

KATARZYNA CICHOS

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

OGRANICZENIE TRANSGRANICZNEGO
PRZEMIESZCZANIA ODPADÓW – PERSPEKTYWA
PRAWNOMIĘDZYNARODOWA W ODNIESIENIU DO
POLSKIEGO PRAWODAWSTWA

1. WPROWADZENIE

W ostatnich latach doszło do gruntownych przemian w zakresie globalnej praktyki kształtowania regulacji prawnych w obszarze transgranicznego przemieszczania odpadów i gospodarki odpadami (powstałych w wyniku przyjęcia regulacji zakazujących importu odpadów przez Chiny i inne państwa azjatyckie, jak również w kontekście Agendy na rzecz Celów Zrównoważonego Rozwoju przyjętej Rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ, 25 września 2015 r.¹ [Agenda 2030] i koncepcji zrównoważonego rozwoju). Równocześnie w Polsce odnotowano między innymi gwałtowny wzrost liczby pożarów wysypisk śmieci oraz liczby powstałych, nielegalnych składowisk odpadów, co jednoznacznie dowodziło, że polski system gospodarki odpadami wymagał reformy.

Artykuł podejmuje analizę sytuacji faktycznej i prawnej w Polsce oraz ocenę wprowadzonych w 2018 i 2019 r. zmian legislacyjnych w obszarze gospodarki odpadami w kontekście przemian globalnych. Analiza

¹ Agenda na rzecz Celów Zrównoważonego Rozwoju przyjęta Rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 25 września 2015 r., A/RES/70/1.

koncentruje się na okolicznościach, które bezpośrednio przyczyniły się do zmiany ustawodawstwa, jak również propozycji legislacyjnych będących próbą rozwiązania powstałych nieprawidłowości w zarządzaniu odpadami.

Z tego też względu w pierwszej części omówione zostały regulacje prawnomiędzynarodowe w zakresie transgranicznego przemieszczania odpadów ze szczególnym uwzględnieniem prawa i orzecznictwa UE, regulacji Światowej Organizacji Handlu (WTO); czy Konwencji o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, sporządzonej w Bazylei 22 marca 1989 r.² (konwencja bazylejska). Ponadto przedstawiono również problematykę handlu odpadami w kontekście koncepcji zrównoważonego rozwoju, w tym przyjętej Agendy 2030, oraz tendencji w praktyce międzynarodowej, w tym wprowadzonego zakazu importu odpadów między innymi przez Chiny i Malezję. W drugiej i trzeciej części omówiono problemy występujące w ramach polskiego systemu zarządzania odpadami, jak również poddano ocenie nowelizację ustawy o odpadach³ i niektórych innych ustaw przyjętą 20 lipca 2018 r.⁴ (nowelizacja ustawy).

Artykuł nie podejmuje próby wskazania technicznych rozwiązań w zakresie kształtowania zrównoważonej gospodarki zarządzania odpadami, w tym w zakresie realizacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r.⁵, która stanowi obszar osobnych rozważań⁶. Zważywszy bowiem, że globalne zmiany w zakresie gospodarki i przemieszczania odpadów już dzisiaj mają wpływ

² Konwencja o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, sporządzona w Bazylei 22 marca 1989 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr. 19, poz. 88).

³ Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 797).

⁴ Ustawa z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 1592).

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (OJ L 312 z 22 listopada 2008 r., s. 3-30).

⁶ A. BARCZAK, P. ZIELIŃSKA, *Zrównoważone zarządzanie odpadami komunalnymi oraz sposoby na jego realizację*, [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, red. B. RAKOCZY, K. KARPUS, M. SZALEWSKA, T. WALAS, Toruń 2015, s. 185-198.

na gospodarkę odpadami w Polsce, celem artykułu jest odpowiedź na pytania, w jakim stopniu globalne tendencje wpływają na gospodarkę odpadami w Polsce i czy przyjęte nowelizacje w wystarczającym stopniu (uwzględniając faktyczny stan polskiej gospodarki odpadami) gwarantują Polsce bezpieczeństwo w obszarze gospodarowania odpadami w przeddzień zetknięcia się z intensywnymi zmianami w gospodarce globalnej w tym obszarze.

W artykule zastosowano metodę deskryptywną opisującą charakterystykę globalnej problematyki transgranicznego przemieszczania odpadów oraz zidentyfikowanych wyzwań gospodarki odpadami w Polsce, jak również metodę analizy, w tym analizy aktów prawnych, orzecznictwa i literatury w celu wskazania obszarów, które wymagają dalszych usprawnień i nowelizacji.

2. ODPADY JAKO PRODUKT W ŚWIECIE MIĘDZYNARODOWEGO PRAWA HANDLU, KONCEPCJI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU I PRAKTYKI PAŃSTW

Konwencja bazylejska w art. 2 definiuje transgraniczne przemieszczanie odpadów jako „jakikolwiek przemieszczanie odpadów niebezpiecznych lub innych odpadów z obszarów znajdujących się pod jurysdykcją krajową jednego państwa do obszarów lub przez obszary znajdujące się pod jurysdykcją innego państwa albo do obszarów lub przez obszary nie znajdujące się pod żadną krajową jurysdykcją jakiegokolwiek państwa, pod warunkiem, że w takie przemieszczanie zaangażowane są co najmniej dwa państwa”. Prawne ujęcie transgranicznego przemieszczania odpadów stanowi wykładnię zarówno prawa w zakresie ochrony środowiska, jak i międzynarodowych porozumień w zakresie handlu. Zważywszy, że odpady to rzecz, której posiadacz się pozbywa, zamierza się pozbyć lub do której pozbycia się jest zobowiązany (konwencja bazylejska, art. 2), oznacza, że odpad to rzecz, która utraciła już swoją pierwotną użyteczność, przez co nie stanowi „produktu” (towaru). Przedmiotem handlu są z kolei „produkty”. Dotychczas powszechnie jednak przyjmowano, że ze względu na możliwe dalsze przetworzenie

odpadów można zakwalifikować je jako produkt, a tym samym podlega on regułom wolnego handlu, stanowiącym w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO). Podobna wykładnia stosowana jest również na poziomie unijnym. W wyroku TSUE w sprawie C-2/90⁷ odpady uznano za „produkty” (towary) podlegające swobodzie przepływu towarów, bez względu na zakres czynności jakim mają zostać poddane. Pociąga to za sobą wiele konsekwencji, w tym obowiązek oceny wszelkich form reglamentacji gospodarowania odpadami jako potencjalnie zakazanych ograniczeń w handlu, a jednocześnie możliwość zastosowania testów oceny dopuszczalności stosowania odpowiednich ograniczeń w zakresie ich transgranicznego przemieszczania (art. XX GATT⁸, art. 36 TFUE⁹ i tzw. względy istotne) jako koniecznych w interesie ochrony środowiska¹⁰.

Orzeczenie to jednak zostało wydane na przełomie lat 80. i 90. W tym też okresie znacząco zaostrzono przepisy dotyczące ochrony środowiska w krajach uprzemysłowionych, co doprowadziło do znacznego wzrostu kosztów usuwania odpadów niebezpiecznych. Jednocześnie kryzys zadłużeniowy spowodował, że wiele z państw rozwijających, z niskim poziomem regulacji, zaczęło importować odpady, co niejednokrotnie powodowało negatywne skutki dla środowiska w tych państwach. Debata publiczna doprowadziła do podpisania w 1989 r. konwencji bazylejskiej, w której określono trzy podstawowe cele konwencji: 1) zminimalizowanie wytwarzania odpadów niebezpiecznych pod względem ilości i niebezpieczeństwa; 2) zasadę bliskości, polegającą na wymogu utylizacji odpadów jak najbliżej miejsca ich wytworzenia; 3) ograniczenie ruchu

⁷ Wyrok Trybunału z 9 lipca 1992 r. Komisja Wspólnot Europejskich p. Królestwu Belgii. Uchybienie zobowiązaniom Państwa Członkowskiego. Sprawa C-2/90.

