



AUKŠČIAUSIOJI
AUDITO INSTITUCIJA
NAUDINGI • VERTINAMI • ATPAŽĖJSTAMI

PAVOJINGŲJŲ ATLIEKŲ TVARKYMAS

2018 m. gruodžio 6 d.

Nr. VA-2018-P-7-1-11

SANTRAUKA

Audito svarba

Pavojingosios atliekos – tai medžiagos, kurios gali padaryti žalos žmogaus ar gyvūnų sveikatai ir aplinkai. Jų gali susidaryti buityje, gamybos ir atliekų tvarkymo procesų metu. Pavojingųjų atliekų susidarymo visiškai išvengti neįmanoma, bet galima jas tvarkyti taip, kad nekeltų pavojaus žmogaus sveikatai ir nedarytų žalos gamtai. Siekiant sudaryti saugaus pavojingųjų atliekų tvarkymo prielaidas, turi būti tinkamai organizuojamas visas šių atliekų tvarkymo procesas nuo jų identifikavimo iki galutinio sutvarkymo. Šio proceso kontrolę turėtų užtikrinti atsakingos valstybės institucijos.

Lietuvoje kasmet susidaro vidutiniškai 163 tūkst. t pavojingųjų atliekų. Jų tvarkymas vis dar lieka opi problema: susiduriama su netinkamu šių atliekų identifikavimu, neužtikrinamas rezultatyvus buityje susidarančių šių atliekų surinkimas, nustatoma atvejų, kai atliekų tvarkytojai, nutraukę pavojingųjų atliekų naudojimo ar šalinimo veiklą, palieka nesutvarkytas atliekas, kurias, siekiant išvengti neigiamų pasekmių, tenka tvarkyti valstybės lėšomis.

Netinkamai tvarkomos pavojingosios atliekos gali užteršti dirvožemį, prasiskverbti į gruntinius vandenius ir pakenkti aplinkai ir žmonių sveikatai. Todėl būtina šias atliekas išskirti iš bendro atliekų srauto¹ ir užtikrinti saugų jų sutvarkymą².

Suprasdama pavojingųjų atliekų tvarkymo svarbą ir siekdama įvertinti, ar šių atliekų tvarkymo veikla nekelia neigiamo poveikio visuomenės sveikatai ir aplinkai, aukščiausioji audito institucija inicijavo pavojingųjų atliekų tvarkymo auditą.

¹ Valstybinio atliekų tvarkymo 2014–2020 m. plano, patvirtinto Vyriausybės 2002-04-12 nutarimu Nr. 519, 245 p.

² Atliekų tvarkymo įstatymo 4¹ str.

Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar pavojingųjų atliekų tvarkymo sistema užtikrina, kad šios atliekos būtų tvarkomos rezultatyviai, nekeliant neigiamo poveikio visuomenės sveikatai ir aplinkai.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ar tinkamai identifikuojamos pavojingosios atliekos;
- ar rezultatyvus buityje susidariusių pavojingųjų atliekų rūšiuojamasis surinkimas;
- ar teisė tvarkyti pavojingas atliekas suteikiama įsitikinus būsimos taršos skaičiavimų teisingumu;
- ar, pavojingųjų atliekų tvarkytojui nutraukus veiklą, likusios nesutvarkytos atliekos netvarkomos valstybės lėšomis.

Audituojamas subjektas – Aplinkos ministerija, kuri reglamentuoja ir administruoja visų atliekų tvarkymą, kontroliuoja nustatytų reikalavimų įgyvendinimą, koordinuoja kitų valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų atliekų tvarkymo srities veiklą.

Audituojamas 2013–2017 m. laikotarpis. Siekiant įvertinti pokyčius ir palyginti duomenis, kai kuriais atvejais buvo naudoti 2012 m. ir 2018 m. I pusm. duomenys.

