



BIULETYN NIEMIECKI

Nr 39 ♦ 29.08.2013

Karolina Jankowska

**Europejskie społeczeństwo zapobiegania odpadom i odzysku
surowców – doświadczenia z Niemiec, wyzwania dla Polski**

-

Statystyki

-

Kalendarium od 29 lipca do 26 sierpnia 2013 roku

-

www.csm.org.pl



CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH
CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS



FUNDACJA WSPÓŁPRACY
POLSKO-NIEMIECKIEJ
STIFTUNG
FÜR DEUTSCH-POLNISCHE
ZUSAMMENARBEIT



Europejskie społeczeństwo zapobiegania odpadom i odzysku surowców – doświadczenia z Niemiec, wyzwania dla Polski

Karolina Jankowska

Coraz mniej odpadów komunalnych – choć nie wszędzie

Według danych Eurostatu w 2011 r. ilość wytworzonych odpadów komunalnych w Unii Europejskiej (UE) czwarty rok z rzędu była niższa od roku poprzedniego i wyniosła 253,1 mln ton¹. Jest to o ok. 1,3 mln ton mniej niż w 2007 r., który był rokiem rekordowym. Przeciętny mieszkaniec UE wytworzył w 2011 r. 503 kg odpadów². W Polsce ilość wytworzonych odpadów komunalnych w 2011 r. wzrosła w porównaniu z 2010 r. z ok. 12,04 do ok. 12,13 mln ton³. W 2011 r. przeciętny mieszkaniec Polski wytworzył około 315 kg odpadów komunalnych⁴.

Wyzwaniem jest jednak nie tylko ilość odpadów, ale również metody postępowania z nimi. Obecnie ponad połowa odpadów (ok. 57%) jest albo spalana, również do celów energetycznych, albo składowana na wysypiskach śmieci, reszta jest poddawana różnego rodzaju procesom odzysku^{5, 6}. W Polsce ponad 70% odpadów jest składowanych, 1% jest spalany, a jedynie ok. 11% jest poddawanych recyklingowi⁷. Pod koniec 2011 r. funkcjonowało w Polsce 578 kontrolowanych składowisk przyjmujących odpady komunalne, jednak równolegle działało aż 2539 wysypisk dzikich⁸. Składowanie odpadów

w jakiegokolwiek formie wiąże się jednak z negatywnym wpływem na środowisko oraz zdrowie i jakość życia człowieka poprzez zanieczyszczenie powietrza, wody i gleby, a także emisję metanu.

UE podjęła wiele działań mających na celu zahamowanie wzrostu ilości odpadów oraz wykorzystywanie bezpiecznych dla środowiska i człowieka sposobów gospodarowania nimi. Podstawowym ich celem od czasu przyjęcia szóstego programu działań w zakresie środowiska naturalnego (*Sixth Environment Action Programme*) jest rozwój gospodarczy niepowodujący wzrostu ilości wytwarzanych odpadów oraz redukcję negatywnego wpływu wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi na środowisko i zdrowie człowieka. W realizacji tego celu pomocne mają być strategie i instrumenty koncentrujące się na:

- zapobieganiu powstawania odpadów oraz zmniejszaniu wykorzystywania substancji niebezpiecznych do ich produkcji;
- ponownym użyciu, recyklingu i innych metodach odzysku materiałów odpadowych;
- poprawie efektywności działania oraz redukcji emisji z procesów spalania w celu produkcji energii z tych odpadów, które nie mogły zostać ponownie wykorzystane, poddane recyklingowi lub innej formie odzysku materiałów odpadowych;
- poprawie bezpieczeństwa ekologicznego składowisk tych odpadów, które nie mogły zostać ponownie wykorzystane, poddane recyklingowi lub innej formie odzysku materiałów odpadowych, a także poddane procesom spalania w celu produkcji energii poprzez stałe kontrolowanie ich wpływu na środowisko.

O tym, że te działania mogą przynieść sukces, można się przekonać na przykładzie Niemiec. W kraju tym gospodarka odpadami rozwija się prężnie od lat 70. XX w.⁹.

¹EUWID (2013), „Europäisches Siedlungsabfallaufkommen sinkt 2011 auf 253 Mio Tonnen”. Homepage: <http://www.euwid-recycling.de>.

²Ibid.

³Główny Urząd Statystyczny (2012), „Infrastruktura komunalna w 2011 r.”, Warszawa. Homepage: <http://www.stat.gov.pl>, s. 19.

⁴Ibid.

⁵EUWID (2013).

⁶Definicje różnego rodzaju form przetwarzania i unieszkodliwiania odpadów wymieniana dyrektywa 2008/98/WE: Parlament Europejski i Rada (2008), Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów i uchylająca niektóre dyrektywy (2008/98/WE). Homepage: <http://www.eur-lex.europa.eu>, artykuł 3.

⁷Główny Urząd Statystyczny (2012), s. 22.

⁸Ibid., s. 22-23.

⁹Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktionssicherheit



Przed przyjęciem pierwszej ustawy o gospodarce odpadami w 1972 r. praktycznie w każdej niemieckiej miejscowości funkcjonowało składowisko odpadów, ok. 50 tys. w całym kraju. Jednak już w latach 80. i 90. udało się zredukować ich liczbę do poniżej 2 tys. Obecnie w Niemczech funkcjonuje jedynie 160 składowisk i niemal wszyscy obywatele segregują odpady. W efekcie zdecydowana większość odpadów jest używana ponownie lub poddawana różnym formom odzysku, w tym energii. Według danych Federalnego Urzędu Statystycznego za 2011 r. poziom recyklingu niektórych frakcji odpadów komunalnych wynosi nawet 100% – tak jest w przypadku zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz szkła. Poziom recyklingu papieru i bioodpadów wynosi 99%, odpadów opakowaniowych – 81%, metali i tekstyliów – 69%, odpadów wielkogabarytowych – 54%, a odpadów zmieszanych – 9%¹⁰. Tym samym Niemcy są europejskim liderem, jeśli chodzi o recykling: obecnie 60% wszystkich powstających w tym kraju odpadów komunalnych i 60% odpadów z działalności gospodarczej jest poddawanych tej formie odzysku surowców wtórnych¹¹. Jednak ilość wytwarzanych odpadów komunalnych od lat utrzymuje się na mniej więcej stałym poziomie: ok. 50 mln ton rocznie¹². Jednocześnie przeciętny Niemiec wytwarza w ciągu roku więcej odpadów komunalnych niż przeciętny Europejczyk i zdecydowanie więcej niż przeciętny Polak – w 2011 r. było to 597 kg, o 6 kg mniej niż rok wcześniej¹³.

Być może w przypadku Niemiec i innych podobnych do nich krajów europejskich z dużym udziałem odzysku surowców (Holandia, Austria, Szwajcaria, Norwegia, Szwecja) nie należy jednak mówić o odpadach, ale o surowcach. Faktem jest, że odpady są niezwykle istotnym segmentem niemieckiej gospodarki. O dostęp do nich konkurują ze sobą różne prywatne i komunalne przedsiębiorstwa. Gospodarka odpadami przynosi bowiem roczny dochód rządu 40 mln euro oraz zatrudnia prawie 200 tys. osób, w tym sporą część w ok. 3 tys. przedsiębiorstwach zajmujących się odbiorem odpadów,

gospodarowaniem nimi i ich przetwarzaniem¹⁴. W kraju tym rozpowszechniło się przy tym przekonanie, że odpady są zbyt cenne, aby składować je na wysypiskach lub spalać. A jeśli już spalać, to odzyskując energię. W efekcie ok. 14% surowców wykorzystywanych w gospodarce niemieckiej pozyskiwanych jest z odpadów, co przyczynia się do redukcji emisji gazów cieplarnianych wielkości 20%¹⁵.

Gospodarka odpadami a gospodarka surowcami

W grudniu 2008 r. weszła w życie Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów, uchylająca niektóre dyrektywy (2008/98/WE)¹⁶. Jej podstawowym celem jest ustanowienie ram prawnych służących kontrolowaniu całego cyklu życia odpadów, od ich wytwarzania po unieszkodliwienie, skupiając się na recyklingu i innych formach odzysku¹⁷. Zgodnie z dyrektywą państwa członkowskie muszą przyjąć środki dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania nimi zgodnie z następującą hierarchią priorytetów:

- zapobieganie,
- przygotowanie do ponownego użycia,
- recykling,
- inne metody odzysku, np. odzysk energii,
- unieszkodliwianie¹⁸.

W dyrektywie określono jeden cel ilościowy odnośnie do odpadów komunalnych:

- zwiększenie wagowego udziału przygotowania do ponownego wykorzystania i recyklingu materiałów odpadowych, przynajmniej takich jak papier, metal, plastik i szkło z gospodarstw domowych i w miarę możliwości innego pochodzenia, pod warunkiem że te strumienie odpadów są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, do minimum 50% do 2020 r.¹⁹.

O ile Niemcy osiągnęły już ten cel, to Polska ze swoim niskim udziałem ponownego wykorzystania, recyklingu i innych form odzysku stoi przed ogromnym wyzwaniem wynikającym z konieczności implementacji europejskiej

(2011), Kreislaufwirtschaft. Abfall nutzen – Ressourcen schonen. Homepage: <http://www.bmu.de>, s. 6.

¹⁰Statistisches Bundesamt (2013), „Recyclingquote verschiedener Haushaltsabfallarten in Deutschland im Jahr 2011”: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/194573/umfrage/recyclingquote-von-abfall-in-deutschland/>.

¹¹Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktionssicherheit (2012), „Abfallwirtschaft in Deutschland 2013. Fakten, Daten, Grafiken”. Homepage: <http://www.bmu.de>, s. 5.

¹²Ibid., s. 87

¹³EUWID (2013).

¹⁴Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktionssicherheit (2012), s. 5.

¹⁵Ibid., s. 4.

¹⁶Parlament Europejski i Rada (2008).

¹⁷Europa, Streszczenie prawodawstwa UE, „Dyrektywa o odpadach”: http://europa.eu/legislation_summaries/environment/waste_management/ev0010_pl.htm.