⁸ The General Agreement on Tariffs and Trade zmieniony w 1994 r. rundą urugwajską: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#GATT94 (dostęp 30 października 2020 r.).

⁹ Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (OJ C 326 z 26 października 2012 r., p. 47-390).

¹⁰ K. KARPUS, *Transgraniczne przemieszczanie odpadów w świetle zasady zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Zasada zrównoważonego...*, s. 123-124.

niebezpiecznych odpadów¹¹. Zgodnie z art. 4 konwencji bazylejskiej nie można realizować między innymi eksportu odpadów niebezpiecznych lub innych odpadów do państwa, które w swym ustawodawstwie zabroniły wszelkiego importu, lub gdy strona „ma powód do przeświadczenia, że dane odpady nie będą zagospodarowane w sposób bezpieczny dla środowiska korzystające ze swego prawa do zakazu importu odpadów niebezpiecznych lub innych odpadów” (art. 4 ust. 2 lit. e). Jednocześnie państwo ma prawo do „zapobieżenia importowi odpadów niebezpiecznych i innych odpadów, jeżeli ma powód do przeświadczenia, że dane odpady nie będą zagospodarowane w sposób bezpieczny dla środowiska” (art. 4 ust 2 lit g). Postanowienia konwencji bazylejskiej niewątpliwie pozostają w sprzeczności z zasadą wolnego handlu. W literaturze podnosi się na przykład, że nie jest dopuszczalne usprawiedliwienie na podstawie art. XX lit. b i g GATT ograniczenia eksportu w sytuacji podejrzenia, że odpady nie zostaną zagospodarowane w sposób właściwy. Zakaz ten stanowi bowiem przejaw swoistego „przenoszenia” standardów dotyczących bezpieczeństwa środowiska przez państwo eksportu na inne państwa¹².

Stanowisko to jednak nie odzwierciedla zmiany tendencji i coraz częstszego kwalifikowania gospodarki odpadami przez państwo nie jako elementu międzynarodowego prawa handlu, ale międzynarodowego prawa środowiska. Koncepcja zrównoważonego rozwoju odgrywa też coraz większą rolę dla legislacji UE¹³. Zmiana wykładni częściowo została już uwzględniona w orzecznictwie UE, a zwłaszcza w sprawie C-94/03¹⁴, której przedmiotem było stwierdzenie nieważności decyzji Rady 2003/106/WE¹⁵ dotyczącej zatwierdzenia konwencji rotterdamskiej. Komisja Europejska domagała się, by podstawą prawną przyjęcia aktu

¹¹ J. BAGGS, *International Trade in Hazardous Waste*, «Review of International Economics» 17.1/2009, s. 1-16.

¹² J.H. KNOX, *Judicial Resolution of Conflicts between Trade and the Environment*, «Harvard Environmental Law Review» 1/2004, s. 12.

¹³ M. KENIG-WITKOWSKA, *The Concept of Sustainable Development in the European Union Policy and Law*, «Journal of Comparative Urban Law and Policy» 1/2017, s. 64 i n.

¹⁴ Wyrok Trybunału z 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-94/03: Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Unii Europejskiej.

¹⁵ Decyzja Rady z 25 września 2006 r. nr 2003/106/WE dotycząca zawarcia, w imieniu Wspólnoty Europejskiej, Konwencji rotterdamskiej w sprawie procedury

był art. 133 TWE (wspólna polityka handlowa, obecnie – art. 207 TFUE) w zw. z art. 300 TWE (obecnie – art. 218 TFUE). Rada stała na stanowisku, że konwencja dotyczy polityki ochrony środowiska, a co za tym idzie podstawą prawną powinien być art. 175 TWE (obecnie – art. 192 TFUE) w zw. z art. 300 TWE. Trybunał stwierdził, że przyjęcie konwencji rotterdamskiej powinno zostać oparte na obydwu wskazanych podstawach prawnych. Jeszcze dalej poszedł TSUE w zakresie oceny podstawy prawnej rozporządzenia nr 1013/2006¹⁶, przyjętego między innymi dla wykonania zobowiązań wynikających z konwencji bazylejskiej. Powołując się na procedurę przyjęcia konwencji rotterdamskiej KE postulowała ponowne przyjęcie rozporządzenia w oparciu o dwie podstawy prawne (w tym dotyczące polityki handlowej). W sprawie C-411/06¹⁷ Trybunał wskazał jednak, że cel i elementy składowe zaskarżonego rozporządzenia nr 1013/2006 dotyczące ochrony środowiska należy uznać za główne i dominujące w treści tego aktu. Trybunał wyjaśnił między innymi, że wspólnotowy akt prawny wchodzi bowiem w zakres wyłącznej kompetencji w dziedzinie wspólnej polityki handlowej, ustanowionej w art. 133 WE, wyłącznie w sytuacji, gdy dotyczy konkretnie wymiany międzynarodowej (...), co nie ma, w sposób oczywisty, miejsca w niniejszym przypadku (...) zaskarżone rozporządzenie ma „bowiem na celu nie tyle zdefiniowanie cech, które muszą wykazywać odpady, aby mogły znajdować się w swobodnym obrocie na rynku wewnętrznym lub w ramach wymiany handlowej z państwami trzecimi, ile stworzenie zharmonizowanego systemu procedur, których zastosowanie umożliwi ograniczenie przepływu odpadów w celu zapewnienia ochrony środowiska” (pkt 71-72).

Tendencje zmierzające do kwalifikowania zarządzania gospodarką odpadami w oderwaniu od wolnego handlu, a co za tym idzie prawo do

zgody po uprzednim poinformowaniu w międzynarodowym handlu niektórymi niebezpiecznymi substancjami chemicznymi i pestycydami, (OJ L 299 z 28 października 2006 r., p. 23-25).

¹⁶ Rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (OJ L 190, z 12 lipca 2006 r., p. 1-98).

¹⁷ Wyrok Trybunału (wielka izba) w sprawie C-411/06) z 8 września 2009 r. – Komisja Wspólnot Europejskich p. Parlamentowi Europejskiemu, Radzie Unii Europejskiej.

suwerennej polityki państwa w zakresie gospodarki odpadami, w tym eliminacji procesów zewnętrznych, potencjalnie niekorzystnych dla środowiska, są widoczne również na gruncie regulacji z zakresu prawa środowiska, jak i praktyki państw.

Deklaracja z Rio w sprawie Środowiska i Rozwoju, przyjęta na Szczycie Ziemi odbywającym się w Rio de Janeiro w dniach 3-14 czerwca 1992 r.¹⁸ w przyjętych zasadach wskazywała między innymi na potrzebę zapewnienia, że działalność prowadzona przez poszczególne państwa, nie powoduje zniszczeń środowiska innych państw. Zasada 14 wskazywała, że „państwa powinny efektywnie współdziałać w sprzeciwianiu się i zapobieganiu przemieszczaniu i transferowi do innych państw działalności bądź substancji powodujących poważne zniszczenie dla środowiska lub szkodliwych dla zdrowia ludzkiego”. W przyjętym jako jeden z dokumentów kończących Światowy Szczyt Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu 2002 (Rio+10) „Planie realizacji postanowień podjętych w Johannesburgu”¹⁹ rozwijającym Deklarację z Johannesburga w sprawie zrównoważonego rozwoju, przedstawiono propozycję przyjaznego dla środowiska gospodarowania odpadami. W części Planu odnoszącej się do zmiany niezrównoważonych nawyków konsumpcji i produkcji podkreślono potrzebę ograniczenia ilości odpadów, ich ponowne użycie i recykling (tzw. 3Rs – *reduce, reuse i recycle*). Problematyka transgranicznego przemieszczania odpadów została jednak umiejscowiona w Planie w zakresie problemu przemieszczania substancji chemicznych; zwrócono między innymi uwagę na potrzebę zwiększania świadomości w tym zakresie, jak i przestrzegania norm prawa międzynarodowego, w tym konwencji bazylejskiej. W deklaracji Rio+20²⁰, przyjętej 20-22 czerwca 2012 r., potwierdzono znaczenie rozwoju zarządzania odpadami poprzez zastosowanie tzw. 3R (pkt 135). Podkreślono też potrzebę zapewnienia do 2020 r. zrównoważonego gospodarowania

¹⁸ Rio Declaration on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, A/CONF.151/26.