2017 m. atlikdami valstybinį auditą „Gamintojo atsakomybės principo taikymas“³ vertinome atliekų apskaitą, atliekų tvarkymo ataskaitų teikimą ir jų tikrinimą, ūkio subjektų įtraukimą į metinius patikrinimo planus atranką, naudojamų informacinių sistemų patikimumą, valstybinę aplinkos apsaugos kontrolę atliekančių institucijų bendradarbiavimą. Todėl šių klausimų nevertinome atlikdami valstybinį auditą „Pavojingųjų atliekų tvarkymas“.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito apimtis ir metodai“ (31 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

Audito metu laikėmės nuostatos, kad pavojingosios atliekos bus tvarkomos rezultatyviai, nekeliant neigiamo poveikio visuomenės sveikatai, kai: atliekų turėtojai tinkamai identifikuos atliekas; savivaldybės užtikrins buityje susidariusių pavojingųjų atliekų atskirą surinkimą; teisė tvarkyti šias atliekas bus suteikta įsitikinus taršos sklaidos skaičiavimų teisingumu; pavojingųjų atliekų tvarkytojai nutraukę veiklą nepaliks nesutvarkytų pavojingųjų atliekų, kurias siekiant išvengti neigiamo poveikio visuomenės sveikatai ar aplinkai tektų tvarkyti valstybės lėšomis.

Audito metu nustatėme, kad sukurta pavojingųjų atliekų tvarkymo sistema neužtikrina, kad atliekos būtų tinkamai identifiukuotos, surenkamos ir tvarkomos laikantis teisės aktų reikalavimų, todėl neužtikrinamas saugus jų sutvarkymas nekeliant neigiamo poveikio visuomenės sveikatai ir aplinkai. Atliekų tvarkytojų nesutvarkytas atliekas tenka tvarkyti valstybės lėšomis.

³ https://www.vkontrole.lt/audito_ataskaitos.aspx?tipas=2

1. Sudaromos prielaidos pavojingąsias atliekas identifikuoti kaip nepavojingąsias

Atliekų turėtojai numatyta pareiga identifikuoti atliekas, tačiau identifikuojant atliekas būtina žinoti jas sudarančių cheminių medžiagų sudėtį ir jų pavojingumą. Iki šiol nepriimti sprendimai dėl 3/4 cheminių medžiagų klasifikavimo, o gamintojai ar importuotojai turi skirtingą požiūrį į tų pačių cheminių medžiagų pavojingumą, todėl atliekų turėtojams sudaromos prielaidos skirtingai identifikuoti atliekas, kurių sudėtyje yra tų pačių cheminių medžiagų. Lietuvoje nėra nė vienos akredituotos laboratorijos, galinčios nustatyti atliekose esančių cheminių medžiagų pavojingumą. Regionų aplinkos apsaugos departamentai nustato atvejų, kai atliekų turėtojai pavojingąsias atliekas priskiria nepavojingosioms atliekoms. Specialiųjų tyrimų tarnyba 2016 m. atlikusi korupcijos rizikos analizės vertinimą nustatė, kad atliekų identifikavimo procese esama spragų. Netinkamai identifikavus atliekas, pavojingosios surenkamos ir tvarkomos kartu su nepavojingosiomis, taip neužtikrinamas saugus pavojingųjų atliekų tvarkymas (1 skyrius, 12 psl.).

2. Beveik pusė buityje susidariusių pavojingųjų atliekų patenka į komunalinių atliekų srautą

Savivaldybės, organizuodamos atskirą buityje susidariusių pavojingųjų atliekų surinkimą, nesurenka beveik pusės šių atliekų. 2014–2017 m. didelių gabaritų atliekų surinkimo aikštelėse ir apvažiavimo būdu buvo surinkta 10 424 t buityje susidariusių pavojingųjų atliekų, o 9 473 t pateko į buitinių atliekų kontenerius kartu su kitomis atliekomis. Taip nutinka, nes gyventojai ne visas atliekas rūšiuoja, kai kurios savivaldybės (pvz.: Vilniaus m. ir Kauno r.) eksploatuoja beveik 2 kartus mažiau didelių gabaritų atliekų surinkimo aikštelių nei turėtų, 40 proc. savivaldybių nevykdo buityje susidariusių pavojingųjų atliekų surinkimo apvažiavimo būdu. Atskirai nesurenkant pavojingųjų atliekų, neužtikrinamas saugus jų sutvarkymas, užteršiamos kitos atliekos (2 skyrius, 14 psl.).

