

# Stanowisko nr 28/2/2019

W sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ) jako szansy dla długofalowego, stabilnego i zrównoważonego rozwoju hutnictwa w Polsce – potrzeba odpowiedzialnego wdrożenia europejskich założeń GOZ do polskiego porządku prawnego.

## Stanowisko nr 28/2/2019 Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego w Katowicach z 22 października 2019 r.

### w sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ) jako szansy dla długofalowego, stabilnego i zrównoważonego rozwoju hutnictwa w Polsce – potrzeba odpowiedzialnego wdrożenia europejskich założeń GOZ do polskiego porządku prawnego

Ideą gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ) jest zagospodarowywanie wytwarzanych odpadów zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z nimi, tj. począwszy od zapobiegania powstawaniu odpadów, poprzez ich przygotowywanie do ponownego użycia, recykling oraz inne sposoby odzysku (np. poprzez odzysk energii), a dopiero na końcu ich unieszkodliwianie. Postępowanie z odpadami według wskazanej powyżej hierarchii powinno ustanawiać kolejność priorytetów tego, co stanowi najlepsze z punktu widzenia środowiska całościowe rozwiązanie przede wszystkim w zakresie prawodawstwa i polityki dotyczących odpadów. Działania zgodne z GOZ w zamyśle mają dotyczyć nie tylko podmiotów profesjonalnie zajmujących się gospodarowaniem odpadami, lecz również stwarzać możliwości racjonalizacji postępowania z nimi na każdym szczeblu łańcucha dostaw, wliczając w to także małych przedsiębiorców dostarczających materiały wsadowe do przemysłu.

W świetle powyższego, zdaniem Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego, zarówno znowelizowane w 2018 r. przepisy ustawy o odpadach oraz prawa ochrony środowiska, jak również procedowane zmiany w zakresie gospodarki odpadami, w tym przepisy wykonawcze, nie tylko nie współgrają, ale wręcz mogą sparaliżować dostosowanie się krajowej gospodarki do wymogów stawianych przez Unię Europejską w zakresie GOZ.

Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego docenia inicjatywę stworzenia przepisów dotyczących gospodarki odpadami, które stanowią próbę zapobiegania nielegalnemu postępowaniu z nimi. Jednocześnie pragnie zwrócić uwagę, iż szereg z zaproponowanych przepisów stoi w sprzeczności z racjonalną gospodarką odpadami w zakładach działających zgodnie z prawem i posiadających niezbędne pozwolenia w tym zakresie. Niektóre z wprowadzonych lub proponowanych do wprowadzenia przepisów spowodują konieczność poniesienia nadmiernych nakładów finansowych, które nie przyniosą oczekiwanego przez ustawodawcę efektu w zakresie poprawy stanu środowiska czy zapobiegania nielegalnego postępowania z odpadami.

GOZ powinien być bowiem budowany na solidnym fundamencie zaufania przemysłu do prawodawcy. Dlatego też w ocenie Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego, przy wprowadzaniu GOZ w Polsce należy prowadzić szerokie konsultacje, by stworzyć racjonalne otoczenie prawne w zakresie przepisów dotyczących gospodarki odpadami. W związku z powyższym Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego pragnie wskazać polskiemu prawodawcy najbardziej newralgiczne kwestie w zakresie przepisów dotyczących gospodarki odpadami, które wymagają podjęcia natychmiastowych działań i nowelizacji.

W tym względzie konieczne jest w szczególności:

#### 1. wyłączenie spod obowiązku dokonywania zabezpieczenia roszczeń podmiotów, które gospodarują odpadami metali, w tym złomami

W wyniku nowelizacji przepisów ustawy o odpadach w 2018 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 992, z późn. zm.) na posiadacza odpadów, który obowiązany jest do uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów, z wyłączeniem zarządzającego składowiskiem odpadów, a także pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów lub pozwolenia zintegrowanego uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów, został nałożony nowy obowiązek, polegający na konieczności ustanowienia zabezpieczenia roszczeń w wysokości umożliwiającej pokrycie kosztów wykonania zastępczego, związanego m.in. z koniecznością likwidacji skutków wynikających z nieprawidłowego postępowania z odpadami.