¹⁹ Report of the World Summit on Sustainable Development Johannesburg, South Africa, 26 August - 4 September 2002, UN A/CONF.199/20.

²⁰ Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2012, The future we want, A/RES/66/288.

(*sound management*, pkt 213-215) substancjami chemicznymi w trakcie wszystkich faz produkcji i obrotu oraz zaproponowano wdrażanie koncepcji SAICM – strategicznego podejścia do międzynarodowego gospodarowania substancjami chemicznymi (Strategic Approach to International Chemicals Management). Pomimo znacznie rozbudowanej części poświęconej zrównoważonemu gospodarowaniu odpadami, w deklaracji podkreślono również znaczący wkład w zakresie zrównoważonego rozwoju wielostronnych porozumień dotyczących handlu odpadami i umów środowiskowych (pkt 89, 216).

Zupełnie odmienne podejście do kwestii zarządzania odpadami ma przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 25 września 2015 r. Agenda 2030, która określa 17 celów zrównoważonego rozwoju oraz związanych z nimi 169 zadań, które mają zostać osiągnięte przez wszystkie państwa do 2030 r. Zwracając uwagę na problem gospodarowania odpadami, Agenda 2030 w pkt 34 wskazuje na potrzebę współpracy z lokalnymi władzami i społecznościami, aby odnawiać i planować miasta i osiedla ludzkie. Agenda 2030 zwraca również uwagę na potrzebę ograniczenia negatywnych skutków urbanizacji i stosowania substancji chemicznych, między innymi „poprzez bezpieczne i przyjazne dla środowiska zarządzanie chemikaliami, ograniczenie wytwarzania odpadów, ich recykling oraz bardziej efektywne wykorzystanie wody i energii”. Założenie zostało odzwierciedlone w celu 11 dotyczącym miast, poprzez zobowiązanie, by do 2030 r. zmniejszyć wskaźnik *per capita* niekorzystnego oddziaływania miast na środowisko, zwracając szczególną uwagę „na jakość powietrza oraz gospodarkę odpadami komunalnymi i innymi rodzajami odpadów”. W celu 12, poświęconym konsumpcji, zobowiązano państwa do zapewnienia przyjaznego środowiska zarządzania chemikaliami i wszystkimi rodzajami odpadów podczas ich całego cyklu życia (12.4) oraz by istotnie obniżyć poziom wytwarzania odpadów poprzez zapobieganie, redukcję, recykling i ponowne użycie (12.5). Problem odpadów został również uwzględniony w celu 6, dotyczącym wody, w którym zobowiązano państwa, by „poprawić jakość wód poprzez zmniejszenie zanieczyszczeń, likwidowanie wysypisk śmieci, ograniczenie stosowania szkodliwych substancji chemicznych i innych niebezpiecznych materiałów. Zmniejszyć o połowę ilość nieoczyszczonych ścieków oraz

znacząco podnieść poziom recyklingu i bezpiecznego ponownego wykorzystania materiałów w skali globalnej” (6.3). W celu 14, dotyczącym ochrony mórz, zobowiązano również państwa, by zmniejszyć poziom wszelkich zanieczyszczeń morza, w tym powstałych w wyniku zrzucania do mórz odpadów (14.1).

Warto zauważyć, że w Agendzie 2030 w żaden sposób nie odniesiono się do transgranicznego przemieszczania odpadów, ich eksportu czy importu. Stanowi to rozwiązanie odmienne od tego, które było przyjmowane we wcześniejszych dokumentach, a jednocześnie wydaje się naturalną konsekwencją kształtującego się na przestrzeni ostatnich 20 lat trendów. Nieuwzględnienie wymienionej wyżej konwencji w Agendzie 2030 wydaje się bowiem nieprzypadkowe. Nie da się nie zauważyć, że jedynym sposobem wymuszenia na państwie wprowadzenia efektywnych rozwiązań w zakresie zrównoważonego zagospodarowania odpadami, w tym przestawienie gospodarki na gospodarkę o obiegu zamkniętym, jest zmuszenie go do utylizacji wyprodukowanych na jego terytorium odpadów. Jednocześnie wszelkie formy „współpracy” międzynarodowej w zakresie transgranicznego przemieszczania odpadów niejednokrotnie przyczyniają się do powstawania wielu nadużyć.

Niewątpliwym przykładem nowego spojrzenia na problem transgranicznego przepływu odpadów, w kontekście wewnętrznej polityki zrównoważonego rozwoju, stają się Chiny. Działania Chin, które przez lata nie tylko były największym importerem odpadów, lecz także teoretycznie beneficjentem gospodarki odpadami, pokazują, że korzyści płynące z gospodarki odpadami, a zwłaszcza handlu, są ograniczone. Przez dziesięciolecia Chiny były jednym z głównych miejsc docelowych odpadów stałych z całego świata, a szczególnie z krajów rozwiniętych. W 2016 r. do Chin trafiło 40% z ponad 15 milionów ton metrycznych (MMT) odpadów tworzyw sztucznych, 16 MMT makulatury i 2 MMT zużytych materiałów tekstylnych, które stanowiły globalny eksport odpadów²¹. W ciągu 25 lat Chiny przyjęły około 45% nieprzemysłowych

²¹ S. QU, Y. GUO, Z. MA, W. CHEN, I. LIU, G. LIU, Y. WANG, M. XU, *Implications of China's foreign waste ban on the global circular economy*, «Resources, Conservation & Recycling» 144/2019, s. 252-255.

odpadów z tworzyw sztucznych wytworzonych na całym świecie²². Są to jednak dane niepełne. Kontrowersje związane z importem odpadów spowodowały, że w lipcu 2017 r. Chiny ogłosiły kompleksowy plan zakazu importu niektórych odpadów²³, w tym wydano szczegółowe przepisy zakazujące importu 24 rodzajów odpadów stałych w czterech kategoriach, w tym tworzyw sztucznych, niesortowanej makulatury, zużytych materiałów tekstylnych. W kolejnych latach (2018 i 2019) zakazano importu takich odpadów, jak złom metali, złom statków, skompresowane kawałki złomu samochodowego, odpady tworzyw sztucznych z przemysłu, odpady drzewne. Przewidziane są też dalsze prace nad zaostreniem przepisów importowych²⁴.

Działania Chin są tym bardziej zaskakujące, że chińska gospodarka niewątpliwie czerpała korzyści z importu odpadów. Zakaz importu odpadów nie był jednak decyzją nagłą. Już wcześniej (od 2006 r.) Chiny nakładały tymczasowe ograniczenia na import odpadów, takie jak „Green Fence” i „Border-Gate Sword”. W latach 2013-2014 władze zlokalizowały 312 przypadków przemytu odpadów, które stanowiły łącznie około 1,43 mln ton (Mt) odpadów. W 2017 r. władze Chin skontrolowały w ciągu miesiąca 1792 podmioty zajmujące się importem odpadów, w których stwierdzono wiele nieprawidłowości²⁵. Niewątpliwie zatem Chiny skorzystały z prawa konwencji bazylejskiej, zgodnie z którym państwo ma prawo do zapobieżenia importowi odpadów, jeżeli ma powód do przeświadczenia, że dane odpady nie będą zagospodarowane w sposób bezpieczny dla środowiska” (art. 4 ust. 2 lit. g). Po wprowadzeniu nowych regulacji odnotowano między innymi spadek o 99% odpadów plastikowych. Już w pierwszym półroczu 2018 r. wzrost importu odnotowały państwa sąsiadujące, w tym na przykład import tajlandzkich

²² Q. HUANG, G. CHEN, Y. WANG, S. CHEN, L. XU, R. WANG, *Modelling the global impact of China's ban on plastic waste imports*, «Resources, Conservation & Recycling» 154/2020, s. 2.

