

Stanowisko  
Związku Miast Polskich  
w sprawie  
**dalszej budowy systemu zagospodarowania odpadów komunalnych**

Związek Miast Polskich od piętnastu lat domaga się zbudowania w Polsce racjonalnego systemu zagospodarowania odpadów komunalnych. Przez pierwsze lata po wstąpieniu do UE budowa takiego systemu była blokowana przez lobby, które do dziś przedkłada egoistycznie rozumiany interes partykularny nad dobro wspólne. Polska stała się zakładnikiem firm głoszących pseudo-liberalne poglądy, którym na rękę było jak najdłuższe utrzymywanie – pod pozorem poszanowania wolnego rynku – totalnego nieładu w tym zakresie. Głównymi rzecznikami tego podejścia były zagraniczne koncerny, które w swoich krajach musiały podporządkować się rygorystycznym przepisom, a u nas działały w warunkach „wolnej amerykanki”.

Kolejne podejścia do rozwiązań „systemowych” były każdorazowo sptycane przez lobby branżowe, a następujące po nich nowelizacje dodatkowo psuły i tak niedoskonałe rozwiązania. Charakterystycznym rysem tego etapu zmagania o stworzenie systemu była walka wydana zamówieniom „in-house”, które są standardem w całym demokratycznym świecie. Dziś wiemy, czym się ta walka skończyła: przyniosła „uporządkowanie” rynku – wyeliminowanie tych, którzy przegrali pierwsze przetargi z tymi, którzy oferowali ceny dumpingowe. Efektem jest brak konkurencji w nowej turze przetargów i swoisty dyktat cenowy, za który zmuszeni są płacić obywatele.

Dlatego Zarząd Związku z nadzieją przyjął ogłoszone w sierpniu br. założenia dalszych reform, przedstawione przez **ministra Jacka Ozdobę**. Propozycje te – choć nie obejmują jeszcze wszystkich niezbędnych działań – stwarzają szansę na zrobienie zasadniczego kroku w kierunku wprowadzenia rozwiązań systemowych. Związek deklaruje udzielenie ministrowi wsparcia w niezbędnym zakresie, mając nadzieję, że taka sama będzie postawa nie tylko wspierających resort ekspertów ale także innych instytucji, biorących udział w procesie legislacyjnym.

1. Zarząd popiera zapowiedziany przez ministra **kierunek zmian w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach**, w tym w szczególności:

a) Zmiany w zakresie rozliczania przez gminy poziomów recyklingu za 2020 r – utrzymanie metody obliczania z 2019 r. W kolejnych latach stopniowe, racjonalne podnoszenie poziomów w granicach wynikających z dyrektyw unijnych.

b) Stworzenie czasowej możliwości składowania na składowiskach frakcji energetycznej. Zniesienie ograniczeń związanych z termicznym przekształcaniem odpadów, w tym odstąpienie od wydawania przez Ministra Klimatu rozporządzenia określającego listę instalacji termicznego przekształcania odpadów.

c) Podniesienie maksymalnych stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stosowanych w przypadku nieruchomości niezamieszkałych.

d) Możliwość zastosowania art. 10 dyrektywy odpadowej w zakresie zmiany sposobu odbioru odpadów u źródła. Gmina, która ma możliwości techniczno-organizacyjne, będzie mogła – za zgodą ministra – odstąpić od segregacji na pięć frakcji w przypadku, gdy ma możliwość osiągnięcia wymaganego wskaźnika recyklingu. Uelastycznienie częstotliwości odbioru na obszarach wiejskich.

e) Wprowadzenie rozwiązań umożliwiających indywidualne rozliczanie mieszkańców, szczególnie w zabudowie wielorodzinnej; Ciechanów deklaruje gotowość udostępnienia i upowszechnienia rozwiązania wypracowanego i wprowadzonego pilotażowo w tym mieście.

f) Doprecyzowanie przepisów dotyczących odpadów zagospodarowywanych w kompostownikach.

g) Zwiększenie do 5 tys. zł kar za zaśmiecanie środowiska (obecnie 500 zł). Podniesienie maksymalnej kary pozbawienia wolności (do 8 lat) za porzucanie odpadów niebezpiecznych.

