

# USTAWA O MIĘDZYNARODOWYM PRZEMIESZCZANIU ODPADÓW

KOMENTARZ

Wojciech Radecki  
Jan Jerzmański

PRAKTYCZNE KOMENTARZE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

# USTAWA O MIĘDZYNARODOWYM PRZEMIESZCZANIU ODPADÓW

KOMENTARZ

Wojciech Radecki  
Jan Jerzmański

Zamów książkę w księgarni internetowej

**profinfo.pl**  
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

*Stan prawny na 1 stycznia 2014 r.*

Wydawca  
*Izabella Malecka*

Redaktor prowadzący  
*Kinga Puton*

Opracowanie redakcyjne  
*Katarzyna Rybczyńska*

Łamanie  
*JustLuk Łukasz Drzewiecki, Krystyna Szych, Stanisław Drzewiecki*

Poszczególne części komentarza napisali:

Wojciech Radecki: Wprowadzenie do problematyki penalnej międzynarodowego  
przemieszczania odpadów, art. 31–35, 37

Jan Jerzmański: Wprowadzenie do problematyki międzynarodowego  
przemieszczania odpadów, art. 1–30, 36, 38–43

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących  
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej  
w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło.  
A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer SA, 2014

ISBN: 978-83-264-3177-7

Wydane przez:  
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów</b> .....	9
<b>Wstęp</b> .....	13
<b>Wprowadzenie do problematyki międzynarodowego przemieszczania odpadów</b> .....	17
<b>Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów</b> .....	59
<b>Rozdział 1</b>	
<b>Przepisy ogólne</b> .....	61
Art. 1. [Przedmiot regulacji] .....	61
Art. 2. [Definicje] .....	66
<b>Rozdział 2</b>	
<b>Właściwość organów</b> .....	72
Art. 3. [Zakres właściwości] .....	72
<b>Rozdział 3</b>	
<b>Zezwolenia na międzynarodowe przemieszczanie odpadów</b> .....	77
Art. 4. [Rodzaje zezwoleń] .....	77
Art. 5. [Procedura poprzedzająca zezwolenie] .....	83
Art. 6. [Treść zezwolenia] .....	89
Art. 7. [Przekazywanie kopii zezwoleń] .....	103
Art. 8. [Cofnięcie zezwolenia] .....	106
Art. 9. [Sprzeciw] .....	110

Art. 10. [Stosowanie języka polskiego] .....	122
Art. 11. [Delegacja do określenia zakazu przywozu] .....	124
Art. 11a. [Delegacja do określenia ograniczeń przywozu] .....	127
Art. 12. [Rejestr zgłoszeń i decyzji] .....	129
<b>Rozdział 4</b>	
<b>Zezwolenia wstępne dla instalacji odzysku</b> .....	138
Art. 13. [Udzielanie zezwoleń wstępnych] .....	138
Art. 14. [Procedura udzielania zezwoleń wstępnych] .....	140
Art. 15. [Rejestr instalacji] .....	145
Art. 16. [Informacje o zmianach] .....	146
Art. 17. [Cofnięcie zezwolenia wstępnego] .....	147
Art. 18. [Zezwolenie na przywóz odpadów] .....	150
Art. 19. [Delegacja do określenia wzoru wniosku] .....	153
<b>Rozdział 5</b>	
<b>Gwarancje finansowe</b> .....	154
Art. 20. [Złożenie gwarancji finansowej] .....	154
Art. 21. [Zatwierdzenie gwarancji finansowej] .....	160
Art. 22. [Zwrot gwarancji finansowej] .....	164
<b>Rozdział 6</b>	
<b>Zwrot odpadów</b> .....	169
Art. 23. [Procedura zwrotu odpadów] .....	170
Art. 24. [Nakazy odebrania i odesłania odpadów] .....	174
Art. 25. [Nielegalne przemieszczanie odpadów] .....	178
Art. 26. [Nakazy odebrania i odesłania odpadów nielegalnie przemieszczonych] .....	185
Art. 27. [Zabezpieczenie środowiska przed odpadami nielegalnie przemieszczonymi] .....	191
Art. 28. [Egzekucja] .....	195
Art. 29. [Zażalenia] .....	197

**Rozdział 7****Właściwe przejścia graniczne i urzędy celne** ..... 198

Art. 30. [Wyznaczenie przejść granicznych i urzędów celnych] ..... 198

**Wprowadzenie do problematyki penalnej międzynarodowego****przemieszczania odpadów** ..... 203**Rozdział 8****Przepisy karne** ..... 224

Art. 31. [Wykroczenia] ..... 224

**Rozdział 9****Kary pieniężne** ..... 228

Art. 32. [Znamiona deliktów] ..... 228

Art. 33. [Pozostałe znamiona deliktów] ..... 229

Art. 34. [Okoliczności wpływające na wymiar kary] ..... 238

Art. 35. [Wykonanie kary pieniężnej] ..... 241

**Rozdział 10****Zmiany w przepisach obowiązujących** ..... 245

Art. 36. [Nowelizacja ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska] ..... 245

Art. 37. [Nowelizacja kodeksu karnego] ..... 246

Art. 38. [Nowelizacja Prawa ochrony środowiska] ..... 259

Art. 39. [Nowelizacja ustawy o opłacie skarbowej] ..... 262

**Rozdział 11****Przepisy przejściowe i końcowe** ..... 264

Art. 40. [Przepisy wykonawcze] ..... 264

Art. 41. [Sprawy wszczęte i niezakończone] ..... 265

Art. 42. [Utrata mocy poprzedniej ustawy] ..... 266

Art. 43. [Wejście w życie] ..... 267

**Bibliografia** ..... 269**Indeks rzeczowy** ..... 273



## WYKAZ SKRÓTÓW

### Akty prawne

- dyrektywa 2006/12/WE – dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE L 114 z 27.04.2006, s. 9)
- dyrektywa 2008/98/WE – dyrektywa 2008/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267)
- k.p.w. – ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 395 z późn. zm.)
- k.w. – ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 482 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- konwencja bazylejska – Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, sporządzona w Bazylei dnia 22 marca 1989 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 19, poz. 88)



Ordynacja podatkowa	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.)
Prawo ochrony środowiska	– ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.)
Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
rozporządzenie 1013/2006	– rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz. Urz. UE L 190 z 12.07.2006, s. 1 z późn. zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47)
TWE	– Traktat z dnia 25 marca 1957 r. ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.); od dnia 1 grudnia 2009 r. nosi nazwę Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
ustawa o czystości i porządku	– ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.)
ustawa o gospodarowaniu niektórymi odpadami	– ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 90, poz. 607 z późn. zm.)
ustawa o IOŚ	– ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 686 z późn. zm.)
ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów	– ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz. U. Nr 124, poz. 859 z późn. zm.)

ustawa o ocenach oddziaływania	– ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiskach oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.)
ustawa o odpadach	– ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.)
ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych	– ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 768 z późn. zm.)
ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji	– ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1015 z późn. zm.)
ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie	– ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. Nr 75, poz. 493 z późn. zm.)

## Organy i instytucje

BDO	– Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami
EFTA	– European Free Trade Association (Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu)
ETS	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości
GIOŚ	– Główny Inspektor Ochrony Środowiska
IOŚ	– Inspekcja Ochrony Środowiska
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	– Organization for Economic Cooperation and Development (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)
TK	– Trybunał Konstytucyjny
UE	– Unia Europejska
WE	– Wspólnota Europejska

WIOŚ	– Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

### **Organy publikacyjne, czasopisma, zbiory orzeczeń**

BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
Dz. U.	– Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz. Urz. WE	– Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
LEX	– System Informacji Prawnej „LEX OMEGA”
M.P.	– Monitor Polski
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria A
PiP	– Państwo i Prawo

## WSTĘP

Problematyka prawna międzynarodowego przemieszczania odpadów jest zagadnieniem stosunkowo nowym, które w literaturze polskiej rzadko jest przedmiotem refleksji naukowej bądź opracowań komentatorskich.

Pierwsze przepisy dotyczące międzynarodowego obrotu odpadami zostały wprowadzone do ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. Nr 3, poz. 6) ustawą z dnia 27 kwietnia 1989 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy – Prawo wodne (Dz. U. Nr 26, poz. 139). Były one rozbudowywane kolejnymi nowelizacjami, a uwag komentatorskich doczekały się w dwóch wydaniach komentarza do tej ustawy<sup>1</sup>. Kiedy przepisy o odpadach stały się przedmiotem odrębnej ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach (Dz. U. Nr 96, poz. 592) zawierającej rozdział 4 „Międzynarodowy obrót odpadami”, komentarz do nich stał się przedmiotem dwóch wydań komentarza do tej ustawy<sup>2</sup>. Kolejna ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. Nr 62, poz. 628) także zawierała rozdział 8 „Międzynarodowy obrót odpadami”, skomentowany w ramach pierwszego komentarza do tej ustawy<sup>3</sup>. Kiedy jednak problematyka międzynarodowego obrotu odpadami została wyłączona z ustawy o odpadach i stała się przedmiotem ustawy odrębnej, najpierw ustawy z dnia 30 lipca 2004 r. o międzynarodowym obrocie odpadami (Dz. U. Nr 191, poz. 1956), na-

---

<sup>1</sup> J. Jerzmański (w:) J. Sommer (red.), *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz*, Wrocław 1995 i 1999.

<sup>2</sup> J. Jerzmański (w:) J. Jerzmański, M. Mazurkiewicz, W. Radecki, *Ustawa o odpadach z komentarzem*, Wrocław 1998 i 1999.

<sup>3</sup> J. Jerzmański (w:) J. Jerzmański (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wrocław 2002.

stępnie obowiązującej ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz. U. Nr 124, poz. 859), zainteresowanie naukowe tymi przepisami zmalało.

Owszem, regulacje dotyczące międzynarodowego przemieszczania odpadów były omawiane w odrębnym dziele prezentującym w praktyce w sposób maksymalnie syntetyczny, bez większych ambicji naukowych, założenia prawa ochrony środowiska<sup>4</sup>, ponadto przepisy art. 183 k.k. obejmujące także zagadnienia międzynarodowego obrotu odpadami były przedmiotem wszystkich komentarzy do kodeksu wydawanych po 2007 r.<sup>5</sup>, a przepisy o karach pieniężnych z ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów były komentowane wraz z innymi regulacjami penalnymi<sup>6</sup>, ale to nie może zastąpić pogłębionego komentarza do całej ustawy.

Zauważyć można, że niemal wszystkie ważniejsze ustawy z zakresu ochrony środowiska doczekały się komentarzy różnych autorów. Wyjątek stanowi właśnie ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, która przez sześć lat swego obowiązywania nie była przedmiotem refleksji naukowej ani całościowego opracowania komentatorskiego. Tę lukę staramy się wypełnić oddawanym do rąk czytelników komentarzem.

Przygotowanie komentarza do ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów nie jest zadaniem prostym. Jest to bezspornie ustawa ważna, której znaczenie w miarę rozszerzania się kontaktów międzynarodowych rośnie. Jednocześnie ustawa ta zasadniczo różni się od większości ustaw z zakresu ochrony środowiska. Podstawowa różnica tkwi w tym, że materialne przepisy dotyczące międzynarodowego przemieszczania odpadów nie są przedmiotem tej ustawy, lecz rozporządzenia unijnego nr 1013/2006 z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów. Rozporządzenie to, jak każde rozporządzenie unijne, obowiązuje bezpośrednio we wszystkich państwach członkow-

---

<sup>4</sup> J. Jerzmański (w:) J. Jendrośka, J. Jerzmański (red.), *Prawo ochrony środowiska dla praktyków*, wydawnictwo wymiennokartkowe, Warszawa, kolejne aktualizacje z lat 2007–2013.

<sup>5</sup> Zob. m.in. W. Radecki, *Rozdział XXII. Przepięstwa przeciwko środowisku* (w:) A. Węsek, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część szczególna*, t. I, *Komentarz do artykułów 117–221*, Warszawa 2010; W. Radecki, *Rozdział XXII. Przepięstwa przeciwko środowisku* (w:) M. Filar (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2012.

<sup>6</sup> W. Radecki, *Oplaty i kary piēniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw: prawo ochrony środowiska, o odpadach, o międzynarodowym obrocie odpadami, o ochronie przyrody*, Warszawa 2009.

skich Unii Europejskiej, a ustawodawca krajowy nie tylko nie musi, ale nawet nie może przenosić żadnych postanowień rozporządzenia do prawa wewnętrznego, a jakaś modyfikacja rozporządzenia unijnego w prawie wewnętrznym jest w ogóle nie do pomyślenia. Zadaniem ustawy krajowej jest tylko wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych służących realizacji rozporządzenia unijnego oraz sankcji prawnych na naruszenie postanowień rozporządzenia unijnego. W tej sytuacji komentarz do polskiej ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów jest z natury rzeczy także komentarzem do rozporządzenia unijnego. Czytelnicy ocenią, czy z tym zadaniem zdołaliśmy się zadowalająco uporać.

Nasze opracowanie jest typowym komentarzem prawniczym do poszczególnych artykułów ustawy, wzbogaconym o teoretyczne wprowadzenie do problematyki międzynarodowego przemieszczania odpadów w ogólności (przed art. 1) oraz do problematyki penalnej (przed art. 31). Uwagami komentatorskimi obejmujemy także przepisy o przestępstwach związanych z międzynarodowym przemieszczaniem odpadów. Wprawdzie przepisy te nie są częścią ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, lecz znajdują się w art. 183 k.k., ale omawiamy je w uwagach do art. 37 ustawy, którym został znowelizowany ten przepis kodeksowy.

Komentarz do ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów kierujemy przede wszystkim do podmiotów, które zajmują się międzynarodowym przemieszczaniem odpadów, oraz do organów administracji publicznej wykonujących zadania w tej dziedzinie. Ponieważ znaczną wagę przywiązujemy do przepisów o odpowiedzialności tak za delikty administracyjne (art. 32–35 ustawy), jak i za wykroczenia (art. 31 ustawy) i za przestępstwa (art. 183 k.k.), przeto mamy nadzieję, że komentarz zainteresuje przedstawicieli zawodów prawniczych: sędziów sądów powszechnych i administracyjnych orzekających w tych sprawach, prokuratorów oskarżających w sprawach o przestępstwa, adwokatów i radców prawnych występujących w sprawach administracyjnych i karnych.

Komentarz uwzględnia stan prawny na 1 stycznia 2014 r.

*Autorzy*  
*Wrocław, w styczniu 2014 r.*



# WPROWADZENIE DO PROBLEMATYKI MIĘDZYNARODOWEGO PRZEMIESZCZANIA ODPADÓW

## 1. Zakres i cel regulacji

Międzynarodowe przemieszczanie odpadów (zwane do 2006 r. „międzynarodowym obrotem odpadami”<sup>1</sup>) jest szczególnym rodzajem postępowania z odpadami, które w zasadzie należy wyłączyć z zakresu pojęcia „gospodarowanie odpadami” w rozumieniu, jakie nadaje temu pojęciu art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach: „rozumie się przez to zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami”.

Decydujące znaczenie ma przy tym nie tyle sposób postępowania (bo w ramach międzynarodowego przemieszczania mamy do czynienia bez wątpliwości co najmniej z transportem odpadów), ile istnienie odrębnej, w dużej mierze autonomicznej regulacji. W istocie wiążą się z tym inne rodzaje obowiązków – tak w sensie przedmiotowym, jak i podmiotowym.