Obowiązek ten wydaje się nadmierny w przypadku gospodarowania odpadami metali, w tym złomami, nieposiadającymi właściwości palnych.

Z kolei w wyniku nowelizacji ustawy o odpadach w lipcu 2019 r. (nowe przepisy obowiązują od 5 września 2019 r.) ustawodawca wskazał, że obowiązek ustanowienia zabezpieczenia roszczeń nie dotyczy odpadów obojętnych, odpadów spełniających kryteria dopuszczenia odpadów do składowania na składowisku odpadów obojętnych oraz popiołów, żużli i gipsów oraz wydobytej w trakcie robót budowlanych niezanieczyszczonej gleby lub ziemi (art. 48a ust. 2 pkt 3).

Poniżej wskazano propozycję zmiany przedmiotowego przepisu:

Art. 48a ust. 2 pkt 3) otrzymuje brzmienie:

„2. Obowiązek, o którym mowa w ust. 1, nie dotyczy:

1) odpadów obojętnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 118,

2) odpadów spełniających kryteria dopuszczenia odpadów do składowania na składowisku odpadów obojętnych, określone w przepisach wydanych na podstawie art. 118,

3) popiołów, żużli, gipsów, odpadów metali żelaznych i nieżelaznych, w tym złomów żelaznych, nieżelaznych, stalowych, metali kolorowych, magazynowanych na terenie zakładów przemysłu hutniczego, zajmujących się ich przetwarzaniem oraz wydobytej w trakcie robót budowlanych niezanieczyszczonej gleby lub ziemi.”.

W art. 48a ust. 2 pkt 3 ustawy *o odpadach* doprecyzowuje się, iż obowiązek ustanowienia zabezpieczenia roszczeń nie będzie dotyczył także odpadów metali żelaznych i nieżelaznych, w tym złomów żelaznych, nieżelaznych, stalowych, metali kolorowych, magazynowanych na terenie zakładów przemysłu hutniczego. Należy zwrócić uwagę, iż odpady metali, w tym złomy wskazane powyżej, nie stanowią, podobnie jak pozostałe wymienione w obecnym brzmieniu proponowanego wyłączenia, zagrożenia dla środowiska, w szczególności nie cechują się właściwościami palnymi. Z uwagi na charakter wyżej wymienionych odpadów metali, w tym złomów, oraz ich znaczenia dla sektora, zasadnym jest wyłączenie spod niniejszego obowiązku tychże surowców kluczowych.

## **2. wyłączenie spod obowiązku budowy nowego, odrębnego wizyjnego systemu monitorowania miejsc magazynowania lub składowania odpadów dla podmiotów, które gospodarują odpadami metali, w tym złomami**

Z uwagi na fakt, iż na terenie zakładów (hut) od dawna funkcjonują nowoczesne systemy monitoringu wizyjnego, które jednak nie są w pełni zgodne z wymogami wskazanymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 sierpnia 2019 r. w *sprawie wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów (akt oczekujący, termin wejścia w życie od 17 grudnia 2019 r.)*, zakłady posiadające takie systemy powinny zostać wyłączone spod obowiązku budowy nowego, odrębnego systemu monitoringu wizyjnego zgodnego z wprowadzonymi przepisami. Ustawodawca wprowadzając przepisy nowego rozporządzenia nałożył na podmioty gospodarcze nowe obowiązki, a termin na dostosowanie to jedynie 3 miesiące. Należy nadmienić, iż podmioty gospodarcze będą miały ogromne trudności w wypełnieniu nowych zobowiązań, biorąc pod uwagę konieczność zakupu nowego sprzętu oraz dostosowania własnej infrastruktury, która w wielu przypadkach będzie musiała zostać wybudowana od nowa, a to z kolei wiązać się może z potrzebą uzyskiwania różnych decyzji administracyjnych. Biorąc powyższe pod uwagę, sektor hutniczy pragnie wyrazić swoje głębokie zaniepokojenie tym, iż pomimo pełnej chęci i woli w zakresie rzetelności wypełnienia ustawowych zobowiązań, niektóre podmioty mogą nie zdążyć dostosować się do wytycznych wskazanych w powyższym rozporządzeniu. Ponadto istnieje wysokie ryzyko, iż szereg podmiotów może nie być w stanie udźwignąć tak znaczącego obciążenia finansowego, związanego z koniecznością zakupu sprzętu oraz zmodernizowania własnej infrastruktury zgodnie z wymogami ww. rozporządzenia.

