

Artykuł pochodzi z archiwalnych zasobów firmy EKO-KONSULT sp. z o.o. 80-557 Gdańsk, ul. Narwicka 6.

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Korzystanie za zgodą firmy EKO-KONSULT biuro@ekokonsult.pl



Kwartalnik „Problemy Ocen Środowiskowych” wydawany cyklicznie w latach 1998 – 2012, przez EKO-KONSULT był jedynym wydawnictwem w Polsce, poświęconym wyłącznie ocenom środowiskowym planowanych inwestycji oraz strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko. Dla praktyków OOS, ale również dla osób początkujących może nadal stanowić wartościowe źródło wiedzy np. w zakresie prezentowanych case study i przeglądu stosowanych metodyk - w tym kontekście znaczna część artykułów zachowuje sporo aktualności.

Michał Behnke

Odpadowe niejasności

Obowiązująca ustawa z dnia 27 czerwca 1997r. o odpadach (Dz.U. Nr 96, poz.592 ze zm.) nie posługuje się w swej treści pojęciem „ocena oddziaływania na środowisko”. Nie oznacza to

jednak, że problematyka gospodarowania odpadami nie jest przedmiotem takiej oceny oraz że oceny te pozostają bez wpływu na decyzje administracyjne wydawane na podstawie ustawy o odpadach.

Program gospodarki odpadami a OOS

Zasadniczą kwestią związaną z zasygnalizowanym wyżej problemem jest pytanie o konieczność uwzględniania w ocenie oddziaływania na środowisko i relację tej oceny do programu gospodarki odpadami oraz opisu sposobu usuwania, wykorzystywania lub unieszkodliwiania odpadów. Zarówno program, jak i opis sporządzane są przez wytwarzającego odpady z uwagi na wymóg uzyskania zezwolenia na wytwarzanie odpadów lub uzgodnienia w zakresie postępowania z odpadami. Przypomnijmy, że zezwolenia takiego wymaga wytwarzanie odpadów niebezpiecznych oraz odpadów innych niż niebezpieczne, z wyłączeniem odpadów komunalnych, wytwarzanych w ilości powyżej tysiąca ton rocznie; uzgodnienia - sposób postępowania z odpadami niekomunalnymi i nieniebezpiecznymi, wytwarzanymi w ilości od tony do tysiąca ton w skali roku. Drugą wątpliwością jest również moment cyklu inwestycyjnego, szczególnie - mającego zainicjować nową działalność, w którym program taki ma być sporządzany. Dotyczy to zarazem etapu, na jakim powinno zostać wydane wyżej wymienione zezwolenie lub uzgodnienie.

Zgodnie z art.9 ustawy o odpadach przedmiotem wspomnianego programu mają być sposoby zapobiegania powstawaniu odpadów lub minimalizacji ich ilości oraz charakterystyka ich usuwania, wykorzystywania lub unieszkodliwiania, z wyodrębnieniem przewidywanego postępowania z odpadami niebezpiecznymi. Jeżeli przepis ten zestawimy z wymogami stawianymi wnioskowi o wydanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym z obowiązkiem określenia sposobu unieszkodliwiania odpadów (art.41 ust.2 pkt 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym), dojść można do wniosku, że program taki winien towarzyszyć już samej koncepcji inwestycji, a nie dopiero jej technicznym kształtom czy wdrożeniu. W odniesieniu do inwestycji wymagających sporządzenia OOS, taki tok myślenia zdaje się również potwierdzać rozporządzenie MOŚZNiL z dnia 14 lipca 1998r. w sprawie określenia rodzajów inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi albo mogących pogorszyć stan środowiska oraz wymagań, jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania na środowisko tych inwestycji (Dz.U. Nr 93, poz.589). Ocena oddziaływania na środowisko sporządzana dla potrzeb ustalenia warunków zabudowy ma bowiem zawierać m.in.:

- opis sposobu korzystania ze środowiska na etapie budowy, eksploatacji i likwidacji inwestycji, wraz z określeniem ilości i rodzajów wytwarzanych odpadów, a także
- opis i analizę skuteczności proponowanych sposobów zminimalizowania ujemnego wpływu na środowisko i zdrowie ludzi, wynikających z aktualnego stanu wiedzy, w tym sposoby zapobiegania powstawaniu odpadów lub minimalizacji ich ilości oraz ich usuwania, wykorzystywania lub unieszkodliwiania, z wyodrębnieniem przewidywanego postępowania z odpadami niebezpiecznymi.