¹⁸Parlament Europejski i Rada (2008), artykuł 4, ustęp 1.

¹⁹Ibid., artykuł 11, ustęp 2, a) i b).



dyrektywy. Przyjęto wprowadzić dwie nowelizacje ustawy o czystości i porządku w gminach (1 lipca 2011 r. i 25 stycznia 2013 r.)²⁰, które miały doprowadzić do zmiany systemu gospodarki odpadami w Polsce od 1 lipca br. w kierunku zwiększenia roli sortowania odpadów i ich recyklingu. Jednak nie dość, że wiele gmin nie zdążyło na czas z wprowadzeniem w życie nowych przepisów (a nawet jeśli, to i tak w wielu miejscowościach odpady nie są odbierane od mieszkańców), to dodatkowo wielu obywateli po prostu nie wie, jak sortować odpady, a zdecydowana większość krytykuje wzrost cen za odbiór i gospodarowanie odpadami. Ponadto wielu prawników jest zdania, że artykuł 6e znowelizowanej ustawy jest niezgodny z prawem europejskim, biorąc pod uwagę orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (np. orzeczenie z 18 listopada 1999 r. w sprawie Teckal, sygn. C-107/98)²¹. Na mocy artykułu 6e bowiem spółki z udziałem gminy również muszą brać udział w przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Wiąże się to z koniecznością przekształcania zakładów budżetowych w spółki prawa handlowego. Gmina nie może zatem powierzyć zlecenia odbioru i zagospodarowania odpadów swojej spółce czy zakładowi budżetowemu z wolnej ręki.

Nawet jeśli jednak te początkowe trudności z wdrożeniem nowej ustawy zostaną przezwyciężone, raczej nieprędko nowe przepisy przyczynią się do przemiany polskiego społeczeństwa składowania odpadów (często na dzikich wysypiskach) w społeczeństwo zapobiegania i odzysku, w którym nie ma już odpadów, a są surowce i materiały krążące w gospodarce narodowej w obiegu zbliżonym do zamkniętego (Niemcy określają taką gospodarkę jednym słowem: *Kreislaufwirtschaft*). W tym celu spełnione muszą zostać różne dodatkowe warunki, o których później. Jednak *Kreislaufwirtschaft* to dopiero pierwszy krok – kolejnym powinno być odejście od pojmowania gospodarki odpadami jako tylko części polityki ekologicznej państwa do postrzegania jej również, a może przede wszystkim, jako szeroko rozumianej polityki czy też gospodarki surowcami naturalnymi, tym samym jako składowej polityki gospodarczej²². Jej podstawowym

priorytetem powinno być jak najoszczędniejsze wykorzystywanie dostępnych surowców do produkcji wszelkiego rodzaju dóbr i towarów. Z tym wiąże się również refleksja na temat ilości dóbr i towarów, jakie potrzeba wytworzyć, a także z których produkowania i wykorzystywania można zrezygnować. Niemcy znajdują się na etapie wdrażania ambitnej gospodarki surowcami. Przemiana tego typu musi jednak prędzej czy później nastąpić wszędzie – czy to wskutek konieczności implementacji europejskich dyrektyw i przestrzegania europejskich rozporządzeń, czy też wskutek zrozumienia, że mamy coraz mniej surowców, więc lepiej oszczędnie nimi gospodarować lub zrezygnować całkowicie z ich wykorzystywania na rzecz alternatyw, jeśli takie istnieją, jak również zrozumienia, że im bardziej zanieczyszczamy nasze środowisko naturalne, tym szybciej pogarszamy jakość naszego życia (koszty zewnętrzne gospodarki surowcami). W Niemczech w celu wsparcia realizacji idei gospodarki surowcami dyskutowane są następujące działania: sformułowanie ambitnych celów oszczędzania surowców naturalnych wraz ze wskaźnikami koniecznymi do monitorowania ich realizacji oraz ukazania ich ekologicznego i ekonomicznego potencjału w całym cyklu życia produktów, a także wybór odpowiednich instrumentów wspierających rozwój innowacji oraz internalizację kosztów zewnętrznych²³.

Głównym celem poniższej analizy jest odpowiedź na dwa pytania: w jaki sposób funkcjonuje *Kreislaufwirtschaft* oraz gospodarka surowcami w Niemczech, kraju będącym europejskim i globalnym pionierem oraz liderem w tych dziedzinach, oraz czy i w jaki sposób, w świetle tych niemieckich doświadczeń, polska gospodarka odpadami może się rozwinąć w stronę szeroko pojętej gospodarki surowcami. Innymi słowy, sformułowane zostaną tzw. *lessons to be learned*, wskazując, czy i czego Polska może się nauczyć z doświadczeń niemieckich – również tych negatywnych. Nastąpi to na drodze przeglądu unijnych i krajowych ram prawnych, strategii politycznych i analiz eksperckich, który umożliwi znalezienie cech wspólnych i różniących niemiecką i polską politykę w zakresie gospodarki odpadami i surowcami.

²⁰Kancelaria Sejmu, Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U z 2012 r, poz. 391, z późn. zm.) – tekst ujednolicony: http://www.mos.gov.pl/arttykul/4438_obowiazujace/16811_obowiazujace.html.

²¹Koroniewski F. (2012), „Przetargi jak najszybciej!”, *Przegląd Komunalny* numer 6/2012 (249), <http://e-czytelnia.abrys.pl/index.php?mod=tekst&id=14827>.

²²Haering B., Neukomm S., Prager B. (2012), „Analyse der Abfallpolitiken der EU und Vergleichstaaten, Positionierung der

Schweizer Abfallpolitik”, Schlussbericht 28 Juni 2012. Homepage: <http://www.econcept.ch>.

²³Bieng K., Hierschnitz-Gabers M., Jacob K., Werland S. (2013), „Schlüsselfragen der Ressourcenpolitik in der kommenden Legislaturperiode: Ein Zwischenruf aus der Wissenschaft.” Policy Paper 3 im Projekt Ressourcenpolitik: Analyse der ressourcenpolitischen Debatte und Entwicklung von Politikoptionen (PolRess), s. 1.



Priorytet gospodarki surowcami – oszczędzanie

Najważniejszym aktem prawnym na poziomie federalnym w Niemczech w obszarze gospodarki surowcami jest ustawa o gospodarce obiegu i odpadach (*Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz*, w skrócie KrW-AbfG), która została przyjęta w 1994 r. i weszła w życie 2 lata później. Jej zmieniona w celu implementacji dyrektywy 2008/98/WE wersja weszła w życie 1 czerwca 2012 r. Z ustawą tą wiąże się wiele szczegółowych rozporządzeń lub ustaw szczegółowych dotyczących odpowiedzialności producentów (w odniesieniu do opakowań, zużytych baterii, pojazdów wycofanych z eksploatacji, olejów odpadowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego), przyjaznego dla środowiska odzysku (w odniesieniu do bioodpadów, odpadów przemysłowych, zużytego drewna, wypełniania wyrobisk) oraz przyjaznego środowiska unieszkodliwiania odpadów (w odniesieniu do spalania i składowania odpadów)²⁴. Ustawa KrW-AbfG opierała się do czasu jej ostatniej nowelizacji na trzystopniowej hierarchii postępowania z odpadami, składającej się z zapobiegania powstawaniu odpadom, odzysku materiałów odpadowych i energii oraz unieszkodliwiania odpadów jak najbliżej miejsca ich powstania. Jej nowelizacja wprowadziła zgodnie z dyrektywą 2008/98/WE rozróżnienie między różnymi stopniami odzysku: przygotowaniem do odzysku, recyklingiem oraz innymi rodzajami odzysku, w tym materiałowym (np. wypełnianie wyrobisk) oraz energetycznym. Do tej hierarchii priorytetów przywiązuje się w Niemczech dużą wagę, gdyż celem powinno być ograniczenie zużycia surowców pierwotnych, do czego gospodarka surowcami może się w dużym stopniu przyczynić poprzez oszczędne wykorzystywanie surowców do produkcji, jak najmniejszą produkcję odpadów oraz recykling i inne formy odzysku materiałów odpadowych, które zastępują surowce pierwotne. W ten sposób obecne odpady, składowiska odpadów, ale również budowle i inne elementy infrastrukturalne stają się „kopalniami przyszłości” (*Bergwerke der Zukunft*) – to, co dzisiaj jest produktem, w przyszłości powinno zostać wykorzystane jako surowiec. W tym celu konieczne jest analizowanie całego procesu obiegu surowców w gospodarce: od pozyskania surowców, poprzez wytwarzanie produktów, konsumpcję produktów, po zebranie odpadów, ponowne ich wykorzystanie lub procesy odzysku. W tak działającej gospodarce surowcami ważna rola przypada procesowi produkcji: produkty powinny być wytwarzane z materiałów, które można łatwo od siebie oddzielić

i poddać recyklingowi lub innej formie odzysku, oraz przy użyciu jak najmniejszej ilości substancji szkodliwych²⁵.

Filozofia *Kreislaufwirtschaft* oraz gospodarki surowcami brzmi jednak dość abstrakcyjnie w teorii. Jak bowiem stworzyć w praktyce system obiegu gospodarki surowcami, oszczędnej i efektywnej, a przy tym maksymalnie przyjaznej dla środowiska? Dla uproszczenia i aby nie wykraczać poza ramy tego artykułu, skupię się na systemie gospodarki odpadami tudzież surowcami komunalnymi, a więc związanymi z nieprzemysłową działalnością człowieka. Okazuje się, że Niemcy już od prawie 20 lat, a więc od czasu przyjęcia KrW-AbfG w 1994 r., doskonałą system gospodarki surowcami komunalnymi, który formalnie niewiele się różni od tego, który właśnie został wprowadzony w Polsce. Podkreślić jednak należy, że w Polsce gospodarkę odpadami traktuje się wciąż bardzo wąsko, nie jako część polityki surowcowej, zatem terminu „gospodarka surowcami” będę używać w dalszej części artykułu jedynie w odniesieniu do Niemiec. Obywatele, zarówno w Polsce, jak i w Niemczech, mają obowiązek segregować odpady²⁶ w swoich gospodarstwach domowych i/lub miejscach działalności gospodarczej, wynosić je do odpowiednio do tego przygotowanych i oznakowanych pojemników lub worków oraz uiszczać, zgodnie z unijną zasadą „zanieczyszczający płaci”, stosowne, ustalone przez gminy opłaty za odbiór i gospodarowanie odpadami tudzież surowcami – na rzecz gminy czy też w ramach wyższej ceny za dany produkt. Ma to zachęcać do zmniejszenia ilości wytwarzanych odpadów. Gminy natomiast mają za zadanie organizować odbiór i transport tych odpadów od mieszkańców oraz ich zagospodarowanie, a także zapewnić budowę, utrzymanie i eksploatację regionalnych instalacji do przetwarzania i składowania odpadów komunalnych. Są one także zobowiązane osiągać określone poziomy przygotowania do ponownego użycia, recyklingu i innych form odzysku z określonych frakcji odpadów komunalnych. Choć zatem na pierwszy rzut oka różnic między polską gospodarką

²⁵ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktionssicherheit (2011), s. 10 i 14.

