

REGULACJA MIĘDZYNARODOWEGO PRZEMIESZCZANIA ODPADÓW

Marzena Furtak-Niczyporuk

Katedra i Zakład Zdrowia Publicznego
Uniwersytet Medyczny w Lublinie

Streszczenie. Szczegółność regulacji międzynarodowego przemieszczania odpadów polega na tym, że obowiązują tutaj równocześnie przepisy, które należą do: prawa międzynarodowego publicznego, prawa unijnego i prawa polskiego. Dlatego niezwykle skomplikowane okazuje się wykorzystanie tutaj źródeł prawa powszechnie obowiązującego, gdyż mają trzy poziomy regulacji. Zasadniczo koncentrują się one na przewozie odpadów przez granice państwa, bowiem chodzi o regulację: postępowania wówczas z nimi, organów administracji publicznej właściwych do wykonywania zadań z tego zakresu, kar pieniężnych za naruszenie pewnych obowiązków.

Słowa kluczowe: międzynarodowe, przemieszczanie, odpady

WSTĘP

Międzynarodowe przemieszczanie odpadów stanowi dziś szczególny rodzaj regulacji, która dotyczy transportu odpadów przeznaczonych do odzysku lub unieszkodliwienia, o ile jest planowany lub odbywa się poza obrębem państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Ta szczegółność regulacji sprowadza się do tego, że obowiązują tutaj równocześnie przepisy, które należą do: prawa międzynarodowego publicznego, prawa unijnego i prawa polskiego. Oczywiście przepisy dotyczące międzynarodowego przemieszczania odpadów muszą zawsze prowadzić do bezpiecznego zagospodarowania odpadów w innym państwie niż państwo ich wytworzenia. Jednak koncentrują się one zasadniczo na przewozie odpadów przez granice państwa, bowiem chodzi o regulację: postępowania wówczas z nimi, organów administracji publicznej właściwych do wykonywania zadań z tego zakresu, kar pieniężnych za naruszanie wskazanych tutaj obowiązków. Tak więc nie dotyczą późniejszego sposobu gospodarowania tymi odpadami, który jakkolwiek podlega tutaj ocenie, ale nie stanowi nigdy przedmiotu dodatkowej wówczas regulacji. Przede wszystkim należy bowiem podkreślić, że nie naruszają one regulacji odnośnie

do gospodarowania tymi odpadami w innym państwie, gdy następuje przekroczenie jego granicy. W szczególności nie wykluczają nigdy obowiązku przetwarzania tych odpadów w instalacjach i urządzeniach innego państwa. Regulacja międzynarodowego przemieszczania odpadów ma zatem charakter autonomiczny, jeżeli patrzymy na jej zakres przedmiotowy i podmiotowy¹.

MIĘDZYNARODOWE PRZEMIESZCZANIE ODPADÓW W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM PUBLICZNYM

Podstawy regulacji międzynarodowego przemieszczania odpadów nawiązują obecnie do prawa międzynarodowego publicznego, które zajmuje się przemieszczaniem odpadów w kontekście globalnym. Niewątpliwie trzeba najpierw odwołać się do Konwencji Bazylejskiej z dnia 22 marca 1989 r. o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych². Wymieniona konwencja weszła następnie do prawa Unii Europejskiej, na podstawie decyzji Rady 93/98/EWG o przystąpieniu do niej, oraz do prawa polskiego jako umowa międzynarodowa w trybie ratyfikacji przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dnia 10 stycznia 1992 r. Zgodnie ze sformułowaną na początku definicją, „transgraniczne przemieszczanie” oznacza jakiegokolwiek 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. Ponadto, należy jeszcze przywołać decyzję C(2001)107Final Rady OECD, która dotyczyła zmiany poprzedniej decyzji OECD C(92)39/Final w sprawie kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów przeznaczonych do odzysku, ponieważ została ona później zatwierdzona w prawie unijnym. Przepisy prawa unijnego odwołują się do decyzji podejmowanych przez OECD, bowiem ta organizacja pierwszy raz w skali światowej wydała zalecenia dotyczące międzynarodowego przemieszczania odpadów³.