Jak łatwo się przekonać, ostatni z przytoczonych wymogów OOS jest prawie identyczny z przedmiotem programu gospodarki odpadami.

Od razu wskazać trzeba, że odpady towarzyszące jednej inwestycji - jednemu postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy, nie muszą wyczerpywać problematyki wytwarzania odpadów w skali całego przedsiębiorstwa. A przedmiotem zezwolenia lub uzgodnienia, za wyjątkiem

przedsiębiorstw wielozakładowych o oddziałach rozproszonych terytorialnie, są odpady z całego przedsiębiorstwa.

Po wtóre - decyzja o warunkach... i czasem - towarzysząca jej ocena oddziaływania, służyć mają ustaleniu dopuszczalności istnienia określonego przedsięwzięcia w danym miejscu. Zezwolenie czy uzgodnienie odpadowe, przeciwnie, ma stale współistnieć z prowadzoną działalnością, wymuszając roczne bilansowanie wytwarzanych odpadów, konieczność określenia modelu i kontroli zarządzania tymi substancjami oraz zawarcia stosownych umów.

Po trzecie - wskazane wyżej cele postępowania o zezwolenie na wytwarzanie odpadów i ustanawiane przez ustawę o odpadach wymogi wniosku o to zezwolenie powodują, iż program gospodarki odpadami nie może być sformułowany abstrakcyjnie, jedynie w relacji do technologii, a musi mieć swoje przestrzenne umiejscowienie. Nie sposób wszak sobie wyobrazić, że najpierw przedsiębiorca ma skonkretyzować gospodarkę odpadami, a dopiero wynik takiego działania stanowić ma warunek ubiegania się o lokalizację przedsięwzięcia.

Argumentacja powyższa prowadzi do konkluzji, iż **program gospodarki odpadami winien być, na równi z innym opracowaniami branżowymi wymaganymi przez przepisy o ochronie środowiska, sporządzany przy uwzględnieniu ustalonych w decyzji wójta, burmistrza lub prezydenta warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, odzwierciedlających zalecenia oceny oddziaływania na środowisko. Graniczną datą dla jego sporządzenia lub zmiany w związku z projektowaną inwestycją, o ile z gospodarką odpadami powiązane jest korzystanie z obiektów budowlanych lub sposób zagospodarowania działki, jest moment wystąpienia o pozwolenie na budowę, a w odniesieniu do inwestycji wymagających OOS - moment wystąpienia o uzgodnienie projektu budowlanego ze względu na wymogi ochrony środowiska.** W okresie tym wytwarzający powinien również uzyskać zgodę organów gminy na miejsce i sposób czasowego gromadzenia odpadów na terenie należącym do wytwarzającego, o jakim mowa w art.21 ust.6 ustawy. W wyjątkowych przypadkach wydanie wymienionych decyzji może być przesunięte na etap pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, z czym wiąże się jednak ryzyko konieczności zmiany projektu budowlanego. Jeżeli wynikającej z inwestycji zmianie sposobu zagospodarowania terenu nie towarzyszy proces budowlany, wniosek o zezwolenie na wytwarzanie odpadów powinien poprzedzać faktyczne rozpoczęcie działalności, w wyniku której powstają odpady.

Pamiętać trzeba, że program gospodarki odpadami albo opis postępowania z nimi sporządzany jest przez wytwarzającego odpady. Oznacza to, że kontrola jego poprawności, a zarazem ocena przyjętych metod gospodarowania spoczywa na urzędzie właściwym do wydania zezwolenia lub dokonania uzgodnienia. W świetle wskazanych wyżej wniosków odpadowa część wniosku o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu to jedynie założenia w zakresie gospodarki odpadami. W konsekwencji to właśnie ocena oddziaływania na środowisko może być tym opracowaniem, z którego czerpać można metody zapobiegania wytwarzaniu odpadów i postępowania z nimi i, które stanowi źródło świadomości inwestora. Innymi słowy - to właśnie OOS może być podwaliną dla stworzenia lub zmiany programu gospodarki odpadami. Program pełni jednak te same funkcje w odniesieniu do inwestycji nie wymienionych w rozporządzeniu MOŚZNiL, dodatkowo, jako analiza globalna w skali przedsiębiorstwa unifikować może również tezy i zalecenia kilku ocen powstałych w toku rozwoju przedsiębiorstwa.