Jednocześnie w przepisach ustawy *o odpadach* obowiązujących od 5 września 2019 r., ustawodawca zliberalizował podejście dla niektórych rodzajów odpadów posiadających właściwości niepalne (art. 25 ust. 6j): „Przepisów ust. 6a – 6i nie stosuje się do popiołów, żużli, gipsów, fosfogipsów i wydobytej w trakcie robót budowlanych niezanieczyszczonej gleby lub ziemi.”.

Wnioskujemy o wprowadzenie równego wyłączenia także dla innych rodzajów odpadów, kluczowych z punktu widzenia sektora hutniczego, tzn. odpadów metali, w tym złomów, zgodnie z poniższą propozycją:

„Art. 25 ust. 6j. Przepisów ust. 6a – 6i nie stosuje się do popiołów, żużli, gipsów, fosfogipsów, odpadów metali żelaznych i nieżelaznych, w tym złomów żelaznych, nieżelaznych, stalowych, metali kolorowych, magazynowanych na terenie zakładów przemysłu hutniczego, zajmujących się ich przetwarzaniem i wydobytej w trakcie robót budowlanych niezanieczyszczonej gleby lub ziemi.”.

Należy nadmienić, iż ustawodawca zwolnił z obowiązku prowadzenia monitoringu wizyjnego, zgodnie z art. 25 ust. 6a – 6i, niektóre z odpadów, w ramach art. 25 ust. 6j, wskazując, że ma to pozwolić uniknąć nieuzasadnionych kosztów, które podmioty gospodarujące nimi miałyby ponieść. Wymienione odpady nie stwarzają zagrożenia pożarowego dla środowiska, a ich monitorowanie w związku z tym również staje się niezasadne. Nie są to jednak wszystkie odpady niepalne, które nie stwarzają bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia i życia człowieka, i których monitorowanie wydaje się również niezasadne. Do takich odpadów zaliczyć także należy odpady metali żelaznych i nieżelaznych, w tym złomy żelazne, nieżelazne, stalowych, metale kolorowe, magazynowane na terenie zakładów przemysłu hutniczego. W związku z powyższym proponuje się objęcie analogicznym zwolnieniem odpadów metali (w tym złomów żelaznych, nieżelaznych, stalowych, metali kolorowych), które podobnie jak odpady wskazane w art. 25 ust. 6j ustawy *o odpadach* są istotne z punktu widzenia polskiej gospodarki i nie stanowią zagrożenia dla zdrowia i życia człowieka oraz dla środowiska.

### 3. przeniesienie na samorządy części kompetencji w zakresie wydawania zezwolenia na zbieranie odpadów

Znowelizowane w 2018 r przepisy ustawy *o odpadach* nałożyły na marszałka województwa dodatkowe kompetencje w zakresie wydawania zezwoleń na zbieranie, w przypadku gdy „maksymalna łączna masa wszystkich rodzajów odpadów magazynowanych w okresie roku przekracza 3000 Mg” (art. 41 ust. 3 pkt 1 lit. d ustawy *o odpadach*). Wskazać należy, że do dnia 5 września 2019 r. podmioty gospodarujące odpadami są zobowiązane do złożenia nowego wniosku w tym zakresie. Dlatego też nałożenie nowych kompetencji na marszałka województwa spowoduje dodatkowe obciążenie wpływające zarówno na szybkość wydawania zezwoleń i pozwoleń, w tym pozwoleń zintegrowanych, jak i nadmierne obciążenie pracowników urzędów marszałkowskich.