²⁶ W Polsce zbierane selektywnie mają być co najmniej następujące frakcje odpadów: papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe oraz bioodpady, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji (Kancelaria Sejmu, artykuł 3, ustęp 5); w Niemczech natomiast: szkło, papier, odzież, bioodpady, opakowania, metale, odpady wielkogabarytowe oraz odpady niebezpieczne (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktionssicherheit (2011), s. 21). Ze względu na zobowiązanie w obu krajach gmin do organizacji gospodarki odpadami mogą występować regionalne różnice między rodzajami selektywnie zbieranych odpadów oraz sposobami dokonywania tej zbiórki.

²⁴ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktionssicherheit (2011), s. 10.



odpadami a niemiecką gospodarką surowcami nie ma zbyt wiele, to diabeł jak zwykle jednak tkwi w szczegółach – choć może prędzej w całokształcie systemu, który wymaga nie tylko bardzo dobrej organizacji i koordynacji, ale także zaangażowania poszczególnych uczestników gospodarki odpadami tudzież surowcami.

Podział zadań i obowiązków to połowa sukcesu, pod warunkiem że w systemie gospodarki odpadami lub surowcami uwzględnieni są wszyscy, którzy mają jakikolwiek wpływ na powstawanie odpadów lub interes w odzyskiwaniu surowców, oraz że działają oni na zasadzie współpracy. Druga połowa sukcesu to przejrzystość, zasadność i powszechna akceptacja reguł funkcjonowania tej gospodarki, jej efektywność, opłacalność oraz przyjazność środowisku. Przyjrzyjmy się zatem bardziej szczegółowo systemowi niemieckiemu.

Kompleksowość, przejrzystość, efektywność, opłacalność...

Gospodarka surowcami komunalnymi zaczyna się w Niemczech już na etapie wytwarzania produktu. Jego wytwórca ma obowiązek, zgodnie z unijnymi zasadami ostrożności oraz „zanieczyszczający płaci”, dążyć do ograniczenia negatywnego wpływu procesu wytwarzania i samego produktu na środowisko²⁷. Dokonuje tego na drodze współpracy z innymi uczestnikami gospodarki surowcami (producentami składowych produktu, dystrybutorami, konsumentami, przedsiębiorstwami przetwarzania odpadów), tworząc system, w którym w jak największym stopniu możliwe jest ponowne wykorzystanie, recykling lub inna forma odzysku materiałów odpadowych, również z procesów produkcji. Innymi słowy, produkty powinny być wytwarzane w taki sposób, aby w procesie tym lub po ich zużyciu powstawało jak najmniej odpadów, z których jak największą ilość można poddać recyklingowi i innym metodom odzysku materiałowego, a te, które trzeba spalić lub składować, były jak najmniej szkodliwe dla środowiska. Producenci powinni również dążyć do uzyskania jak najwyższego poziomu ponownego użycia, recyklingu czy innej formy odzysku materiałów odpadowych. Nie zostali jednak do tego prawnie zmuszeni. Mają za to możliwość dokonywania tzw. samozobowiązań (*Selbstverpflichtungen*). Dopiero gdy taka forma nie przynosi zadowalających ustawodawcę rezultatów, może on wprowadzić odpowiednie regulacje prawne. Jak do tej pory w jednym obszarze w odnie-

sieniu do odpadów komunalnych nie było to konieczne. Chodzi o deklarację Organizacji Papieru Graficznego (*Arbeitsgemeinschaft Graphische Papiere*, AGRAPA) zrzeszającej organizację przemysłu papierniczego i drukarskiego, importerów i hurtowni papieru oraz wydawców. W 1994 r. zobowiązała się ona do stopniowego zwiększenia poziomu recyklingu **papieru graficznego** do 60% w 2000 r. Jednak realny poziom recyklingu okazał się znacznie wyższy niż deklarowany. Z tego względu AGRAPA postanowiła w 2001 r. zwiększyć swoje samozobowiązanie poprzez ogłoszenie, że od tej pory poziom recyklingu papieru będzie utrzymywać się na poziomie 80% (+/- 3%). Do dziś poziom ten został utrzymany²⁸.

W pozostałych obszarach gospodarki surowcami w odniesieniu do odpadów komunalnych (odpady opakowaniowe, w tym z plastiku i szkła, pojazdy wycofane z eksploatacji, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny oraz bioodpady) wprowadzono rozwiązania prawne, których podstawowym założeniem jest segregowanie odpadów komunalnych przez obywateli i podmioty gospodarcze oraz jednostki publiczne²⁹. Obszar **odpadów opakowaniowych** uregulowano już w 1991 r. na mocy rozporządzenia mającego rozszerzyć odpowiedzialność wytwórców za swoje produkty – od momentu wytworzenia do przyjaznej dla środowiska utylizacji³⁰. Konkretnie rozporządzenie to zobowiązało producentów opakowań do recyklingu powstających po ich użyciu odpadów i ponoszenia kosztów tego odzysku³¹. Dla różnych rodzajów opakowań wprowadzono różne obowiązkowe poziomy recyklingu, np. dla szkła wynosił on w 1993 r. 42%, w 1995 – 72%, i w 1999 r. – 72%³². Jeszcze przed wejściem rozporządzenia odnośnie do odpadów opakowaniowych w 1990 r. utworzona została przez zrzeszenie niemieckich przedsiębiorców branży spożywczej i opakowaniowej spółka *Der Grüne Punkt*,

²⁸Ibid., s. 16 i 18.

²⁹Odpady komunalne od podmiotów gospodarczych (przedsiębiorstwa produkcyjne, zakłady przemysłowe) i jednostek publicznych, takich jak szkoły, szpitale itp., podlegają w Niemczech od 2003 r. obowiązkowi segregowania odpadów i poddawania ich procesom odzysku, o ile to możliwe, na mocy rozporządzenia o odpadach z działalności gospodarczej (*Gewerbeabfallverordnung*). Podmioty i jednostki te mogą jednak wybrać dowolne przedsiębiorstwo odbioru i zagospodarowania swoich odpadów, tzn. nie muszą korzystać z usług danej gminy. Gmina ma jedynie prawo odbioru od tych podmiotów i jednostek odpadów zmieszanych.

³⁰Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktionssicherheit (2011), s. 20.

³¹Uken M. (2007), „Der Müll und die Mythen”, *Greenpeace Magazin*. Homepage: <http://www.greenpeace-magazin.de>.

³²Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktionssicherheit (2011), s. 25.

²⁷Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktionssicherheit (2011), s. 16.



Duales System Deutschland, Gesellschaft für Abfallvermeidung und Sekundärrohstoffgewinnung GmbH (Zielony Punkt, Podwójny System Niemcy, Spółka na rzecz Zapobiegania Odpadom i Odzysku Surowców Wtórnych sp. z o.o.), w skrócie DSD. Była ona pierwszą tego typu firmą na terenie Niemiec, która zaczęła pobierać opłaty od wytwórców opakowań za oznakowanie ich produktów symbolem Zielony Punkt (*Der Grüne Punkt*), za które organizuje i finansuje odbiór, recykling, inne formy odzysku materiałów odpadowych oraz odzysk energii lub unieszkodliwianie odpadów opakowaniowych poprzez wynajęcie w tym celu przedsiębiorstwa z branży gospodarki surowcami. Każdy właściciel nieruchomości ma prawo otrzymać na prośbę bezpłatny żółty pojemnik, w niektórych miejscach również żółte worki, na opakowania oznaczone Zielonym Punktem³³. W ten sposób wytwórca odpadów oszczędza na pierwszy rzut oka, gdyż wrzuca mniej odpadów do pojemnika na odpady zmieszane. A podczas gdy odbiór odpadów zebranych selektywnie często nie kosztuje nic lub jest zryczałtowany, to odbiór odpadów zmieszanych jest najdroższy i obliczany na podstawie ilości odpadów. Jednakże ten sam wytwórca odpadów jako konsument produktów w opakowaniach opatrzonych Zielonym Punktem ponosi opłatę za odbiór i zagospodarowanie opakowań, gdyż opłata za oznakowanie Zielony Punkt jest wliczona w koszt produktu. Tym samym opłaca się konsumować jak najmniej produktów w opakowaniach z Zielonym Punktem, nawet jeśli odpady opakowaniowe zostaną odebrane i zagospodarowane „za darmo”. W tym wypadku realizowany jest pierwszy priorytet hierarchii postępowania z odpadami – zapobieganie ich powstawaniu. W 2004 r., w dużej mierze pod wpływem Komisji Europejskiej, zniesiony został monopol DSD i obecnie również inne firmy (np. Landbell, Interseroh czy Remondis) oferują swoje systemy znakowania opakowań, wykorzystując jednak do tego celu Zielony Punkt. Jednocześnie DSD i firmy konkurencyjne odbierają odpady z tych samych żółtych pojemników, co powoduje, że system stał się dość skomplikowany dla firm z branży³⁴. Również nie wszyscy producenci opakowań wnoszą opłaty za Zielony Punkt, przez co za pewną część odpadów opakowaniowych nie zostaje uiszczona opłata za odbiór i zagospodarowanie. Biorąc pod uwagę jednak to, że surowce wtórne pozyskiwane z odpadów opakowaniowych są źródłem dochodów firm, brak odpowiedniej opłaty od konsumentów nie jest poważną stratą.