Rozumowanie powyższe mogłoby być podważane, jeżeli uznać, że decyzja zezwalająca na wytwarzanie odpadów lub uzgodnienie w zakresie postępowania z odpadami, to w

rzeczywistości nie limitacja sposobu korzystania ze środowiska, a koncesja na prowadzenie działalności określonego rodzaju. Na ten ostatni element zdawała się wskazywać pierwotna redakcja art.8 ustawy o odpadach, ustalająca przedmiot zezwolenia jako przyzwolenie na prowadzenie działalności, w wyniku której powstają odpady. W takim przypadku program byłby opracowaniem wyjściowym dla wszystkich dalszych ekspertyz z zakresu ochrony środowiska. To całkowicie nieskorelowane z ustawą o działalności gospodarczej sformułowane powodowało, iż kwestie odpadowe mogły być uznawane za główną determinantę podejmowania jakiejkolwiek działalności gospodarczej, a swoboda tej działalności została w sposób krańcowy ograniczona na rzecz kompetencji wojewodów. Dlatego też dokonana z dniem 1 stycznia 1999r. zmiana brzmienia art.8 i ustalenie przedmiotu zezwolenia jako „wytwarzanie odpadów”, wbrew opinii wielu komentatorów, ma wymiar znacznie szerszy niż korekta redakcyjna. Można jednak w tym miejscu wyrazić żal, że takiemu przekonstruowaniu charakteru prawnego zezwoleń odpadowych nie towarzyszyły inne rozwiązania rugujące ich koncesyjny charakter i nadmierny rygorystyczny charakter ustawy. Przede wszystkim - że nie zrezygnowano z instytucji wstrzymania z mocy prawa prowadzonej działalności w razie cofnięcia zezwolenia lub uzgodnienia. Sytuacja zagrożenia środowiska lub zdrowia i życia ludzi wskutek wad gospodarki odpadowej jest wszak objęta uprawnieniami inspekcji ochrony środowiska, m.in. wynikającymi z art.83 ustawy z dnia 31 stycznia 1980r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994r. Nr 49, poz.196 ze zm.), które należy uznać za w pełni wystarczające.

Przywołanie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska rodzi jeszcze jedną istotną prawnie refleksję. **Ustawa o odpadach nie może być traktowana jako osobny „kodeks odpadowy”, jak też zawarte w niej przepisy nie mogą być uznane za katalog wszystkich obowiązków i kryteriów w zakresie gospodarki odpadami.** Zaznaczenia wymaga przy tym, że kryteria te są wspólne dla decyzji zarządczych wytwarzającego odpady, oceny programu lub sposobu postępowania z odpadami dokonywanej przez urząd, jak i przeprowadzanej przez biegłego z listy wojewody oceny oddziaływania na środowisko.

Dla treści programu lub OOS oraz dla istoty działań powyższych podmiotów zasadnicze znaczenie mają bowiem:

- obowiązek wytwarzającego odpady stosowania takich sposobów produkcji i form usług lub wykorzystywania surowców i materiałów, które zapobiegają powstawaniu odpadów albo pozwalają utrzymać na możliwie najniższym poziomie ich ilość, a także zmniejszają uciążliwość bądź zagrożenie ze strony odpadów dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska (art.7 ustawy o odpadach);
- obowiązek wytwarzających odpady priorytetowego traktowania odpadów niebezpiecznych oraz stosowania określonych przepisami zasad usuwania, wykorzystywania i unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych (art.14 ustawy o odpadach);
- obowiązek przedsiębiorców wykorzystywania odpadów jako surowców wtórnych, jeżeli jest to technologicznie i ekonomicznie uzasadnione (art.16 ustawy o odpadach);
- obowiązek inwestora i projektanta stosowania przy przygotowywaniu inwestycji o charakterze gospodarczym procesów technologicznych najmniej uciążliwych dla środowiska oraz racjonalnego rozwiązywania problemów postępowania z odpadami i ściekami, w szczególności gospodarczego ich wykorzystania (art.68 ust.2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska);
- obowiązek inwestora i projektanta oraz organów ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oszczędnego korzystania z terenu potrzebnego dla podejmowanej inwestycji (art.68 ust.3 wyżej wymienionej ustawy);
- obowiązek jednostek organizacyjnych zapewniania ochrony środowiska w szczególności przez stosowanie w działalności gospodarczej technologii i rozwiązań technicznych

stwarzających jak najmniejsze zagrożenie lub uciążliwości dla środowiska, a w szczególności technologii małoodpadowych i bezodpadowych (art.66 pkt 4 wyżej wymienionej ustawy).