²³ Implementation Plan on Banning Entry of Foreign Garbage and Reforming the Administrative System of Solid Waste Importation, China's State Council, 27 lipca 2017.

²⁴ S. QU, Y. GUO, Z. MA, W. CHEN, I. LIU, G. LIU, Y. WANG, M. XU, *op. cit.*, s. 253.

²⁵ Q. HUANG, G. CHEN, Y. WANG, S. CHEN, L. XU, R. WANG, *op. cit.*, s. 2.

odpadów z tworzyw sztucznych wzrósł o 640%, a Maleszja doświadczyła wzrostu na poziomie 273%. Nagły napływ odpadów spowodował natychmiastowe negatywne skutki dla środowiska. Z tego też względu od 1 kwietnia 2019 r. kraje azjatyckie, w tym Maleszja, Filipiny, Indonezja, Kambodża i Sri Lanka, zaczęły wysyłać nielegalnie importowane i błędnie oznakowane odpady z powrotem do krajów zachodnich. Tajlandia oraz Wietnam wydały tymczasowe zakazy importu wszystkich odpadów z tworzyw sztucznych w czerwcu 2018 r. Maleszja zaś cofnęła zatwierdzone zezwolenia na przywóz odpadów z tworzyw sztucznych i wprowadziła zbliżone do chińskich obostrzenia²⁶.

Przykład Chin i państw azjatyckich pokazuje, że współcześnie praktycznie nie istnieje handel odpadami, który by nie stanowił zagrożenia dla środowiska. Kontrole importowanych odpadów zawsze będą miały ograniczony zakres, a to oznacza, że w każdej sytuacji, w której państwo jest „konkurencyjne”, ze względu na zaniżone normy, standardy, opłaty, itp., zawsze będzie też narażone na działania związane z nielegalnym importem (w tym na przykład związane z nielegalnym transportem, mieszaniem różnych rodzajów odpadów, niewłaściwej kwalifikacji odpadów niebezpiecznych, jako bezpieczne, itp.²⁷ i jego skutkami). Niesłuszna zatem wydaje się krytyka linii orzeczniczej TSUE, i zakwalifikowanie podstawy prawnej wydania rozporządzenia nr 1013/2006 tylko do podstawy „środowiskowej”, powołując się na zaburzenie wysiłków „budowania i rozwijania spójnego międzynarodowego systemu kontroli bezpieczeństwa transgranicznego przemieszczania odpadów” i potrzeby konsekwentnego „traktowania obrotu odpadami objętego konwencją bazylejską jako obrotu „produktami” zarówno w systemie GATT/WTO, jak i w ramach unijnego wspólnego rynku”²⁸. Gospodarka odpadami niezaprzeczalnie stanowi problem ochrony środowiska. Oznacza to, że to regulacje w zakresie ochrony środowiska powinny mieć pierwszeństwo

²⁶ C. WANG, L. ZHAO, M.K. LIM, W. CHEN, J. SUTHERLAND, *Structure of the global plastic waste trade network and the impact of China's*, «Resources, Conservation & Recycling» 153/2020, s. 9.

²⁷ S. BERNARD, *North-south trade in reusable goods: Green design meets illegal shipments of waste*, «Journal of Environmental Economics and Management» 69/2015, s. 23.

²⁸ K. KARPUS, *op. cit.*, s. 130.

przed tymi dotyczącymi handlu międzynarodowego. Zważywszy zaś na impas funkcjonowania WTO, w tym przede wszystkim ze względu na podważanie sprawiedliwości zasady wolnego handlu przez państwa rozwijające, w tym między innymi ze względów środowiskowych, niezbędną wydaje się reforma systemu WTO, uwzględniająca zmiany, w tym ukształtowanie się koncepcji zrównoważonego rozwoju i potrzeby zarówno państw rozwiniętych, najczęściej czerpiących korzyści z eksportu, z potrzebami państw rozwijających się. Wszelkiego zaś rodzaju ograniczenia w zakresie handlu międzynarodowego odpadami, w tym wprowadzony przez Chiny zakaz importu odpadów, nawet jeśli mogą budzić wątpliwości w zakresie zgodności tych rozwiązań z zobowiązaniami w obszarze prawa handlu międzynarodowego, wydają się całkowicie zgodne z kierunkiem wskazanym przez społeczność międzynarodową, zarówno w prawie ochrony środowiska, jak i Agendzie 2030.

3. GOSPODARKA ODPADAMI W POLSCE (PRAKTYKA V. NOWELIZACJA USTAWY – ZAŁOŻENIA, WPROWADZONE ZMIANY, OCENA)

W zakresie gospodarki odpadami w ramach prawa UE obowiązuje szereg aktów prawnych²⁹, które Polska na od 2004 r. implementowała do swojego prawodawstwa³⁰. Podstawowym aktem prawnym regulującym zasady gospodarki odpadami w UE pozostaje jednak dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy. Gospodarowanie odpadami według dyrektywy odpadowej z 2008 r. powinno być realizowane przy zastosowaniu: 1) zasady ochrony zdrowia i życia ludzi oraz przestrzegania wymagań ochrony środowiska; 2) zasady przestrzegania hierarchii sposobów postępowania z odpadami; 3) zasady bliskości;

²⁹ M. KENIG-WITKOWSKA, *Prawo środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 183-216; E. ZĘBEK, *Zasady gospodarki odpadami w ujęciu prawnym i środowiskowym*, Olsztyn 2018, s. 30-41.

³⁰ J. CIECHANOWICZ-MCLEAN, P. MIERZEJEWSKI, *Aspekty prawne gospodarowania odpadami ze statków*, «Prawo Morskie» 21/2005, s. 297-301.

4) zasady „zanieczyszczający płaci” połączonej z zasadą rozszerzonej odpowiedzialności producenta oraz 5) zasady odpowiedzialności posiadacza za zgodne z prawem zagospodarowanie odpadów³¹. W prawodawstwie polskim obecnie obowiązujące regulacje prawne w zakresie gospodarki odpadami zostały implementowane z dyrektywy odpadowej z 2008 r. do ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach, która weszła w życie 23 stycznia 2013 r., a na przełomie lat 2018 i 2019, wskutek pojawiających się nadużyć, i praktyki pozostającej ewidentnie w sprzeczności obowiązujących zasad, gruntownie zmienionej³².

W 2018 r. w Polsce wytworzono 128 mln ton odpadów, z czego 9,8% stanowiły odpady komunalne (12 mln ton). Ilość wytworzonych odpadów (z wyłączeniem odpadów komunalnych) od 2000 r. kształtowała się w granicach 110-130 mln ton³³. Pomimo wzrostu konsumpcji nie odnotowano w Polsce znaczącego wzrostu ilości odpadów komunalnych. Ponadto, wskaźnik odpadów komunalnych na jednego mieszkańca w Polsce jest jednym z najniższych w Unii Europejskiej³⁴. Wydaje się zatem, że Polska nie powinna mieć problemów z gospodarką odpadami. Niemniej jednak polski system zarządzania odpadami zmaga się z wieloma problemami. Jak zauważono w uzasadnieniu do nowelizacji ustawy odpady często są na przykład porzucane. Tylko w ostatnich latach odnotowano około 130 przypadków porzucenia odpadów. Przykładem skali zjawiska mogą być Siemianowice Śląskie, gdzie w jednym z prywatnych magazynów umieszczono ponad 3 tys. ton płynnych i niebezpiecznych odpadów³⁵. Tylko w 2018 r. zlikwidowano ponad

³¹ M. GÓRSKI, *Nowe regulacje prawne w zakresie postępowania z odpadami – nowa ustawa o odpadach*, [w:] *Zarządzanie gospodarką odpadami nowe regulacje prawne*, red. Z. GRABOWSKI, Poznań 2012, s. 67.