3. Teisė tvarkyti pavojingąsias atliekas suteikiama neįsitikinus būsimos taršos skaičiavimų teisingumu

Teisė tvarkyti pavojingąsias atliekas gali būti suteikta neįsitikinus, ar planuojama vykdyti pavojingųjų atliekų tvarkymo veikla neturės neigiamo poveikio visuomenės sveikatai. Nacionalinis visuomenės sveikatos centras neturi priemonių, kad galėtų patikrinti planuojamos veiklos vykdytojo pateiktus taršos sklaidos skaičiavimus, todėl vertina tik taršos sklaidos skaičiavimo prielaidas. Nacionaliniam visuomenės sveikatos centrui neturint priemonių patikrinti būsimos taršos sklaidos skaičiavimų teisingumo, taip pat nepasitelkiama ir išorės ekspertų planuojamos ūkinės veiklos vertinimo ataskaitose pateiktų duomenų perskaičiavimui. 2013–2017 m. iš 405 planuojamos ūkinės veiklos vertinimo ataskaitų (iš jų 25 dėl pavojingųjų atliekų tvarkymo veiklos), nė viena nebuvo perduota išorės ekspertų vertinimui, siekiant įsitikinti taršos sklaidos skaičiavimų teisingumu (3 skyrius, 17 psl.).

4. Pavojingųjų atliekų tvarkytojai nutraukus veiklą, likusias nesutvarkytas atliekas tvarkomos valstybės lėšomis

Pavojingųjų atliekų tvarkytojai, rengdami veiklos nutraukimo plano priemonių įgyvendinimo sąmatą, nurodo netikslas pavojingųjų atliekų tvarkymo kainas ir sąmatų periodiškai netikslina, todėl veiklos nutraukimo plano priemonių įgyvendinimo kainos

neatspindi tikrų atliekų tvarkymo kaštų. Sąmatose 40-ies pavojingųjų atliekų rūšių (iš 52) kainos skiriasi daugiau nei du kartus. Kai kurių jų tvarkymo kainos tais pačiais metais parengtose sąmatose skiriasi daugiau nei 100 kartų. Pareiga kas dvejus metus tikslinti veiklos nutraukimo priemonių įgyvendinimo sąmatą teisės aktuose nenumatyta beveik 65 proc. atliekų tvarkytojų. Net ir tie tvarkytojai, kuriems numatyta pareiga tikslinti sąmatą, ne visada tai daro (nustatytais terminais jų nepatiksino 63 proc. atliekų tvarkytojų) (4.1 poskyris, 19 psl.).

Visi atliekų tvarkytojai, naudojančys ar šalinantys pavojingąsias atliekas, turi turėti garantą, užtikrinantį atliekų sutvarkymą veiklos nutraukimo atveju, bet atliekų tvarkytojams sudaromos sąlygos šias atliekas naudoti ar šalinti neturint garanto. Nuo 2014-07-01 iki 2018-06-30 71 (iš daugiau kaip 700) atliekų tvarkytojas pavojingųjų atliekų naudojimo ar šalinimo veiklą tam tikrais laikotarpiais vykdė be garanto (4.2 poskyris, 22 psl.).

Dalis pavojingųjų atliekų tvarkytojų atliekas tvarko nesilaikydami leidimuose numatytų sąlygų ir taip galimai kelia neigiamą poveikį visuomenės sveikatai ir aplinkai. 2014–2017 m. 46 (iš daugiau kaip 700) atliekų tvarkytojai laikė didesnius pavojingųjų atliekų kiekius, nei nurodyta leidime. Regionų aplinkos apsaugos departamentai nustato, kad pavojingąsias atliekas naudojančys ar šalinantys atliekų tvarkytojai kasmet vidutiniškai 5,5 tūkst. t viršija leidimuose nurodytus maksimalius leistinus laikyti atliekų kiekius (4.3 poskyris, 25 psl.).