W obszarze opakowań po napojach wprowadzono w Niemczech natomiast tzw. system wielokrotnego użytku poprzez nałożenie kaucji na butelki wielokrotnego użytku z tworzyw sztucznych lub szkła, które mogą zostać wykorzystane powtórnie nawet do 40 razy³⁵. Analizy i przykłady z innych państw europejskich (Belgia, Austria, Szwajcaria) wykazały jednak, że bez skutecznego mechanizmu ochronnego w postaci nałożenia kaucji na opakowania jednokrotnego użytku systemy wielokrotnego użytku są wypierane z rynku³⁶. Innymi słowy, konsumenci nie kupują droższych napojów w opakowaniach wielorazowych. Dlatego w rozporządzeniu o odpadach opakowaniowych z 1991 r. i jego nowelizacji z 1998 r. przewidziano wprowadzenie kaucji za opakowania jednorazowe w sytuacji, gdyby udział napojów w opakowaniach wielorazowych w obrocie spadł poniżej 72%, co miało miejsce po raz pierwszy w 1997 r.³⁷. W związku z tym od 2003 r. pobierana jest również kaucja za opakowania jednorazowe. Od 1 maja 2006 r. kaucja w wysokości 25 eurocentów pobierana jest za wszystkie opakowania jednokrotnego użytku po napojach o objętości od 0,1 do 3 litrów, takich jak woda mineralna, piwo i napoje orzeźwiające – chodzi tu głównie o napoje w puszkach. Elektroniczne pojemniki na odbiór opakowań po napojach sprzedawanych w danej sieci lub o jednolitym rozmiarze i kształcie znajdują się niemal w każdym supermarkecie. Tam, gdzie ich nie ma, możliwy jest zwrot opakowań przy ladzie sklepowej. Mimo to udział w sprzedaży napojów w opakowaniach wielorazowych spada – w 2006 r. do historycznego poziomu 34,6% w przypadku napojów bezalkoholowych³⁸. Może mieć to związek z wyższą ceną napojów w opakowaniach wielorazowych, na którą jednak nie ma wpływu kaucja, która jest opłacana również w przypadku opakowań jednorazowych. Mimo tego niskiego udziału napojów w opakowaniach wielokrotnego użytku kaucja na opakowania po napojach wydaje się zasadna ze względu na wpływ na zachowanie konsumentów (ograniczenie wytwarzania odpadów) oraz wciąż istotnie wysoki poziom odzysku surowców z opakowań wielorazowych, korzystny pod względem ekologicznym.

W przypadku **pojazdów wycofanych z eksploatacji**, których powstaje w Niemczech rocznie ok. 3 mln, przynajmniej połowa jest wykorzystywana ponownie w krajach-importerach używanych pojazdów, takich jak Polska,

³⁵Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktionssicherheit (2011), s. 22 i 25.

³⁶Ibid., s. 22.

³⁷Ibid.

³⁸Uken M. (2007).

³³Uken M. (2007).

³⁴Ibid.



Rumunia i Czechy³⁹. Wraz z wprowadzeniem w 2002 r. rozporządzenia o pojazdach wycofanych z eksploatacji możliwe stało się bezpłatne zwracanie zużytego pojazdu do producenta lub importera. Od 2006 r. importerzy i producenci muszą zagwarantować, że przynajmniej 80% przeciętnej wagi wszystkich dopuszczonych do eksploatacji w danym roku pojazdów zostanie ponownie wykorzystane lub poddane recyklingowi, a przynajmniej 85% ponownie wykorzystane lub odzyskane (odpowiednio 85% i 95% od 2015 r.)⁴⁰. Poziomy te są regularnie przekraczane i tak w 2010 r. poziom ponownego wykorzystania i recyklingu wyniósł 95,5%, a ponownego wykorzystania i odzysku – 106,2% (w efekcie poddania procesom przetwarzania również części pojazdów wycofanych z eksploatacji w 2009 r., których liczba na skutek wprowadzenia tzw. premii środowiskowej – *Umweltprämie* – przekroczyła cztery razy przeciętną liczbę pojazdów wycofanych z eksploatacji w latach poprzednich)⁴¹.

Kwestia **zużytych baterii i akumulatorów** została uregulowana w Niemczech w 1998 r. w ramach rozporządzenia, które zostało zastąpione ustawą o bateriach (*Batteriesgesetz*) obowiązującą od 1 grudnia 2012 r., a mającą na celu implementację dyrektywy 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów⁴². Ustawa o bateriach wprowadziła odpowiedzialność producentów, importerów i dystrybutorów za wprowadzane do obrotu baterie i akumulatory. Oznacza to, że sprzedawcy detaliczni mają obowiązek przyjąć zużyte baterie i akumulatory od ich posiadaczy, i to w ilości minimum 35% wprowadzonych do użytku baterii i akumulatorów do 2012 r. i 45% do 2016 r. Nie jest to wcale takie proste zadanie, gdyż wciąż zbyt wiele baterii wyrzucanych jest do pojemnika na odpady zmieszane⁴³. Za nowy akumulator kupujący musi zapłacić dodatkowo specjalną kaucję, którą otrzymuje z powrotem przy zwrocie zużytego akumulatora, chyba że przy zakupie nowego zwróci do punktu sprzedaży stary akumulator – wtedy nie płaci kaucji. Istotne jest, że wszystkie zebrane baterie i akumulatory poddawane są procesom odzysku, co możliwe jest dzięki zaawansowanym technologiom⁴⁴.

Obszar związany z utylizacją **zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego** regulują unijne dyrektywy: *Waste Electrical and Electronic Equipment* – WEEE, oraz *Restrictions on Hazardous Substances* – RoHS⁴⁵. W celu ich implementacji przyjęto w Niemczech ustawę o zużyciu sprzęcie elektrycznym i elektronicznym *Elektro- und Elektronikgerätegesetz*. Wprowadziła ona od 2006 r. możliwość oddawania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego w specjalnie do tego wyznaczonych komunalnych punktach zbiórki selektywnej. Producenci mają obowiązek odebrać zebrany tam sprzęt i dokonać jego przetworzenia w sposób przyjazny środowisku. Ma to skłonić do produkcji sprzętu o dłuższej przydatności oraz z materiałów, które można łatwo odzyskać, oddzielając je od substancji szkodliwych⁴⁶.

Jako że **biodopady** poddane procesowi kompostowania lub fermentacji mogą zostać z powodzeniem wykorzystane jako źródło energii, a w rolnictwie oraz ogrodnictwie jako nawozy organiczne, zastępując konwencjonalne techniki nawożenia gleby (nawozy sztuczne i torfowe), ich oddzielne zbieranie w ramach segregacji odpadów komunalnych odgrywa w Niemczech bardzo ważną rolę. Biodopady odbierane są w specjalnie do tego wyznaczonych punktach na odpady zielone lub przydomowych pojemnikach. Dostęp do nich ma jednak jedynie połowa niemieckich gospodarstw domowych⁴⁷. Nowelizacja ustawy KrW-AbfG przewiduje w związku z tym oddzielną zbiórkę biodopadów na terenie całego kraju od stycznia 2015 r.⁴⁸. Kwestia ta włącznie z kryteriami jakościowymi dla kompostu i sfermentowanej biomasy pochodzących z biodopadów, zgodnie z art. 22 dyrektywy 2008/98/WE, mają zostać doprecyzowane w szczegółowych rozporządzeniach. Nadmienić należy, że na mocy rozporządzenia o składowaniu odpadów (*Abfallablagerungsverordnung*) z 2001 r. od 1 czerwca 2005 r. zakazane jest składowanie odpadów ulegających dalszej biodegradacji⁴⁹. Odpady zmieszane z gospodarstw domowych i zakładów przemysłowych należy zatem przed składowaniem przetworzyć w sposób mechaniczno-biologiczny lub termicz-

⁴⁵Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktionssicherheit (2011), s. 28.

⁴⁶Ibid.

⁴⁷Uken M. (2007).

⁴⁸Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktionssicherheit (2011), s. 34.

⁴⁹Tym zakazem Niemcy wykraczają poza ramy dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, która przewiduje, że w 2016 r. ilość odpadów ulegających dalszej biodegradacji na składowiskach zostanie zredukowana jedynie do 35% (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktionssicherheit (2011), s. 32).

³⁹Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktionssicherheit (2011), s. 22 i 25.

⁴⁰Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktionssicherheit (2012), s. 25-26.

⁴¹Ibid., s. 26.

⁴²Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktionssicherheit (2011), s. 27.

⁴³Ibid.

⁴⁴Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktionssicherheit (2012), s. 25.



ny (odzysk energii). Ma to zminimalizować negatywny wpływ składowisk na glebę, wodę oraz klimat (przez ograniczenie emisji metanu)⁵⁰. W 2011 r. działało w Niemczech 69 spalarni odpadów o łącznej mocy przerobowej 20 mln ton oraz 30 elektrowni na paliwo odpadowe o mocy przerobowej 4,6 mln ton⁵¹. W tym samym roku funkcjonowało 48 instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów o mocy przerobowej 6 mln ton⁵². Natomiast do 2020 r. zredukowana ma zostać ilość wszystkich odpadów komunalnych składowanych bez uprzedniego poddania procesom odzysku⁵³.