Proponowane przez ministra rozwiązania są w większości zbieżne z uwagami ZMP, zgłaszanymi wcześniej na różnych etapach prac legislacyjnych.

Zarząd dotatkowo proponuje, by przy okazji tej nowelizacji:

a) Zrezygnować z obecnego kształtu mechanizmu dobrowolności na terenach niezamieszkanym, który – wbrew sprzeciwom środowisk samorządowych – został wypaczony w końcowej fazie prac legislacyjnych. Mechanizm ten powinien nawiązywać do poprzedniego przedłożenia rządowego, uzgodnionego wówczas pomiędzy stroną rządową a samorządową.

b) Mówiąc o nieruchomościach niezamieszkanym nie sposób pominąć nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. W tym zakresie także należy urealnić wysokość maksymalnych stawek.

2. Zarząd Związku wyraża przekonanie, że problem **zagospodarowania frakcji energetycznej** (RDF lub pre-RDF) wymaga systemowego rozwiązania. W dodatku jest ono niezbędne, jeśli chcemy osiągnąć cele gospodarki w obiegu zamkniętym. Rozwiązania są gotowe, bo obejmują zarówno technologie jak i organizację gospodarki komunalnej. Zostały wdrożone w wielu krajach Europy, a dzięki nim np. Niemcy już osiągnęły cele *circular economy*. Takie rozwiązanie wprowadza obecnie Zamość, budując małą instalację termicznego przekształcania odpadów, która będzie zasilać system ciepłowniczy miasta.

Zabieraliśmy głos w tej kwestii już kilkakrotnie, dlatego cieszymy się, że eksperci zgromadzeni na Forum Ekonomicznym w Karpaczu w pełni potwierdzili nasz pogląd, formułując przy tym warunki, jakie trzeba spełnić, by zrealizować te zamiary. Są nimi: **niezbędne, stabilne zmiany w przepisach (w tym w KPGO) oraz zapewnienie finansowania inwestycji**. Nie wystarczy do tego obecny program pilotażowy NFOŚiGW „ciepłownictwo powiatowe”.

W obowiązujących WPGO przewidziano budowę ponad 30 takich instalacji, co – wraz z zakończeniem trwających inwestycji w Olsztynie i Gdańsku i planowanej w Warszawie – zapewni wreszcie pełne zagospodarowanie frakcji energetycznej z odpadów komunalnych. Ocenia się, że wsparcie tylko dla małych inwestycji powinno sięgać łącznie do 3 mld zł (wg ...).

Przy omawianiu problemów energetycznych, w powiązaniu z ochroną klimatu, nie sposób nie wspomnieć o trwającym zaniedbaniu, polegającym na nieuwzględnianiu w krajowym **bilansie CO<sub>2</sub>** rozporoszonych uzysków osiąganych przez polskie miasta i gminy w działaniach termomodernizacyjnych, energooszczędnych, związanych z wprowadzaniem OZE itp. W efekcie niektóre z nich od wielu lat sprzedają swoje świadectwa na giełdach zagranicznych, podczas gdy Polska traci te wielkości w rozliczeniach międzynarodowych.

3. Problemem, który uniemożliwia racjonalne zagospodarowanie wysegregowanych odpadów komunalnych jest **brak rynku tych surowców wtórnych**. Obecnie przemysł jest zainteresowany tylko częścią odzyskanych materiałów, w dodatku żądając za ich odbiór coraz większych opłat od gmin. Zupełną fikcją stał się przepis prawny, umożliwiający gminom dopłacanie do kosztów zagospodarowania odpadów kwot pochodzących ze sprzedaży wysegregowanych materiałów.

Sądzymy, że dla poszerzenia tego rynku niezbędne jest **stworzenie systemu zachęt** dla podmiotów, które podejmą się zagospodarowania wysegregowanych surowców. Należy wziąć pod uwagę także zachęty podatkowe.

