancje szkodliwe i trujące, wreszcie substancje palne i wybuchowe.

Zgodnie z literą prawa polskiego (Ustawa o odpadach, 2001) za niebezpieczne uznaje się odpady:

- należące do kategorii lub rodzajów odpadów określonych na liście A załączniku nr 2 do ustawy oraz posiadające co najmniej jedną z właściwości wymienionych w załączniku nr 4 do ustawy;
- należące do kategorii lub rodzajów odpadów określonych na liście B załączniku nr 2 do ustawy i zawierające którykolwiek ze składników wymienionych w załączniku nr 3 do ustawy oraz posiadające co najmniej jedną z właściwości wymienionych w załączniku nr 4 do ustawy.

Dotychczas (zgodnie z wytycznymi Ustawy o odpadach z dnia 27 czerwca 1997 r.) rozróżniano ten typ odpadów jedynie na podstawie listy odpadów stanowiącej akt wykonawczy do ustawy, lecz w nowej wersji ustawy dopiero posiadanie niebezpiecznych właściwości przesądza o zaklasyfikowaniu do odpadów niebezpiecznych (Bojakowski 2002). Odpady tego typu zarówno w prawie unijnym, jak i w polskiej ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. potraktowano oddzielnie, zostały tym samym odróżnione od odpadów komunalnych i funkcjonują jako osobna klasa odpadów. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz.U. Nr 112, poz. 1206) podaje pełną listę odpadów z uwzględnieniem niebezpiecznych, kwalifikując je jednocześnie w zależności od

źródła ich powstawania do 20 grup. Kodowy system oznaczania odpadów zaimplementowany w rozporządzeniu ma na celu przybliżenie informacji m.in. o pochodzeniu danego odpadu, jego kategorii oraz możliwości wykorzystania gospodarczego, stanowi również podstawę wprowadzenia krajowych i lokalnych systemów utylizacji.

Grupa odpadów niebezpiecznych charakteryzowana jest na podstawie specyficznych właściwości wyróżniających je na tle innego typu odpadów.

Cechy te powodują, iż substancje niebezpieczne są (zgodnie z zał. 4 do Ustawy o odpadach):

- wybuchowe, pod wpływem ognia, wstrząsu, czy tarcia;
- utleniające, podczas kontaktu z innymi substancjami wykazują silnie egzotermiczne reakcje;
- łatwopalne, ciecze już w temp zapłonu poniżej 21°C lub substancje przy kontakcie z powietrzem w temperaturze otoczenia, substancje w gazach; łatwopalne w powietrzu pod normalnym ciśnieniem lub substancje, które w kontakcie z wodą bądź wilgotnym powietrzem tworzą wysoce łatwopalne gazy w niebezpiecznych ilościach;
- drażniące, w kontakcie ze skórą lub błoną śluzową powodują stany zapalne;
- szkodliwe dla zdrowia w momencie wdychania, dostania się do przewodu pokarmowego lub kontaktu ze skórą;
- toksyczne, powodują ostre lub chroniczne zagrożenie zdrowia, a nawet śmierć, poprzez ich wdychanie, przenikanie przez skórę lub przedostawanie się drogą pokarmową;
- rakotwórcze, w momencie ekspozycji różnego typu (skóra, wdychanie, droga pokarmowa) mogą powodować raka lub zwiększyć częstotliwość jego występowania;
- żrące, w zetknięciu z żywymi tkankami mogą powodować ich zniszczenie;
- zakaźne, tzn. zawierające żywe mikroorganizmy lub ich toksyny powodujące choroby człowieka lub innych żywych organizmów;
- działające szkodliwie na rozrodczość, poprzez wdychanie, przedostawanie się drogą pokarmową lub poprzez przenikanie przez skórę, powodują niedziedziczne deformacje płodu lub zwiększają częstotliwość ich występowania;
- mutagenne, mogą wywoływać dziedziczne defekty genetyczne poprzez wdychanie, przedostawanie się drogą pokarmową lub kontakt ze skórą;
- ekotoksyczne, tzn. substancje, które stanowią lub mogą stanowić bezpośrednie lub opóźnione zagrożenie dla jednego lub więcej elementów środowiska.

Ponadto za niebezpieczne uznano:

- substancje, które w wyniku kontaktu z wodą, powietrzem lub kwasem uwalniają toksyczne lub wysoce toksyczne gazy;
- substancje, które po zakończeniu procesu unieszkodliwiania mogą w dowolny sposób wydzielić inną substancję, np. w formie odcieku, która posiada jakkolwiek spośród cech wymienionych powyżej.

