

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 sparalizować 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 osprzętu 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 zagrożeń 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 równie 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 urzędowi 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 zasobochłonne 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.

Przewodniczący
Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego
w Katowicach

Jarosław Wieczorek