Dopiero uwzględnienie wszystkich wyżej wymienionych kryteriów przesądza o poprawności programu gospodarki odpadami, zezwoleń odpadowych, ale i ocen oddziaływania na środowisko. Relatywność części sformułowań („procesów technologicznych najmniej uciążliwych dla środowiska”) i związana z tym uznaniowość mogą być jednak w praktyce wysoce konfliktogenne.

OOS a odpady komunalne

Odpadami komunalnymi, w myśl art.3 ustawy o odpadach, są «stałe i ciekłe odpady [nie będące ściekami] powstające w gospodarstwach domowych, w obiektach użyteczności publicznej i obsługi ludności, w tym nieczystości gromadzone w zbiornikach bezodpływowych, porzucone wraki pojazdów mechanicznych oraz odpady uliczne, z wyjątkiem odpadów niebezpiecznych z zakładów opieki zdrowotnej i weterynaryjnych». Tak sformułowana definicja powoduje, że podstawowym kryterium klasyfikacji odpadów do grupy odpadów komunalnych jest nie - rodzaj i uciążliwość odpadu, a fakt jego wytworzenia w gospodarstwie domowym lub obiekcie użyteczności publicznej i obsługi ludności. Odpady te nie podlegają opłatom za składowanie odpadów, co z góry preferuje tę metodę unieszkodliwiania i nieekonomiczność wykorzystywania odpadów. Jednocześnie ustanowiona rozporządzeniem MOŚZNiL klasyfikacja odpadów (Dz.U. z 1997r. Nr 162, poz.1135), w grupie oznaczonej kodem 20 - „odpady komunalne”, ujmuje co do zasady jedynie odpady socjalno-bytowe, w tym - uznane za niebezpieczne. Rozdziwiek pomiędzy treścią rozporządzenia a definicją ustawową odpadów komunalnych, jak też brak równości wobec prawa pomiędzy wytwórcami tożsamych rodzajowo odpadów komunalnych i podobnych do komunalnych (kod 16) jest źródłem jednego z podstawowych, istniejących obecnie konfliktów na tle gospodarki odpadami. Stanowi zarazem istotną trudność przy sporządzaniu oceny oddziaływania inwestycji na środowisko.

Ograniczenie zakresu odpadów komunalnych w klasyfikacji odpadów nastąpiło z przekroczeniem udzielonego Ministrowi OŚZNiL upoważnienia i nie ma swojego uzasadnienia na gruncie ustawy. Prowadzi to do wniosku, iż wszystkie odpady, niezależnie czy można im przypisać kod 20, powstające w wyżej opisanych miejscach, będą odpadami komunalnymi. Będą też więc rządzić się zupełnie innymi zasadami gospodarowania niż odpady pozostałe. Zgodnie bowiem z art.19 ustawy o odpadach gmina realizuje zadania związane z racjonalnym gospodarowaniem odpadami komunalnymi według zasad określonych w przepisach o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, według przyjętego przez radę gminy programu ochrony środowiska w gminie.

Oznacza to, że:

- po pierwsze - przy sporządzaniu oceny oddziaływania na środowisko inwestycji polegającej na budowie obiektu użyteczności publicznej i obsługi ludności, odpadowa część OOS wychodzić powinna od analizy gminnego programu ochrony środowiska; ponieważ pojęcie „użyteczności publicznej” wiązane jest z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb ludności w ramach zadań własnych gmin, możliwy krąg tych obiektów jest bardzo szeroki, obejmując np. krematoria, oczyszczalnie ścieków komunalnych, etc.;
- po wtóre - przy sporządzaniu OOS biegły obowiązany jest wziąć pod uwagę przepisy gminne wydane na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;

- po trzecie - w braku albo niezupełności programu gminnego ocena oddziaływania na środowisko jest jedynym opracowaniem diagnostycznym z zakresu gospodarki odpadami, sporządzanym dla danego obiektu i jedynym opracowaniem chroniącym przed „umknięciem” odpadów niebezpiecznych; wytwarzanie odpadów komunalnych nie wymaga bowiem zezwolenia.