³² W. RADECKI, D. DANECKA, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 31-61.

³³ GUS, *Analizy Statystyczne, Ochrona środowiska*, Warszawa 2019, s. 150.

³⁴ *Ibidem*, s. 13 i 157.

³⁵ O. KRZYŻYK, *Siemianowice Śląskie: prawie 27 milionów dofinansowania na walkę z niebezpiecznymi odpadami podrzucanymi na teren miasta*, «Dziennik Zachodni» z 8 października 2019 r., <https://dziennikzachodni.pl/siemianowice-slaskie-prawie-27-milionow-dofinansowania-na-walke-z-niebezpiecznymi-odpadami-podrzucanymi-na-teren-miasta/ar/c1-14480927> (dostęp 30 października 2020 r.).

10 tys. nielegalnych wysypisk śmieci³⁶. Znaczna część zanieczyszczeń trafia do gleby, a składowiska odpadów stanowią jedno z najpoważniejszych źródeł zanieczyszczeń gleb w Polsce³⁷. Coraz częściej ma miejsce również palenie odpadów. Jeszcze w 2012 r. w Polsce odnotowywano 75 pożarów wysypisk śmieci rocznie. W 2013 r. było ich już 82, w 2014 r. – 88, w 2015 r. – 126, w 2016 r. – 117, w 2017 r. – 132, w 2018 r. – już 243.³⁸ W 2019 liczba pożarów nieco spadła i wyniosła 177³⁹. Koszty gaszenia pożarów mogą wynosić od kilkudziesięciu do nawet miliona złotych. Bywają bowiem wysypiska, których powierzchnia liczona jest w hektarach, a wysokość odpadów sięga nawet 6 metrów. Wielokrotnie nie są to odpady komunalne. W sumie, tylko do końca 2016 r. na polskich składowiskach zgromadzonych zostało 1710,6 mln ton odpadów innych niż komunalne, których niejednokrotnie składowanie skutkuje emisją zanieczyszczeń do wody, gleby i atmosfery⁴⁰. Ponadto, są przypadki, w których jedno wysypisko płonie kilka razy do roku, zaś z firmą odpowiedzialną za składowanie odpadów „nie ma kontaktu”⁴¹. Zazwyczaj w takich sytuacjach kwota wywiezienia odpadów i ich neutralizacji znacząco wykracza poza możliwości finansowe gminy.

By ograniczyć liczby pożarów, jak również niewłaściwe przetwarzanie odpadów w nowelizacji ustawy z 20 lipca 2018 r. zwiększono kompetencje komendantów Państwowej Straży Pożarnej i Inspekcji Ochrony Środowiska. Umożliwiono zarówno inspektorom, jak i Straży Pożarnej sprawdzenie obiektów budowlanych, miejsc magazynowania odpadów, czy każdej instalacji, czyli między innymi urzędzeń i budowli, których wykorzystywanie może powodować emisję, a więc wprowadzanie do powietrza, wody, gleby lub ziemi (bezpośrednio lub pośrednio) substancji

³⁶ GUS, *Analizy...*, s. 159.

³⁷ GIOŚ, *Stan środowiska w Polsce*, Warszawa 2018, s. 173.

³⁸ GUS, *Ochrona Środowiska*, Warszawa 2019, s. 160.

³⁹ GUS, *Ochrona Środowiska*, Warszawa 2020, s. 161.

⁴⁰ GIOŚ, *Stan ...*, s. 21.

⁴¹ M. DANIELEWICZ, *Pyszczą wciąż płonie. Kiedy wysypisko odpadów zostanie usunięte?*, «Głos Wielkopolski», z 13 września 2019 r., <https://plus.gloswielkopolski.pl/pyszaca-wciaz-plonie-kiedy-wysypisko-odpadow-zostanie-usuniete/ar/c1-14417789> (dostęp 30 października 2020 r.).

lub energii. Ponadto rozszerzono zakres kompetencji Inspektorów Ochrony Środowiska, w tym umożliwiono inspektorom wchodzenie na posesje w celu przeprowadzenia kontroli, bez konieczności wysyłania wcześniejszych (z siedmiodniowym wyprzedzeniem) zawiadomień. W ten sposób kontrolerzy mogą zapoznać się ze stanem faktycznym (a nie przygotowanym na potrzeby kontroli) kontrolowanego obiektu.

Ponadto skrócono z trzech lat do roku okres możliwego magazynowania odpadów oraz limity w zakresie maksymalnej składowanej masy odpadów. By uzyskać zgodę na zbieranie lub przetwarzanie odpadów wnioskodawca zobowiązany jest też dołączyć zaświadczenie o niekaralności. Ponadto do obu wniosków wymagane będzie dołączenie dokumentu potwierdzającego ustanowienie zabezpieczenia ewentualnych roszczeń (i utrzymania ustanowionego zabezpieczenia roszczeń przez okres obowiązywania zezwolenia). Ponadto posiadacz odpadów został zobowiązany do prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania odpadów, w którym magazynowane lub składowane są odpady.

Jednocześnie, celowe podpalenie jest traktowane jako przestępstwo w myśl art. 163 § 1 kodeksu karnego, co oznacza, że takie działanie może zaowocować karą pozbawienia wolności od roku do nawet 10 lat. Jeśli zaś podpalenie jest nieumyślnym działaniem, wówczas kara wynosi od trzech miesięcy do pięciu lat pozbawienia wolności.

Wyzwaniem pozostają też procedury postępowania. Jak wskazano w uzasadnieniu do nowelizacji ustawy, w latach 2013–2017 organy administracji wszczęły 5236 postępowań mających na celu przymuszenie podmiotów odpowiedzialnych za nielegalne zgromadzenie odpadów do ich usunięcia. Stosunkowo niewielki procent (5,8%) spraw dotyczył interwencji starostów i marszałków województw w zakresie usuwania odpadów zgromadzonych w wyniku prowadzonej działalności uregulowanej decyzją administracyjną z zakresu gospodarki odpadami. Większość spraw (94,2%) dotyczyła postępowań mających na celu usuwanie odpadów przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, w tym na przykład polegających na likwidacji, tzw. dzikich wysypisk. Ponadto organy administracji w latach 2013–2017 wszczęły 308 postępowań mających na celu przeprowadzenie wykonania zastępczego