Z powyższego zarysu uwarunkowań prawnych gospodarki surowcami w Niemczech, który bynajmniej nie jest wyczerpujący, wyłania się jasny i spójny obraz działań, jakie podejmują dobrowolnie, w rezultacie przejrzystych i zasadnych nakazów oraz zakazów prawnych, a także racjonalności ekonomicznej wszyscy jej uczestnicy, aby w jak największym stopniu: zapobiegać powstawaniu odpadów, ponownie wykorzystywać „odpady” oraz odzyskiwać z nich surowce wtórne lub energię, gdy ponowne użycie nie jest możliwe. Dodać należy, że obywatele są edukowani od najmłodszych lat na temat celów i funkcjonowania gospodarki surowcami, istnieje cała masa programów szkół zawodowych i wyższych oraz projektów naukowych poświęconych temu tematowi, państwo, gminy i przedsiębiorstwa prywatne prowadzą kampanie informacyjne i edukacyjne wśród obywateli, a na każdym pojemniku na odpady widnieje opis lub przynajmniej symboliczne oznaczenie, jakiego rodzaju odpady są do niego przeznaczone. Elementem edukacyjnym są również metody zwracania przez przedsiębiorstwa gospodarki surowcami uwagi mieszkańcom na niewłaściwy sposób sortowania poprzez wezwania do umieszczenia w danym pojemniku tylko do niego przeznaczonych odpadów (wtedy trzeba przesortować odpady samemu) lub czasowe zabieranie pojemników, do których trafiały nieodpowiednie odpady, czego skutkiem jest wzrost ilości odpadów zmieszanych i tym samym wzrost opłat za odbiór odpadów. Z dobrej edukacji i informacji wynika (i jest warunkiem jej powodzenia) wysoka świadomość ekologiczna Niemców. Samo wytwarzanie odpadów jest natomiast w niemieckim systemie gospodarki surowcami nieopłacalne, w przeciwieństwie do ich posiadania w celu jak najefektywniejszego i przyjaznego środowisku recy-

klingowi lub odzysku materiałów odpadowych lub energii. Ta podstawowa zasada działania systemu wraz z edukacją i przejrzystą informacją dla wytwórców odpadów oraz kontrolą działania przedsiębiorstw gospodarki surowcami (nie tylko konieczność uzyskania pozwoleń jak w Polsce, ale także elektroniczny system ewidencji przetworzonych lub nieszkodliwionych odpadów, przede wszystkim tych niebezpiecznych) zwiększa jego efektywność.

Do takiego systemu powinna aspirować Polska – nie tylko ze względu na wymagania unijne, ale też konieczność oszczędnego gospodarowania posiadanymi surowcami oraz ochrony środowiska naturalnego w celu zagwarantowania wysokiej jakości życia swoim obywatelom.

Lessons to be learned

Wnioski, jakie płyną z analizy doświadczeń niemieckich dla Polski, przedstawię w formie punktów, mając nadzieję, że pomoże to w lepszej orientacji w proponowanych działaniach.

1. Priorytetami gospodarki surowcami jest ich oszczędzanie, dążenie do zapobiegania powstawaniu odpadów, a także do wytwarzania jak najbardziej przyjaznych środowisku produktów, które mogą stać się odpadami (dzięki łatwej możliwości recyklingu lub innej formie odzysku materiałów odpadowych oraz jak najniższej zawartości substancji szkodliwych), należałoby więc rozpocząć reformę gospodarki odpadami w Polsce od przyjęcia kompleksowego systemu zarządzania w tym zakresie, opierając się na większej ilości instrumentów niż tylko opłata za odbiór i zagospodarowanie odpadów. Można by zastosować na przykład sprawdzone rozwiązania niemieckie, takie jak samozobowiązania producentów oraz kaucja za wielorazowe opakowania po napojach wraz z możliwością zwrotu tych opakowań w sklepach, które je sprzedają. Obecnie mimo wprowadzenia kaucji zwrot opakowań nie wszędzie w Polsce jest możliwy.

2. Jednocześnie przed wejściem w życie jakichkolwiek przepisów prawnych wymagających od obywateli segregowania odpadów należałoby przeprowadzić ogólnokrajową lub gminne kampanie edukacyjno-informacyjne. Samo wprowadzenie różnych pojemników na odpady nie musiałoby nastąpić z dnia na dzień, ale stopniowo, podobnie jak w Niemczech 20 lat temu, dając obywatelom czas na zapoznanie się i oswojenie z nowym systemem. Istotne są również nieustanne działania na rzecz podnoszenia świadomości ekologicznej obywateli,

⁵⁰Ibid., s. 31.

⁵¹Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktionssicherheit (2012), s. 10.

⁵²Ibid.

⁵³Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktionssicherheit (2011), s. 32.



które zwiększają akceptację dla systemu gospodarki odpadami oraz wpływają na wybory konsumenckie, wspierając efektywne funkcjonowanie tego systemu i jego szanse na rozwój w kierunku gospodarki surowcami. W obecnej sytuacji funkcjonowania nowej ustawy o czystości i porządku w gminach wciąż jeszcze możliwe jest włączenie tych wyżej wspomnianych elementów do nowego systemu, a więc edukacji, informacji i stopniowości wprowadzania zmian. Wzrost świadomości ekologicznej społeczeństwa może się również przyczynić do zwiększenia liczby samodzielnych, oddolnych inicjatyw obywateli na rzecz zmniejszania ilości odpadów, takich jak np. tworzenie osiedlowych miejsc wymiany rzeczy używanych, pchlich targów, internetowych giełd wymiany lub sprzedaży rzeczy używanych itp., jak to ma miejsce już od wielu lat w Niemczech.

3. Nieuzasadniona wydaje się możliwość wyboru między segregowaniem a niesegregowaniem odpadów. Segregacja odpadów jest zdecydowanie najbardziej korzystną formą zbierania odpadów ze względu na ochronę środowiska i zdrowia człowieka, oszczędzanie surowców naturalnych i tym samym niższe koszty zewnętrzne gospodarki surowcami. Jeśli ustawodawca obawiał się, że obywatele nie będą segregować odpadów, można było wprowadzić nowy system stopniowo, z równoległymi działaniami edukacyjno-informacyjnymi i konsultacjami społecznymi. Celem długofalowym powinien być jak najwyższy poziom odpadów segregowanych na jak największej możliwych i pożądanych frakcji, pozwalający na ponowne użycie lub na poddanie odpadów jak najbardziej przyjaznym środowisku oraz jak najbardziej efektywnym procesom recyklingu i innym formom odzysku. Z tego względu należy również zobowiązać podmioty gospodarcze do segregowania i jak największego poziomu recyklingu i innych form odzysku materiałów odpadowych.

4. Aby nowy system działał zgodnie z unijną zasadą „zanieczyszczający płaci”, opłata za odbiór i zagospodarowanie odpadów powinna być obliczana na podstawie ilości wytworzonych odpadów, a nie liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, ilość zużytej wody z danej nieruchomości lub powierzchni lokalu mieszkalnego. Kryteria te nie mają bezpośredniego związku z ilością wytwarzanych odpadów, a ponadto nie zachęcają do zmniejszenia wytwarzania odpadów, co powinno być podstawowym celem takiej opłaty. Istotne jest przy tym transparentne ustalanie opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów, aby każdy płacący wiedział dokładnie, za co i dlaczego płaci. W tym celu konieczne jest przeprowadzenie dogłębnej analizy stanu gospodarki odpa-

dami w danej gminie lub regionie oraz możliwości i konieczności jej rozwoju ze względu na przyjęte cele co do poziomów recyklingu i innych form odzysku materiałów odpadowych. W ramach takiej analizy i zgodnie z dyrektywą 2008/98/WE powinny zostać wzięte pod uwagę ogólne zasady ochrony środowiska dotyczące ostrożności i zrównoważonego podejścia, wykonalności technicznej i opłacalności ekonomicznej, ochrony zasobów, a także całkowitego oddziaływania na środowisko, zdrowie ludzkie, gospodarkę i aspekty społeczne⁵⁴. Uwzględniając wyniki takiej analizy, powinny zostać przeprowadzone konsultacje społeczne odnośnie do planowanych opłat. Miałyby to zapobiec sytuacjom mającym miejsce również w Niemczech, w których wytwórcy uiszczają wysokie opłaty za odbiór odpadów, a przedsiębiorcy lub gminy uzyskują spore zarobki dzięki przykładowo spalaniu odpadów, których część jest również często importowana z zagranicy w celu zapewnienia efektywnego działania swoich spalarni.

5. Jako że zobowiązanie gminnych zakładów budżetowych do stawiania w przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych jest sprzeczne z prawem unijnym, należy z niego zrezygnować i umożliwić gminom powierzanie tego zadania własnym zakładom budżetowym z wolnej ręki. W Niemczech wiele gmin poszło tą drogą lub rozważa skorzystanie z tej możliwości, włączając w to komunalizację całej gospodarki surowcami (a więc również segment przetwarzania odpadów). Wychodzą one bowiem z założenia, że gospodarka ta może przynieść spore dochody gminie oraz zapewnić stabilne, lokalne miejsca pracy.

6. Również sam wybór przedsiębiorstwa zajmującego się odbiorem i zagospodarowaniem odpadów, a także ewentualną budową, utrzymaniem i eksploatacją regionalnych instalacji do przetwarzania i składowania odpadów komunalnych powinna poprzedzać analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi oraz jej potrzeb rozwojowych, jak opisano w punkcie 4. Tego typu analiza powinna być podstawą do podjęcia uzasadnionej decyzji co do sposobu wyboru przedsiębiorstwa lub przedsiębiorstw zajmującego się/zajmujących się odbiorem, zagospodarowaniem oraz/lub ewentualną budową, utrzymaniem i eksploatacją regionalnych instalacji przetwarzania i składowania odpadów komunalnych. Powinna ona być również podstawą do ewentualnego ustalenia warunków przetargów na wybór podmiotów wykonujących wyżej wymienione zadania. Niestety, brakuje infor-

⁵⁴Parlament Europejski i Rada (2008), artykuł 4, ustęp 2.



macji, że takie analizy poprzedziły przetargi dokonane w polskich gminach.

7. Należy objąć realną kontrolą działalność wszystkich przedsiębiorstw gospodarki odpadami pod względem spełniania wymogów ustawy o porządku i czystości w gminach. Aby zobowiązanie ustawą wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do sprawowania takiej kontroli nie okazało się martwym zapisem, należy poddać pod rozagę wprowadzenie elektronicznego systemu ewidencji przetworzonych lub unieszkodliwionych odpadów, przynajmniej tych niebezpiecznych, korzystając z doświadczeń niemieckich na tym polu.

