

## AKTUALNOŚCI

# Wojnę o rynek śmieci wygrają nieliczni

**PROBLEM:** Prowadzenie przerobu śmieci to perspektywiczny biznes. Trudno się więc dziwić, że zainteresowanych podziałem tortu jest wielu, zwłaszcza że przewidziano nań poważne unijne wsparcie. Tymczasem nowe regulacje, wprowadzone m.in. na mocy nowelizacji ustawy o odpadach z 15 stycznia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 122) – co tu dużo mówić – mają na celu nie tylko wyeliminowanie tych instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, kompostowni i składowisk, które nie spełnią unijnych norm, ale także ograniczenie liczby nowo powstających obiektów. Przerób śmieci nowoczesnymi metodami jest drogi, więc

żeby takie firmy były rentowne, a opłaty znośne dla mieszkańców – do instalacji musi trafiać odpowiedni strumień odpadów. Stąd zapewne zaostrożenie przepisów. Kto im jednak sprosta – ma szansę, że jego instalacja znajdzie się w znolizowanym wojewódzkim planie gospodarki odpadami. A to oznacza przepustkę do pieniędzy na ustabilizowanym rynku na całe lata. Zdaniem Krzysztofa Kawczyńskiego z Krajowej Izby Gospodarczej szansę na przetrwanie ma jedna trzecia z ok. 300 instalacji uznawanych za RIPOK-i. Spośród ok. 700 zastępczych większość zniknie w ciągu kilku lat. Oto przegląd najważniejszych zmian. Oprac. Z.J.



**Daniel Chojnacki**  
radca prawny, counsel  
Zespół Prawa Ochrony Środowiska

## 1. INSTALACJA MUSI BYĆ W PLANACH. INACZEJ NIE BĘDZIE MOGŁA DZIAŁAĆ

Nowelizacja wprowadza nowe przesłanki odmowy wydania decyzji administracyjnych, wymaganych na etapie planowania, budowy lub eksploatacji instalacji przetwarzania odpadów, w odniesieniu do niektórych z nich. Nowa regulacja wynika z wprowadzonego art. 38a oraz nowego brzmienia art. 46 ust. 3 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r. poz. 21 ze zm., dalej u.o.).

Zgodnie z art. 38a u.o., „jeżeli instalacja, przeznaczona do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz przeznaczonych do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, nie została ujęta w wojewódzkim planie gospodarki odpadami (dalej: WPGO), odmawia się wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwolenia na budowę, pozwolenia zintegrowanego lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów w tej instalacji”.

Uważam, że omawiany przepis dotyczy wyłącznie instalacji przeznaczonych do przetwarzania odpadów wyraźnie w tym przepisie wskazanych. Jeżeli zatem instalacja, z technologicznego punktu widzenia, może przetwarzać różne rodzaje odpadów, w tym te wskazane w art. 38a u.o., a jednocześnie nie jest ujęta w WPGO, to trzeba byłoby uznać, że sankcje wynikające z omawianego przepisu nie powinny dotyczyć instalacji jako takiej, lecz wyłącznie funkcji tej instalacji związanej z przetwarzaniem odpadów komunalnych.

## 2. USTAWODAWCA CHRONI INWESTYCJE ROZPOCZĘTE, ALE... POZORNIE

Ponadto, co istotne, ustawodawca w odniesieniu do nowego art. 38a ustawy o odpadach ustanowił w art. 4 ust. 1 nowelizacji normę przejściową. Zgodnie z nią reżimu art. 38a u.o. nie stosuje się do tzw. planowanych instalacji regionalnych, dla których uzyskano przed 1 stycznia 2012 r. co najmniej decyzję środowiskową, o ile budowa tych instalacji rozpoczęła się najpóźniej 6 lutego 2015 r. (tj. w dniu wejścia w życie nowelizacji). Z uzasadnienia prac legislacyjnych można wywnioskować, że celem ustawodawcy było zrationalizowanie infrastruktury instalacji regionalnych z zachowaniem, w istocie rzeczy, pozorów przestrzegania praw nabytych podmiotów, których planowane instalacje regionalne, z uzyskanymi przed 1 stycznia 2012 r. decyzjami środowiskowymi, zostały ujęte w WPGO. Wydaje się, że przywołane powyżej normy powinny być rozumiane w ten sposób, że w odniesieniu do takich instalacji art. 4 ust. 1 nowelizacji znajdzie zastosowanie dopiero wtedy, gdy w wyniku aktualizacji WPGO instalacja taka zostanie z niego wykreślona. Tak długo bowiem, jak planowana instalacja regionalna jest ujęta w WPGO, nie istnieją podstawy do odmowy wydania jej operatorowi decyzji administracyjnych na podstawie art. 38a u.o., skoro przepis ten jako wyłączną przesłankę odmowy wydania decyzji wskazuje brak ujęcia w WPGO. Aktualizacja WPGO zgodnie z wymaganiami nowelizacji, powinna zostać dokonana najpóźniej do 30 czerwca 2016 r. (art. 5 ust. 1 i 2 nowelizacji).