Należy nadmienić, że przekazanie powyższych kompetencji, a co za tym idzie obowiązków przez starostów do marszałka, nie wiązało się z zapewnieniem dodatkowego wsparcia kadrowego oraz finansowego. W celu prawidłowego wykonywania powierzonych urzędom marszałkowskim zadań, konieczne jest zwiększenie liczby pracowników merytorycznych. Przy zmianie powyższego przepisu, ustawodawca nie przeanalizował również skutków związanych z egzekucją decyzji w tym zakresie, czyli kosztów przeprowadzania cyklicznych kontroli przestrzegania zapisów przedmiotowych decyzji oraz ewentualnych postępowań w zakresie ich cofnięcia w przypadkach stwierdzenia naruszeń ich zapisów. Władze samorządowe (gminy i powiaty) prowadzą swoje zadania na znacznie mniejszym terenie, w związku z powyższym znacznie szybciej i łatwiej mogą dotrzeć do miejsc, gdzie sytuacja wymaga bieżącego działania, co w konsekwencji przełoży się na bardziej merytoryczne i sprawniejsze podejmowanie działań kontrolno-interwencyjnych.

Starosta powiatu/prezydent miasta, jako władca terenu, będzie miał zapewnioną pełną wiedzę na temat stanu gospodarki odpadami na swoim terenie, sposobu jej funkcjonowania, a także możliwość niezwłocznej interwencji i kontroli w nagłych przypadkach, także w razie stwierdzenia nieprawidłowości.

Biorąc pod uwagę powyższe organem odpowiedzialnym za wydawanie zezwoleń, w myśl art. 41 ust. 3 pkt 1 lit. d ustawy *o odpadach*: *do wydania zezwolenia na zbieranie odpadów, w przypadku gdy maksymalna łączna masa wszystkich rodzajów odpadów magazynowanych w okresie roku przekracza 3000 Mg*, powinien być odpowiedzialny starosta, zgodnie z dotychczasowym brzmieniem przepisów, tj. sprzed nowelizacji ustawy *o odpadach* w 2018 r.

Powyższa zmiana wiąże się jedynie z wykreśleniem z art. 41 ust. 3 pkt 1 ustawy *o odpadach* litery d w brzmieniu:

„d) *do wydania zezwolenia na zbieranie odpadów, w przypadku gdy maksymalna łączna masa wszystkich rodzajów odpadów magazynowanych w okresie roku przekracza 3000 Mg.*”.

Pozostałe zapisy art. 41 ustawy *o odpadach* pozostaną bez zmian.

### 4. Stworzenie międzyresortowego zespołu zadaniowego z udziałem przedstawicieli przemysłu ciężkiego celem wypracowania optymalnych propozycji przepisów mających na celu wdrożenie gospodarki o obiegu zamkniętym

W celu sprawnego wdrożenia rozwiązań prawnych związanych z implementacją idei GOZ, celowe jest stworzenie zespołu zadaniowego, w którego skład wchodzić będą przedstawiciele administracji, ze szczególnym uwzględnieniem przedstawicieli Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii (jako resortu koordynującego) oraz Ministerstwa Środowiska (jako resortu współpracującego) oraz przedstawiciele organizacji zawodowych reprezentujących przedsiębiorstwa zasobołchonne w Polsce, w tym Hutniczej Izby Przemysłowo-Handlowej, która w sposób wyłączny reprezentuje interesy przemysłu stalowego i stanowi istotny głos w opiniowaniu i kreowaniu rozwiązań prawnych dla sektora hutniczego.

#### Załączniki

[Stanowisko WRDS w Katowicach w sprawie GOZ](#) | PDF, 336.23 KB |