8. Celem długofalowym polskiej gospodarki odpadami powinno być dążenie do jej ewolucji w kierunku gospodarki surowcami, w ramach funkcjonowania której bierze się pod uwagę cały cykl „życia” produktu, aby przede wszystkim zapobiegać powstawaniu odpadów, a odpady wytworzone z łatwością wykorzystywać ponownie lub poddawać procesom recyklingu i innym formom odzysku materiałów odpadowych w sposób jak najbardziej przyjazny środowisku i efektywny ekonomicznie. W tym celu konieczny jest rozwój badań i analiz w zakresie możliwości technicznych, technologicznych, ekonomicznych i organizacyjnych, a także potencjału dla ochrony środowiska i klimatu oraz rozwoju gospodarczego funkcjonowania polskiej gospodarki surowcami. Badania i analizy tego typu powinny być podstawą formułowania polityki oraz prawodawstwa w tym zakresie. ♦ ♦ ♦



Dr Karolina Jankowska

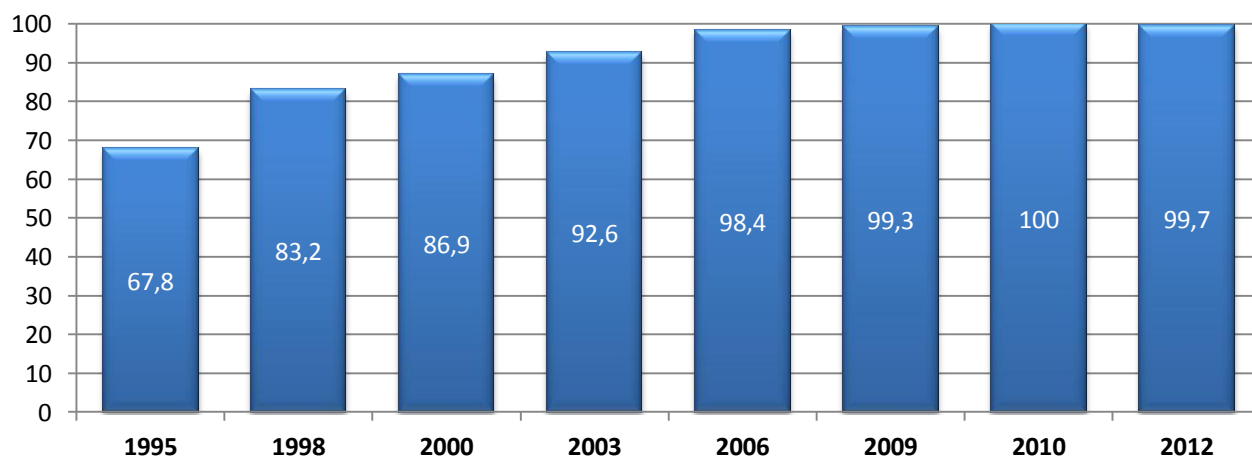
Badacz, analityk, konsultant polityczny. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się wokół zagadnień polityki ochrony środowiska, polityki energetycznej i klimatycznej oraz problematyki równości płci. Pracę doktorską obroniła w Instytucie Nauk Politycznych im. Otto Suhr na Wolnym Uniwersytecie w Berlinie.



Statystyki

Średnia wysokość opłat za wywóz śmieci w Niemczech w latach 1995-2012, 2010 =100%

Rok	Wysokość opłat w procentach
1995	67,8
1998	83,2
2000	86,9
2003	92,6
2006	98,4
2009	99,3
2010	100,0
2012	99,7



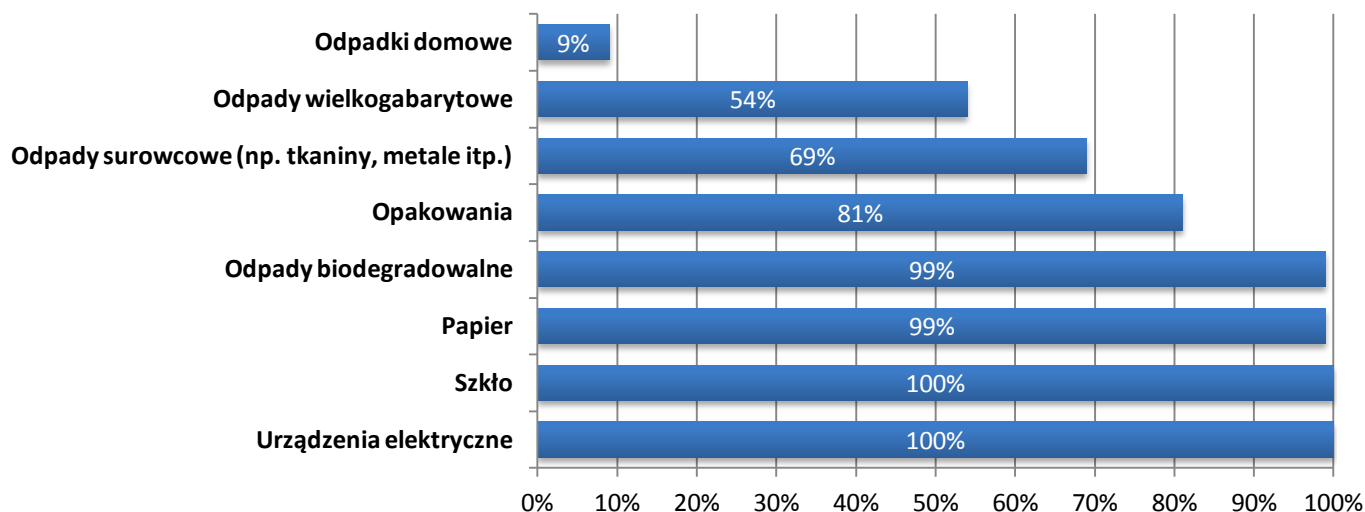
Źródło: Federalny Urząd Statystyczny

Recykling odpadów komunalnych w 2011 roku, według rodzaju odpadów

Rodzaj odpadów	P
Urządzenia elektryczne	100%
Szkło	100%
Papier	99%
Odpady biodegradowalne	99%
Opakowania	81%
Odpady surowcowe (np. tkaniny, metale itp.)	69%
Odpady wielkogabarytowe	54%
Odpadki domowe	9%



Statystyki



Źródło: Federalny Urząd Statystyczny

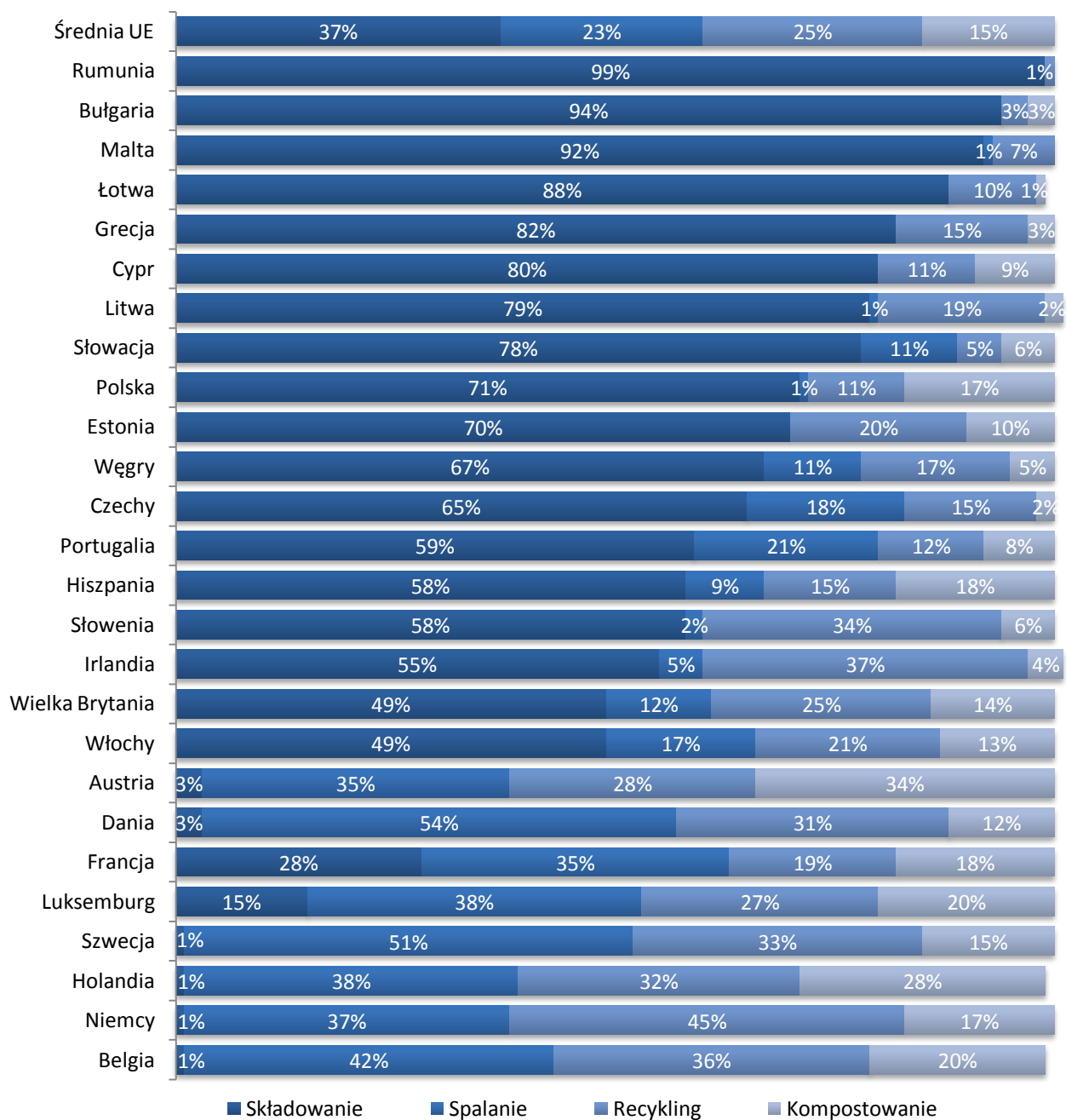
Śmieci komunalne w państwach Unii Europejskiej w 2011 roku