Z zagadnieniem powyższym wiąże się jeszcze jeden z głównych mankamentów ustawy o odpadach. Konsekwencją bowiem przyjęcia takiej a nie innej definicji odpadów komunalnych, jak i określania składowisk tych odpadów jako składowiska odpadów komunalnych (zob. ustawa o utrzymaniu czystości..., art.71 ustawy o ochronie...) jest również wniosek, iż odpady nieniebezpieczne inne niż komunalne winny być składowane na składowiskach wybudowanych przez podmioty niepubliczne, a więc zasadniczo przez przedsiębiorców. Jak należy domniemywać z tego właśnie względu wprowadzono w ustawie odpłatność za czas składowania odpadów niekomunalnych, do momentu rekultywacji kwatery składowiska, co miałyby generować zainteresowanie wytwarzających odpady ich losem do ostatniego ogniwa w cyklu gospodarowania odpadami.

W rezultacie na tle ustawy o odpadach rodzi się pytanie o dopuszczalność wskazania w ocenie oddziaływania lub programie gospodarki odpadami, najczęstszego w praktyce, przypadku składowania odpadów niekomunalnych-nieniebezpiecznych na składowiskach odpadów komunalnych. Ustawa nie reguluje tej kwestii wprost. Na prawną dopuszczalność takiego postępowania wskazuje jednak argument, iż skoro dopuszczalne jest składowanie na innych składowiskach nawet odpadów niebezpiecznych (art.23) to tym bardziej składowanie takie dozwolone jest w odniesieniu do odpadów o mniejszej szkodliwości dla środowiska. W konsekwencji jednak problem zasad przyjmowania odpadów niekomunalnych na składowiska komunalne i ewentualnych ograniczeń pozostaje w całości pozostawiony regulacjom gminnym, w tym tak - programowi ochrony środowiska w gminie, jak i ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania. Pewnikiem też jest, iż względy ładu przestrzennego, ekonomicznych interesów gminy, jak i uwarunkowania związane z tworzeniem obszarów ograniczonego użytkowania przemawiać będą przeciwko intencjom twórców ustawy o odpadach. Również te kwestie winny być brane pod uwagę w procesie sporządzania OOS.

Konkludując - przyjęte w ustawie o odpadach pojęcie odpadów komunalnych, nastawione na bezzasadną ochronę sektora budżetowego, jest rozwiązaniem złym, pozostającym także w sprzeczności z przepisami Unii Europejskiej. Nadzieja w tym, że problem ten jest już przedmiotem przygotowywanej obecnie nowelizacji.

Inwestycje związane z gospodarowaniem odpadami

Najczęstszym błędem popełnianym wciąż przez urzędy jest pomieszczenie wytwarzania odpadów niebezpiecznych z inwestycjami szczególnie szkodliwymi dla środowiska, a więc z tymi sytuacjami, kiedy o odpadach wypowiadać ma się wojewoda. Problem inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi albo mogących pogorszyć stan środowiska, których istota dotyczy odpadów, to jednak zagadnienie bliższe odbiorcy odpadów niż ich wytwórcy.

- Do inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi zalicza się bowiem inwestycje związane z wykorzystaniem lub unieszkodliwianiem odpadów niebezpiecznych oraz związane z termicznym przekształcaniem wszystkich odpadów (§1 pkt 13)
- Do inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska zalicza się zaś inwestycje nie

wymienione w §1 pkt 13, związane z wykorzystaniem lub unieszkodliwianiem odpadów (§2 pkt 10 lit.h)

Uwagi na tym tle wymagają dwa, odżywające wciąż problemy praktyczne, stanowiące jednak o celowości oceny oddziaływania na środowisko:

- granica między odpadem a surowcem wtórnym,
- pojęcie wykorzystywania odpadów.

Upraszczając, z odpadem mamy do czynienia wówczas, gdy dana substancja, będąca wynikiem prowadzonej działalności, jest nieprzydatna w miejscu lub czasie, w którym powstała. Jednocześnie, z mocy art.16 ustawy o odpadach, przedsiębiorcy mają obowiązek wykorzystywania odpadów jako surowców wtórnych. Obowiązek czuwania zaś nad postępowaniem z odpadami, do ostatniego ogniwa w cyklu gospodarowania odpadami, ciąży na wytwarzającym odpady.

Cytowany wyżej art.16 próbuje przełamać dotychczasowe dyskusje na temat odpad - surowiec wtórny. Można powiedzieć, iż utożsamiając obie sfery przepis ten próbuje stworzyć z odpadów kategorię obiektywną, przenosząc odpadowy charakter danej substancji także na działalność innych podmiotów. Innymi słowy - coś co stało się odpadem u wytwórcy ma być także odpadem dla podmiotu, który używa tego odpadu jako w pełni przydatnego surowca dla swojej działalności. Przepis ten stanowi próbę polemiki z wyrokiem NSA z 1 kwietnia 1996r. w sprawie sygn. IV SA 1145/94, stwierdzającym, iż „odpady pozyskane w celu ich gospodarczego wykorzystania stają się dla ich nabywcy surowcem wtórnym”, a zatem - przestają być odpadem. Wyrok ten zapadł w sprawie dotyczącej kary pieniężnej za składowanie zużytych opon gumowych, przeznaczonych do dalszego przerobu, lecz zgromadzonych w ilości większej niż roczne zapotrzebowanie na surowiec.