4. Zasadniczym warunkiem zmiany sytuacji w systemie zagospodarowania odpadów komunalnych jest szybkie wprowadzenie **rozszerzonej odpowiedzialności producentów (ROP)**. Trwająca

w tym zakresie dyskusja odbywa się z niewystarczającym udziałem przedstawicieli samorządu, za to lobby wytwórców opakowań próbuje narzucić swoje partykularne spojrzenie. Tymczasem właśnie to lobby ponosi odpowiedzialność za nieskuteczność i nierzetelność obecnego „systemu” opłat produktowych. W dodatku – biorąc pod uwagę główną zasadę budowania systemu, która brzmi „wytwórca śmieci płaci” – to właśnie producenci opakowań a nie mieszkańcy wytwarzają te śmieci, często problematyczne (nie poddające się recyklingowi), trudne w segregacji. Dlatego żądamy, by tworzony system ROP uwzględniał następujące postulaty:

**a) Założenia systemowe:**

- system musi stworzyć warunki do minimalizacji ilości odpadów i maksymalizacji ich odzysku;
- system opłat produktowych musi sprzyjać w większym stopniu tworzeniu rynku zbytu dla surowców odzyskiwanych z odpadów komunalnych;
- ROP sprzyja minimalizacji opłat ponoszonych przez obywateli i podmioty prowadzące zbiórkę i segregację odpadów.

**b) Opłaty wnoszone przez producentów uczestniczących w systemie ROP:**

- muszą być odwrotnie proporcjonalne do „recyklowalności” opakowania;
- mogą być obniżane w przypadku wprowadzenia rozwiązań technologicznych, zmniejszających obciążenie środowiska podczas ich wytwarzania i zagospodarowania;
- muszą mieć charakter „karny” (pełne koszty odbioru i zagospodarowania plus opłata karna) w każdym przypadku wprowadzania na rynek opakowania nie nadającego się do recyklingu;
- muszą być egzekwowalne i trafiać do podmiotu, który zapewni ich ściągalność, wyeliminuje proceder ich unikania, w tym poprzez obrót fikcyjnymi dokumentami.

**c) Odpowiedzialność za całość systemu, w tym za poziom odzysku, ponosi gmina (związek gmin), jako posiadacz odpadów po ich odebraniu od mieszkańca / innego podmiotu. Dlatego gmina musi być dysponentem całości środków trafiających do systemu.**

Gmina jako podmiot odpowiedzialny za całość procesu zagospodarowania odpadów **może zlecić odpłatnie podmiotowi ponoszącemu opłatę produktową zagospodarowanie odpadów objętych tą opłatą.** Odpłatność zapewnia temu podmiotowi sfinansowanie pełnych kosztów przejętych od gminy obowiązków.

**d) W obecnym stanie prawnym nie widzimy (poza systemem kaucyjnym, po jego wprowadzeniu) możliwości bezpośredniego udziału płatników opłaty produktowej w procesie, ponieważ:**

- nie będą w stanie zagwarantować pełnego zagospodarowania wytwarzanych przez siebie opakowań, których bardzo wiele trafia do odpadów zmieszanych, zwłaszcza z budynków wielomieszkaniowych,
- będą pozbywać się niechcianej części opakowań (np. zanieczyszczonych), przerzucając je do odpadów zmieszanych,
- nie będą zmotywowane do zmniejszania ilości oraz poprawy *recyklowalności* „swoich” produktów.

5. Warta rozważenia wydaje się propozycja, by **opłata marszałkowska** mogła w istotnej części **powrócić do gminy**, która wykorzysta te środki na rozbudowę systemu odbioru i przetwarzania odpadów.

Biorąc powyższe pod uwagę, Związek Miast Polskich pozytywnie opiniuje zaproponowane zmiany oraz wskazuje oczekiwane kierunki dalszych prac. Podtrzymujemy postulat, by wraz z koniecznymi zmianami w przepisach dotyczących odpadów, paliw alternatywnych i ochrony środowiska opracować nową, docelową ustawę o zagospodarowaniu odpadów komunalnych.

Warszawa, 30 września 2020 r.

(-) Zygmunt Frankiewicz  
PREZES ZWIĄZKU