

Nowe przepisy oznaczają wyzwania i wątpliwości



Dotychczas poziomy recyklingu odnosiły się wyłącznie do wybranych frakcji odpadów komunalnych – papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła. Po nowelizacji przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, które zaczęły obowiązywać 1 stycznia br., nowe brzmienie otrzymał art. 3b ust. 1. Dlatego wymagania w zakresie poziomu recyklingu odpadów po raz pierwszy będą dotyczyć całego strumienia odpadów komunalnych.

Oznacza to, że w roku 2020 zamiast 24,65% (dla miast powyżej 50 tys. mieszkańców), 18,2% (dla miast poniżej 50 tys. mieszkańców) oraz 15,9% (dla terenów wiejskich) strumienia odpadów komunalnych (co wynikało z wymaganych do 2019 r. poziomów recyklingu oraz przyjętych wskaźników zawartości surowców w odpadach) do recyklingu będzie musiało trafić 50% całego strumienia odpadów komunalnych.

Specjaliści, w tym przede wszystkim praktycy, wskazują, że przy obecnej dynamice wzrostu ilości wytwarzanych odpadów komunalnych, utrzymującej się przewadze odpadów zmieszanych, niskiej jakości selektywnej zbiórki oraz braku świadomości ekologicznej i konsumenckiej uzyskanie tego celu przez większość gmin w Polsce będzie niemożliwe. Sytuację dodatkowo pogarszają słabo rozwinięta zbiórka bioodpadów, które charakteryzują się najwyższym udziałem masowym w odpadach komunalnych, oraz bardzo poważne deficyty w zakresie możliwości absorpcji wysortowanych frakcji materiałowych przez firmy recyklingowe czy przemysł.

Mimo tak zasadniczej zmiany sytuacji i coraz większego zagrożenia wynikającego z braku realizacji celów nie słabnie popularność praktyki polegającej na przetrzucaniu przez gminy, za pomocą odpowiednich zapisów w dokumentacji przetargowej, odpowiedzialności za nieosiągnięcie poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych na podmioty realizujące usługę odbioru i zagospodarowania tych odpadów.

Odbiór i zagospodarowanie to tylko element systemu

Osiągnięcie określonych poziomów recyklingu nie jest zadaniem, lecz miernikiem rezultatu. Powyższe rozróżnienie ma kluczowe znaczenia dla ustalenia, czy osiągnięcie poziomów recyklingu może w ogóle podlegać powierzeniu innemu podmiotowi, na takich zasadach jak następuje przekazanie zadania odbioru i zagospodarowania odpadów.

Przypomnijmy, że celem tzw. rewolucji śmieciowej z 2012 r. było udzielenie pełnego władztwa nad odpadami komunalnymi gminom po to, by Polska mogła wywiązać się z przyjętych wobec Unii Europejskiej zobowiązań w zakresie recyklingu odpadów. Oznacza to, że zadaniem gminy jest stworzenie na swoim terenie takiego systemu gospodarki odpadami, który

umożliwi osiągnięcie poziomów recyklingu na zakładanym poziomie. Zadanie gminy nie polega w istocie na osiąganiu poziomów recyklingu, lecz na zbudowaniu systemu, który jest środkiem do tego celu.

Z kolei elementami systemu gminnego są gmina jako organizator, mieszkańcy, lokalne prawo, rozwiązania organizacyjne i techniczne, a także podmiot, któremu powierzono zadanie odbierania i gospodarowania odpadami. To łączne działanie tych elementów, stopień ich dopasowania i koordynacji mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia rezultatu, tj. poziomów recyklingu. W tym kontekście cedowanie pełnej odpowiedzialności za osiągnięcie poziomów recyklingu – rozumiane jako powierzenie pewnego zadania – oparte jest na błędnych założeniach, bowiem w rzeczywistości mamy do czynienia z przetrzucaniem odpowiedzialności za efekt bez uprzedniego powierzenia wykonania w całości zadania. Jest bowiem oczywiste, że odbiór i zagospodarowanie odpadów to zaledwie jeden z elementów znacznie większej całości.