Polemiki tej nie można chyba uznać za zbyt udaną. Wytwarzający może zlecić unieszkodliwienie i wykorzystanie odpadu odbiorcy odpadów - wtedy działał on będzie na rzecz zleceniodawcy, może być i tak, że w jego imieniu i na jego rachunek. Status odpadu, nadany przez wytwarzającego, będzie wtedy rzeczywiście trwał przez czas wykorzystywania odpadu - jako surowca wtórnego. Ustawa o odpadach nie wyłącza jednak możliwości wprowadzenia odpadów do obrotu gospodarczego. W takim przypadku sytuacja będzie już zgoła odmienna - z wydaniem przedmiotu sprzedaży wiązać się będzie bowiem przejście ryzyk związanych z nabytą substancją, wydaje się, że nie można też mówić o nieprzydatności w sytuacji, kiedy wytwórca odpadu nie będzie znał nawet sposobu wykorzystania sprzedanej rzeczy i zamiarów nabywcy. Dalszą żywotność tego problemu potwierdza wyrok NSA dotyczący głośnej niedawno sprawy Żelatyny S.A., w którego sentencji pojawia się stwierdzenie, iż „kości nie mogły być potraktowane jako odpady, skoro nabywano je jako podstawowy surowiec produkcji”.

Może powstać taka sytuacja, w której te same przedmioty lub substancje raz będą mogły być traktowane jako odpady, innym razem nie będzie można nadać im tego charakteru, niezależnie od zabezpieczeń przed szkodliwym oddziaływaniem zarówno w jednej, jak i w drugiej sytuacji (IV SA 1713/92).

Powyższe uwagi zachowują swoją aktualność także w odniesieniu do traktowania określonych substancji bezpośrednio przez wytwarzającego odpady. W konsekwencji zgodzić się należy z poglądem, iż inaczej niż w czasach planów społeczno-gospodarczych, „nieprzydatność w

warunkach gospodarki rynkowej oceniać powinien przede wszystkim wytwórca odpadu, a ocena dokonywana przez organ może mieć raczej walor kontrolny” (J. Jerzmański). Oznacza to, że status odpadu może być pochodną woli wytwórcy danej substancji, a np. zanieczyszczone wióry z produkcji meblarskiej - paliwem dla pieca grzewczego lub termicznym przekształcaniem odpadu. O wyborze ścieżki mogą decydować względy podatkowe, a o przydatności - względy tak technologiczne, jak i ekonomiczne (opłacalność).

Także wykorzystywanie odpadów, polegające obecnie na ich „użyciu” w określonych celach, może sprowadzać się do działań natury organizacyjnej a nie technologicznej.

Będą więc niewątpliwie „czyste” przypadki inwestycji, prowadzonych przez wyspecjalizowanych odbiorców odpadów, którzy muszą wykazać przed urzędem środki techniczne dla celów prowadzonej działalności. Będą też jednak przypadki, w szczególności gdy wszystkie cykle technologiczne mieszczą się w granicach jednego płotu, które będą wymagać szczegółowych ustaleń i oświadczeń wytwórcy odpadów. Rola biegłych w dokonywaniu takich ustaleń jest bezdyskusyjna.

Dodajmy ponadto, że zezwolenia na wytwarzanie odpadów i zezwolenia dla odbiorców odpadów niebezpiecznych dodatkowo rozciągną kontrolę nad instalacjami służącymi unieszkodliwianiu lub wykorzystywaniu odpadów na okres ich eksploatacji i likwidacji.

Składowiska, kompostownie i spalarnie

Stosownie do brzmienia art.20 i art.21 ustawy o odpadach wyznaczenie składowiska odpadów, lokalizacja kompostowni lub obiektów termicznego przekształcania odpadów, dokonywana jest w trybie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym. Z racji, iż składowanie odpadów jest obecnie formą ich unieszkodliwiania, wszystkie wyżej wymienione obiekty są klasyfikowane jako co najmniej mogące pogorszyć stan środowiska. Składowiska odpadów niebezpiecznych i obiekty termicznego przekształcania odpadów - jako inwestycje szczególnie szkodliwe dla środowiska i zdrowia ludzi.