w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym, których koszt wyniósł 12 348 705,81 zł. Po pożarach z 2018 r., w 2019 r., na mocy nowych uprawnień, strażacy zwiększyli liczbę kontroli i tylko do września 2019 skontrolowali niemal 2,7 tys. obiektów, w których są składowane odpady. W przypadku $\frac{2}{3}$ składowisk śmieci (ok 1,8 tys.) stwierdzono nieprawidłowości⁴². Pomimo że obowiązujące przepisy przewidują wiele sankcji w zakresie odpowiedzialności karnej, cywilnej czy administracyjnej⁴³, odnotowywana jest bardzo słaba skuteczność ich egzekucji. Zwiększeniu efektywności egzekucji ma pomóc wymóg wprowadzonego w ustawie nowelizującej obowiązku posiadania prawa własności lub innej formy prawa do użytkowania nieruchomości, na której ma mieć miejsce przetwarzanie odpadów. Ponadto, zgodnie ze znowelizowaną ustawą Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska ma prawo wstrzymania działalności podmiotu w przypadku stwierdzenia w trakcie kolejnych kontroli ponownych naruszeń ustawy. Nie wydaje się jednak, by takie rozwiązanie było wystarczające, zwłaszcza zważywszy na przyczynę jego wprowadzenia. Jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy, bardzo często ma miejsce zbieranie odpadów celem ich przetworzenia lub przekazania kolejnemu posiadaczowi. Prowadzi to do porzucenia odpadów i wykreślenia działalności z CEIDG lub KRS i uniemożliwia nałożenie kar. Tym samym istnieje małe prawdopodobieństwo, że dany podmiot będzie kontynuował działalność po pierwszej, negatywnej kontroli. Wprowadzono co prawda również przepisy umożliwiające właściwemu organowi prawo do odmowy wydania zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów, podmiotowi, który został jednak aż trzykrotnie ukarany za naruszenie przepisów ustawy o odpadach. Kompetencja ta wydaje się dalece nie wystarczająca, tym bardziej zważywszy na długość postępowań, co w praktyce oznacza, że osoba dopuszczająca się nieprawidłowości, może latami prowadzić swoją działalność.

⁴² Polsat News, *Skontrolowali składowiska śmieci. Nieprawidłowości na 2/3 z nich*, 26 listopad 2019, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2019-11-26/skontrolowali-skladowiska-smieci-nieprawidlowosci-na-23-z-nich> (dostęp 30 października 2020 r.).

⁴³ J. JERZMAŃSKI, W. RADECKI, *Ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. Komentarz*, «Lex» 2014.

Liczba pożarów wysypisk w 2019 r. spadła, choć nie znacznie. W chwili opracowywania artykułu nie było jeszcze pełnych danych za rok 2020. W połowie roku 2020 odnotowano jednak 88 pożarów, zaś eksperci wskazywali, że obserwowana jest pozytywna tendencja. Zwrócono jednak uwagę, że temat ten nie był przedmiotem tak aktywnego zaangażowania ze strony mediów, jak w latach poprzednich⁴⁴. Biorąc bowiem pod uwagę sytuację wynikającą z pandemii COVID 19, rok 2020 może nie dać pełnego obrazu sytuacji. Pomimo że trudno jednoznacznie ocenić skuteczność wprowadzonych przepisów, i jak pokazuje praktyka proces ten jest niezwykle długotrwały, wydaje się, że Polska jest w stanie usprawnić gospodarkę odpadami. Wyzwaniem może być jednak rozwijający się import, w tym nielegalne sprowadzania odpadów do Polski.

4. MIĘDZYKRAJOWE PRZEMIESZCZANIE ODPADÓW – IMPORT ODPADÓW DO POLSKI (PRAKTYKA V. NOWELIZACJA USTAWY – ZAŁOŻENIA, WPROWADZONE ZMIANY, OCENA)

Pomimo trudnej sytuacji w zakresie gospodarowania odpadami w Polsce w ostatnich latach z wielokrotnością import odpadów do Polski. Rok 2018 był dotychczas rekordowy pod względem importu odpadów. Główny Inspektor Ochrony Środowiska (GIOŚ) wydał wówczas 202 pozwolenia na przywóz odpadów do Polski z zagranicy, na 1 179 tys. ton (w tym 189 zezwoleń na przywóz z państw UE oraz 13 zezwoleń na przywóz spoza Unii Europejskiej). Oznacza to wzrost ilości odpadów przywiezionych do Polski o 79% względem roku poprzedniego.⁴⁵ Tylko w 2018 roku sprowadzono do Polski 434,4 tys. ton odpadów, w tym głównie z Niemiec (57 %), ale również z Wielkiej Brytanii i Szwecji. Bardzo często dochodzi też do nielegalnego przywozu odpadów. Zezwolenia, którymi podpierają się kontrolowani kierowcy są na ogół

⁴⁴ K. MODZELEWSKA, *Pożary odpadów coraz rzadsze. Lewy biznes śmieciowy ubity przez przepisy*, «WP Tech» z 23 lipca 2020, <https://tech.wp.pl/pozary-odpadow-coraz-rzadsze-lewy-biznes-smieciowy-ubity-przez-przepisy-6535173434828417a?c=336&sr01=f1e4> (dostęp 15 stycznia 2021 r.).

⁴⁵ GUS, *Analizy...*, s. 163.

legalne i jedynie bardzo dokładna kontrola ładunku może wykazać, że przewożone są niedozwolone odpady⁴⁶.

W ustawie nowelizującej wprowadzono też zmiany do ustawy z 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów⁴⁷, w tym wprowadzono obowiązek wystąpienia z wnioskiem do komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej o przedstawienie informacji dotyczącej funkcjonowania instalacji odbiorcy odpadów przed wydaniem zezwolenia na przywóz odpadów do Polski. Wprowadzono też wiele wymogów dotyczących przedstawienia informacji na temat ilości i sposobu zagospodarowania odpadów co ma na celu zwiększenie skuteczności wykrywania nieprawidłowości, a w przyszłości dać podstawy pozwalające Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska na zgłoszenie ewentualnego sprzeciwu wobec przywozu odpadów do Polski opartego na jednej z przesłanek wymienionych w art. 12 rozporządzenia 1013/2006. W ustawie wprowadzono też całkowity zakaz przywozu do kraju odpadów w celu unieszkodliwiania, dodatkowo na etapie projektu ustawy sugerowano wprowadzenie całkowitego zakazu przywozu do Polski odpadów komunalnych oraz odpadów powstających z przetwarzania odpadów komunalnych. Ostatecznie jednak art. 11b ustawy, uzyskał następujące brzmienie: „Zakazuje się przywozu na teren kraju zmieszanych odpadów komunalnych i odpadów pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych, z wyłączeniem odpadów zebranych selektywnie przeznaczonych do recyklingu.” Wydaje się zatem, że przepis ten nie będzie miał żadnego zastosowania, gdyż w jaki sposób nawet w trakcie kontroli udowodnić, że przewożone odpady nie były „zebrane selektywnie”.

⁴⁶ D. CHUDOBA, *Zrobili sobie z Polski wielkie wysypisko. Te kraje zwożą do nas śmieci na potęgę*, «Dziennik Zachodni» z 30 września 2019 r., <https://dziennikzachodni.pl/zrobili-sobie-z-polski-wielkie-wysypisko-te-kraje-zwoza-do-nas-smieci-na-potege/ar/c11-13243145> (dostęp 30 października 2020 r.).

⁴⁷ Ustawa z 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1792).

Nowelizacja nadała również nowe uprawnienia Policji, w ramach ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁴⁸ oraz ustawy z 6 września 2001 r, o transporcie drogowym,⁴⁹ które mają umożliwić lepszą kontrolę transportu odpadów, w tym wprowadzając kary wysokości 10 tys. zł za wszystkie nieprawidłowości związane w transportem, w tym na przykład „wykonywanie przewozu drogowego przez transportującego odpady bez dokumentu potwierdzającego rodzaj transportowanych odpadów”, czy „wykonywanie przewozu drogowego odpadów przez transportującego odpady w sposób niezabezpieczający przed przemieszczaniem i przewracaniem się pojemników lub worków”. Pozostaje pytanie, czy kara w wysokości 10 tys. zł za przewóz odpadów bez właściwej dokumentacji ma odstraszyć, czy zachęcić do nielegalnego przywozu odpadów do Polski. W nowelizacji ustawy co prawda podniesiono dziesięciokrotnie (z 1400 do 14 000 zł) opłatę za wydanie zezwolenia na wielokrotne przemieszczenie odpadów, ale warto tę stawkę porównać do na przykład obowiązujących w Wielkiej Brytanii (UK), tj. 24 000 GBP za wielokrotny import odpadów, do której należy dodać kwotę zabezpieczenia finansowego umożliwiającego transport, przetworzenie i przechowywanie odpadów przez okres 90 dni⁵⁰. Należałoby zatem rozważyć znaczące podniesienie opłaty za zgodę na import odpadów, tak by była na poziomie innych państw UE.