¹ Zob. J. Jerzmański, *Prawna regulacja gospodarki odpadami*, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. J. Stelmasiak, wyd. 2, LexisNexis Polska, Warszawa 2010, s. 343.

² Dz.U. z 1995 r. Nr 109, poz. 88.

³ Zob. A. Barczak, *Międzynarodowe przemieszczanie odpadów*, w: *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, red. P. Korzeniowski, Difin, Warszawa 2010, s. 346.

MIĘDZYNARODOWE PRZEMIESZCZANIE ODPADÓW
W PRAWIE UNIJNYM

Rozwinięcie regulacji międzynarodowego przemieszczania odpadów pojawia się dalej w prawie unijnym. Głównie chodzi tutaj o rozporządzenie (WE) Nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów⁴. Lecz wypada też pamiętać o dyrektywie 2008/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy, która ma wówczas znaczenie ogólne⁵. Przepisy wymienionego rozporządzenia stosuje się zawsze bezpośrednio, w odróżnieniu od wymienionej dyrektywy, która wymaga jeszcze transpozycji do przepisów prawa polskiego. Przede wszystkim należy wówczas skupić się na przepisach wymienionego rozporządzenia, gdyż określa ono procedury i systemy kontroli w zakresie przemieszczania odpadów, zależnie od pochodzenia, przeznaczenia i trasy przemieszczania odpadów, rodzaju przesyłanych odpadów oraz przewidzianego trybu postępowania z odpadami w miejscu ich przeznaczenia. Zasadniczo ma bowiem zastosowanie do przemieszczania odpadów: pomiędzy Państwami Członkowskimi, na terytorium Wspólnoty lub tranzytem przez państwa trzecie; przywożonych do Wspólnoty z państw trzecich; wywożonych ze Wspólnoty do państw trzecich; przewożonych w ramach tranzytu przez terytorium Wspólnoty, na trasie z oraz do państw trzecich. Samo „przemieszczanie” oznacza wtedy transport odpadów przeznaczonych do odzysku lub unieszkodliwienia, który jest planowany lub odbywa się w różnych formach przewozu na podanym wyżej obszarze właściwości.

Ponadto wypada równocześnie podkreślić, że wymienione rozporządzenie rozstrzyga bezpośrednio wiele szczegółowych zagadnień. Z punktu widzenia procedury przemieszczania odpadów, zwraca uwagę zróżnicowanie obowiązków ze względu na: rodzaj odpadów, ilość odpadów, cel przemieszczania i terytorialny zakres przemieszczania⁶. W rezultacie zostały wyodrębnione następujące rodzaje odpadów: lista „zielona” – odpady inne niż niebezpieczne, m.in.: makulatura, złom, tworzywa sztuczne, stłuczka szklana; lista „bursztynowa” – odpady niebezpieczne lub potencjalnie niebezpieczne, np.: odpady akumulatorów, odpady azbestowe, przepracowane oleje, odpady szkła aktywowanego; odpady spoza listy „zielonej”, listy „bursztynowej” lub mieszanina różnych odpadów. Później wyeksponowano cel przemieszczania odpadów, który obejmuje: przeznaczenie do odzysku, przeznaczenie do unieszkodliwienia, szczególne przeznaczenie. Czy wreszcie dostrzeżono terytorialny zakres

⁴ Dz.Urz. UE. L nr 190, s. 1 z późn. zm.

⁵ Dz.Urz. UE L 312, s. 3 z późn. zm.

⁶ Zob. A. Barczak, *Międzynarodowe przemieszczanie*, s. 344.

przemieszczania, gdyż odróżnia się odpady: przemieszczanie w obrębie EU, importowane do EU, eksportowane do EU, przemieszczane w obrębie państw należących do OECD, EFTA i państw, które ratyfikowały Konwencję Bazylejską. W związku z tym, można mówić o czterech procedurach przemieszczania odpadów: wolnym przemieszczaniu, przemieszczaniu w procedurze informowania, przemieszczaniu w procedurze notyfikacji, całkowitym zakazie przemieszczania⁷. Największą rolę odgrywa wówczas procedura informowania i procedura notyfikacji.