Obowiązki vs. narzędzia

Co ważne, gmina, będąc podmiotem odpowiedzialnym za organizację systemu, otrzymała nie tylko zadanie, ale także narzędzia do jego realizacji, w tym możliwość kreowania aktów prawa miejscowego, systemu opłat, systemu kontroli i nakładania sankcji. Warto mieć na uwadze, że realizując usługę, firmy działają na zasadach i warunkach ściśle określonych przez gminę, zaś osiągnięcie poziomów recyklingu zależy od wielu aspektów prawnych i organizacyjnych, z których większość znajduje się poza kontrolą wykonawcy. W praktyce to właśnie działania (lub zaniechania) gminy wpływają na poziom selektywnej zbiórki „u źródła”, a ta z kolei jest kluczem do osiągnięcia poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia.

Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że efekty selektywnej zbiórki zależą przede wszystkim od zapewnienia infrastruktury ograniczającej uciążliwość prowadzenia selektywnej zbiórki, dostępności PSZOK-u, częstotliwości odbierania odpadów, edukacji, systemu zachęt oraz stosowanych mechanizmów kontroli. Wszystkie te elementy pozostają w wyłącznej dyspozycji gmin. Taki „układ wpływów” powoduje, że nawet przy zachowaniu przez podmiot odbierający odpady najwyższej staranności i realizacji usługi w sposób zgodny

z przepisami i umową może dojść do nieosiągnięcia poziomów recyklingu. Przekonanie, że w przypadku wystąpienia po stronie gminy kary zostanie ona *de facto* zapłacona przez podmiot odpowiedzialny za odbiór i zagospodarowanie odpadów może powodować po stronie gminy brak motywacji do korzystania ze swoich uprawnień czy pełnej realizacji swoich obowiązków, np. niewystarczający stopień kontroli właścicieli nieruchomości w zakresie realizacji nałożonych na nich obowiązków.

Wysoka odpowiedzialność to wysokie ryzyko

Stosowanie zapisów zakładających możliwość nałożenia dotkliwych kar umownych może być niekorzystne dla gmin w sensie finansowym. Przerzucanie na firmę odpowiedzialności za efekt działania systemu, na który wykonawca nie ma wpływu, generuje po jego stronie wysoki poziom ryzyka, co może prowadzić do przeszacowania cen. Wykonawca, nie znając skali ryzyka, kalkuluje na bezpiecznym dla siebie poziomie, co ma swoje odzwierciedlenie w oferowanej cenie. Należy odnotować, że w tym konkretnym przypadku poziom ryzyka jest niezwykle wysoki, ponieważ, po pierwsze, nie wiemy, jak będą liczone poziomy za 2020 r. (wzór obliczeń nie został jeszcze dostosowany do nowych przepisów), a po drugie – osiągnięcie przez gminę poziomu recyklingu zależy

Przerzucanie na firmę odpowiedzialności za efekt działania systemu, na który wykonawca nie ma wpływu, generuje po jego stronie wysoki poziom ryzyka, co może prowadzić do przeszacowania cen.

nie tylko od podmiotu realizującego usługę na rzecz gminy, ale też od funkcjonowania systemu oraz od innych podmiotów działających w danej gminie w zakresie odpadów komunalnych. Poziomy odzysku odnoszą się wszakże do całości odpadów komunalnych wytworzonych na terenie gminy, a nie wyłącznie tych odbieranych przez danego wykonawcę.

Można się spodziewać, że spory na tym tle będą przybierały na sile, bowiem opisane rozwiązanie, przez gminy postrzegane jako bezpieczne i komfortowe, z punktu widzenia firm jest raczej nieproporcjonalnym i nieuzasadnionym przerzuceniem ryzyka.

Agnieszka Fiuk

członek Rady Programowej

Związku Pracodawców Gospodarki Odpadami

REKLAMA

KING



ul. Poznańska 39, 76-200 Słupsk, tel./fax: +48 59 842 57 77, biuro@i-king.pl, www.i-king.pl | Tworzymy Jakość