---

<sup>1</sup> Odnotać też można, że konwencja bazylejska posługuje się pojęciem „transgraniczne przemieszczanie”, co 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 nieznajdujące się pod żadną krajową jurysdykcją jakiegokolwiek państwa, pod warunkiem że w takie przemieszczanie zaangażowane są co najmniej dwa państwa”. Można uznać, że jest to definicja najbardziej ogólna. Ma to szczególne znaczenie, bowiem aktualne przepisy – tak polskie, jak i europejskie – nie definiują pojęcia międzynarodowego przemieszczania odpadów. W przeszłości podobne definicje formułowały polskie ustawy (międzynarodowy obrót odpadami) – zob. niżej pkt 2.



Inny jest też zakres odpowiedzialności karnej i administracyjnej oraz inny mechanizm dokumentacji i udostępniania informacji (niezależny od systemu ewidencji odpadów).

Wspomniana regulacja ma charakter uzupełniający w stosunku do regulacji podstawowej określającej zasady gospodarowania odpadami (a ściślej „gospodarki odpadami” – co obejmuje dodatkowo problematykę wytwarzania odpadów). Określa ona warunki, na jakich towar, zakwalifikowany jednocześnie jako odpad, w rozumieniu polskich i europejskich przepisów o odpadach oraz przepisów celnych, może być przewieziony przez granice państwa. Zamierzony i zrealizowany późniejszy sposób postępowania z odpadami jest tu wprawdzie przedmiotem oceny, ale nie regulacji. Warunki zagospodarowania odpadów, które przekroczyły granice, określają natomiast przepisy odrębne (w tym również przepisy państw obcych). Ich dotrzymanie nie oznacza automatycznego dotrzymania warunków ustalonych dla wwożonych lub wywożonych odpadów. Z drugiej zaś strony spełnienie warunków umożliwiających ich wwóz czy wywóz nie zwalnia od obowiązków związanych z gospodarowaniem odpadami, w tym od posiadania stosownych uprawnień np. na zbieranie lub transport czy odzysk lub unieszkodliwianie (przetwarzanie) odpadów.

Podkreślić jednak należy, że w przypadku międzynarodowego przemieszczania odpadów znajdują zastosowanie wszystkie ogólne reguły dotyczące gospodarki odpadami. Przepisy dotyczące międzynarodowego przemieszczania odpadów – zarówno polskie, jak i europejskie, a także międzynarodowe – mają w konsekwencji doprowadzić do bezpiecznego zagospodarowania odpadów. Jediną różnicą jest to, że końcowe zagospodarowanie odbywa się w kraju innym niż kraj pochodzenia odpadów. Przepisy te bardzo wyraźnie uwzględniają zasadę pierwszeństwa odzysku oraz zasadę bliskości (choć nieco zmodyfikowaną poprzez uwzględnienie problematyki samowystarczalności zarówno na poziomie krajowym, jak i Unii Europejskiej). Nie można przy tym zapominać, że obowiązuje tu również zasada prymatu działań prewencyjnych (zapobieganie powstawaniu odpadów)<sup>2</sup>. Ma to szczególne znaczenie przy dokonywaniu wykładni omawianych przepisów.

---

<sup>2</sup> Konwencja bazylejska w art. 4.2.a stanowi: „Każda strona podejmie odpowiednie środki w celu zapewnienia, uwzględniając aspekty społeczne, techniczne i gospodarcze, by wytwarzanie przez nią odpadów niebezpiecznych i innych odpadów było ograniczone do minimum”.

Nie można również zapominać, że mamy do czynienia z regulacją, której nadrzędnym celem jest ochrona środowiska. Z analizy podstawowych aktów prawnych w tym zakresie – a zwłaszcza rozporządzenia 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów – wynika, tak z punktu widzenia jego celu, jak i treści, że dotyczą one głównie ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska przed potencjalnie szkodliwymi skutkami transgranicznego przemieszczania odpadów. Wspomniane rozporządzenie może być jednak również postrzegane jako instrument wspólnej polityki handlowej. Podstawowym argumentem jest to, że przepisy przezeń ustanowione mogą wpływać na wymianę handlową. Trzeba wszakże przyjąć, iż wspólnotowy akt prawny wchodzi w zakres wyłącznej kompetencji w dziedzinie wspólnej polityki handlowej tylko w sytuacji, gdy dotyczy konkretnie wymiany międzynarodowej, to znaczy jego głównym zadaniem jest wspierać, ułatwiać lub regulować wymianę handlową, oraz wywiera on bezpośredni wpływ na obrót określonymi towarami.

W związku z powyższymi uwagami można przytoczyć następujący pogląd: „W istocie rozporządzenie nr 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów ma 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”<sup>3</sup>.

Zaprezentowane stanowisko – z którym wypada się w pełni zgodzić – zostało wyrażone przez ETS w związku ze sporem o prawidłowość przyjęcia jako jedynej podstawy prawnej rozporządzenia 1013/2006 art. 175 TWE (obecnie art. 192 TFUE<sup>4</sup>). Komisja Europejska wносиła o uznanie podwójnej podstawy (dodatkowo art. 133 TWE – obecnie art. 207 TFUE<sup>5</sup>). Wniosek ten został odrzucony. Ma to daleko idące kon-

---

<sup>3</sup> Wyrok ETS z dnia 8 września 2009 r. w sprawie C-411/06, Dz. Urz. UE C 267 z 07.11.2009, s. 8.

<sup>4</sup> Zamieszczonego w TFUE w części III „Polityki i działania wewnętrzne Unii” w tytule XX „Ochrona środowiska”.

<sup>5</sup> Zamieszczonego w TFUE w części V „Działania zewnętrzne Unii” w tytule II „Wspólna polityka handlowa”.

sekwencje. Przede wszystkim ogranicza znacznie prawdopodobieństwo sporów o tworzenie barier handlowych oraz naruszanie zasad konkurencji. Z drugiej zaś strony obliguje do starannego uzasadniania względami ochrony środowiska rozstrzygnięć podejmowanych w krajach członkowskich w związku ze stosowaniem tych przepisów. W szczególności dotyczy to możliwości wyrażania sprzeciwu wobec zamierzonej wysyłki odpadów – co może być realizowane zarówno za pomocą aktów indywidualnych, jak i generalnych<sup>6</sup>. W tym drugim wypadku powstanie bariery handlowej może być pośrednim wynikiem ukształtowania krajowych przepisów dotyczących np. gospodarki odpadami. Innymi słowy, nie jest dopuszczalne tworzenie podobnych barier pod pretekstem konieczności ochrony środowiska<sup>7</sup>. Przepisy dotyczące międzynarodowego przemieszczania odpadów nie mogą być wykorzystywane jedynie dla ochrony rynku wewnętrznego. Potwierdza to *expressis verbis* pierwsza zasada sformułowana w preambule rozporządzenia 1013/2006: „Głównym i najważniejszym celem i przedmiotem niniejszego rozporządzenia jest ochrona środowiska, a jego wpływ na handel międzynarodowy ma jedynie uboczny charakter”.

## 2. Historia polskich rozwiązań prawnych

Polskie przepisy dotyczące międzynarodowego przemieszczania odpadów przeszły w minionych latach dość znaczącą ewolucję. Warto jej się nieco bliżej przyjrzeć, bowiem obrazuje ona jednocześnie zmiany, jakie zaszły w całym zakresie prawa ochrony środowiska. W pierwotnej wersji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r. brak było jakichkolwiek przepisów dotyczących problematyki transgranicznego

---

<sup>6</sup> Zob. J. Jerzmański, *Sprzeciw wobec przemieszczania odpadów przeznaczonych do odzysku w świetle orzecznictwa ETS* (w:) J. Jendrośka, M. Bar (red.), *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Wrocław 2008; M. Górski, *Instytucja sprzeciwu w regulacjach prawnych dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów* (w:) G. Dobrowolski (red.), *Aktualne problemy prawa ochrony środowiska*, Katowice 2008.

<sup>7</sup> Dotyczyło to w praktyce polskiej np. wyrejstrowanych samochodów oraz odzieży używanej – zob. szerzej J. Jerzmański, *Charakter prawny listy odpadów (na marginesie rozporządzenia MŚ z 8 marca 2001 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie klasyfikacji odpadów – Dz. U. Nr 17, poz. 204)*, *Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka* 2001, nr 2; J. Jerzmański (red.), *Ustawa o odpadach...*, s. 430 i n.

przemieszczania odpadów<sup>8</sup>. Nowelizacja z 1989 r. dodała przepis, który ustanawiał całkowity zakaz sprowadzania odpadów z zagranicy. Była to decyzja podjęta pod presją opinii publicznej, dość nieprzemyślana, powodująca liczne wątpliwości. Jednocześnie była to decyzja jednostronna, nieuwzględniająca zależności międzynarodowych, gdzie instytucja wzajemności ma często decydujące znaczenie dla efektywnej współpracy. Przez całkowity brak elastyczności przepis ten powodował również realne straty gospodarcze i prowokował próby jego obchodzenia. W międzyczasie Polska ratyfikowała konwencję bazylejską<sup>9</sup>. Zezwala ona wprawdzie na dość swobodne kształtowanie przepisów wewnętrznych (całkowity zakaz importu nie był z nią sprzeczny), niemniej jednak wskazuje inne, bardziej elastyczne rozwiązania prawne. Nowelizacja z 1993 r. utrzymała jedynie całkowity zakaz importu odpadów niebezpiecznych. Zezwalała na sprowadzanie innych odpadów za zezwoleniem GIOŚ. Wprowadzała wreszcie uregulowania dotyczące eksportu i tranzytu odpadów niebezpiecznych. I tu podstawowym instrumentem było zezwolenie GIOŚ.

Model ten został utrzymany w ustawie o odpadach z 1997 r., choć z pewną modyfikacją polegającą na upoważnieniu do ogłoszenia listy odpadów, których przywożenie z zagranicy nie wymagało żadnego zezwolenia. Stanowiło to wyraźne nawiązanie do koncepcji, jakie legły u podstaw ogłoszenia przez OECD tzw. zielonej listy odpadów. Model ten – choć z dalszymi modyfikacjami – utrzymano również w ustawie o odpadach z 2001 r.

Międzynarodowy obrót odpadami był przedmiotem regulacji rozdziału 8 ustawy o odpadach z 2001 r. (art. 64–68). Na podstawie tych przepisów wydano liczne rozporządzenia wykonawcze. Różnicowały one jednocześnie warunki dopuszczalnego obrotu z punktu widzenia podziału na odpady niebezpieczne i inne niż niebezpieczne. W odniesieniu do odpadów niebezpiecznych obowiązywał – jako podstawowa zasada – zakaz ich przywozu z zagranicy, ale z istotnym zastrzeżeniem. Minister właściwy do spraw środowiska ustalał w drodze rozporządzenia, które

---

<sup>8</sup> Była to pierwsza polska ustawa, w której wyodrębniono problematykę gospodarowania odpadami jako zagadnienie z zakresu ochrony środowiska.

<sup>9</sup> Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, sporządzona w Bazylei dnia 22 marca 1989 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 19, poz. 88).

z odpadów niebezpiecznych nie podlegały temu zakazowi. Można je było przywozić do kraju na podobnych zasadach jak odpady inne niż niebezpieczne, czyli za zezwoleniem GIOŚ. Jednocześnie obowiązywało rozporządzenie określające odpady, które można przywozić z zagranicy bez zezwolenia. Generalnie przywóz odpadów, za zezwoleniem, mógł być dokonywany jedynie w celu ich odzysku. Reguły dopuszczalnego wywozu za granicę (eksportu) odpadów kształtowały się nieco odmiennie. Odpady niebezpieczne mogły być wywożone z kraju za zezwoleniem GIOŚ. Wywóz odpadów innych niż niebezpieczne zezwolenia nie wymagał – za wyjątkiem obrotu z wybranymi państwami wskazanymi w rozporządzeniu wykonawczym. Upoważnienie to miało na celu umożliwienie realizacji zobowiązań międzynarodowych wynikających przede wszystkim z konwencji bazylejskiej, która przewiduje prawo każdego państwa do wprowadzenia zakazu importu każdego rodzaju odpadu lub innych związanych z tym ograniczeń. Odrębnie ustalono reguły dopuszczalnego przewozu przez terytorium RP (tranzytu) odpadów. Odpady niebezpieczne mogły być przewożone przez nasz kraj tylko za zezwoleniem GIOŚ. Odpady inne niż niebezpieczne mogły być natomiast przewożone na tych samych zasadach, jak każdy inny towar w rozumieniu przepisów celnych, czyli bez zezwolenia GIOŚ.

W okresie do 1 maja 2004 r. podstawowym aktem prawnym w płaszczyźnie prawa międzynarodowego pozostawała dla Polski konwencja bazylejska. Przepisy krajowe dotyczące międzynarodowego obrotu odpadami musiały w związku z tym jednocześnie spełniać dwie funkcje – po pierwsze chronić terytorium Polski przed niekontrolowanym napływem odpadów z zagranicy; po drugie umożliwiać skuteczne wywiązywanie się ze zobowiązań międzynarodowych w zakresie kontroli odpadów opuszczających nasz kraj.

Od 1 maja 2004 r. w związku z bezpośrednim stosowaniem przepisów prawa europejskiego nastąpiły dość istotne zmiany w dotychczasowym modelu kontroli międzynarodowego obrotu odpadami. Nowy model opierał się jednak również na postanowieniach konwencji bazylejskiej – co oznacza, że podstawowe założenia i cele regulacji można było uznać za tożsame. W tym zakresie były przede wszystkim bezpośrednio stosowane przepisy rozporządzenia Rady 259/93/EWG z dnia 1 lutego 1993 r.

w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar – oraz niektórych innych aktów prawnych modyfikujących zakres stosowania podstawowych procedur kontrolnych. Dość istotnie zmienił się jednak szczegółowy zakres obowiązków związanych z obrotem określonymi rodzajami odpadów. Na tle naszych wcześniejszych rozwiązań nowością była zwłaszcza możliwość transgranicznego przemieszczania odpadów w celu ich unieszkodliwiania. Ponadto, w niektórych wypadkach, międzynarodowy obrót mógł być przeprowadzany jedynie na podstawie zgłoszenia, a nie decyzji administracyjnej (zezwolenia). W praktyce oznaczało to złagodzenie reżimu prawnego.

Regulacja europejska w omawianym zakresie została przyjęta w formie tzw. rozporządzeń (*regulations*)<sup>10</sup>. Miało to doniosłe skutki praktyczne. Od momentu uzyskania przez Polskę członkostwa w UE obowiązuje zasada bezpośredniego stosowania owych rozporządzeń, które w odróżnieniu od dyrektyw nie podlegają transpozycji do prawa krajowego. Co więcej, państwa członkowskie nie tylko nie muszą, ale wręcz nie mogą regulować w ustawodawstwie wewnętrznym tej samej materii. Oznaczało to, że stosowne przepisy krajowe musiały zostać uchylone. W zakresie gospodarki odpadami dotyczyło to w szczególności zasad obrotu międzynarodowego odpadami (dawny rozdział 8 ustawy o odpadach z 2001 r. – art. 65–68).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 96, poz. 959) przyniosła skreślenie art. 65 i 66 ustawy o odpadach (dotyczyły one zasad wydawania zezwoleń na import, eksport oraz tranzyt). Ponadto nadano nowe brzmienie art. 64, który definiował wcześniej pojęcie obrotu międzynarodowego – definicję zastąpiono odwołaniem do rozporządzenia 259/93/EWG<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> W pierwszym okresie regulacja europejska została przyjęta w formie dyrektywy Rady 84/631/EWG z dnia 6 grudnia 1984 r. w sprawie nadzoru i kontroli przez Wspólnotę Europejską transgranicznego przemieszczania odpadów niebezpiecznych. Zastąpiło ją rozporządzenie 259/93/EWG, co wiązało się z formalnym przystąpieniem Wspólnoty do konwencji bazylejskiej (w 1994 r.).