W myśl art.71 ust.1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska jednostka organizacyjna w projektowanej i prowadzonej działalności jest obowiązana uwzględniać i stosować takie rozwiązania techniczne, technologiczne i organizacyjne, które wyeliminują szkodliwe oddziaływanie na środowisko poza terenem zakładu, do którego jednostka organizacyjna posiada tytuł prawny. W chwili obecnej, w przeciwieństwie do stanu prawnego przed 1998r., jeżeli uciążliwość zakładu „wykracza za płot”, nie ma możliwości utworzenia wokół niego strefy ochronnej. Jednocześnie jednostki organizacyjne, które posiadają wydane na podstawie dotychczasowych przepisów decyzje w sprawie stref ochronnych, obowiązane są w terminie do 2005r. do ograniczenia szkodliwego oddziaływania na środowisko do terenu, do którego posiadają tytuł prawny. Jeżeli tego nie uczynią - wojewódzki inspektor ochrony środowiska ma obligatoryjnie wstrzymać działalność takich zakładów.

Oczywistym jest jednak, że z istoty pewnych inwestycji wynika ich znacznie szerszy przestrzennie zasięg oddziaływania. W sytuacjach takich, dla limitatywnie wymienionych inwestycji (oczyszczalni ścieków, składowisk odpadów komunalnych, tras komunikacyjnych, kompostowni, lotnisk, linii i stacji elektroenergetycznych oraz obiektów radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych) istnieje możliwość utworzenia przez radę powiatu lub

województwo tzw. obszaru ograniczonego użytkowania. Celowość powołania do życia takiego obszaru stanowi obowiązkowy element oceny oddziaływania na środowisko. Jej przedmiotem winno być bowiem m.in. „ustalenie, czy uciążliwe oddziaływanie obiektów na środowisko mieści się w granicach terenu, do którego jednostka organizacyjna ma tytuł prawny, a w przypadku niespełnienia tego warunku, dla inwestycji, dla których art.71 ust.2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska dopuszcza ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania - określenie granic takiego obszaru, ograniczeń w zakresie przeznaczenia terenu, wymagań technicznych dotyczących obiektów budowlanych i sposobu korzystania z terenu”. Ograniczenia te będą w dalszej kolejności wpisane do ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i będą wywierać wpływ na przyszłe decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wydaje się, że warto w tym miejscu zwrócić także uwagę, iż „uciążliwe oddziaływanie” nie zawsze oznaczać musi „oddziaływanie ponadnormatywne”, co może oznaczać, iż np. w przypadku lotnisk obszar ograniczonego użytkowania ma duże szanse objąć znaczną część sąsiadującego z lotniskiem miasta. Powoduje to z kolei pytanie o wykonalność OOS i racjonalność takiego kształtu regulacji prawnej.

Jak łatwo wywnioskować z przytoczonych wyżej przepisów - z grupy inwestycji związanych z gospodarką odpadami - obszary ograniczonego użytkowania mogą być tworzone jedynie dla kompostowni i składowisk odpadów komunalnych. Mimo, że zwrot „komunalnych” jest w art.71 zaszczytną, trzymając się litery prawa stwierdzić jednak trzeba, że w przypadku składowisk odpadów niebezpiecznych i składowisk odpadów niekomunalnych (składowisk zakładowych) konsekwencją decyzji przedsiębiorcy o budowie składowiska będzie zatem konieczność nabycia tytułu prawnego do terenów znajdujących się w granicach oddziaływania tej budowli. Przepis powyższy to jeszcze jeden przykład nierównoprawnego traktowania sektorów: publicznego i prywatnego, będący zarazem, w rękach gmin, możliwym do wykorzystania środkiem ekonomicznego przymusu i manipulacji.

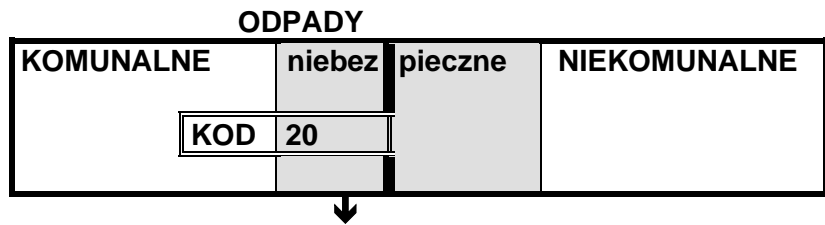
Podsumowanie

Problemy ocen oddziaływania na środowisko i ustawy o odpadach wzajemnie się przenikają. Ich powiązanie niewątpliwie byłoby źródłem informacji tak na potrzeby OOS, jak i pomocą dla działalności administracji. Szkoda, że związki te są tak mało uświadamiane.