	Składowanie	Spalanie	Recykling	Kompostowanie
Belgia	1%	42%	36%	20%
Niemcy	1%	37%	45%	17%
Holandia	1%	38%	32%	28%
Szwecja	1%	51%	33%	15%
Luksemburg	15%	38%	27%	20%
Francja	28%	35%	19%	18%
Dania	3%	54%	31%	12%
Austria	3%	35%	28%	34%
Włochy	49%	17%	21%	13%
Wielka Brytania	49%	12%	25%	14%
Irlandia	55%	5%	37%	4%
Słowenia	58%	2%	34%	6%
Hiszpania	58%	9%	15%	18%
Portugalia	59%	21%	12%	8%
Czechy	65%	18%	15%	2%
Węgry	67%	11%	17%	5%
Estonia	70%	0%	20%	10%
Polska	71%	1%	11%	17%
Słowacja	78%	11%	5%	6%
Litwa	79%	1%	19%	2%
Cypr	80%	0%	11%	9%
Grecja	82%	0%	15%	3%
Łotwa	88%	0%	10%	1%
Malta	92%	1%	7%	0%



Statystyki

Bułgaria	94%	0%	3%	3%
Rumunia	99%	0%	1%	0%
Średnia UE	37%	23%	25%	15%



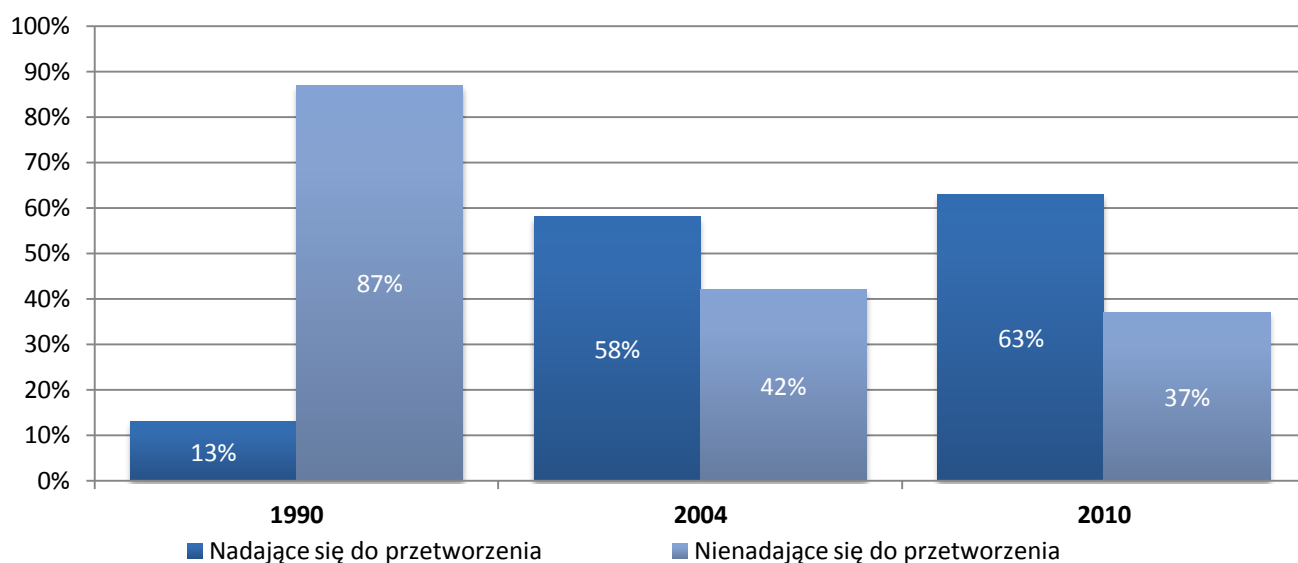
Źródło: Eurostat



Statystyki

Podział odpadów produkowanych przez gospodarstwa domowe na odpady nadające się i nienadające się do ponownego przetworzenia

Rok	Nadające się do przetworzenia	Nienadające się do przetworzenia
1990	13%	87%
2004	58%	42%
2010	63%	37%



Źródło: Federalny Urząd Statystyczny



Kalendarium

29.07.2013

Premier Brandenburgii Matthias Platzeck podał się do dymisji. Jego rezygnacja ma związek z pogorszeniem stanu zdrowia – na początku wakacji przeszedł lekki udar. Uzasadniając swoją decyzję, premier powołał się na opinie lekarzy, którzy zasugerowali mu konieczność wycofania się z polityki.

Platzeck, będący premierem graniczącej z Polską Brandenburgii od 2002 roku, zasłynął jednak wcześniej jako burmistrz Poczdamu, organizując pomoc dla ofiar powodzi z 1997 roku. Media nazywały go wówczas „hrabią wałów powodziowych”. Karierę polityczną rozpoczął jeszcze w czasach NRD, stając się jednym z członków wschodnioniemieckiej Partii Zielonych. Po zjednoczeniu Niemiec był ministrem środowiska Brandenburgii.

01.08.2013

W 2012 roku zarejestrowano o 10% więcej osób bezdomnych niż w 2010 roku – wynika z raportu Federalnego Stowarzyszenia Pomocy Bezdomnym (BAG). Według raportu blisko 25% bezdomnych to imigranci, głównie ze wschodnioeuropejskich krajów, którzy dzięki otwarciu granic mają ułatwiony przyjazd do Niemiec. Nie bez znaczenia jest również dość kontrowersyjna moda szczególnie młodych ludzi, którzy życie bezdomnego uważają za ciekawą alternatywę.

Jak zauważył dyrektor Stowarzyszenia Thomas Specht: „Rosnące w zawrotnym tempie opłaty za czynsz w dużych miastach, brak tanich mieszkań i zubożenie całych grup społeczeństwa, szczególnie osób pozostających przez dłuższy czas bez pracy, to główne przyczyny bezdomności”. Jego zdaniem nie bez znaczenia jest też pogorszenie koniunktury w Europie, a także słabe perspektywy pracy dla młodych ludzi. Jedną z przyczyn może być również poluznienie więzów społecznych oraz kłopoty psychiczne osób, które decydują się na bezdomność. Z oburzeniem przyjęto fakt, że w Niemczech nie prowadzi się oficjalnych statystyk obserwujących problem bezdomności w kraju.

09.08.2013

W Hesji oraz w Bawarii od przyszłego roku obchodzony będzie Dzień Pamięci o Ofiarach Ucieczek, Wypędzenia i Deportacji. Zdaniem premiera Hesji taki dzień jest niezwykle potrzebny, bo choć 68 lat po tych wydarzeniach większość ich uczestników już nie żyje, to „jak najbardziej potrzebna i stosowna” jest możliwość uczczenia ich pamięci. Kilkakrotnie podkreślano, że „wypędzenie jest i pozostanie aktem bezprawia”.

Równocześnie w maju Bundestag specjalną uchwałą zobowiązał Angelę Merkel do zabiegania o to, by Światowy Dzień Uchodźcy obchodzony na forum ONZ był również upamiętnieniem ofiar wypędzeń. W przypadku powodzenia takich zabiegów zdaniem polityków zasadne byłoby, by 20 czerwca ustanowiony został w Niemczech narodowym dniem pamięci o wypędzeniach.

10.08.2013

W Berlinie odbyła się manifestacja zwolenników legalizacji marihuany. Głównym postulatem było zalegalizowanie uprawy i posiadania przy sobie niewielkich ilości marihuany, która miałaby zostać uznana za lekarstwo. Organizatorzy marszu wezwali rządzące partie oraz największą partię opozycyjną SPD, by wdrożyć nowe rozwiązania, które pozwolą na legalizację tego miękkiego narkotyku. Równocześnie podkreślano, iż legalizacja przyczyni się do tego, iż konsumowane narkotyki poddane zostaną publicznej kontroli, co doprowadzi do poprawy ich jakości.



Kalendarium

Wśród organizatorów marszu znaleźli się również przedstawiciele partii politycznych – Partii Zielonych, Lewicy i Partii Piratów.

12.08.2013

Powszechne oburzenie budzi w Niemczech problem dworca w Moguncji (Mainz). Ze względu na niedobory personalne część pociągów dalekobieżnych nie zatrzymuje się na tej stacji, w stolicy Nadrenii-Palatynatu. Sytuacja jest skutkiem urlopu oraz choroby części pracowników. W związku z tym większość pociągów dalekobieżnych omija stację, a pociągi regionalne kursują ze zmniejszoną częstotliwością. Sprawą zajęli się zarówno regionalni, jak i federalni politycy, którzy chcą pociągnąć do odpowiedzialności osoby odpowiedzialne za brak odpowiedniej koordynacji pracy.

To kolejna rysa na wizerunku niemieckiej kolei. Do najczęściej krytykowanych przez pasażerów należą opóźnienia pociągów oraz problemy techniczne – awarie klimatyzacji w lecie oraz awarie ogrzewania w zimie. Opozycyjna SPD sugeruje, że to wynik oszczędności wprowadzonych na kolei w ostatnich latach przez rząd Angeli Merkel. Spółka Deutsche Bahn przyniosła w zeszłym roku ponad 1,5 miliarda euro zysku.

12.08.2013

Opublikowany przez „Frankfurter Allgemeine Zeitung” raport potwierdza sensacyjne doniesienia dotyczące Partii Zielonych. Wynika z nich, że w połowie lat 80. XX wieku partia Zielonych opowiadała się za możliwością legalizacji pedofilii. Dziennik dotarł do badań dwóch politologów z Instytutu Badań nad Demokracją w Getyndze – Franza Waltera i Stephana Klecha, którzy badając historię Partii Zielonych, jej dokumenty, dotarli do niepokojących danych, według których szeroko tolerowane wśród polityków były praktyki pedofilskie, a część działaczy opowiadała się za zalegalizowaniem tych praktyk poprzez usunięcie z kodeksu karnego penalizacji stosunków seksualnych z osobami poniżej 14. roku życia.