<sup>11</sup> Co można uznać za błąd, bowiem rozporządzenie 259/93/EWG nie definiowało tego pojęcia; zob. T. Jaroszyński, *Międzynarodowy obrót odpadami. Komentarz do art. 1*, Lex 2005.

Dodatkowo – jak wynika z powyższego – utrzymano w mocy art. 67 i 68 ustawy o odpadach z 2001 r.

Artykuł 67 ustawy o odpadach z 2001 r. wprowadzał obowiązek dokonywania międzynarodowego obrotu odpadami tylko i wyłącznie na wyznaczonych przejściach granicznych oraz formułował delegację do wydania rozporządzenia wykonawczego w tej sprawie<sup>12</sup>. Podobny obowiązek wynikał z przepisów UE, choć obejmował on również dokonywanie odpraw we wskazanych przez władze krajowe urzędach celnych. Drugi utrzymany w mocy – art. 68 ustawy o odpadach dotyczył obowiązku prowadzenia przez GIOŚ rejestru decyzji administracyjnych wydanych w zakresie międzynarodowego obrotu odpadami. Była to instytucja w części ułomna – w nowym stanie prawnym duża część obrotu była wykonywana na podstawie zgłoszeń bez konieczności uzyskania zezwolenia. Tym samym rejestr decyzji nie mógł pełnić zamierzonej funkcji informacyjnej.

Jak już wspomniano, bezpośrednie stosowanie rozporządzeń UE nie oznacza, że w prawie krajowym znikną wszelkie regulacje związane z normowaną w nich materią. W szczególności rozporządzenia UE w wielu wypadkach pozostawiają niektóre zagadnienia otwartymi. Wybór wariantów postępowania należy wówczas do państw. Często też wyraźnie nakazują wprowadzenie dodatkowych przepisów krajowych – zwłaszcza w zakresie wyznaczenia kompetentnych władz lub np. penalizacji określonych czynów. Pozostawienie w mocy części przepisów rozdziału 8 ustawy z 2001 r. o odpadach nie czyniło jednak zadość wymogom wynikającym z przepisów prawa UE – były one bowiem niedostosowane do nowych warunków lub też niewystarczające. W związku z powyższym nastąpiło ich uchycenie i wydanie odrębnej ustawy umożliwiającej bezpośrednie stosowanie rozporządzenia 259/93/EWG. Była to ustawa z dnia 30 lipca 2004 r. o międzynarodowym obrocie odpadami (Dz. U. Nr 191, poz. 1956).

Ustawa o międzynarodowym obrocie odpadami określała ramy instytucjonalne i organizacyjne do wykonywania zadań z zakresu międzynarodowego obrotu odpadami. Ustawa ta miała na celu wykonanie prawa

---

<sup>12</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 maja 2002 r. w sprawie wykazu przejść granicznych, którymi może być realizowany międzynarodowy obrót odpadami (Dz. U. Nr 60, poz. 548 z późn. zm.).

UE – stąd też w stosunku do aktów tego prawa miała charakter uzupełniający. Podstawową regulacją w tym zakresie oprócz rozporządzenia 259/93/EWG były rozporządzenia 1420/99/WE i 1547/99/WE. Ustawa zawiera przepisy odnoszące się do wszystkich zagadnień, w których akty te odsyłały do prawa krajowego, ale wprowadzała też pewne dodatkowe rozwiązania. Obejmowało to wydawanie zezwoleń, pisemnej zgody, wnoszenie sprzeciwów oraz reguły zachowania organów przy braku konieczności wydawania decyzji w zakresie międzynarodowego obrotu odpadami. Podobnie jak to miało miejsce pod rządami wcześniej obowiązujących przepisów, w ustawie o międzynarodowym obrocie odpadami zachowano jawny rejestr wniosków o wydanie zezwoleń i decyzji w tym zakresie. Poszerzono go jednakże o zgłoszenia, co było związane z możliwością prowadzenia tego obrotu bez zezwolenia. Rejestr prowadził GIOŚ.

Sytuacja nie uległa zasadniczym zmianom po wejściu w życie 12 lipca 2007 r. rozporządzenia 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów. Zastąpiło ono rozporządzenie 259/93/EWG. Nowsza regulacja jest nieco bardziej dokładna (np. w zakresie określenia kryteriów sprzeciwu). Jest też nieco bardziej restrykcyjna (np. w zakresie obowiązku dokonywania zgłoszenia). Nie są to jednak różnice pozwalające uznać, że nastąpiła diametralna zmiana w modelu regulacji międzynarodowego obrotu odpadami (przemieszczania odpadów). Niemniej jednak wymagało to znacznych zmian szczegółowych rozwiązań prawnych. Dokonano tego poprzez przyjęcie nowej ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz. U. Nr 124, poz. 859 z późn. zm.).

Można przypomnieć, że celem przepisów unijnych odnoszących się do międzynarodowego przemieszczania odpadów jest ustanowienie kompleksowego systemu kontrolowania przesyłania odpadów, zarówno w celu ich odzysku, jak i unieszkodliwiania. System obejmuje zarówno przesyłanie w obrębie UE, jak i pomiędzy państwami UE a państwami do niej nienależącymi. Przy wydawaniu zgody na przemieszczanie wykorzystuje się rozbudowany system wcześniejszych powiadomień i pozwoleń, którym towarzyszy dokumentacja umożliwiająca organom administracji kontrolowanie całego procesu przemieszczania – od przesyłania do ostatecznego odzysku lub unieszkodliwiania. Wymagało to wyznaczenia organów od-



powiedzialnych oraz określenia ich kompetencji oraz obowiązków. W celu uproszczenia systemu kontroli umożliwiono także wyznaczenie pewnych urzędów celnych jako urzędów wwozu i wywozu odpadów. W przypadku gdy nie są spełnione warunki przemieszczania oraz inne wymagania określone w prawie UE, wprowadzono obowiązek zwrotu odpadów. W wykonaniu tego obowiązku uczestniczą aktywnie organy państwa, co musi znaleźć odzwierciedlenie w przepisach krajowych. Z tego też powodu trzeba było ustanowić mechanizmy finansowego zabezpieczenia ewentualnych rozszczeń. Ponadto ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów określa sytuacje, w których nakłada się kary pieniężne. Ustanawia również odpowiedzialność za dwa typy wykroczeń. Mają one stanowić, wraz z przepisami kodeksu karnego, „skuteczne, proporcjonalne i odstraszające” sankcje w rozumieniu art. 50 ust. 1 rozporządzenia 1013/2006.

### **3. Konwencja bazylejska**

Wskazany na wstępie zakres regulacji wymaga równocześnie skorelowania przepisów europejskich (a w konsekwencji także krajowych) z postanowieniami prawa międzynarodowego. Gospodarka odpadami jest jak dotąd przedmiotem jednego traktatu o powszechnym zasięgu. Jest nim podpisana w 1989 r. Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, poświęcona głównie zagadnieniom obrotu międzynarodowego, choć ustanawiająca również istotne zasady odnoszące się do szeroko pojętej problematyki gospodarowania odpadami.

Konwencja bazylejska obowiązuje obecnie zarówno Polskę, jak i Unię Europejską. Zaznaczyć można, że w kolejnych latach uzgodniono istotne zmiany konwencji bazylejskiej, które wymagają przejścia odrębnej procedury ratyfikacyjnej (trzy czwarte państw-stron) i w związku z tym nie wszystkie weszły w życie. Co więcej, nie jest pewne, czy kiedykolwiek się to stanie. Zmiany te jednakże należy brać pod uwagę, bowiem wskazują one pożądane kierunki ewolucji tak prawa europejskiego, jak i polskiego. W tym względzie warto zwłaszcza odnotować przygotowanie w 1999 r. odrębnego Protokołu do Konwencji bazylejskiej dotyczącego odpowiedzialności i odszkodowań. W dłuższej perspektywie czasowej oznacza

to istotne wzmocnienie implementacji tego traktatu. Polska ratyfikowała w 2002 r. jedną poprawkę do konwencji bazylejskiej wprowadzoną decyzją nr III-1 na konferencji państw-stron w 1995 r.<sup>13</sup> (choć ciągle brak publikacji tekstu poprawek). Zmiany te (jak również późniejsze), polegające na dodaniu do konwencji trzech aneksów: VII, VIII i IX, zostały też uwzględnione w prawie UE. Tym samym właśnie prawo europejskie wyznacza aktualnie w Polsce zakres praw i obowiązków związanych z międzynarodowym obrotem odpadami.

W związku z taką sytuacją, w praktyce z punktu widzenia Polski konwencja bazylejska przestała mieć samodzielne znaczenie. W zasadzie jej implementacja następuje poprzez stosowanie przepisów rozporządzenia 1013/2006. Ma to dość doniosłe skutki. Obowiązują nas np. zmiany w konwencji bazylejskiej, które formalnie nie weszły jeszcze w życie (tzw. *ban amendment*). Dodatkowym, choć nieoczekiwanym skutkiem jest brak oficjalnej publikacji aktualnego tekstu konwencji bazylejskiej w języku polskim. Tym samym jej status jako powszechnie obowiązującego źródła prawa w rozumieniu art. 87 w związku z art. 88 Konstytucji RP może budzić poważne wątpliwości.

#### **4. Bezpośrednio stosowane prawo europejskie**

Problematyka międzynarodowego przemieszczania odpadów jest w Unii Europejskiej przedmiotem regulacji następujących podstawowych aktów prawnych:

- rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów,
- rozporządzenia Komisji (WE) nr 1418/2007 z dnia 29 listopada 2007 r. dotyczącego wywozu w celu poddania odzyskowi niektórych odpadów wymienionych w załączniku III lub IIIA rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady do pewnych państw, których nie obowiązuje decyzja OECD w sprawie kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów.

---

<sup>13</sup> Ustawa ratyfikacyjna – ustawa z dnia 5 lipca 2002 r. o ratyfikacji Poprawki do Konwencji bazylejskiej o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych (Dz. U. Nr 135, poz. 1142).

Wspomniana decyzja OECD to decyzja nr C (2001)107 Rady OECD zmieniająca decyzję C (92) 39 *final* w sprawie kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów w celu ich odzysku. Decyzja Rady OECD ma charakter niewiążącego zalecenia organizacji międzynarodowej formalnie niezwiązanej z Unią Europejską. W teorii prawa międzynarodowego tego typu akty prawne określa się jako miękkie prawo (*soft law*). OECD jest jednak organizacją skupiającą najwyżej rozwinięte gospodarczo państwa świata. Od wielu lat wykazuje ona szczególną aktywność w zakresie rozwiązywania problemów powstających na styku rozwoju gospodarczego i ochrony środowiska. Wynikiem jest m.in. opracowanie koncepcji zielonej listy odpadów. Państwa UE, odwołując się do decyzji OECD bezpośrednio w rozporządzeniu 259/93/EWG (oraz w niektórych innych wiążących aktach prawa wtórnego UE), uczyniły z niej część tzw. *aquis communautaire* w zakresie ochrony środowiska. Obecnie odwołuje się do niej zarówno rozporządzenie 1013/2006, jak i rozporządzenie 1418/2007. Decyzja ta została w 2005 r. zmieniona. Wymagało to dokonania pewnych korekt w prawie UE. 12 maja 2010 r. przyjęto rozporządzenie Komisji (UE) nr 413/2010 zmieniające załączniki III, IV i V do rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przemieszczania odpadów, tak aby uwzględnić zmiany przyjęte decyzją Rady OECD C(2008) 156.

#### 4.1. Procedury kontrolne

Na gruncie przepisów rozporządzenia 1013/2006 można wyróżnić kilkanaście procedur kontrolnych<sup>14</sup>. Bierze się tu pod uwagę zasadniczo:

- 1) trasę przesyłki,
- 2) rodzaj odpadów,
- 3) zamierzony sposób zagospodarowania odpadów.

Z uwagi na stosowanie pewnych wspólnych elementów można je przy tym dodatkowo pogrupować w większe jednostki systematyczne, które jednocześnie odzwierciedlają strukturę rozporządzenia 1013/2006. Pamiętać przy tym należy o generalnym zakazie dokonywania obrotu odpadami (za wyjątkiem tranzytu) z krajami niebędącymi stronami kon-

---

<sup>14</sup> Ich liczba może być sporna – część procedur różni się jedynie nieznacznie od procedur bazowych; zob. też M. Górski, *Instytucja sprzeciwu w regulacjach prawnych...*, s. 45 i n.

wencji bazylejskiej. Zakazany jest również wywóz jakichkolwiek odpadów na obszar Antarktyki (art. 39 rozporządzenia 1013/2006). Podstawowe procedury kontrolne zostaną omówione poniżej<sup>15</sup>.

### **Przemieszczanie odpadów na terytorium Unii:**

1. Procedura tzw. uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody – art. 3 ust. 1. Obejmuje ona przemieszczanie odpadów na terytorium UE z tranzytem lub bez tranzytu przez państwa trzecie. Dotyczy zasadniczo wszystkich odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania oraz odpadów z listy bursztynowej i odpadów nigdzie niesklasyfikowanych przeznaczonych do odzysku. Obojętne jest przy tym, czy są to odpady niebezpieczne w rozumieniu załącznika nr V do rozporządzenia 1013/2006.
2. Procedura tzw. ogólnych obowiązków w zakresie informowania – art. 3 ust. 2. Procedura dotyczy zasadniczo odpadów zielonych przeznaczonych do odzysku. Obejmuje ona również przemieszczanie odpadów na terytorium Unii z tranzytem lub bez tranzytu przez państwa trzecie.
3. Procedura tzw. przemieszczeń wewnątrzunijnych z tranzytem przez państwa trzecie – art. 31 i 32. W zasadzie jest to określenie dodatkowych obowiązków w stosunku do procedur poprzedzających. Obowiązki te są zróżnicowane w zależności od zamierzonego sposobu zagospodarowania odpadów (odzysk lub unieszkodliwianie). W wypadku zamierzonego odzysku dodatkowo następuje zróżnicowanie na tranzyt przez państwa, które obowiązuje lub nie obowiązuje decyzją OECD. Dla ustalenia szczegółowych obowiązków ma znaczenie również, czy państwo tranzytu jest stroną konwencji bazylejskiej.

### **Wywóz odpadów z Unii:**

1. Wywóz z Unii do krajów lub terytoriów zamorskich<sup>16</sup> – art. 40. Procedura zróżnicowana jest ze względu na zamierzony sposób gospo-

---

<sup>15</sup> Podano jedynie bazowe artykuły rozporządzenia 1013/2006 ustanawiające daną procedurę.