MIĘDZYNARODOWE PRZEMIESZCZANIE ODPADÓW W PRAWIE POLSKIM

Ostatecznie regulacja międzynarodowego przemieszczania odpadów wynika aktualnie z prawa polskiego. W krajowym porządku prawnym muszą bowiem pojawić się przepisy, które stanowią będą dopełnienie całej regulacji. Z jednej strony, mają one uzupełnić dotychczasowe braki regulacji, a z drugiej – zapewnić tej regulacji niezbędną konkretyzację. Naturalnie trzeba zauważyć, że podstawowe znaczenie nadano ustawie z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów⁸. Przy tym przepisy tej ustawy nie naruszają postanowień dwóch powiązanych z nią ustaw, to znaczy: ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁹ i ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁰. Z uwagi na wzajemne uwarunkowanie, zachodzi konieczność przywołania najbardziej istotnych definicji legalnych dla międzynarodowego przemieszczania odpadów, które znalazły się w ustawach powiązanych z ustawą podstawową. We wskazanym kontekście trzeba najpierw odwołać się do definicji legalnej „odpadów”, bowiem oznaczają każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest zobowiązany. Z kolei okazuje się niezwykle użyteczna definicja legalna „gospodarowania odpadami”, która obejmuje zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działaniami wykonywanymi w charakterze sprzedawcy odpadów lub też pośrednika w obrocie odpadami.

Podstawowa ustawa wprowadza reglamentację międzynarodowego przemieszczania odpadów, która posiada przede wszystkim charakter gospodarczy. Ogólnie reglamentacja gospodarcza stanowi sferę restrykcyjnej działalności organów państwa (interwencjonizmu państwowego), której najważniejszym

⁷ Tamże.

⁸ Dz.U. z 2015 r., poz. 1048 z późn. zm.

⁹ Dz.U. z 2017 r., poz. 519 z późn. zm.

¹⁰ Dz.U. z 2016 r., poz. 1987 z późn. zm.

celem w obszarze gospodarki jest preferencja i ochrona interesów gospodarczych pewnych zbiorowości (także interesu gospodarczego, a niekiedy i politycznego państwa) w przeciwstawieniu do indywidualnych interesów gospodarczych przedsiębiorców¹¹. Z całą pewnością interes gospodarczy pewnych zbiorowości należy tutaj utożsamiać z interesem publicznym, który służy ochronie ważnych dóbr publicznych, takich jak: życie, zdrowie, ochrona środowiska, bezpieczeństwo. W związku z tym, należy przyjąć, że reglamentacja międzynarodowego przemieszczania odpadów prowadzi wówczas do ograniczenia swobody działalności gospodarczej przedsiębiorców. Formą reglamentacji międzynarodowego przemieszczania odpadów staje się klasyczna decyzja, której przedmiot dotyczy: zezwolenia na międzynarodowe przemieszczanie odpadów, zezwolenia wstępnego na instalację odzysku, gwarancji finansowych, zwrotu odpadów oraz kar. Taka decyzja jest podejmowana w ramach postępowania administracyjnego, które toczy się według przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹², przy jednoczesnym uwzględnieniu odrębności wynikających z podstawowej ustawy. Przykładowo określonym decyzjom o zwrocie odpadów nadaje się obowiązkowo rygor natychmiastowej wykonalności.