5. PODSUMOWANIE

Polska niewątpliwie zmagą się z wieloma trudnościami w zakresie gospodarki odpadami. Nie jest to jednak spowodowane wzrostem wolumenu wytwarzanych w Polsce odpadów, który pozostał w zasadzie niezmienny na przestrzeni ostatnich lat i jest prawie najniższy wśród

⁴⁸ Ustawa z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 450).

⁴⁹ Ustawa z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2140).

⁵⁰ UK Gov, *Guidance Waste: import and export*, 2018, <https://www.gov.uk/guidance/importing-and-exporting-waste> (dostęp 30 października 2020 r.).

państw UE. Dodatkowo, nie da się nie dostrzegać, że decyzja władz Chin, jak i pozostałych państw azjatyckich, dotycząca zakazu importu odpadów może mieć znaczący wpływ nie tylko na globalny system gospodarowania odpadami, lecz także system polski. Już dziś przewiduje się, że między innymi, w państwach, które nadal zezwalają na import odpadów zakazanych przez Chiny, najprawdopodobniej nastąpi gwałtowny wzrost w branży recyklingu⁵¹. Głównymi europejskimi eksporterami odpadów do Chin dotychczas były Wielka Brytania oraz Niemcy. W ostatnich latach odnotowano znaczący wzrost importu odpadów z tych państw do Polski, ale przede wszystkim, nie do końca monitorowany i raportowany wzrost nielegalnego sprowadzania odpadów na terytorium Polski⁵². Proces ten będzie najprawdopodobniej się pogłębiał. Nie wydaje się jednak, że wzrost importu odpadów wynika „ze wzrostu popytu na surowiec” i jest to „pozytywny parametr gospodarczy” jak stwierdził Główny Inspektor Ochrony Środowiska⁵³. Zważywszy, że państwo (Chiny) importujące około 50% wytworzonych na świecie odpadów z tworzyw sztucznych, zakazało ich importu, zwiększony import odpadów w Polsce, nie wynika ze wzrostu popytu, ale podaży, która jest wynikiem niemalże globalnego trzęsienia ziemi w branży recyklingu. Wydaje się zatem, że globalne czynniki powinny zostać uwzględnione w dalszej, niezbędnej nowelizacji polskich ustaw dotyczących gospodarowania odpadów.

Dotychczasowe zmiany wydają się zmianami w dobrym kierunku. Niemniej wyjątkowa sytuacja międzynarodowa powinna wzbudzić czujność polskich organów i w sytuacji dalszego wzrostu importu, nieprawidłowości w zakresie gospodarowania odpadami, nie mówiąc już o kolejnych pożarach czy praktykach porzucania odpadów, zważywszy

⁵¹ S. QU, Y. GUO, Z. MA, W. CHEN, I. LIU, G. LIU, Y. WANG, M. XU, *op cit.*, s. 254.

⁵² L. BYRDY, *Problemy z odpadami w 2020 r. – przegląd*, «Świat oze» z 4 stycznia 2021 r., https://swiatoze.pl/problemy-z-odpadami-w-2020-roku-przeglad/#Nielegalne_transports_odpadow (dostęp 14 stycznia 2021 r.).

⁵³ P. CISZAK, *Polska śmietnikiem Europy. Sprowadzamy coraz więcej odpadów*, «Money» z 9 sierpnia 2019 r., <https://www.money.pl/gospodarka/polska-smietnikiem-europy-sprowadzamy-coraz-wiecej-odpadow-6411696979236481a.html> (dostęp 30 października 2020 r.).

na trudności w zakresie kontroli spowodowane wolnościami rynku UE, należałoby rozważyć wprowadzenie bardzo zaostrzonych standardów. W zakresie wniosków *de lege ferenda*, niezbędne wydaje się podniesienie opłaty za wydanie zezwolenia na wielokrotne przemieszczenia odpadów i zrównanie jej ze średnią państw europejskich. Należałoby również, zgodnie z pierwotnym założeniem ustawy zakazać importu odpadów komunalnych. Co więcej, warte rozważenia jest bardziej szczegółowe podejście do ograniczenia importu poszczególnych kategorii odpadów lub wprowadzenie różnych procedur i kosztów czy zabezpieczeń w zależności od rodzaju odpadów, które miałyby zostać sprowadzone na terytorium Polski. Dalszego usprawnienia wymaga funkcjonujący od 24 stycznia 2018 r. „Rejestr podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami”. Przepisy ustawy o odpadach w zakresie na przykład, możliwości wykreślenia podmiotu z ww. rejestru nie wydają się być wystarczająco klarowne (na przykład w sytuacji bliżej nieokreślonego „stwierdzenia rażącej nieprawidłowości” wynikających ze stosowania wskazanych ustaw) i niewątpliwie wymagają doprecyzowania. Przewidziane kary również nadal nie wydają się współmierne w stosunku do potencjalnego zysku.

Dalszej reformy wymagają również przepisy proceduralne, których szybkość i skuteczność egzekucji powinna być gwarantem skuteczności walki z nielegalnymi działaniami w zakresie obrotu i gospodarowania odpadami. Zaostrzeniu powinny również ulec przepisy uprawniające Wojewódzkich Inspektorów Ochrony Środowiska do wstrzymania działalności podmiotu. Zmiany powinny też uwzględniać możliwości wykorzystania nowoczesnych technologii, zarówno na poziomie bieżącej i stałej kontroli (w tym na przykład coraz częściej wykorzystywanych dronów), jak i w zakresie ewidencji odpadów i działań podmiotów.

Brak skutecznych procedur i efektywnych rozwiązań, pozwalających na bezpieczne dla zdrowia obywateli gospodarowanie odpadami, powinien stanowić argument wskazujący na potrzebę rozważenia znacznego ograniczenia importu odpadów, a nawet (jako decyzję ostateczną) skorzystania z prawa, jakie daje konwencja bazylejska i częściowe lub całkowite zakazanie importu odpadów. Trudne bowiem może się okazać wprowadzenie wymaganej przez prawo UE czy też Agendę 2030

gospodarki o obiegu zamkniętym w sytuacji, gdy znaczna część funduszy przeznaczonych na zarządzanie odpadami będzie przeznaczona na walkę z negatywnymi praktykami, wynikającymi z nielegalnych praktyk w obszarze transgranicznego przemieszczania odpadów. Jednocześnie wydaje się, że w dłuższej perspektywie inwestycje i wsparcie dla rozwiązań umożliwiających rozwój gospodarki o obiegu zamkniętym będą korzystne zarówno dla rozwoju branży recyklingu, jak i mieszkańców oraz środowiska naturalnego.