<sup>16</sup> „Kraje i terytoria zamorskie” oznaczają kraje i terytoria zamorskie wyszczególnione w załączniku IA do decyzji 2001/822/WE Rady z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich ze Wspólnotą Europejską (Dz. Urz. UE L 314 z 30.11.2001, s. 1 z późn. zm.).

darowania odpadami. Wywóz w celu unieszkodliwienia jest generalnie zakazany. Wywóz w celu odzysku podlega najpierw procedurze właściwej dla wywozu odpadów do państw, których nie obowiązuje decyzja OECD. Ma to na celu ustalenie, czy odpady nie są objęte zakazem wywozu. Następnie, jeżeli nie podlegają temu zakazowi, stosuje się odpowiednio procedury właściwe dla przemieszczania odpadów na terytorium Unii z tranzytem lub bez tranzytu przez państwa trzecie.

2. Wywóz z Unii odpadów do unieszkodliwienia – art. 34. Obowiązuje generalny zakaz wywozu do państw trzecich, z wyjątkiem państw EFTA. Zwolnienie z zakazu wywozu do państw EFTA ma charakter warunkowy, bowiem mogą one indywidualnie zakazać przywozu odpadów do unieszkodliwiania. Wywóz, o ile jest dozwolony, podlega odpowiednio procedurom właściwym dla przemieszczania odpadów na terytorium Unii z tranzytem lub bez tranzytu przez państwa trzecie z pewnymi dodatkowymi modyfikacjami. Nie ma tu jednak zastosowania procedura ogólnych obowiązków w zakresie informowania.
3. Wywóz z Unii odpadów przeznaczonych do odzysku do państw, których nie obowiązuje decyzja OECD – art. 36. Obowiązuje generalny zakaz wywozu odpadów uznanych za niebezpieczne na podstawie załącznika nr V do rozporządzenia 1013/2006. Jeżeli zakaz nie obejmuje danych odpadów, następuje dalsze zróżnicowanie procedury:
  - Procedura obowiązująca w przypadku wywozu z Unii odpadów zielonych przeznaczonych do odzysku do państw, których nie obowiązuje decyzja OECD – art. 37. Procedura jest zróżnicowana w zależności od woli państwa przeznaczenia. Ma ono trzy możliwości. Pierwsza to w zasadzie rozciągnięcie zakazu na wszystkie lub wskazane odpady zielone. Druga to zastosowanie procedury uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody. Trzecia to możliwość całkowitego odstąpienia od kontroli w państwie przeznaczenia. Dla ustalenia, jakie reguły obowiązują wobec danego państwa, należy posłużyć się dodatkowymi rozporządzeniami Komisji<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Są to aktualnie liczne rozporządzenia zmieniające rozporządzenie 1418/2007.

- Procedura obowiązująca w przypadku wywozu z Unii odpadów przeznaczonych do odzysku innych niż zielone do państw, których nie obowiązuje decyzja OECD – art. 37 ust. 5. W tym wypadku znajduje automatycznie zastosowanie procedury uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody. Pamiętać jednak należy o generalnym zakazie wywozu odpadów niebezpiecznych.
- Wywóz z Unii odpadów przeznaczonych do odzysku do państw, które obowiązuje decyzja OECD – art. 38. Procedura dotyczy zasadniczo wszystkich odpadów z listy zielonej oraz listy bursztynowej i odpadów nigdzie niesklasyfikowanych. Obojętne jest przy tym, czy są to odpady niebezpieczne w rozumieniu załącznika nr V do rozporządzenia 1013/2006. W tym wypadku stosuje się odpowiednio procedury właściwe dla przemieszczania odpadów na terytorium Unii z tranzytem lub bez tranzytu przez państwa trzecie z pewnymi dodatkowymi modyfikacjami.

### **Przywóz odpadów do Unii:**

1. Przywóz do Unii z krajów lub terytoriów zamorskich – art. 46. Procedura zróżnicowana jest ze względu na wolę państwa członkowskiego UE, z którym dany kraj lub terytorium jest powiązane (np. w wypadku Grenlandii jest to Dania). Generalnie stosuje się tu odpowiednio procedury właściwe dla przemieszczania odpadów na terytorium Unii z tranzytem lub bez tranzytu przez państwa trzecie. Jednakże państwo „macierzyste” może też w obrocie odpadami stosować jedynie przepisy wewnątrz krajowe.
2. Przywóz do Unii odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia – art. 41. Generalny zakaz przywozu do Unii odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania sformułowany w rozporządzeniu jest pozornym zakazem, bowiem dotyczy w zasadzie jedynie państw niebędących stronami konwencji bazylejskiej – z którymi na mocy reguł ogólnych i tak jest zakazany międzynarodowy obrót odpadami. Ponadto zakaz z art. 41 nie dotyczy państw, z którymi zawarto odrębne umowy dwustronne z udziałem państwa członkowskiego UE, a także wypadków szczególnych (kryzysy, wojna itp.). Przywóz – o ile jest dozwolony – podlega odpowiednio procedurom właściwym dla przemieszczania

odpadów na terytorium Unii z tranzytem lub bez tranzytu przez państwa trzecie z pewnymi dodatkowymi modyfikacjami określonymi w art. 42. Nie ma tu jednak zastosowania procedura ogólnych obowiązków w zakresie informowania.

3. Przywóz do Unii odpadów przeznaczonych do odzysku – art. 43. Analogicznie do przywozu odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania można zauważyć, że generalny zakaz przywozu do Unii odpadów przeznaczonych do odzysku sformułowany w rozporządzeniu jest zakazem pozornym, bowiem dotyczy w zasadzie jedynie państw niebędących stronami konwencji bazylejskiej – z którymi na mocy reguł ogólnych i tak jest zakazany międzynarodowy obrót odpadami. Ponadto zakaz z art. 43 nie dotyczy państw, z którymi zawarto odrębne umowy dwustronne z udziałem państwa członkowskiego UE, a także wypadków szczególnych (kryzysy, wojna itp.). Przywóz – o ile jest dozwolony – podlega odpowiednio procedurom właściwym dla „przemieszczania odpadów na terytorium Wspólnoty z tranzytem lub bez tranzytu przez państwa trzecie” z pewnymi dodatkowymi modyfikacjami. Nie ma tu jednak zastosowania procedura ogólnych obowiązków w zakresie informowania. Wbrew dodatkowemu formalnemu zróżnicowaniu tej procedury w zależności od tego, czy mamy do czynienia z przywozem z państwa, które obowiązuje lub nie obowiązuje decyzja OECD (art. 44 i 45), nie ma to żadnego praktycznego znaczenia. Wymogi proceduralne są w takich wypadkach identyczne.

### **Tranzyt odpadów przez terytorium Unii:**

1. Tranzyt przez terytorium Unii odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania – art. 47. W takim wypadku tranzyt podlega procedurze dotyczącej przywozu do Unii odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania z pewnymi dodatkowymi modyfikacjami – czyli *de facto* odpowiednim procedurom właściwym dla przemieszczania odpadów na terytorium Unii z tranzytem lub bez tranzytu przez państwa trzecie z modyfikacjami określonymi w art. 42 i 47.
2. Tranzyt przez terytorium Unii odpadów przeznaczonych do odzysku – art. 48. W tym wypadku podstawowe znaczenie ma zróżnicowanie na tranzyt z państwa oraz do państwa, które obowiązuje lub nie obowią-

zuje decyzja OECD. Jeżeli państwo, którego nie obowiązuje decyzja OECD, przemieszcza tranzytem odpady do państwa, którego również nie obowiązuje decyzja OECD, znajduje zastosowanie bez uzupełnień odpowiednio procedura właściwa dla tranzytu odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia. Jeżeli natomiast odpady przemieszczane są tranzytem z państwa, które obowiązuje decyzja OECD, do państwa, które również obowiązuje decyzja OECD, to wówczas znajduje zastosowanie procedura właściwa dla przywozu do Unii odpadów przeznaczonych do odzysku z pewnymi dodatkowymi modyfikacjami – czyli *de facto* podlega to odpowiednim procedurom właściwym dla przemieszczania odpadów na terytorium Unii z tranzytem lub bez tranzytu przez państwa trzecie. Jeżeli odpady przeznaczone do odzysku przesyłane są tranzytem z państwa, którego nie obowiązuje decyzja OECD, do państwa, które decyzja ta obowiązuje, lub odwrotnie, procedury te stosuje się odpowiednio w zależności od państwa, którego to dotyczy.

Jak wynika z powyższej prezentacji przepisów rozporządzenia 1013/2006, podstawowe znaczenie mają przede wszystkim: procedura tzw. uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody oraz procedura tzw. ogólnych obowiązków w zakresie informowania. Służą one przede wszystkim do kontroli przemieszczania odpadów na terytorium Unii (z tranzytem lub bez tranzytu przez państwa trzecie). Wszystkie inne procedury stanowią ich modyfikację – przepisy te znajdują odpowiednie zastosowanie przy innych procedurach kontrolnych. Ponadto rozdział II rozporządzenia 1013/2006, w którym procedury owe są uregulowane, zawiera ważne przepisy o charakterze ogólnym dotyczące m.in. zakazu mieszania odpadów, wymiany informacji i dostępu do niej, odbioru odpadów w przypadku niewykonania zobowiązań lub nielegalnego obrotu oraz zagadnień administracyjnych. Zastosowanie tylko dwu procedur bazowych zakładało, że w praktyce powinno to ułatwić ich stosowanie. W rzeczywistości w Polsce wiele kłopotów sprawia prawidłowe ustalenie, która z podstawowych procedur powinna znaleźć zastosowanie w przypadku dokonywania międzynarodowego przemieszczania odpadów. Sprawę dodatkowo komplikuje uzyskanie okresów przejściowych. Jest to jednakże aspekt praktyczny bezpośredniego stosowania przepisów prawa europejskiego. Mimo znacznego stopnia skomplikowania przytoczonych przepisów



trzeba przyznać, że są one skonstruowane w sposób prawidłowy i w dużej mierze unikają generowania wątpliwości – co jest niestety cechą immanentną polskich przepisów z zakresu ochrony środowiska.

## **4.2. Procedury bazowe**

### **4.2.1. Procedura ogólnych obowiązków w zakresie informowania**

Procedura ta jest uregulowana w jednym tylko art. 18 rozporządzenia 1013/2006. Jest to procedura uproszczona, która znajduje zasadniczo zastosowanie jedynie w przypadku odpadów z listy zielonej przeznaczonych do odzysku. Dotyczy również wyjątkowo niewielkich ilości odpadów przeznaczonych do badań laboratoryjnych. Wymogi proceduralne kształtują się w tym wypadku następująco:

- 1) dla ułatwienia śledzenia przemieszczania odpadów osoba (podmiot) podlegająca jurysdykcji państwa wysyłki, która organizuje przemieszczanie, zobowiązana jest zapewnić, by do przemieszczenia dołączony był dokument określony w załączniku nr VII;
- 2) dokument określony w załączniku nr VII jest podpisywany przed dokonaniem przemieszczenia przez osobę, która je organizuje, oraz przez prowadzącego instalację odzysku lub laboratorium i przez odbiorcę po otrzymaniu danych odpadów;
- 3) wymagane jest zawarcie stosownej umowy pomiędzy osobą, która organizuje przemieszczanie, oraz odbiorcą odpadów przeznaczonych do odzysku;
- 4) umowa taka musi obowiązywać w momencie rozpoczęcia przemieszczania odpadów;
- 5) umowa taka musi obejmować zobowiązanie, że w przypadku gdy przemieszczanie odpadów lub ich odzysk nie zostaną zrealizowane zgodnie z planem albo też w przypadku gdy przemieszczanie będzie nielegalne, osoba, która organizuje przemieszczanie, odbierze odpady z powrotem lub zapewni ich odzysk w inny sposób oraz w razie potrzeby zapewni ich składowanie w tym czasie – obowiązki te musi przejąć odbiorca, w przypadku gdy osoba, która organizuje przemieszczanie, nie ma możliwości zakończenia przemieszczenia odpadów lub ich odzysku (np. z powodu niewypłacalności); jest to o tyle

ważne, że wobec zwrotu odpadów poddanych tej procedurze nie znajdują zastosowania przepisy dotyczące odbioru odpadów w przypadku niemożności zrealizowania przemieszczenia zgodnie z ustalonymi warunkami (art. 22);

- 6) osoba, która organizuje przemieszczanie, lub odbiorca przedstawia kopię zawartej umowy na żądanie zainteresowanego właściwego organu;
- 7) na potrzeby kontroli, egzekwowania przepisów, planowania i statystyki państwo członkowskie może zgodnie z przepisami krajowymi żądać informacji dotyczących przemieszczeń – co w zasadzie można sprowadzić do żądania uściślenia informacji przewidzianych w załączniku nr VII;
- 8) informacje te są traktowane jako poufne zgodnie z przepisami unijnymi i krajowymi, jeśli przepisy tego wymagają.

Zauważyć trzeba przede wszystkim, że procedura powyższa jest w istocie bardzo uproszczona. Jednakże w porównaniu do stanu poprzedniego mamy do czynienia ze znacznym zwiększeniem możliwości nieprawidłowej oceny stanu faktycznego. Aneks nr II do nieobowiązującego już rozporządzenia 259/93 ustanawiał również tzw. zieloną listę odpadów. Co do zasady jednak – choć z licznymi wyjątkami – mogły być one traktowane tak, jakby odpadem nie były. Zwalniało to w istocie – po odnalezieniu przedmiotu na liście – od konieczności zastosowania definicji odpadu. Ponadto dla dokonania obrotu (przemieszczenia) nie wymagano wówczas żadnych dodatkowych dokumentów<sup>18</sup>. Obecnie kwalifikacja odpadu jako odpadu zielonego powoduje jedynie brak konieczności zastosowania procedury uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody. Zarówno błędna kwalifikacja, jak i brak wymaganych dokumentów powoduje uznanie wysyłki za nielegalne przemieszczanie odpadów.

Podobnie jak pod rządami rozporządzenia 259/1993, obecnie w wypadku dokonywania wysyłki odpadów z listy zielonej w celu odzysku brak przede wszystkim elementu administracyjnej kontroli wstępnej. Inne są jednak tego konsekwencje. Rodzi to po stronie podmiotów uczestniczących w międzynarodowym przemieszczaniu odpadów obowiązki samo-

---

<sup>18</sup> W tym sensie, że ich brak nie powodował automatycznie uznania obrotu za nielegalny.

dzielnej oceny wszystkich istotnych okoliczności. Weryfikacja prawidłowości postępowania następuje najczęściej jednocześnie z postawieniem zarzutu nielegalnej wysyłki. W warunkach polskich oznacza to automatycznie postępowanie w sprawie popełnienia przestępstwa – z wszystkimi skutkami takiego stanu rzeczy.

#### **4.2.2. Procedura uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody**

W porównaniu z omówioną powyżej procedurą ogólnych obowiązków w zakresie informowania druga procedura bazowa stanowi bardzo rozbudowany zespół przepisów. Trzeba zwrócić uwagę na niektóre punkty kluczowe. Generalnie stanowią je:

- 1) zgłoszenie – w tym tzw. zgłoszenie ogólne,
- 2) obowiązek zawarcia umowy,
- 3) ustanowienie gwarancji finansowej,
- 4) obowiązki związane z przekazywaniem zgłoszenia,
- 5) warunki udzielania zgody na wysyłkę,
- 6) udzielanie zgody dla instalacji odzysku – zezwolenia wstępne,
- 7) warunki dokonywania zmian po uzyskaniu zgody,
- 8) warunki wyrażania sprzeciwu,
- 9) wystawianie zaświadczeń o dokonanym odzysku.