Reglamentację międzynarodowego przemieszczania odpadów wprowadza zgodnie z ustawą podstawową Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Status Głównego Inspektora Ochrony Środowiska reguluje zasadniczo ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹³. Oczywiście należy dzisiaj uznać go za centralny organ administracji rządowej, który jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów oraz nadzorowany przez ministra właściwego do spraw środowiska. Główny Inspektor Ochrony Środowiska kieruje Inspekcją Ochrony Środowiska, która jest powołana do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska. W skład Inspekcji Ochrony Środowiska wchodzi również wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska jako organy rządowej administracji zespolonej w województwie. Na pewno można wówczas ogólnie stwierdzić, że Główny Inspektor Ochrony Środowiska jest odpowiedzialny za wykonanie wymienionego rozporządzenia (WE) Nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów. W związku z tym, jest organem właściwym m.in. w sprawach: przywozu odpadów na teren kraju, wywozu odpadów poza teren kraju, tranzytu odpadów przez teren kraju. Ponadto sprawuje on równolegle funkcję korespondenta w rozumieniu wymienionego rozporządzenia. Dodatkowo

¹¹ Zob. T. Kocowski, *Reglamentacja gospodarcza*, w: A. Borkowski, A. Chelmoński, M. Guziński [i in.], *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 434–435.

¹² Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.

¹³ Dz.U. z 2016 r., poz. 1688 z późn. zm.

reglamentacja międzynarodowego przemieszczania odpadów obejmuje klasyczny nadzór, który jest sprawowany przez organy: Krajowej Administracji Skarbowej, Straży Granicznej, Inspekcji Transportu Drogowego i wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska.

Aktualnie reglamentacja międzynarodowego przemieszczania jest skierowana według ustawy podstawowej do przedsiębiorców. Główny Inspektor Ochrony Środowiska wydaje im zezwolenia w formie decyzji na przywóz, wywóz i transport odpadów, gdy dotyczy to terenu kraju, przez co trzeba następnie rozumieć terytorium RP. W zezwoleniach określa się przede wszystkim: zgłaszającego; odbiorcę lub odbiorców odpadów; przewoźnika lub przewoźników odpadów; rodzaj i ilość odpadów, które będą przewożone; okres ważności; rodzaj transportu i trasę przewozów; miejsce prowadzenia procesów odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. Przed wydaniem zezwolenia na przywóz odpadów na teren kraju, Główny Inspektor Ochrony Środowiska wymaga informacji na temat przedsiębiorcy zajmującego się przemieszczaniem odpadów w kwestii przestrzegania przez niego przepisów ochrony środowiska w przypadku odzysku lub unieszkodliwiania odpadów od właściwych organów. Ponadto, prowadzi rejestr zgłoszeń oraz decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów. Z drugiej strony, Główny Inspektor Ochrony Środowiska wydaje przedsiębiorcom zezwolenia wstępne w formie decyzji na prowadzenie instalacji, w której są prowadzone procesy odzysku. W zezwoleniach wstępnych określa się przynajmniej: numer rejestracji instalacji; nazwę i adres siedziby prowadzącego instalację; nazwę i adres instalacji, w której prowadzony jest proces odzysku; opis technologii wykorzystywanych w instalacji odzysku odpadów przemieszczanych z zagranicy; rodzaje odpadów; łączną ilość odpadów, przywiezionych na teren kraju, celem odzysku w danej instalacji; czas ważności. Podobnie Główny Inspektor Ochrony Środowiska prowadzi rejestr instalacji z zezwoleniem wstępnym.

Do przedsiębiorców jest równocześnie adresowana reglamentacja międzynarodowego przemieszczania odpadów w ustawie podstawowej, która dotyczy zwrotu odpadów. Jeżeli realizacja międzynarodowego przemieszczania odpadów nie jest możliwa, co ujawnia się na przejściach granicznych, to Główny Inspektor Ochrony Środowiska jest zobowiązany podjąć określone czynności. Przede wszystkim nakazuje w formie decyzji: zgłaszającemu – odebranie odpadów zwróconych z zagranicy i określa wtedy sposób ich zagospodarowania na terenie kraju; odbiorcy odpadów sprowadzonych nielegalnie – odesłanie odpadów do kraju wysyłki albo określa sposób zagospodarowania tych odpadów na terenie kraju. Natomiast w przypadku nielegalnego przemieszczania odpadów, Główny Inspektor Ochrony Środowiska nakazuje w formie decyzji: wysyłającemu odpady z terenu kraju – odebranie odpadów zwróconych z zagranicy oraz określa sposób zagospodarowania tymi odpadami na terenie kraju; odbiorcy odpadów – odesłanie ich do kraju wysyłki albo też określa