Badania politologiczne nad stosunkiem Partii Zielonych do pedofilii mają związek z medialnymi oskarżeniami kilku polityków Partii Zielonych, obecnych także współcześnie na niemieckiej i europejskiej scenie politycznej, jakoby dopuszczali się oni stosunków seksualnych z nieletnimi.

13.08.2013

Kancelerz Merkel, udzielając wywiadu telewizji Phoenix, powiedziała, że w przypadku wygranych przez nią zbliżających się wyborów ma zamiar zostać kancle-rzem przez całą kadencję. „Oczywiście ubiegam się o kolejną pełną kadencję” – powiedziała urzędująca kanclerz. Zarysowując swoje powyborcze plany, zauważyła, że konieczne jest kontynuowanie zdecydowanej polityki gospodarczej i społecznej w Niemczech, jak również konieczne są różne reformy. Odnosząc się do kwestii Unii Europejskiej, podkreśliła, że Niemcy już teraz odgrywają tam niezwykle ważną rolę, a to zadanie powinno zostać w najbliższych latach utrzymane.

Wypowiedź ta ma związek ze spekulacjami niemieckiej prasy, która podała w wątpliwość możliwość urzędowania Merkel przez pełną kadencję w wypadku wygranych wyborów. Część komentatorów, powołując się na różne źródła, przypuszczała, że Merkel urzędować będzie do 2015 roku, a następnie wycofa się z życia publicznego.



Kalendarium

16.08.2013

W związku z zaostrzającą się sytuacją polityczną w Egipcie niemieckie ministerstwo spraw zagranicznych w specjalnym komunikacie odradziło wszystkim podróże do Egiptu, a także do kurortów nad Morzem Czerwonym.

Niemieccy politycy wyrazili również zaniepokojenie zaostrzającą się sytuacją w Egipcie. Kanclerz Angela Merkel powiedziała, że ma nadzieję na szybkie i pokojowe rozwiązanie sporu, które odbędzie się możliwie bez rozlewu krwi, a rozwiązania wprowadzone będą w pełni zgodnie z zasadami demokracji.

17.08.2013

Według najnowszych planów nowe lotnisko dla Berlina i Brandenburgii będzie gotowe w kwietniu 2014 roku. Zgodnie z ustaleniami przedstawionymi przez dyrektora portu lotniczego początkowo odprawianych ma być dziennie jedynie do 10 samolotów oferujących miejsca dla około 1500 pasażerów. W ramach planu początkowo miałyby zostać uruchomiana jedynie część terminalu, a wraz z postępem robót udostępniane byłyby kolejne części lotniska, a kolejne samoloty z obsługujących dotychczas Berlin lotnisk Tegel i Schönefeld lądowałyby na nowym lotnisku stopniowo.

Pomysł ten nie spotkał się z pozytywnym przyjęciem rady nadzorczej lotniska – w specjalnym oświadczeniu stwierdzono, że takie rozwiązanie jedynie wydłuży ostateczne oddanie lotniska do użytku, jak również może okazać się trudne w realizacji – zarówno dla pasażerów, jak i personelu lotniska.

Lotnisko miało zostać w pełni oddane do użytku podróżnych w czerwcu 2012 roku. Planowane koszty – początkowo 2,5 miliardów euro, obecnie blisko 4,5 miliardów euro..

19.08.2013

W Ingolstadt w Bawarii uzbrojony mężczyzna wtargnął do ratusza i przetrzymwał kilkoro zakładników. Wśród nich znajdowała się pracownica urzędu, którą porwacz – jak wynika z policyjnych ustaleń – od dłuższego już czasu nękał. Jak wykazało późniejsze śledztwo, mężczyzna leczył się psychiatrycznie. Początkowo niemieckie media kojarzyły napad z zapowiadaną na ten sam dzień wizytą kanclerz Angeli Merkel w ramach kampanii wyborczej przed zbliżającymi się we wrześniu wyborami do Bundestagu.

21.08.2013

W wyniku strzelaniny w miejscowości Dossenheim w pobliżu Heidelbergu nie żyją trzy osoby, pięć kolejnych zostało rannych. Policja bada okoliczności zdarzenia. Z dotychczasowych ustaleń wynika, że w wyniku sprzeczki w czasie spotkania mieszkańców w okolicznym klubie sportowym jeden z mężczyzn, uprzednio wyproszony ze spotkania, otworzył ogień. Wykluczono powiązanie mężczyzny z jakimikolwiek radykalnymi lub terrorystycznymi organizacjami.

24.08.2013

Kanclerz Angela Merkel jest przeciwna zbrojnej interwencji w Syrii. Jej rzecznik prasowy, przedstawiając jej stanowisko, przekazał: „Uważamy, że sytuacji nie da się rozwiązać z zewnątrz środkami militarnymi, lecz że trzeba doprowadzić do rozwiązania politycznego”.

Równocześnie pani kanclerz pozytywnie zareagowała na propozycję Rosji dotyczącą konieczności dokładnego zbadania kulisów użycia broni chemicznej



Kalendarium

w Syrii oraz ponowiła apel o zapewnienie inspektorom ONZ dostępu do wszystkich koniecznych do zbadania miejsc.

25.08.2013

Kancelarz Angela Merkel krytycznie wypowiedziała się o możliwości anulowania zaciągniętego przez Grecję długu. W wywiadzie, którego udzieliła tygodnikowi „Focus”, zwróciła uwagę na to, iż taka decyzja mogłaby wywołać efekt domina – co równocześnie doprowadziłoby do zniechęcenia potencjalnych inwestorów do lokowania pieniędzy w całej strefie euro. Merkel nie wykluczyła jednak, że konieczny będzie kolejny, trzeci już pakiet pomocowy dla greckiego rządu, który ma jednak być niewspółmiernie mniejszy do udzielonego dotychczas wsparcia. Merkel podkreśliła jednak, że jej rząd „zajmie się ponownie w 2014 roku, tak jak to było wcześniej ustalone, kwestią stanu zadłużenia i reform strukturalnych w Grecji”.

Słowa Merkel bezpośrednio nawiązują zarówno do wypowiedzi ministra finansów, który zapowiedział, że konieczna może wydać się kolejna transza pomocowa wobec Grecji, jak również wypowiedzi lidera koalicyjnego FDP, który uznał za niewłaściwe dyskusje o anulowaniu greckiego długu wobec braku realnych zmian i reform podjętych przez rząd w Atenach.

Kilka dni wcześniej minister Wolfgang Schäuble publicznie wyraził obawę, że Grecja potrzebować może kolejnej, trzeciej już transzy pomocowej, która pomogłaby uzdrowić finanse publiczne tego kraju. Wypowiedź ministra wywołała oburzenie, szczególnie ze strony opozycyjnej SPD – stanie się to prawdopodobnie elementem kampanii wyborczej.

26.08.2013

W Dreźnie oddano do użytku nowy most, przez który drezdeńska Starówka wykreślona została z *Listy światowego dziedzictwa kulturowego UNESCO*. Zdaniem UNESCO przeprawa bezpowrotnie zniszczyła krajobraz Starego Miasta i tym samym spełniła ultimatum postawione władzom Drezna jeszcze w 2009 roku.

Większość mieszkańców miasta popiera jednak budowę mostu – w wyniku przeprowadzonego w 2005 roku referendum aż 68% respondentów opowiedziało się za przeprowadzeniem inwestycji, niezależnie od opinii UNESCO.



Biuletyn Niemiecki

- ♦ analizuje wybrane procesy polityczne, gospodarcze, społeczne i kulturowe mające istotny wpływ na zmiany w Niemczech
- ♦ dostarcza rzetelnych analiz polskojęzycznym czytelnikom sporządzonych przez młodsze pokolenie analityków i ekspertów
- ♦ zaprasza do dyskusji na tematy związane z Niemcami, Polską i stosunkami polsko-niemieckimi w Europie
- ♦ kierowany jest do osób zainteresowanych sprawami niemieckimi i relacjami polsko-niemieckimi na różnych płaszczyznach zawodowych i osobistych (dziennikarze, eksperci, urzędnicy administracji centralnej i lokalnej, dyplomaci, studenci itd.)
- ♦ udostępniany jest raz w miesiącu i rozsyłany drogą elektroniczną w formie PDF
- ♦ wydawany jest przez Centrum Stosunków Międzynarodowych i Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej

Centrum Stosunków Międzynarodowych (CSM)

jest fundacją – niezależnym, pozarządowym ośrodkiem analitycznym, zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi dla Polski problemami polityki międzynarodowej. W tym celu CSM prowadzi projekty badawcze, organizuje liczne konferencje i seminaria, przygotowuje raporty i analizy, publikuje artykuły i książki.

www.csm.org.pl

Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej (FWPN)

od 1991 roku udostępnia środki na projekty, a tym samym umożliwia zarówno polskim, jak i niemieckim partnerom realizację wspólnych przedsięwzięć. Priorytetowymi celami FWPN są projekty partnerskie realizowane na płaszczyźnie samorządowej i zacieśnienie współpracy naukowej. Poza tym fundacja zajmuje się współpracą kulturalną i wszelkimi aspektami wymiany informacji służącej pogłębieniu stanu wiedzy i jakości doniesień medialnych na temat kraju sąsiada.

www.fwpn.org.pl

Redakcja: Jędrzej Trojanowski, Tomasz Markiewicz

ISSN: 2081-5220

Kontakt: Jędrzej Trojanowski
Centrum Stosunków Międzynarodowych
ul. Emilii Plater 25
00-688 Warszawa
e-mail: bn@csm.org.pl



CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH
CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS

Centrum Stosunków Międzynarodowych
ul. Emilii Plater 25
00-688 Warszawa

© Centrum Stosunków Międzynarodowych, Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej

Opinie wyrażane w Biuletynie Niemieckim są osobistym stanowiskiem autora danej analizy.



FUNDACJA WSPÓŁPRACY
POLSKO-NIEMIECKIEJ
STIFTUNG
FÜR DEUTSCH-POLNISCHE
ZUSAMMENARBEIT

Wszelkie prawa zastrzeżone