W większości wypadków mamy przy tym do czynienia ze stosowną regulacją krajową. Zagadnienia te będą systematycznie sygnalizowane i omawiane w komentarzu do ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów.

#### **Zgłoszenie i zgłoszenie ogólne**

Zgłaszający, który zamierza dokonać przemieszczenia odpadów określonego w art. 3 ust. 1 lit. a) lub b) rozporządzenia 1013/2006, tj. wszystkich odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania oraz odpadów z listy bursztynowej i odpadów nigdzie niesklasyfikowanych przeznaczonych do odzysku, dokonuje uprzedniego pisemnego zgłoszenia właściwemu organowi wysyłki i za pośrednictwem tego organu innym uprawnionym organom (miejsca przeznaczenia i tranzytu). W wypadku polskiego przedsiębiorcy organizującego wysyłkę organem właściwym jest Główny Inspektor Ochrony Środowiska w Warszawie.

Możliwe jest również tzw. zgłoszenie ogólne uregulowane w art. 13 rozporządzenia 1013/2006. Polega to na zgłoszeniu obejmującym więcej niż jedno przemieszczanie, jeżeli w przypadku każdego z nich:

- odpady mają zasadniczo podobne właściwości fizyczne i chemiczne oraz
  - odpady przesyłane są do tego samego odbiorcy i do tej samej instalacji; oraz
  - trasa przemieszczania podana w zgłoszeniu jest taka sama.
- Zgłoszenie dokonywane jest przy użyciu następujących dokumentów:
- dokumentu zgłoszeniowego określonego w załączniku nr IA oraz
  - dokumentu przesyłania określonego w załączniku nr IB.

Zgłaszający podaje w dokumencie zgłoszeniowym lub dołącza do niego informacje i dokumentację wyszczególnione w załączniku nr II część 1. W przypadku przemieszczania odpadów przeznaczonych do przejściowego odzysku lub unieszkodliwiania, obok początkowej operacji odzysku lub unieszkodliwiania należy oznaczyć w dokumencie zgłoszenia wszystkie instalacje, w których przewidziana jest realizacja dalszych procesów przejściowego oraz ostatecznego odzysku lub unieszkodliwiania. Zgłaszający podaje również w dokumencie przesyłania lub dołącza do niego informacje i dokumentację wyszczególnione w załączniku nr II część 2 w zakresie, w jakim jest to możliwe w momencie dokonywania zgłoszenia.

Na żądanie każdego z zainteresowanych właściwych organów zgłaszający dostarcza dodatkowych informacji i dokumentację. Wykaz dodatkowych informacji i dokumentacji, które mogą być wymagane, jest zawarty w załączniku nr II część 3.

Zgłoszenie obejmuje przemieszczanie odpadów od pierwszego miejsca wysyłki, w tym ich przejściowy lub ostateczny odzysk albo unieszkodliwianie. Jeżeli dalsze procesy przejściowe lub ostateczne mają miejsce w państwie innym niż pierwsze państwo przeznaczenia, ostateczny proces i miejsce, w którym się on odbędzie, wymieniane są wprawdzie w pierwotnym zgłoszeniu, ale dalsza wysyłka wymaga nowego zgłoszenia. W zasadzie każde zgłoszenie obejmować może tylko jeden kod identyfikacyjny odpadów.

Zgłoszenie uznawane jest za dokonane prawidłowo, jeżeli właściwy organ miejsca przeznaczenia stwierdzi, że dokumenty zgłoszeniowy

i przesyłania zostały wypełnione, a zgłaszający dostarczył informacje i dokumentację wyszczególnione w załączniku II części 1 i 2, jak również wszelkie dodatkowe informacje i dokumentację, wyszczególnione w załączniku II część 3, do których dostarczenia został wezwany.

### **Umowa**

Zgłaszający zobowiązany jest do zawarcia z odbiorcą umowy w sprawie odzysku lub unieszkodliwienia zgłaszanych odpadów. Umowa powinna być zawarta i obowiązywać od momentu zgłoszenia przez cały okres trwania przemieszczenia do wydania zaświadczenia o dokonany odzysku lub unieszkodliwieniu odpadów, także o charakterze przejściowym – art. 15 lit. d) i e), art. 16 lit. e).

Umowa zawierać powinna:

- zobowiązanie zgłaszającego do odebrania odpadów, zgodnie z art. 22 i art. 24 ust. 2, jeśli przemieszczanie, odzysk lub unieszkodliwienie odpadów nie zostaną zrealizowane zgodnie z planem lub przemieszczanie będzie nielegalne;
- zobowiązanie odbiorcy do odzysku lub unieszkodliwienia odpadów, zgodnie z art. 24 ust. 3, jeżeli przemieszczanie będzie nielegalne;
- zobowiązanie prowadzącego instalację do wydania zgodnie z art. 16 lit. e) zaświadczenia potwierdzającego odzysk lub unieszkodliwienie odpadów zgodnie z treścią zgłoszenia i określonymi w nim warunkami oraz wymogami rozporządzenia.

Jeżeli przemieszczane odpady przeznaczone są do operacji przejściowego odzysku lub unieszkodliwiania, umowa obejmuje dodatkowe zobowiązania:

- zobowiązanie prowadzącego instalację przeznaczenia do wydania, zgodnie z art. 15 lit. d) oraz, w odpowiednich przypadkach, art. 15 lit. e), zaświadczeń potwierdzających dokonanie odzysku lub unieszkodliwienia odpadów zgodnie ze zgłoszeniem i określonymi w nim warunkami oraz wymogami niniejszego rozporządzenia oraz
- zobowiązanie odbiorcy do przedstawienia, w odpowiednich przypadkach, zaświadczenia właściwemu organowi początkowego państwa wysyłki, zgodnie z art. 15 lit. f) pkt ii).

Jeśli odpady wysyłane są między dwoma zakładami kontrolowanymi przez tę samą osobę prawną, umowa może zostać zastąpiona oświadczeniem danego podmiotu o zobowiązaniu się do odzysku lub unieszkodliwienia zgłaszanych odpadów.

### **Gwarancja finansowa**

Zgłaszający zobowiązany jest ponadto do ustanowienia gwarancji finansowej lub równoważnego ubezpieczenia (art. 6). Zgłaszający zobowiązany jest do złożenia oświadczenia w tym zakresie poprzez wypełnienie odpowiedniej części dokumentu zgłoszenia określonego w załączniku IA. W warunkach polskich problematykę ustanawiania gwarancji finansowych reguluje szczegółowo ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów z 2007 r.

### **Przekazanie zgłoszenia**

Po otrzymaniu prawidłowo dokonanego zgłoszenia właściwy organ wysyłki zachowuje jego kopię oraz przekazuje zgłoszenie właściwemu organowi miejsca przeznaczenia wraz z kopiami dla każdego właściwego organu tranzytu i powiadamia zgłaszającego, że dokonał przekazania. Jeżeli zgłoszenia nie dokonano prawidłowo, właściwy organ wysyłki wzywa zgłaszającego do uzupełnienia informacji.

W terminie trzech dni roboczych od prawidłowego dokonania zgłoszenia właściwy organ wysyłki może podjąć decyzję o nienadawaniu zgłoszeniu dalszego biegu, jeżeli sprzeciwia się przemieszczeniu zgodnie z postanowieniami art. 11 i 12.

### **Zgoda**

Po przekazaniu zgłoszenia przez właściwy organ wysyłki jeden z zainteresowanych organów może uznać, że niezbędne jest uzyskanie dodatkowych informacji lub dokumentacji. Wzywa wówczas zgłaszającego do dostarczenia takich informacji lub dokumentacji oraz informuje o tym inne właściwe organy. Właściwy organ miejsca przeznaczenia może jednakże uznać, że zgłoszenie zostało dokonane prawidłowo – wtedy przekazuje potwierdzenie przyjęcia zgłaszającemu oraz kopie pozostałym zainteresowanym właściwym organom. W terminie 30 dni od tego potwierdzenia

wszystkie zainteresowane w sprawie organy mogą wydać jedną z następujących należycie uzasadnionych pisemnych decyzji:

- o wyrażeniu bezwarunkowej zgody;
- o wyrażeniu zgody z określonymi warunkami na podstawie art. 10 (warunki dokonania przemieszczenia) lub
- o wyrażeniu sprzeciwu, zgodnie z art. 11 i 12.

Jeżeli przyczyny zgłoszenia sprzeciwu nie zostały usunięte w terminie 30 dni, zgłoszenie traci ważność. Jeżeli zgłaszający nadal zamierza zrealizować przemieszczanie, jest on zobowiązany w zasadzie do dokonania nowego zgłoszenia.

Jeżeli jednak w powyższym terminie nie wyrażono sprzeciwu, możliwe jest przyjęcie, że właściwy organ tranzytu (ale tylko on) wydał zgodę milczącą. Pisemna lub milcząca zgoda na planowane przemieszczanie zachowuje ważność przez rok.

Właściwe organy wysyłki, miejsca przeznaczenia i tranzytu mogą przy tym, zgodnie z postanowieniami art. 10, określić warunki, na jakich wyrażają zgodę na zgłaszane przemieszczanie. Zainteresowane właściwe organy cofają zgodę w przypadku uzyskania informacji o tym, że:

- skład odpadów jest niezgodny z określonym w zgłoszeniu;
- nie spełniono warunków określonych w decyzji o wyrażeniu zgody na przemieszczanie;
- odpady nie zostały poddane odzyskowi lub unieszkodliwieniu zgodnie z zezwoleniem wydanym dla instalacji, w której wykonywane są te operacje;
- odpady mają zostać lub zostały wysłane, poddane odzyskowi lub unieszkodliwieniu w sposób niezgodny z informacjami zawartymi w zgłoszeniu i dokumentach przesyłania lub dołączonymi do nich.

### **Zgoda dla instalacji odzysku – zezwolenie wstępne**

Instytucja tzw. zezwolenia wstępnego dla instalacji odzysku stanowi nowość w regulacji międzynarodowego przemieszczania odpadów – nie była znana pod rządami rozporządzenia 259/93/EWG. Istotą jej jest to, że właściwe organy miejsca przeznaczenia, których właściwości podlegają określone instalacje odzysku, mogą wydać takim instalacjom zezwolenia wstępne, które ułatwiają późniejsze dokonywanie zgłoszeń. Podkreślić

jednak należy, że ich nie zastępują. Nie zastępują one również decyzji wyrażającej zgodę na przemieszczenie odpadów.

Zezwolenia wstępne wydawane są na czas określony i mogą zostać w dowolnym momencie cofnięte. Podstawowe ułatwienie w stosunku do trybu zwykłego (bez zezwolenia wstępnego) polega na tym, że ważność pisemnej lub milczącej zgody na planowane przemieszczanie, która zasadniczo zachowuje ważność przez rok, może zostać przedłużona do trzech lat przez właściwy organ miejsca przeznaczenia w porozumieniu z pozostałymi zainteresowanymi właściwymi organami. Ponadto obowiązują zasadniczo krótsze terminy związane z postępowaniem po dokonaniu zgłoszenia. Wydanie zgody, określenie warunków lub zgłoszenie sprzeciwu przez zainteresowane właściwe organy następuje w terminie siedmiu dni roboczych od wysłania potwierdzenia przyjęcia przez właściwy organ miejsca przeznaczenia.

Obowiązkiem państwa przeznaczenia, którego organy podjęły decyzję o wydaniu zezwolenia wstępnego dla instalacji odzysku, jest przekazanie Komisji Europejskiej informacji obejmujących:

- nazwę, numer rejestracji i adres instalacji, w której prowadzony jest odzysk;
- opis technologii wykorzystywanych w instalacji, w tym ich kod R;
- rodzaje odpadów wyszczególnionych w załączniku IV i IVA lub rodzaje odpadów, których dotyczy decyzja;
- łączną ilość, jaką obejmuje wstępne zezwolenie;
- okres ważności;
- wszelkie zmiany w zezwoleniu wstępnym;
- wszelkie zmiany zgłaszanych danych;
- informację o ewentualnym cofnięciu zezwolenia wstępnego.

Powyższe informacje przekazywane są przy użyciu formularza określonego w załączniku nr VI do rozporządzenia 1013/2006. Z uwagi na odpowiednie stosowanie tej procedury w międzynarodowym obrocie odpadami z państwami spoza Unii rolę Komisji Europejskiej przejmuje w takich wypadkach Sekretariat OECD.

### **Zmiany w przemieszczaniu po uzyskaniu zgody**

W przypadku gdy w przemieszczaniu, na które wydano zgodę, zaszły istotne zmiany w zakresie jego charakterystyki lub warunków, w tym plano-



wanej ilości odpadów, trasy, środków transportu, daty przemieszczania lub przewoźnika, zgłaszający zobowiązany jest niezwłocznie, a w miarę możliwości przed rozpoczęciem przemieszczania, zawiadomić o tym zainteresowane właściwe organy i odbiorcę. W takich przypadkach wymagane jest dokonanie nowego zgłoszenia, chyba że zainteresowane właściwe organy uznają, że proponowane zmiany nie wymagają nowego zgłoszenia. Jeżeli jednak wprowadzenie takich zmian pociąga za sobą obowiązek uwzględnienia innych właściwych organów niż te, które były objęte pierwotnym zgłoszeniem, wymagane jest zawsze dokonanie nowego zgłoszenia.

### **Warunki wyrażania sprzeciwu**

W odniesieniu do podstaw wyrażania sprzeciwu przez zainteresowane organy państw (wysyłki, przeznaczenia i tranzytu) określonych w rozporządzeniu 1013/2006 można przede wszystkim przypomnieć, że są one zróżnicowane w zależności od zamierzonego sposobu postępowania z odpadami – czyli zależą od tego, czy odpady są przeznaczone do unieszkodliwiania, czy też do odzysku. Wyrażenie sprzeciwu jest w ujęciu rozporządzenia 1013/2006 w zasadzie indywidualnym rozstrzygnięciem władczym państwa<sup>19</sup>, którego przesłanki określają enumeratywnie jego stosowne przepisy (art. 11 i 12). W części wypadków możliwe jest też jednak uznanie prawa państwa dla wprowadzenia generalnego zakazu przemieszczania odpadów<sup>20</sup>. Wymagałoby to jednak stworzenia (lub wskazania) w prawie krajowym trwałych podstaw do wprowadzenia podobnego zakazu.

### **Zakaz wysyłki odpadów w celu unieszkodliwiania**

W przypadku zgłoszenia dotyczącego planowanego przemieszczenia odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania, właściwe organy miejsca przeznaczenia i wysyłki mogą, w terminie 30 dni od przekazania potwierdzenia przyjęcia przez właściwy organ miejsca przeznaczenia, zgłosić sprzeciw wobec przemieszczenia oparty na jednej lub kilku spośród następujących podstaw (art. 11 ust. 1 lit. a–j):

---

<sup>19</sup> W warunkach polskich oznacza to decyzję administracyjną.

<sup>20</sup> Może on przybierać również postać zakazu częściowego albo praktyki systematycznego sprzeciwiania dla kolejnych planowanych wysyłek.