sposób zagospodarowania tymi odpadami na terenie kraju; transportującemu odpady – odesłanie ich do kraju wysyłki. W związku z tymi sytuacjami, organy administracji publicznej, co dotyczy szczególnie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, podejmują różnorodne działania zabezpieczające życie i zdrowie ludzi. Za nielegalne przemieszczanie odpadów przedsiębiorcy pociągani są do odpowiedzialności karnej i administracyjnej. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska nakłada przykładowo na odbiorcę odpadów przywiezionych nielegalnie bez dokonania zgłoszenia w formie decyzji karę pieniężną od 50 000 do 3 000 000 zł.

PODSUMOWANIE

Trzy poziomy regulacji międzynarodowego przemieszczania odpadów muszą dzisiaj być oceniane z perspektywy źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Wobec tego należy jeszcze uznać, że Konwencja Bazylejska z dnia 22 marca 1989 r. o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, która jest umową międzynarodową ratyfikowaną przez Prezydenta RP, stanowi część krajowego porządku prawnego i stosuje się ją bezpośrednio. Stosowanie wymienionej konwencji nie jest uzależnione od wydania ustawy i nie może ona równocześnie mieć pierwszeństwa przed ustawą. Natomiast rozporządzenie (WE) Nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów jest stosowane bezpośrednio i nie może jednocześnie być uchylone przez ustawę. Rolą ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów jest wówczas dostosowanie do warunków polskich przywołanych teraz przepisów prawa międzynarodowego publicznego i prawa unijnego. W tym kontekście muszą dalej być analizowane pozostałe źródła prawa powszechnie obowiązującego, które dotyczą co najwyżej pośrednio międzynarodowego przemieszczania odpadów. Dlatego powinny one dostosować się do najważniejszych źródeł prawa powszechnie obowiązującego, jakie zostały specjalnie teraz powtórzone. Zatem wykorzystanie źródeł prawa powszechnie obowiązującego okazuje się niezwykle skomplikowane w międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, bowiem ich przepisy są przykładem bezpośredniego stosowania prawa międzynarodowego publicznego i prawa unijnego oraz trudności, jakie to bezpośrednie stosowanie może powodować¹⁴.

¹⁴ Zob. M. Górski, *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Futura Grzegorz Łuczak na zlecenie Polskiego Zrzeszenia Inżynierów i Techników Sanitarnych. Oddział Wielkopolski, Poznań 2005, s. 245.

PIŚMIENNICTWO

- Barczak, Anna. 2010. „Międzynarodowe przemieszczanie odpadów.” W *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, red. Piotr Korzeniowski, 341–346. Warszawa: Difin.
- Górski, Marek. 2005. *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*. Poznań: Futura Grzegorz Łuczak na zlecenie Polskiego Zrzeszenia Inżynierów i Techników Sanitarnych. Oddział Wielkopolski.
- Jerzmański, Jan. 2010. „Prawna regulacja gospodarki odpadami.” W *Prawo ochrony środowiska*, red. Jerzy Stelmasiak, 319–349. Wyd. 2. Warszawa: LexisNexis Polska.
- Kocowski, Tadeusz. 2003. „Reglamentacja gospodarcza.” W Andrzej Borkowski, Adam Chełmoński, Maciej Guziński, Karol Kiczka, Leon Kieres, i Tadeusz Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, 424–455. Wrocław: Kolonia Limited.

REGULATING THE TRANSFRONTIER SHIPMENT OF WASTE

Summary. The transfrontier shipment of waste is specific in that it is simultaneously governed by the provisions of international public law, EU law and Polish law. Therefore, it proves quite difficult in this case to effectively utilise the sources of generally applicable law as they feature three levels of regulation. In essence, these centre around the shipment of waste across state borders, as a process involving regulations pertinent to the waste processing process, public administration bodies in charge of associated tasks, and financial penalties for the breach of certain obligations.

Key words: transboundary, shipment, waste