Mgr Michał Behnke
Kancelaria Prawnicza CIC s.c.
Gdańsk

Podejście do problematyki gospodarki odpadami

Ocena oddziaływania na środowisko dla etapu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu	Program gospodarki odpadami
<p>§ 3.2. Oceny,(...) powinny uwzględniać: (...)</p> <p>3) opis sposobu korzystania ze środowiska na etapie budowy, eksploatacji i likwidacji inwestycji, wraz z określeniem zużycia wody, kopalin, materiało- i energochłonności, ilości i rodzajów wytwarzanych odpadów i ścieków, emitowanych zanieczyszczeń, odorów, promieniowania, wibracji oraz zasięgu uciążliwego hałasu (przedstawionego na mapach w odpowiedniej skali),(...)</p> <p>5) opis i analizę skuteczności proponowanych sposobów zminimalizowania ujemnego wpływu na środowisko i zdrowie ludzi, wynikających z aktualnego stanu wiedzy, w tym sposoby zapobiegania powstawaniu odpadów lub minimalizacji ich ilości oraz ich usuwania, wykorzystywania lub unieszkodliwiania, z wyodrębnieniem przewidywanego postępowania z odpadami niebezpiecznymi,</p> <p style="text-align: center;">➤ kryteria</p> <ul style="list-style-type: none"> • obowiązek wytwarzającego odpady stosowania takich sposobów produkcji i form usług lub wykorzystywania surowców i materiałów, które zapobiegają powstawaniu odpadów albo pozwalają utrzymać na możliwie najniższym poziomie ich ilość, a także zmniejszają uciążliwość bądź zagrożenie ze strony odpadów dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska (art.7 ustawy o odpadach) • obowiązek wytwarzających odpady priorytetowego traktowania odpadów niebezpiecznych oraz stosowania określonych przepisami zasad usuwania, wykorzystywania i unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych (art.14 ustawy o odpadach) • obowiązek przedsiębiorców wykorzystywania odpadów jako surowców wtórnych, jeżeli jest to technologicznie i ekonomicznie uzasadnione (art.16 ustawy o odpadach) • obowiązek inwestora i projektanta stosowania przy przygotowywaniu inwestycji o charakterze gospodarczym procesów technologicznych najmniej uciążliwych dla środowiska oraz racjonalnego rozwiązywania problemów postępowania z odpadami i ściekami, w szczególności gospodarczego ich wykorzystania (art.68 ust.2. ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska) • obowiązek inwestora i projektanta oraz organów ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oszczędnego korzystania z terenu potrzebnego dla podejmowanej inwestycji (art.68 ust.3 ww. ustawy) • obowiązek jednostek organizacyjnych zapewniania ochrony środowiska w szczególności przez: stosowanie w działalności gospodarczej technologii i rozwiązań technicznych stwarzających jak najmniejsze zagrożenie lub uciążliwości dla środowiska, a w szczególności technologii małoodpadowych i bezodpadowych (art.66 pkt 4) ww. ustawy) 	<p>Art.9.1. Zezwolenie, o którym mowa w art.8 ust.1 i 6, wydaje się w drodze decyzji na wniosek zainteresowanego, zawierający:</p> <p>1) wyszczególnienie rodzajów odpadów przewidzianych do wytwarzania, z uwzględnieniem ich podstawowego składu chemicznego i innych właściwości,</p> <p>2) określenie ilości wytwarzanych rocznie odpadów poszczególnych rodzajów,</p> <p>3) program obejmujący sposoby zapobiegania powstawaniu odpadów lub minimalizacji ich ilości oraz ich usuwanie, wykorzystywanie lub unieszkodliwianie z wyodrębnieniem przewidywanego postępowania z odpadami niebezpiecznymi,</p> <p>4) oznaczenie miejsca oraz sposób składowania i transportu odpadów uwzględniający postępowanie z odpadami nadającymi się do wykorzystywania.</p>



wyjątek : odpady niebezpieczne medyczne i weterynaryjne

Rys.1. Rodzaje odpadów według ustawy o odpadach (oprac. własne)