- planowane przemieszczanie lub unieszkodliwienie byłyby niezgodne ze środkami przyjętymi w celu realizacji zasad bliskości, priorytetu dla odzysku odpadów i samowystarczalności zgodnie z dyrektywą 2006/12/WE, w celu wprowadzenia całkowitego lub częściowego zakazu lub systematycznego sprzeciwiania się przemieszczeniom;
- planowane przemieszczanie lub unieszkodliwienie odpadów nie byłyby zgodne z przepisami krajowymi w zakresie ochrony środowiska, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub ochrony zdrowia i dotyczącymi działań podejmowanych w państwie zgłaszającym sprzeciw;
- zgłaszający lub odbiorca został uprzednio pociągnięty do odpowiedzialności za nielegalne przemieszczanie lub inne naruszenie przepisów w zakresie ochrony środowiska;
- zgłaszający lub prowadzący instalację przy okazji poprzednich przemieszczeń wielokrotnie nie dopełniał obowiązków w zakresie prowadzenia odpowiedniej dokumentacji procesu zagospodarowania przemieszczonych odpadów (art. 15 i 16);
- państwo członkowskie zamierza skorzystać z uprawnień przewidzianego w art. 4 ust. 1 konwencji bazylejskiej i zakazać przywozu odpadów niebezpiecznych lub opadów wyszczególnionych w aneksie II do tej konwencji;
- planowane przemieszczanie lub unieszkodliwienie stoi w sprzeczności ze zobowiązaniami wynikającymi z umów międzynarodowych zawartych przez dane państwo członkowskie lub państwa członkowskie albo UE;
- planowane przemieszczanie lub unieszkodliwienie, uwzględniając czynniki geograficzne lub potrzebę zastosowania specjalistycznych instalacji do niektórych rodzajów odpadów, jest niezgodne z dyrektywą 2006/12/WE – co obejmuje trzy następujące podpunkty:
  - ze względu na niezgodność z zasadą samowystarczalności na poziomie wspólnotowym i krajowym (art. 5 dyrektywy 2006/12/WE);
  - w przypadkach gdy specjalistyczna instalacja powinna służyć unieszkodliwianiu odpadów z bliżej położonego źródła i właściwy organ daje pierwszeństwo tym odpadom (art. 5 dyrektywy 2006/12/WE);

- z uwagi na konieczność zapewnienia, by przemieszczenia były zgodne z planami zarządzania odpadami (art. 7 dyrektywy 2006/12/WE);
- odpady będą przetwarzane w instalacji, która podlega dyrektywie 96/61/WE IPPC, lecz nie stosuje najlepszych dostępnych technik w rozumieniu art. 9 ust. 4 tej dyrektywy zgodnie z wydanym dla niej zezwoleniem (w Polsce jest to pozwolenie zintegrowane);
- odpady są zmieszane z odpadami komunalnymi zebranymi z gospodarstw domowych (kod odpadów 20 03 01);
- dane odpady nie zostaną zagospodarowane zgodnie z obowiązującymi w zakresie procesów unieszkodliwiania odpadów normami ochrony środowiska określonymi w przepisach unijnych (także w przypadku, gdy zezwolono na tymczasowe odstępstwa); dotyczy to może przede wszystkim wymogów określonych w dyrektywie 99/31/WE w sprawie składowisk oraz w dyrektywie 2000/76/WE w sprawie spalania odpadów.

Należy podkreślić, że niektóre punkty powyższego wyliczenia pozwalają państwu zastosować rozwiązania przewidujące całkowity lub częściowy zakaz generalny lub systematyczne sprzeciwianie się przemieszczeniom odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia. Wymaga to zachowania formy aktu generalnego, np. w warunkach polskich zakazy takie powinny być określone w ustawie. Rozwiązania takie muszą być niezwłocznie zgłaszane Komisji, która zawiadamia o nich pozostałe państwa członkowskie. W pozostałych przypadkach zastosowanie którejś z podstaw sprzeciwu podlega uznaniu w indywidualnym postępowaniu administracyjnym i musi za każdym razem być odrębnie uzasadnione.

W związku z powyższym należy wyraźnie odróżnić np. zastosowanie przepisu art. 5 dyrektywy 2006/12/WE (zasada bliskości i samowystarczalności) do ustanowienia krajowych przepisów praktycznie uniemożliwiających międzynarodowe przemieszczanie odpadów od zastosowania tego przepisu dla wyrażenia indywidualnego sprzeciwu na podstawie art. 11 ust. 1 lit. g) pkt i), który również odwołuje się do zasady samowystarczalności. W pierwszym wypadku państwo powołuje się na art. 11 ust. 1 lit. a). Nie ma on jednak zastosowania do odpadów niebezpiecznych, których łączna produkcja roczna w państwie członkowskim wysyła

jest na tyle niewielka, że stworzenie nowych specjalistycznych instalacji unieszkodliwiania w tym państwie członkowskim byłoby nieopłacalne. Zgodnie z zasadą solidarności inne państwa powinny umożliwić mu skorzystanie z ich krajowych instalacji do unieszkodliwiania odpadów. W razie braku porozumienia następuje mediacja Komisji Europejskiej.

Artykuł 11 rozporządzenia 1013/2006 ustalający warunki dokonywania sprzeciwu wobec przemieszczeń odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia dopuszcza w zasadzie jedynie dwa powody pozwalające państwu zastosować rozwiązania przewidujące całkowity lub częściowy zakaz generalny lub systematyczne sprzeciwianie się przemieszczeniom odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia. Są to:

- niezgodność planowanego przemieszczania lub unieszkodliwiania ze środkami przyjętymi w celu realizacji zasad bliskości, priorytetu dla odzysku odpadów i samowystarczalności zgodnie z dyrektywą 2006/12/WE (art. 11 ust. 1 lit. a);
- skorzystanie z uprawnienia przewidzianego w art. 4 ust. 1 konwencji bazylejskiej, które dotyczy jednak jedynie przywozu odpadów niebezpiecznych lub opadów wyszczególnionych w aneksie II do tej konwencji (art. 11 ust. 1 lit. e).

Oznacza to, że w pierwszym wypadku kierowanie się jedynie „potrzebą ochrony środowiska, w tym szczególnie życia i zdrowia ludzi” nie jest przesłanką wystarczającą do wprowadzenia zakazu. Uzasadnieniem wprowadzenia zakazu na podstawie art. 11 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 1013/2006 może być jedynie zastosowanie zasad bliskości, samowystarczalności lub priorytetu odzysku.

W przypadku drugim przesłanka „potrzeby ochrony środowiska, w tym szczególnie życia i zdrowia ludzi” ma z pewnością znaczenie, ale nie uzasadnia wprowadzenia zakazu sprowadzania odpadów innych niż niebezpieczne oraz odpadów o kodach konwencji bazylejskiej: Y46 (odpady z gospodarstwa domowego) lub Y47 (pozostałości ze spopielenia odpadów z gospodarstwa domowego). Wynika to bezpośrednio z postanowień konwencji bazylejskiej. Nie uzależnia ona przy tym wprowadzenia podobnego zakazu od przedstawienia szczególnych powodów. Teoretycznie może dotyczyć to również segregowanych odpadów komunalnych, o ile nie znajdują się one na liście zielonej.

### **Zakaz wysyłki odpadów w celu odzysku**

W przypadku zgłoszenia dotyczącego planowanego przemieszczenia odpadów przeznaczonych do odzysku, właściwe organy miejsca przeznaczenia i wysyłki mogą, w terminie 30 dni od przekazania potwierdzenia przyjęcia przez właściwy organ miejsca przeznaczenia, zgłosić sprzeciw wobec przemieszczenia. Sprzeciw może być oparty na jednej lub kilku spośród następujących podstaw (art. 11 ust. 1 lit. a–j):

- planowane przemieszczanie lub odzysk byłoby niezgodne z dyrektywą 2006/12/WE (od 12 grudnia 2010 r. – dyrektywą 2008/98/WE);
- planowane przemieszczanie lub odzysk odpadów nie byłoby zgodne z przepisami krajowymi w zakresie ochrony środowiska, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub ochrony zdrowia i dotyczącymi działań podejmowanych w państwie zgłaszającym sprzeciw;
- planowane przemieszczanie lub odzysk odpadów byłoby niezgodne z przepisami krajowymi obowiązującymi w państwie wysyłki w zakresie odzysku odpadów,
- zgłaszający lub odbiorca został uprzednio pociągnięty do odpowiedzialności za nielegalne przemieszczanie lub inne naruszenie przepisów w zakresie ochrony środowiska;
- zgłaszający lub prowadzący instalację przy okazji poprzednich przemieszczeń wielokrotnie nie dopełniał obowiązków w zakresie prowadzenia odpowiedniej dokumentacji procesu zagospodarowania przemieszczonych odpadów (art. 15 i 16);
- planowane przemieszczanie lub odzysk stoi w sprzeczności z zobowiązaniami wynikającymi z umów międzynarodowych zawartych przez dane państwo członkowskie lub państwa członkowskie albo UE;
- jeśli stosunek odpadów odzyskiwalnych i nieodzyskiwalnych, wartość szacunkowa uzyskanych w wyniku odzysku surowców lub koszt odzysku i unieszkodliwienia części nieodzyskiwalnej nie uzasadnia odzysku ze względów ekonomicznych lub środowiskowych;
- przemieszczane odpady przeznaczone są do unieszkodliwienia, a nie do odzysku;
- odpady będą przetwarzane w instalacji, która podlega dyrektywie 96/61/WE IPPC, lecz nie stosuje najlepszych dostępnych technik

w rozumieniu art. 9 ust. 4 tej dyrektywy zgodnie z wydanym dla niej zezwoleniem (w Polsce jest to pozwolenie zintegrowane);

- dane odpady nie zostaną zagospodarowane zgodnie z obowiązującymi w zakresie procesów odzysku odpadów normami ochrony środowiska określonymi w przepisach unijnych (także w przypadku, gdy zezwolono na tymczasowe odstępstwa);
- odpady nie zostaną zagospodarowane zgodnie z planami gospodarowania odpadami sporządzonymi zgodnie z art. 7 dyrektywy 2006/12/WE, w celu zapewnienia wykonania prawnie wiążących obowiązków w zakresie odzysku i recyklingu określonych w przepisach unijnych.

Zauważyć przede wszystkim należy, że przepisy powyższe nie odwołują się do zasad samowystarczalności i bliskości – choć wyłom czynią tu niektóre postawienia nowej dyrektywy ramowej 2008/98/EC – co będzie jeszcze przedmiotem prezentacji. Ponadto nie ma tu pozornie mowy o możliwości stworzenia w ustawodawstwie krajowym podstaw do ustanowienia generalnego zakazu wysyłki (tak wywozu, jak i przywozu) odpadów. Jest to jednak możliwe przede wszystkim poprzez odpowiednie ukształtowanie krajowych planów gospodarki odpadami. Ponadto indywidualne sprzeciwy mogą powoływać się na podstawowe zasady ochrony środowiska przed odpadami wynikające z postanowień dyrektyw ramowych.

Przedmiotem dodatkowych rozważań można uczynić próbę odpowiedzi na pytanie, jakie są uwarunkowania prawne wyrażania sprzeciwu wobec wysyłki odpadów za granicę państwa w celu dokonania ich odzysku. Można to zilustrować na przykładzie zużytych akumulatorów. Dyrektywa 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów jako generalną zasadę przyjmuje, że „przetwarzanie i recykling mogą być dokonywane poza terytorium Państwa Członkowskiego” (art. 15), ale czyni w tej materii istotne zastrzeżenie. Wysyłka takich odpadów musi być zgodna z przepisami dotyczącymi obrotu międzynarodowego (obecnie rozporządzenie 1013/2006). Wykładnia tych przepisów dokonana przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości wskazuje, że państwa są zobowiązane do prowadzenia odpowiedniej polityki w tym zakresie, która materializować się może poprzez stosowne postanowienia krajowych planów gospodarki odpadami. Jednocześnie istnienie takich stosownych sformułowań umożliwia stworzenie samodzielnej, ogólnej podstawy do wyrażania sprzeciwu

wobec planów wysyłki baterii lub akumulatorów – o ile jest to niezbędne dla realizacji tej polityki. Zgodnie z logiką systemu nie powinno być to traktowane jako narzędzie blokujące mechanizmy konkurencji, ale jako instrument ochrony środowiska. Takie same uwarunkowania dotyczą również innych rodzajów odpadów.

Zgodnie z brzmieniem pkt 14 preambuły rozporządzenia 1013/2006 celem zgłoszenia planowanej wysyłki jest poinformowanie właściwych władz nie tylko o przemieszczaniu się odpadów, ale również o ich unieszkodliwianiu i odzysku, tak aby władze te mogły podjąć wszelkie niezbędne działania dla zapewnienia ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego. Przepis ten potwierdza zatem, że ustawodawca europejski, harmonizując warunki i zasady procedur, jakim podlega transgraniczne przemieszczanie odpadów w Unii, chciał nie tylko zagwarantować ochronę zdrowia i środowiska naturalnego w kontekście przewozu odpadów, ale chciał również osiągnąć ten cel w kontekście przetwarzania odpadów poprzez ich unieszkodliwianie lub odzysk (w tym recykling). Realizacja tego celu byłaby więc narażona na niepowodzenie, gdyby właściwe władze nie mogły lub nie chciały wnieść sprzeciwu wobec wysyłki odpadów przeznaczonych do odzysku, kiedy stwierdzą w następstwie zgłoszenia planu wysyłki, że planowany odzysk może przynieść szkodę dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego. Wszystkie właściwe władze, których sprawa dotyczy, powinny ocenić każdy zamiar wysyłki całościowo, począwszy od momentu wysłania odpadów w państwie wysyłki, aż do zakończenia ich przetwarzania w państwie miejsca przeznaczenia. W celu zapewnienia ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego, ustawodawca europejski wołał ustanowić system, w którym wszystkie właściwe władze współdziałają w sprawdzaniu planowanej wysyłki, podejmując przy tym ryzyko, że władze te odmiennie ocenią ten sam plan wysyłki, niż ograniczyć kontrolę, która winna być wykonana przez każdą z tych władz, do tej części wysyłki, która odbywa się na terytorium jej kraju.

### **Zaświadczenia o dokonanych zagospodarowaniu odpadów**

Przepisy dotyczące wydawania zaświadczeń (lub potwierdzeń) są zróżnicowane w zależności od ilości i rodzaju podmiotów zaangażowanych w proces zagospodarowania odpadów, który może być wieloetapowy.

Po wyrażeniu przez właściwe organy zgody na przemieszczanie odpadów, wszystkie uczestniczące w nim podmioty wypełniają dokument przesyłania lub – w przypadku zgłoszenia ogólnego – dokumenty przesyłania, w odpowiednich punktach, podpisują i zachowują kopię lub kopie. Wzór dokumentu określa załącznik nr IB. Obowiązki te kształtują się w sposób następujący:

- zgłaszający wpisuje faktyczną datę przemieszczenia oraz wypełnia w możliwym zakresie pozostałe punkty dokumentu przesyłania;
- zgłaszający przesyła podpisane kopie dokumentu przesyłania zainteresowanym właściwym organom oraz odbiorcy przynajmniej na trzy dni robocze przed rozpoczęciem przemieszczenia – zgłaszający zachowuje kopię dokumentu przesyłania;
- każdemu transportowi towarzyszy dokument przesyłania oraz dokument zgłoszeniowy zawierający pisemne zgody oraz warunki określone przez zainteresowane właściwe organy – dokument przesyłania zachowuje prowadzący instalację odbierającą odpady;
- prowadzący instalację odbierającą odpady zobowiązany jest do przekazania pisemnego potwierdzenia otrzymania odpadów w terminie trzech dni od ich odbioru – potwierdzenie jest wpisywane lub dołączane do dokumentu przesyłania i wraz z jego kopią przesyłane zgłaszającemu oraz zainteresowanym właściwym organom;
- najszybciej jak to możliwe, ale nie później niż w terminie 30 dni od zakończenia operacji ostatecznego odzysku lub unieszkodliwienia oraz nie później niż w terminie roku kalendarzowego od otrzymania odpadów (lub w krótszym terminie określonym w decyzji udzielającej zgody na przemieszczenie), prowadzący instalację, w której dokonano tej operacji, wystawia na własną odpowiedzialność zaświadczenie potwierdzające, że został wykonany ostateczny odzysk lub unieszkodliwienie odpadów – zaświadczenie jest wpisywane lub dołączane do dokumentu przesyłania i wraz z jego kopią przesyłane zgłaszającemu oraz zainteresowanym właściwym organom.