## 3. BEZ SPEŁNIENIA WYMAGAŃ NIE BĘDZIE ZEZWOLEŃ

Drugim przepisem ustawy o odpadach, który stanowi podstawę odmowy wydania decyzji administracyjnej dla instalacji przetwarzania odpadów, jest art. 46 ust. 3. Przepis ten został zmieniony i w porównaniu do dotychczasowego brzmienia nową przesłanką odmowy wydania zezwolenia jest brak spełnienia wymagań określonych dla takiej instalacji. W moim przekonaniu przepis ten odwołuje się do definicji regionalnej i ponadregionalnej instalacji zawartych, odpowiednio, w zmienionym art. 35 ust. 6 i nowym ust. 6a u.o., co w praktyce powinno oznaczać, że marszałek – oceniając powyższą przesłankę – powinien badać moc instalacji. Poza oceną marszałka powinna mieć miejsce weryfikacja prawnej, kontraktowej czy organizacyjnej możliwości pozyskania strumienia odpadów przez instalację.

## System gospodarki odpadami komunalnymi

RIPOK-i (instalacje mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, kompostownie, składowiska odpadów)  
**Liczba w 2014 r. ok. 280**

Od 6 lutego 2015 r. pojawiła się wyraźna możliwość pozwalająca wykreślać z WPGO instalacje, które nie spełniają wymagań środowiskowych oraz dotyczących minimalnej mocy przerobowej.

Instalacje zastępcze (instalacje mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, kompostownie, składowiska odpadów)  
**Liczba w 2014 r. ok. 700**

Po 1 lipca 2018 r. funkcję instalacji zastępczych będą mogły pełnić tylko te instalacje, które zdobędą status RIPOK.

Inne miejsca (zamykane wysypiska, dzikie wysypiska)

Celem jest likwidacja tego typu obiektów.

Ponadregionalne instalacje (spalarnie)

Nowa kategoria instalacji, wprowadzona od 6 lutego 2015 r. Nadanie konkretnej spalarni statusu instalacji ponadregionalnej nastąpi na mocy postanowień WPGO.



## Obecnie

## WNIOSEK!

W najbliższych 2-3 latach zdecyduje się los wielu istniejących lub planowanych instalacji. Można się spodziewać, że będzie to czas wyjątkowo ostrej konkurencji między właścicielami instalacji o utrzymanie lub uzyskanie statusu RIPOK, z wykorzystaniem wszelkich możliwych procedur i działań przewidzianych w znolizowanej ustawie.

Shutterstock LR

## 4. OTWARCIE RIPOK NA NOWE TECHNOLOGIE

W pierwszej kolejności trzeba wskazać na zmianę definicji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (art. 35 ust. 6 ustawy o odpadach). Zmiana ta otwiera dotychczas zamkniętą listę technologii dopuszczanych przez ustawodawcę jako technologie instalacji regionalnej (termiczne przekształcanie, mechaniczno-biologiczne przetwarzanie, kompostowanie, składowanie). Nowa definicja instalacji regionalnej oznacza dopuszczenie stosowania innych technologii, w tym np. pirolizy, zgazowania, procesu plazmowego, bez względu na to, czy procesy te będą kwalifikowane jako termiczne przekształcanie odpadów. Co więcej, z nowej definicji instalacji regionalnej wynika zachęta ustawodawcy do rozwijania i stosowania nowych technologii, o ile tylko zapewnią instalacji odpowiednią moc przerobową i spełnią wymagania ochrony środowiska. Zmiana ta może mieć więc istotny wpływ na rozwój nowych technologii przetwarzania odpadów, jeżeli będzie, dotychczas wyłączona, prawna możliwość zastosowania tychże w gospodarce odpadami komunalnymi.