OGRANICZENIE TRANSGRANICZNEGO PRZEMIESZCZANIA ODPADÓW
– PERSPEKTYWA PRAWNOMIĘDZYNARODOWA W ODNIESIENIU DO
POLSKIEGO PRAWODAWSTWA

Streszczenie

W ostatnich latach doszło do gruntownych przemian w zakresie globalnej praktyki kształtowania regulacji prawnych w obszarze transgranicznego przemieszczania odpadów i gospodarki odpadami (powstałe w wyniku przyjęcia regulacji zakazujących importu odpadów przez Chiny i inne państwa azjatyckie, jak również w kontekście Agendy na rzecz Celów Zrównoważonego Rozwoju z 25 września 2015 r. i koncepcji zrównoważonego rozwoju). Równocześnie w Polsce odnotowano między innymi gwałtowny wzrost liczby pożarów wysypisk śmieci, czy powstałych, nielegalnych składowisk odpadów. Artykuł podejmuje analizę sytuacji faktycznej i prawnej w Polsce oraz ocenę wprowadzonych w 2018 i 2019 r. zmian legislacyjnych w obszarze gospodarki odpadami w kontekście przemian globalnych. Analiza koncentruje się na okolicznościach, które bezpośrednio przyczyniły się do zmiany ustawodawstwa, jak również rozwiązaniach legislacyjnych będących próbą rozwiązania powstałych nieprawidłowości w zarządzaniu odpadami i podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie, czy przyjęte rozwiązania okazały się skuteczne, zwłaszcza w kontekście globalnych przemian w zakresie gospodarowania odpadami i ich transgranicznego przepływu. Poprzez analizę stanu faktycznego i prawnego występującego w Polsce i na świecie, artykuł wskazuje obszary, które wymagają dalszych usprawnień

i nowelizacji w celu zapewnienia większego bezpieczeństwa w zakresie gospodarowania odpadami w Polsce.

A LIMIT TO CROSS-BORDER WASTE SHIPMENT: AN INTERNATIONAL LEGAL PERSPECTIVE ON THE POLISH LEGISLATION

Summary

In recent years radical changes have ensued in the global practice of bringing in new legal provisions to regulate cross-border waste shipment and management. This is the outcome of new regulations prohibiting the import of waste adopted by China and other Asian countries, as well as of the Agenda for Sustainable Development Goals of 25 September 2015, and the concept of sustainable development as such. At the same time, in Poland we have been observing an escalation in the number of landfill fires and new illegal landfills. This article analyses the actual and legal situation in Poland, and examines the amendments made in 2018 and 2019 to the Polish law on waste management in the context of global trends. It focuses on the circumstances which have impacted directly on the Polish amendments, as well as on the new legislation intended to resolve the abuses in waste management, and attempts to answer the question whether the new measures have proved effective, especially in the context of global trends in the management and cross-border shipment of waste. The article examines the actual and legal situation in Poland and in the world, indicating the areas that need to be improved in Poland's waste management to ensure greater safety.

Słowa kluczowe: prawo międzynarodowe; handel odpadami; Agenda 2030; zrównowazona gospodarka odpadami.

Keywords: international law; the waste trade; Agenda 2030; sustainable waste management.

Literatura

- BAGGS J., *International Trade in Hazardous Waste*, «Review of International Economics» 17.1/2009, s. 1-16.
- BARCZAK A., ZIELIŃSKA P., *Zrównoważone zarządzanie odpadami komunalnymi oraz sposoby na jego realizację*, [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, red. B. RAKOCZY, K. KARPUS, M. SZALEWSKA, T. WALAS, Toruń 2015, s. 185-198.
- BERNARD S., *North-south trade in reusable goods: Green design meets illegal shipments of waste*, «Journal of Environmental Economics and Management» 69/2015, s. 25-35.
- BYRDY L., *Problemy z odpadami w 2020 r. – przegląd*, «świat oze» z 4 stycznia 2021 r., https://swiatoze.pl/problemy-z-odpadami-w-2020-roku-przeglad/#Nielegalne_transporty_odpadow (dostęp 14 stycznia 2021 r.).
- CHUDOBA D., *Zrobili sobie z Polski wielkie wysypisko. Te kraje zwożą do nas śmieci na potęgę*, «Dziennik Zachodni» z 30 września 2019 r., <https://dziennikzachodni.pl/zrobili-sobie-z-polski-wielkie-wysypisko-te-kraje-zwoza-do-nas-smieci-na-potege/ar/c11-13243145> (dostęp 30 października 2020 r.).
- CIECHANOWICZ-MCLEAN J., MIERZEJEWSKI P., *Aspekty prawne gospodarowania odpadami ze statków*, «Prawo Morskie» 21/2005, s. 297-301.
- CISZAK P., *Polska śmietnikiem Europy. Sprowadzamy coraz więcej odpadów*, «Money» z 9 sierpnia 2019 r., <https://www.money.pl/gospodarka/polska-smietnikiem-europy-sprowadzamy-coraz-wiecej-odpadow-6411696979236481a.html> (dostęp 30 października 2020 r.).
- DANIELEWICZ M., *Pyszcząca wciąż plonie. Kiedy wysypisko odpadów zostanie usunięte?*, «Głos Wielkopolski», z 13 września 2019 r., <https://plus.gloswielkopolski.pl/pyszczaca-wciaz-plonie-kiedy-wysypisko-odpadow-zostanie-usuniete/ar/c1-14417789> (dostęp 30 października 2020 r.).
- GÓRSKI M., *Nowe regulacje prawne w zakresie postępowania z odpadami – nowa ustawa o odpadach*, [w:] *Zarządzanie gospodarką odpadami nowe regulacje prawne*, red. Z. GRABOWKI, Poznań 2012, s. 59-71.
- HUANG Q., CHEN G., WANG Y., CHEN S., XU L., WANG R., *Modelling the global impact of China's ban on plastic waste imports*, «Resources, Conservation & Recycling» 154/2020, 104607.
- JERZMAŃSKI J., RADECKI W., *Ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. Komentarz*, «Lex» 2014.
- KARPUS K., *Transgraniczne przemieszczanie odpadów w świetle zasady zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze*

- gospodarczym i ekonomicznym*, red. B. RAKOCZY, K. KARPUS, M. SZALEWSKA, T. WALAS, Toruń 2015, s. 111-142.
- KENIG-WITKOWSKA M., *The Concept of Sustainable Development in the European Union Policy and Law*, «Journal of Comparative Urban Law and Policy» 1/2017, s. 63-80.
- KENIG-WITKOWSKA M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- KNOX J.H., *Judicial Resolution of Conflicts between Trade and the Environment*, «Harvard Environmental Law Review» 1/2004, s. 1-78.
- KRZYŻYK O., *Siemianowice Śląskie: prawie 27 milionów dofinansowania na walkę z niebezpiecznymi odpadami podzucanymi na teren miasta*, «Dziennik Zachodni» z 8 października 2019 r., <https://dziennikzachodni.pl/siemianowice-slaskie-prawie-27-milionow-dofinansowania-na-walke-z-niebezpiecznymi-odpadami-podzucanymi-na-teren-miasta/ar/c1-14480927> (dostęp 30 października 2020 r.).
- MODZELEWSKA K., *Požary odpadów coraz rzadsze. Lewy biznes śmieciowy ubity przez przepisy*, «WP Tech» z 23 lipca 2020, <https://tech.wp.pl/pozary-odpadow-coraz-rzadsze-lewy-biznes-smieciowy-ubity-przez-przepisy-6535173434828417a?c=336&src01=f1e4> (dostęp 15 stycznia 2021 r.).
- Polsat News, *Skontrolowali składowiska śmieci. Nieprawidłowości na 2/3 z nich*, 26 listopada 2019, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2019-11-26/skontrolowali-skladowiska-smieci-nieprawidlowosci-na-23-z-nich/> (dostęp 30 października 2020 r.).
- QU S., GUO Y., MA Z., CHEN W., LIU I., LIU G., WANG Y., XU M., *Implications of China's foreign waste ban on the global circular economy*, «Resources, Conservation & Recycling» 144/2019, s. 252-255.
- RADECKI W., DANECKA D., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2020.
- WANG C., ZHAO L., LIM M.K., CHEN W., SUTHERLAND J., *Structure of the global plastic waste trade network and the impact of China's*, «Resources, Conservation & Recycling» 153/2020.
- ZĘBEK E., *Zasady gospodarki odpadami w ujęciu prawnym i środowiskowym*, Olsztyn 2018, s. 30-41.