Dodatkowe obowiązki dotyczą prowadzącego instalację, w której realizowana jest operacja przejściowego odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. Jest on zobowiązany przekazać, w terminie trzech dni od otrzymania odpadów, pisemne potwierdzenie, że odpady zostały dostarczone.



Potwierdzenie jest wpisywane lub dołączane do dokumentu przesyłania. Prowadzący instalację przesyła podpisane kopie dokumentu przesyłania zawierające powyższe potwierdzenie do zgłaszającego oraz zainteresowanych właściwych organów.

Najszybciej jak to możliwe, ale nie później niż w terminie 30 dni od zrealizowania operacji przejściowego odzysku lub unieszkodliwiania oraz nie później niż w terminie roku kalendarzowego od otrzymania odpadów (lub w krótszym terminie określonym w decyzji udzielającej zgody na przemieszczenie), prowadzący instalację, w której przeprowadzono tę operację, wydaje na własną odpowiedzialność zaświadczenie potwierdzające wykonanie operacji przejściowego odzysku lub unieszkodliwiania. Zaświadczenie jest wpisywane lub dołączane do dokumentu przesyłania. Prowadzący instalację przesyła podpisane kopie dokumentu przesyłania zawierające powyższe zaświadczenie do zgłaszającego oraz zainteresowanych właściwych organów.

Po zrealizowaniu operacji przejściowego odzysku lub unieszkodliwiania, prowadzący instalację dostarcza odpady w celu poddania ich dalszym przejściowym lub trwałym procesom odzysku lub unieszkodliwiania do innej instalacji:

- zlokalizowanej w państwie przeznaczenia – jest on wówczas zobowiązany, najszybciej jak to możliwe, jednak nie później niż w terminie roku od dostarczenia odpadów (lub w krótszym terminie określonym w decyzji udzielającej zgody na przemieszczenie), uzyskać zaświadczenie z tej instalacji, że dalsze procesy ostatecznego odzysku lub unieszkodliwiania zostały wykonane;
- zlokalizowanej w początkowym państwie wysyłki lub w innym państwie członkowskim UE albo też w państwie trzecim – wymagane jest wówczas nowe zgłoszenie.

Prowadzący instalację, w której realizowana jest operacja przejściowego odzysku lub unieszkodliwiania, niezwłocznie przesyła odpowiednie zaświadczenie zgłaszającemu i wszystkim zainteresowanym właściwym organom, wskazując przemieszczanie, którego dotyczy zaświadczenie.

#### **4.3. Zasada bliskości i samowystarczalności**

Zasada bliskości i samowystarczalności została sformułowana w art. 5 dyrektywy 2006/12/WE. Już w preambule znalazło się nastę-

pujące stwierdzenie: „Istotne jest, aby Wspólnota jako całość uzyskała samowystarczalność w zakresie unieszkodliwiania odpadów oraz požądane jest, aby każde Państwo Członkowskie dążyło do osiągnięcia tego rodzaju samowystarczalności”.

Jak z tego wynika, omawiana zasada ogranicza się do unieszkodliwiania odpadów. Priorytetem jest przy tym samowystarczalność całej Unii – samowystarczalność państw członkowskich jest jedynie zaleceniem.

Realizacja powyższych zadań obejmuje stworzenie odpowiedniej zintegrowanej sieci urządzeń do unieszkodliwiania odpadów, uwzględniając najlepsze dostępne technologie nieobejmujące nadmiernych kosztów. Sieć taka musi umożliwiać unieszkodliwianie odpadów w jednym z najbliższych urządzeń, za pomocą najodpowiedniejszych metod i technologii w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego oraz zdrowia publicznego. Wynika z tego, że względy ochrony środowiska mają nadrzędną pozycję i uzasadniają przemieszczanie odpadów do innych państw członkowskich (o ile oczywiście nie mogą być odpowiednio zagospodarowane w kraju pochodzenia).

Nowa dyrektywa 2008/98/WE przynosi jednak istotne zmiany w zaprezentowanym podejściu. W pierwszym rzędzie przedmiotem regulacji czyni ona nie wszystkie odpady, ale „zmieszane odpady komunalne zebrane z gospodarstw domowych”. W ograniczonym zakresie dotyczy to jednak również odpadów zebranych od innych wytwórców. Drugą zasadniczą różnicą jest rozciągnięcie stosowania zasady bliskości i samowystarczalności na odzysk odpadów, a nie jak dotąd tylko na unieszkodliwianie.

W preambule do dyrektywy znajduje się następujący przepis: „Aby umożliwić Wspólnocie, jako całości, osiągnięcie samowystarczalności w zakresie unieszkodliwiania odpadów i odzysku zmieszanych odpadów komunalnych zebranych z gospodarstw domowych i umożliwić państwom członkowskim stopniowe osiąganie tego celu indywidualnie, konieczne jest stworzenie sieci współpracy w zakresie instalacji unieszkodliwiania odpadów i instalacji do odzysku zmieszanych odpadów komunalnych zebranych z gospodarstw domowych, przy uwzględnieniu warunków geograficznych oraz potrzeby specjalistycznych instalacji dla niektórych rodzajów odpadów”.

Szczegóły tego rozwiązania odnajdujemy w art. 16 dyrektywy 2008/98/WE, który zgodnie z tzw. tabelą korelacji jest odpowiednikiem

omówionego wcześniej art. 5 dyrektywy 2006/12/WE. Przepisy te są na tyle istotne, a jednocześnie lakoniczne, że można je zacytować w całości:

„1. Państwa członkowskie stosują właściwe środki, we współpracy z innymi państwami członkowskimi, jeżeli jest to konieczne lub pożądane, aby ustanowić zintegrowaną i wystarczającą sieć instalacji do unieszkodliwiania odpadów i instalacji do odzysku zmieszanych odpadów komunalnych zebranych z gospodarstw domowych, uwzględniającą przypadki, w których zbieranie takie obejmuje również takie odpady od innych wytwórców, z uwzględnieniem najlepszych dostępnych technik.

W drodze odstępstwa od rozporządzenia (WE) nr 1013/2006, aby chronić swoją sieć, państwa członkowskie mogą ograniczyć wchodzące transporty odpadów przeznaczonych do obiektów przekształcania termicznego, które zaklasyfikowano jako instalacje do odzysku, w przypadkach, gdy ustalono, że transporty takie doprowadziłyby w konsekwencji do tego, że krajowe odpady musiałyby być unieszkodliwiane lub musiałyby być przetwarzane w sposób niezgodny z planami gospodarki odpadami tych państw. Państwa członkowskie zawiadamiają Komisję o podjęciu takiej decyzji. Państwa członkowskie mogą również ograniczyć wychodzące transporty odpadów z przyczyn dotyczących środowiska określonych w rozporządzeniu (WE) nr 1013/2006.

2. Sieć powinna być zaprojektowana w sposób umożliwiający Wspólnocie jako całości stanie się samowystarczalną w zakresie unieszkodliwiania odpadów, jak również odzysku odpadów, o których mowa w ust. 1, a państwom członkowskim umożliwić stopniowe osiągnięcie tego celu indywidualnie, przy uwzględnieniu warunków geograficznych lub zapotrzebowania na specjalistyczne instalacje dla niektórych rodzajów odpadów.

3. Sieć powinna umożliwiać unieszkodliwianie odpadów lub odzysk odpadów, o których mowa w ust. 1, w jednej z najbliższej położonych odpowiednich instalacji, za pomocą najodpowiedniejszych metod i technologii, w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska oraz zdrowia publicznego.

4. Zasady bliskości i samowystarczalności nie oznaczają, że każde państwo członkowskie musi posiadać na swoim terytorium pełen zakres obiektów do ostatecznego odzysku”.

Szczególnie istotne są tu modyfikacje postanowień rozporządzenia 1013/2006. Aby chronić swoją sieć, państwa członkowskie mogą ograniczyć wchodzące transporty odpadów przeznaczonych do obiektów przetwarzania termicznego, które zaklasyfikowano jako instalacje do odzysku, w przypadkach, gdy ustalono, że transporty takie doprowadziłyby w konsekwencji do tego, że krajowe odpady musiałyby być unieszkodliwiane lub musiałyby być przetwarzane w sposób niezgodny z planami gospodarki odpadami tych państw. W istocie jest to nowe kryterium pozwalające na wprowadzanie generalnego zakazu przywozu (poprzez stosowne postanowienia planów krajowych) lub dokonywanie sprzeciwów wobec konkretnych wysyłek zmieszanych odpadów komunalnych przeznaczonych do spalenia. Obojętne jest przy tym, czy jest to odzysk czy unieszkodliwianie. Zwrócić uwagę trzeba, że jest to uprawnienie państwa docelowego i nie dotyczy państwa pochodzenia. Podkreślić też trzeba, że inne odpady podlegają w tej mierze zasadom ogólnym wynikającym z rozporządzenia 1013/2006.

#### **4.4. Listy odpadów**

Konieczność klasyfikacji odpadów może być postrzegana jako dodatkowa trudność w stosowaniu przepisów o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. Wynika to – podobnie jak to miało miejsce przy ustalaniu właściwej procedury kontrolnej – ze stopnia skomplikowania przyjętego systemu.

Listy odpadów stosowane dla celów ich klasyfikacji, z punktu widzenia ogólnych obowiązków w zakresie gospodarowania odpadami, przy międzynarodowym przemieszczaniu odpadów mają znaczenie jedynie pomocnicze. W szczególności dotyczy to tzw. Europejskiego Katalogu Odpadów<sup>21</sup>, który stanowił wzór dla katalogu odpadów ustanowionego w Polsce rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. Nr 112, poz. 1206). Auto-

---

<sup>21</sup> Decyzja 2000/532/WE Komisji z dnia 3 maja 2000 r. zastępująca decyzję 94/3/WE Komisji ustanawiającą listę odpadów zgodnie z art. 1 lit. a) dyrektywy 75/442/EWG Rady w sprawie odpadów oraz decyzję 94/904/WE Rady ustanawiającą listę odpadów niebezpiecznych zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy 91/689/EWG Rady w sprawie odpadów niebezpiecznych (Dz. Urz. UE L 226 z 06.09.2000, s. 3 z późn. zm.).

matycznie dotyczy to również listy odpadów niebezpiecznych (oznaczenie – gwiazdka \* – w katalogu odpadów), która nie jest tożsama z listami odpadów uważanych za niebezpieczne w obrocie międzynarodowym. Z tego punktu widzenia trzeba zwrócić uwagę zwłaszcza na załączniki nr III, IV i V do rozporządzenia 1013/2006. Jednocześnie powstają tu dodatkowe trudności z uwagi na to, że załączniki te odwołują się bezpośrednio do postanowień konwencji bazylejskiej oraz tzw. decyzji OECD, a także do Europejskiego Katalogu Odpadów. Stosowane są przy tym jednocześnie różne kody odpadów – kody konwencji bazylejskiej, kody OECD oraz kody Europejskiego Katalogu Odpadów. Dodatkowo te ostatnie nie zawsze są tożsame z kodami stosowanymi w Polsce, choć dotyczy to jedynie niewielu pozycji. Cały ten system jest przy tym nowością.

Uchylone rozporządzenie 259/93 posługiwało się dość konsekwentnie trzema podstawowymi listami odpadów. Były to: tzw. zielona lista odpadów (*green list of wastes*), lista bursztynowa, zwana również w polskiej literaturze listą żółtą (*amber list of wastes*), oraz lista czerwona (*red list of wastes*). Ułatwiała to do pewnego stopnia posługiwanie się tymi skomplikowanymi przepisami, bowiem każda z tych list znajdowała swój odpowiednik w stosownym załączniku. Obecnie zrezygnowano z określenia „czerwona lista odpadów”, objęto je wspólną procedurą właściwą dla listy bursztynowej. Układ załączników do rozporządzenia 1013/2006 i ich wzajemne relacje pozostały jednak nadal skomplikowane.

#### 4.4.1. Lista zielona

Aktualnie lista zielona jest zawarta w załączniku nr III do rozporządzenia 1013/2006. Generalnie jest ona tożsama z listami zawartymi w aneksie IX do konwencji bazylejskiej (kody rozpoczynające się literą B) oraz dodatku nr 3 do decyzji OECD – z pewnymi jednak wyjątkami.

Przed wszystkim obowiązuje klauzula generalna – nie są uznawane za odpady zielone te odpady, które są zanieczyszczone innymi substancjami w zakresie, który:

- wystarczająco zwiększa ryzyko, by uznać owe odpady za odpowiednie do poddania procedurze właściwej dla odpadów z listy bursztynowej, wzięwszy pod uwagę właściwości odpadów niebezpiecznych

wymienionych w załączniku nr III do dyrektywy 91/689/EWG Rady w sprawie odpadów niebezpiecznych lub

- uniemożliwia odzysk odpadów w sposób racjonalny ekologicznie.

Podlega to ocenie właściwych władz w każdym indywidualnym przypadku planowanej wysyłki odpadów.

Ponadto w części I omawianego załącznika nr III dokonano swoistej wykładni przepisów konwencji bazylejskiej. Zastrzeżono mianowicie, że w kodzie B1020 konwencji bazylejskiej termin „w postaci ostatecznej luzem” obejmuje wszelki złom metalowy w postaci nierozproszonej tam wymieniony – przy czym termin „nierozproszony” nie obejmuje odpadów w postaci proszków, osadów, pyłów lub elementów stałych zawierających niebezpieczne odpady płynne. Będzie to miało również znaczenie dla wykładni postanowień załącznika nr IV (bursztynowa lista odpadów). Uznano też, że odniesienie w kodzie B3010 konwencji bazylejskiej do odpadów fluorowanych polimerów jest równoznaczne z włączeniem polimerów i kopolimerów fluoroetyleny (PTFE).

Dodatkowo zastrzeżono również stosowanie w części wypadków innych kodów odpadów niż określone w aneksie IX do konwencji bazylejskiej. Są to kody zaczerpnięte z decyzji OECD. Część II omawianego załącznika nr III do rozporządzenia 1013/2006, która wymienia te odpady o zmienionych kodach, zawiera również dodatkową, w stosunku do aneksu IX konwencji bazylejskiej, listę odpadów uznanych za odpady zielone (z zastosowaniem kodów OECD). Dotyczy to np. polimerów chlorku winylu (kod OECD GH013 391 530 ex 390410-40).

Załącznik nr III został uzupełniony o dwa dodatkowe wykazy<sup>22</sup>:

- mieszaniny dwóch lub więcej rodzajów odpadów wymienionych w załączniku III i niezakwalifikowanych do żadnej kategorii;
- dodatkowe odpady z wykazu zielonego, oczekujące na włączenie do odpowiedniego aneksu do konwencji bazylejskiej lub decyzji OECD.