Odpady niebezpieczne ze względu na zagrożenie dla zdrowia ludzi i środowiska powinny być traktowane w sposób priorytetowy. Eliminacja zagrożenia spowodowanego tym typem odpadów polega na ich bezpiecznym unieszkodliwianiu. Zarówno Dyrektywa 91/689 w sprawie odpadów niebezpiecznych, jak i jej polski odpowiednik dokładnie normują poszczególne zasady postępowania z odpadami niebezpiecznymi, czyli zbiórki, składo-

wania, transportu czy ich unieszkodliwiania. Obowiązujące w ustawodawstwie Unii Europejskiej oraz w polskiej Ustawie o odpadach z 27 kwietnia 2001 r. prawo ustanawia, w odniesieniu do odpadów niebezpiecznych, zasadę opieki „od kolebki do grobu”. W praktyce oznacza to konieczność ustalenia norm bezpiecznego działania w gospodarce odpadami niebezpiecznymi we wszystkich operacjach technologicznych, którym są one poddawane, aż do likwidacji ich cech niebezpiecznych dla środowiska lub zabezpieczenia przed nimi.

Zgodnie z wytycznymi Ustawy o odpadach z 27 kwietnia 2001 r. prawidłowa gospodarka odpadami niebezpiecznymi powinna opierać się na niżej wymienionych zasadach o odpowiedniej hierarchii ważności:

- nieprodukowanie odpadów niebezpiecznych,
- minimalizacja ilości odpadów,
- recykling,
- utylizacja, unieszkodliwianie,
- składowanie,
- monitoring.

PODSUMOWANIE

Problematyka gospodarki odpadami jest traktowana priorytetowo w polityce ekologicznej Unii Europejskiej. Pierwsze dokumenty tworzące ramy prawne gospodarki odpadami powstały w połowie lat 70. XX wieku. Od tego czasu obserwujemy ewolucję regulacji prawnych w tym zakresie, w celu wprowadzenia spójnych i bardziej przemyślanych rozwiązań systemowych.

Polska jako członek Unii Europejskiej zobowiązana została do przestrzegania wytycznych unijnych oraz wprowadzenia ich w swoje ustawodawstwo. Nowelizacja i rozbudowa polskiego prawa ochrony środowiska w celu pełnej implementacji wymagań prawa wspólnotowego była pod koniec 2001 roku znacznie zaawansowana, a na poziomie ustawowym praktycznie zakończona. W toku pojawiania się kolejnych generacji ustaw dotyczących odpadów można dostrzec wyraźną ewolucję w kierunku wyznaczonym przez ustawodawcę. Ewolucja ta dotyczy zarówno samego pojęcia odpadów, polityki postępowania z nimi, jak i szczegółowości oraz komplementarności regulacji prawnych.

LITERATURA

- Bojakowski R., 2002. *Co to są odpady niebezpieczne i jak z nimi postępować*. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, 1, 1–3.
- Dyrektywa Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (ze zmianami), 1–15.
- Dyrektywa Rady 91/689/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. w sprawie odpadów niebezpiecznych, 1–11.

- Gryglewicz S. & Stolarski M., 2001. Metody unieszkodliwiania polichlorowanych bifenyli (PCB), urządzeń i opakowań zawierających PCB. *Materiały konferencyjno-szkoleniowe programu PCB-STOP*, Dolnośląska Fundacja Ekorozwoju, Wrocław, 1, 1–9.
- Informacja Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego o strategii Wspólnoty w dziedzinie gospodarki odpadami*. 1989 r. OJ C 122, 1–14.
- Murley L., 1999. *Pollution Handbook*. National Society for Clean Air, Brighton.
- Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006*. Warszawa 2003, 1–196.
- Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010*. Warszawa 2002, 1–75.
- Rosik-Dulewska C., 2002. *Podstawy gospodarki odpadami*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 15, 31, 1–305.
- Śleziak C., 2002. *Krajowy plan gospodarki odpadami*. Wypowiedź Czesława Śleziaka, sekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska, Dodatek reklamowy do Rzeczpospolitej nr 269 (6346) r. (http://www.geoland.pl/dodatki/ochrona_srodowiska-ka_xv/ministerstwo.html).
- Świątek W., 1998. *Krajowe i unijne przepisy w zakresie odpadów – teoria i praktyka*. Ekoekspert Sp. z o.o., Warszawa, 1–5.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. Nr 63, poz. 639 ze zmianami).
- Williams P.T., 2005. *Waste treatment and disposal*. West Sussex, 1–380.
- Władarz M., 2003. *Gospodarka odpadami. Poradnik przedsiębiorcy*. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, 1–263.
- Więckowski S., 2000. *Przyrodnicze podstawy inżynierii środowiska*. Kielce.

Summary

Problems connected with the issue of waste management take priority in European Union's environmental politics. The first documents dealing with the subject were created in the mid 70's of the XX century. Since then, in an effort to attain more coherent and thought out systematic solutions, one can observe continuous changes in the legislation concerning waste management aspects. Poland as an EU member was obligated to implement EU legislation and to obey EU guidelines. By the end of 2001, in an effort to completely transpose the union's legal requirements, goals such as the creation of amendments and the expansion of Polish law with respect to environmental protection were not only almost achieved but also practically fully realized on the legislative level (Władarz 2003: 124). As new incarnations of laws concerning waste start to come about one can observe a distinct evolution of the direction established by the legislative body. This is an evolution of the very definition of waste, the politics of waste management, and particularly as well as complementarily of legal regulations.