Atliekų tvarkytojui nutraukus veiklą ir palikus nesutvarkytas pavojingąsias atliekas, siekiant išvengti neigiamo poveikio visuomenės sveikatai ir aplinkai, jas tenka tvarkyti valstybės lėšomis. 2012–2017 m. trys atliekų tvarkytojai nutraukė veiklą ir paliko 2 542 t nesutvartytų pavojingųjų atliekų. Valstybė trijų veiklą nutraukusių įmonių paliktoms atliekoms sutvarkyti iki 2018-01-01 panaudojo 0,9 mln. Eur, likusioms sutvarkyti reikia dar 2,6 mln. Eur. Net ir panaudojus visiems atliekų tvarkytojams suteiktus garantus, kurie sudaro 2,2 mln. Eur, jų neužtektų sutvarkyti trijų veiklą nutraukusių įmonių paliktas pavojingąsias atliekas (4.3 poskyris, 26 psl.).

Pokyčiai audito metu

Siekiant spręsti pavojingųjų atliekų tvarkymo problemas:

- Aplinkos ministerija parengė Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymo pakeitimo įstatymo projektą. Jame numatoma suvienodinti atliekų šalinimo nepavojingųjų ir pavojingųjų atliekų sąvartynuose tarifus.
- Aplinkos apsaugos departamentas patikrino atliekų tvarkytojus, naudojančius ar šalinančius pavojingąsias atliekas, kurie 2018-06-30 veiklą vykdė neturėdami garanto. Po patikrinimų daugiau kaip pusė šių atliekų tvarkytojų atsakingoms institucijoms pateikė draudimo bendrovės ar banko suteiktus garantus.

Rekomendacijos

Aplinkos ministerijai

1. Siekiant, kad pavojingosios atliekos būtų sutvarkytos saugiai, nekeliant pavojaus visuomenės sveikatai ir aplinkai:

- 1.1. stiprinti atliekų turėtojų kontrolę, kad nebūtų galimybės pavojingąsias atliekas tvarkyti kaip nepavojingąsias (1-asis audito rezultatas);
- 1.2. įvertinti savivaldybių vykdomų priemonių buityje susidariusių pavojingųjų atliekų surinkimui efektyvumą ir vykdyti priemones, kad pavojingosios atliekos nepatektų į nepavojingųjų atliekų sąvartynus ir mechaninio biologinio apdorojimo įrenginius (2-asis audito rezultatas).
2. Siekiant užtikrinti, kad atliekų tvarkytojams, naudojantiems ar šalinantiems pavojingąsias atliekas, nutraukus veiklą likusios nesutvarkytos atliekos būtų sutvarkytos nenaudojant valstybės biudžeto lėšų:
 - 2.1. numatyti ir vykdyti priemones, kurios užtikrintų, kad derinant įmonių pateiktas veiklos nutraukimo plane numatytų priemonių įgyvendinimo sąmatas būtų įsitikinama, ar jose nurodytos atliekų tvarkymo kainos atitinka rinkos kainas (4-asis audito rezultatas);
 - 2.2. numatyti pareigą visiems atliekų tvarkytojams ne rečiau kaip kas dvejus metus tikslinti veiklos nutraukimo plane numatytų priemonių įgyvendinimo sąmatas ir užtikrinti, kad visi atliekų tvarkytojai nustatytais terminais jas patikslintų (4-asis audito rezultatas);
 - 2.3. periodiškai peržiūrėti atliekų tvarkytojų pateiktus draudimo bendrovės ar banko suteiktus garantus ir užtikrinti, kad atliekų tvarkytojai nustatytais terminais Aplinkos apsaugos agentūrai pateiktų naują ar pratęstą garantą (4-asis audito rezultatas);
 - 2.4. stiprinti pavojingųjų atliekų tvarkymo kontrolę, kad pavojingųjų atliekų tvarkytojų laikomi atliekų kiekiai neviršytų leidime nurodytų maksimalių leistinų laikyti atliekų kiekių (4-asis audito rezultatas);

Nacionaliniam visuomenės sveikatos centrui

3. Siekiant, kad teisė pavojingąsias atliekas tvarkyti būtų suteikta tik tiems atliekų tvarkytojams, kurių veikla nekels neigiamo poveikio visuomenės sveikatai, užtikrinti, kad išvados dėl planuojamos pavojingųjų atliekų tvarkymo veiklos būtų teikiamos įsitikinus būsimos taršos sklaidos skaičiavimų teisingumu (3-iasis audito rezultatas).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (28 psl.).