## 5. INSTALACJA NISPEŁNIAJĄCA WYMAGAŃ BĘDZIE WYKREŚLANA

Ustawodawca wprowadza wyraźny przepis umożliwiający wykreślenie z uchwały w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami takiej instalacji regionalnej (oraz ponadregionalnej), która nie spełnia wymagań ochrony środowiska lub wymagań ustanowionych dla takiej instalacji (art. 38 ust. 3 pkt 4). Z formalnego punktu widzenia wykreślenie instalacji będzie oznaczało zmianę przez sejmik województwa uchwały w sprawie wykonania WPGO. W tym miejscu trzeba zaszyfrować, że ustawodawca nie przeszedł, na podstawie jakich dokumentów lub informacji zarząd, a następnie sejmik województwa, mają decydować o tym, że instalacja nie spełnia wymagań ochrony środowiska lub wymagań określonych dla takiej instalacji. Wymogi państwa prawa oraz potencjalna odpowiedzialność odszkodowawcza województwa powinny przesądzać o tym, aby wykreślenie instalacji z uchwały w sprawie wykonania WPGO następowało wyłącznie w oparciu o ostateczne a w przypadku wszczęcia procedury sądowej – prawomocne, decyzje lub dokumenty organów ochrony środowiska (np. decyzja w sprawie cofnięcia pozwolenia środowiskowego, zarządzenie pokontrolne).

Kolejną zmianą, dotyczącą tym razem planowanych instalacji regionalnych, są ograniczenia żądania wpisania ich do uchwały w sprawie wykonania WPGO po zakończeniu budowy. Dotychczas, w odniesieniu do planowanych instalacji regionalnych, dla których przed 1 stycznia 2012 r. wydano decyzję środowiskową, ustawodawca nakazywał sejmikowi, aby taką instalację, po zakończeniu jej budowy, uwzględnić w uchwale w sprawie wykonania WPGO. Nowelizacja wprowadza dość istotną modyfikację tej zasady, przewidując w art. 4 ust. 2, że dotyczyć ona będzie wyłącznie tych plano-

## Po zmianach

wanych instalacji regionalnych, których budowa rozpoczęła się najpóźniej 6 lutego 2015 r.

## 6. FUNDUSZE UNIJNE TYLKO DLA UJĘTYCH W PLANACH

Szeroko dotychczas komentowaną zmianą, wynikającą z nowelizacji ustawy o odpadach, jest obowiązek sporządzenia planu inwestycyjnego. Plany mają m.in. określać potrzebną infrastrukturę oraz wskazywać inwestycje wraz z oszacowaniem kosztów budowy, źródeł finansowania i harmonogramu realizacji. Projekt planu podlega uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska i stanowi załącznik do WPGO.

Przepisy nie regulują związku pomiędzy planem inwestycyjnym a WPGO. W szczególności nie przesądzają, czy brak ujęcia inwestycji w planie jest jednoznaczny z obowiązkiem pominięcia jej w WPGO. Z wyjaśnień Ministerstwa Środowiska można wnioskować, że wymóg wprowadzania takiej instytucji do prawa polskiego wynikał ze stanowiska Komisji Europejskiej i związany jest wyłącznie z możliwością uzyskiwania środków publicznych na realizację inwestycji. Potwierdza to nowy art. 35 ust. 9 u.o., zgodnie z którym „warunkiem dopuszczalności finansowania inwestycji, dotyczących odpadów komunalnych, w tym odpadów budowlanych i rozbiorowych, w zakresie zapobiegania powstawaniu tych odpadów oraz w zakresie gospodarowania tymi odpadami, ze środków Unii Europejskiej lub funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej jest ujęcie ich w planie inwestycyjnym (...)”. Tym samym nie byłoby przeszkód, aby w WPGO ujmować również instalacje, które nie zostały uwzględnione w planie inwestycyjnym.

Przepisy nowelizacji nie rozstrzygają także innych kwestii związanych ze skutkiem umieszczenia planowanej instalacji w planie inwestycyjnym, np. skutków niedotrzymania harmonogramu realizacji inwestycji lub niedoszacowania (względnie przeszacowania) kosztów realizacji. © P

## PODSUMOWANIE

Nowelizacja ustawy o odpadach uzbraja uczestników rynku oraz organy ochrony środowiska w nowe instrumenty prawne i organizacyjne. To zaś każe przewidywać, że zbliżający się okres będzie na rynku gospodarowania odpadami komunalnymi niezwykle gorący, a jego kulminacja nastąpi zapewne w okresie przygotowywania projektów planów inwestycyjnych i aktualizacji wojewódzkich planów gospodarki odpadami. Przyjęcie tych dokumentów powinno nastąpić do 30 czerwca 2016 r. Oceniając zmiany z perspektywy uczestników rynku przetwarzania odpadów komunalnych, można je sprowadzić do jednego wspólnego mianownika: zaciętej walki o strumień odpadów.



FIRMA i PRAWO

Redaktor prowadząca:

Joanna Pięńczykowska

joanna.pienczykowska@infor.pl