---

<sup>22</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) nr 664/2011 z dnia 11 lipca 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przemieszczania odpadów w celu włączenia niektórych mieszanin odpadów do załącznika IIIA do tego rozporządzenia; rozporządzenie Komisji (UE) nr 135/2012 z dnia 16 lutego 2012 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przemieszczania odpadów w celu włączenia niektórych niesklasyfikowanych rodzajów odpadów do załącznika IIIB do tego rozporządzenia.

#### 4.4.2. Lista bursztynowa

Aktualnie lista bursztynowa jest zawarta w załączniku nr IV do rozporządzenia 1013/2006. Generalnie jest ona tożsama z listami zawartymi w aneksach II i VIII do konwencji bazylejskiej (kody rozpoczynające się literą Y lub A) oraz dodatku nr 4 do decyzji OECD – z pewnymi jednak wyjątkami.

W części I omawianego załącznika nr IV dokonano swoistej wykładni przepisów konwencji bazylejskiej. Zastrzeżono mianowicie, że w kodzie A1010 konwencji bazylejskiej termin „z wyłączeniem odpadów wymienionych wyraźnie w wykazie B” stanowi odniesienie jedynie do kodu B1020. Tym samym znajdują tu zastosowanie odpowiednie postanowienia omówionego już załącznika nr III (np. jak należy rozumieć termin „rozproszony”).

Dodatkowo zastrzeżono również stosowanie w części wypadków innych kodów odpadów niż określone w aneksie VIII do konwencji bazylejskiej. W konsekwencji odpady o kodach A1180 oraz A2060 uzyskały kod OECD GC010, GC020 oraz GGO40 i tym samym zostały uznane za odpady zielone – wymieniono je bowiem jednocześnie w załączniku nr III do rozporządzenia 1013/2006.

Część II omawianego załącznika nr IV do rozporządzenia 1013/2006 zawiera również dodatkową, w stosunku do aneksu VIII konwencji bazylejskiej, listę odpadów uznanych za odpady bursztynowe (z zastosowaniem kodów OECD). Dotyczy to np. piasków stosowanych w procesach odlewniczych (kod OECD AB070).

Załącznik nr IV może być w przyszłości uzupełniony o dodatkowy wykaz obejmujący odpady z listy zielonej, ale poddane procedurom kontrolnym właściwym dla odpadów z listy bursztynowej.

#### 4.4.3. Rola załącznika V

Dodatkowo rozporządzenie 1013/2006 zawiera załącznik nr V o dość skomplikowanej budowie. Składa się on z trzech części. Część I dzieli się na wykaz A, który odpowiada aneksowi VIII do konwencji bazylejskiej, oraz wykaz B, który odpowiada aneksowi IX do konwencji bazylejskiej. Część II stanowi odpowiednik Europejskiego Katalogu Odpadów (wraz

z listą odpadów niebezpiecznych w rozumieniu dyrektywy 91/689/EWG). Część III to odpowiednik dodatku nr 4 (część II) do decyzji C (2001)107 Rady OECD zmieniającej decyzję C (92) 39 final w sprawie kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów w celu ich odzysku – czyli jest to tzw. decyzja OECD.

Omówione wyżej załączniki nr III i IV do rozporządzenia 1013/2006 (lista zielona i bursztynowa) mają zastosowanie przy wyborze jednej z licznych procedur kontrolnych międzynarodowego przemieszczania odpadów. Z kolei załącznik nr V pełni podwójną rolę. Powtarzając przepisy aneksów do konwencji bazylejskiej oraz decyzji OECD, ma ułatwić w praktyce stosowanie załączników nr III i IV – zainteresowana osoba nie musi w związku z tym sięgać do innych aktów prawnych niż rozporządzenie 1013/2006.

Druga funkcja załącznika nr V do rozporządzenia 1013/2006 ma natomiast charakter normatywny i dotyczy procedury kontrolnej określonej w art. 36 do rozporządzenia 1013/2006. Ustanawia on zakaz wywozu niektórych odpadów w celu odzysku do państw, których nie dotyczy decyzja OECD. Stosowanie załącznika nr V w celu ustalenia listy owych odpadów jest przy tym najbardziej skomplikowane, ze względu na jego złożoną strukturę.

Omawiany załącznik nr V składa się z trzech części, jednak części drugą i trzecią stosuje się jedynie wówczas, gdy nie ma zastosowania część pierwsza. W związku z tym w celu stwierdzenia, czy określony rodzaj odpadów wymieniony jest w owym załączniku, należy w pierwszej kolejności stwierdzić, czy dany rodzaj odpadów jest wymieniony w części I, a jeśli nie jest, czy jest wymieniony w części II, a jeśli nie jest, czy jest wymieniony w części III.

Część I dzieli się na wykaz A, który odpowiada załącznikowi nr VIII do konwencji bazylejskiej, a zatem wyszczególnia rodzaje odpadów zakwalifikowanych jako niebezpieczne. Są one objęte zakazem wywozu. Natomiast wykaz B, który odpowiada załącznikowi nr IX do konwencji bazylejskiej, wyszczególnia rodzaje odpadów inne niż niebezpieczne, a zatem nieobjęte zakazem wywozu.

W związku z tym, jeśli dany rodzaj odpadów jest wymieniony w części I, najpierw należy sprawdzić, czy jest on wyszczególniony w wyka-



zie A lub w wykazie B. Jedynie wówczas, gdy dany rodzaj odpadów nie jest wyszczególniony ani w wykazie A, ani w wykazie B części I, należy sprawdzić, czy jest on wyszczególniony wśród odpadów niebezpiecznych w części II (rodzaje odpadów oznaczone gwiazdką \*) lub w części III. Jeśli zachodzi taki przypadek, dany rodzaj odpadów jest wówczas objęty zakazem wywozu.

Dodatkowo jednak zakazem wywozu są objęte wszystkie odpady uznane w opisany powyżej sposób za inne niż niebezpieczne, które są jednak zanieczyszczone jakimikolwiek substancjami w zakresie, który:

- 1) wystarczająco zwiększa ryzyko, by uznać owe odpady za odpowiednie do poddania procedurze właściwej dla odpadów z listy bursztynowej, wzięwszy pod uwagę właściwości odpadów niebezpiecznych wymienionych w załączniku nr III do dyrektywy 91/689/EWG Rady w sprawie odpadów niebezpiecznych lub
- 2) uniemożliwia odzysk odpadów w sposób racjonalny ekologicznie.

Podlega to ocenie właściwych władz w każdym indywidualnym przypadku planowanej wysyłki odpadów.

## **Ustawa**

z dnia 29 czerwca 2007 r.

### **o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów**

(Dz. U. Nr 124, poz. 859; zm.: Dz. U. z 2010 r. Nr 28, poz. 145;  
z 2011 r. Nr 106, poz. 622; z 2013 r. poz. 21)



## Rozdział 1

### PRZEPISY OGÓLNE

#### Art. 1. [Przedmiot regulacji]

**1. Ustawa określa postępowanie i organy właściwe do wykonania zadań z zakresu międzynarodowego przemieszczania odpadów wynikających z rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz. Urz. UE L 190 z 12.07.2006, s. 1) oraz kary pieniężne za naruszanie obowiązków w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów.**

**2. Przepisy ustawy nie naruszają postanowień ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21).**

1. Ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów jest w istocie aktem prawnym o charakterze wykonawczym w stosunku do bezpośrednio stosowanych przepisów europejskich – zwłaszcza rozporządzenia 1013/2006 (oraz przepisów, do których się ono odwołuje)<sup>1</sup>. Oznacza to, że jej postanowienia trzeba zawsze interpretować z uwzględnieniem treści normatywnej tych przepisów – również w zakresie celu regulacji. Ponadto nie powinno być w tym wypadku wątpliwości, iż w razie stwierdzenia niezgodności pierwszeństwo należy przypisać postanowieniom rozporządzenia 1013/2006.

---

<sup>1</sup> Zob. „Wprowadzenie do problematyki międzynarodowego przemieszczania odpadów”.

Można przypomnieć, że celem przepisów unijnych odnoszących się do międzynarodowego przemieszczania odpadów jest ustanowienie kompleksowego systemu kontrolowania przesyłania odpadów, zarówno w celu ich odzysku, jak i unieszkodliwiania. System obejmuje zarówno przesyłanie w obrębie UE, jak i pomiędzy państwami UE a państwami do niej nienależącymi. Przy wydawaniu zgody na przemieszczanie wykorzystuje się rozbudowany system wcześniejszych powiadomień i pozwoleń, którym towarzyszy dokumentacja umożliwiająca organom administracji kontrolowanie całego procesu przemieszczania – od przesyłania do ostatecznego odzysku lub unieszkodliwienia. Wymagało to wyznaczenia organów odpowiedzialnych oraz określenia ich kompetencji oraz obowiązków. W celu uproszczenia systemu kontroli umożliwiono także wyznaczenie pewnych urzędów celnych jako urzędów wwozu i wywozu odpadów. W przypadku gdy nie są spełnione warunki przemieszczania oraz inne wymagania określone w prawie UE, wprowadzono obowiązek zwrotu odpadów. W wykonaniu tego obowiązku uczestniczą aktywnie organy państwa, co musi znaleźć odzwierciedlenie w przepisach krajowych. Z tego też powodu trzeba było ustanowić mechanizmy finansowego zabezpieczenia ewentualnych roszczeń. Ponadto przepisy krajowe powinny ustanawiać „skuteczne, proporcjonalne i odstrasające” sankcje (art. 50 ust. 1 rozporządzenia 1013/2006).

2. Artykuł 1 ust. 1 określa zakres przedmiotowy komentowanej ustawy. Ustawodawca użył tu terminu „postępowanie i organy właściwe”. Może to budzić pewne wątpliwości. Poprzednia ustawa o charakterze wykonawczym (ustawa o międzynarodowym obrocie odpadami z 2004 r.), posłużyła się określeniem „ramy instytucjonalne i organizacyjne”<sup>2</sup>. To również nie było precyzyjne. Można jednakże było zgodzić się z poglądem, „iż za «ramy instytucjonalne» należy uznać przepisy przyznające uprawnienia Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska, w pierwszym rzędzie – art. 5 (...) określający go jako organ właściwy do podejmowania decyzji, udostępniania informacji i prowadzenia doradztwa w sprawach międzynarodowego obrotu odpadami. Natomiast «ramy organizacyjne» wyzna-

<sup>2</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 191, poz. 1956. Był to akt wykonawczy do rozporządzenia Rady 259/93/EWG z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar.

czają przede wszystkim przepisy rozdziału 3 (...) (Przepisy proceduralne) stanowiące podstawę do ustalania sposobu postępowania z odpadami”<sup>3</sup>. Tym samym można uznać, że aktualny zakres przedmiotowy komentowanej ustawy jest w tym zakresie podobny, choć z pewnymi zastrzeżeniami.

Termin „postępowanie” należy rozumieć szeroko. Nie są to z pewnością jedynie przepisy o charakterze proceduralnym. W istocie chodzi tu o wszystkie przypadki określenia sposobu wykonania zadań przez wszystkie organy administracji. Będzie to realizowane przede wszystkim poprzez przeprowadzenie indywidualnego postępowania administracyjnego (np. wydanie decyzji zezwalającej na przywóz odpadów – zob. komentarz do art. 4), uwzględniając przy tym zagadnienie współdziałania organów administracji. Ponadto zadania takie mogą wymagać dokonania różnego rodzaju czynności materialno-technicznych lub organizatorskich (np. czynności zabezpieczające – zob. komentarz do art. 27 ust. 1). Wreszcie wykonanie niektórych zadań wynikających z rozporządzenia 1013/2006 wymaga czynności prawotwórczych – wydania aktów generalnych. O ile nie reguluje takiej materii sama ustawa, dokonuje się tego poprzez przyjęcie aktów wykonawczych do ustawy (np. wyznaczenie przejść granicznych – zob. komentarz do art. 30).

Użycie terminu „postępowanie” może być również postrzegane jako nawiązanie do regulacji kodeksu postępowania administracyjnego. Poprzednia ustawa zawierała wyraźny przepis (art. 3) nakazujący stosowanie w tym zakresie przepisów polskich – o ile materia ta nie została uregulowana w bezpośrednio stosowanych przepisach europejskich. W aktualnej ustawie brak takiej klauzuli. Nie zmienia to w niczym konieczności jej zastosowania. Innymi słowy, w przypadku indywidualnego postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie przepisów rozporządzenia 1013/2006 kodeks postępowania administracyjnego jest stosowany wprost – o ile jednak nie mamy do czynienia z innymi wyraźnie określonymi przepisami proceduralnymi (np. art. 9 rozporządzenia 1013/2006 dotyczący wyrażania zgody przez właściwe organy, art. 13 dotyczący tzw. zgłoszenia ogólnego, art. 26 dotyczący sposobów przekazywania korespondencji, doręczeń, art. 27 dotyczący języka). Zauważyć

---

<sup>3</sup> T. Jaroszyński, *Międzynarodowy obrót odpadami. Komentarz do art. 1, Lex 2005.*

**Wojciech Radecki** – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik wrocławskiego Zakładu Zagadnień Prawnych Kształtowania i Ochrony Środowiska Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk; jego zainteresowania naukowe obejmują m.in. problematykę prawną postępowania z odpadami; autor komentarza do ustawy o odpadach oraz komentarza do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

**Jan Jerzmański** – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego; autor i współautor wielu publikacji z zakresu prawa ochrony środowiska, w tym komentarza do ustawy o odpadach oraz komentarza do ustawy – Prawo ochrony środowiska.

■ Publikacja to pierwszy na rynku wydawniczym komentarz stanowiący użyteczną pomoc przy stosowaniu przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. Ustawa reguluje zasady postępowania organów właściwych do wykonywania zadań z zakresu międzynarodowego przemieszczania odpadów, a także udzielania zezwoleń, gwarancji finansowych czy też zwrotu odpadów i nakładania kar pieniężnych za naruszanie obowiązków w tym obszarze.

■ Autorzy, poza wnikliwą analizą poszczególnych przepisów ustawy, orzecnictwa sądów polskich, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz literatury przedmiotu, prezentują wiele wszechstronnych i praktycznych rozwiązań dotyczących regulacji ustawy krajowej, której zadaniem jest wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych służących realizacji rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1013/2006. W istocie komentarz do polskiej ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów jest także komentarzem do rozporządzenia unijnego.

■ Ponadto w opracowaniu w sposób kompleksowy przedstawiono problematykę odpowiedzialności prawnej za przestępstwa, wykroczenia i delikty administracyjne związane z wykonywaniem przepisów o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów.

■ Książka przeznaczona jest głównie dla podmiotów, które zajmują się międzynarodowym przemieszczaniem odpadów oraz pracowników organów administracji publicznej wykonujących zadania w tej dziedzinie. Będzie pomocnym źródłem dla przedstawicieli zawodów prawniczych: sędziów sądów powszechnych i administracyjnych, prokuratorów oskarżających w sprawach o przestępstwa, adwokatów i radców prawnych występujących w sprawach administracyjnych i karnych.

ISBN 978-83-264-3177-7



9 788326 431777

**Cena 129 zł**  
(w tym 5% VAT)

**Zamówienia:**

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01  
zamowienia.książki@wolterskluwer.pl  
www.wolterskluwer.pl  
księgarnia internetowa www.profinfo.pl



9788326431777 M01P01