



L.dz. ZPGO 24/18/02/2019

Warszawa, 18 lutego 2019 r.

**Szanowny Pan
Henryk Kowalczyk
Minister Środowiska**

dotyczy: **projektu z dnia 1 lutego 2019 r. rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów;**

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z przekazaniem do konsultacji publicznych projektu z dnia 1 lutego 2019 r. rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów, w imieniu Związku Pracodawców Gospodarki Odpadami przekazuję uwagi do w/w projektu z prośbą o ich uwzględnienie na dalszym etapie prac.

I. Uwaga o charakterze ogólnym.

W dniu 17 sierpnia 2018 r. opublikowana została Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) 2018/1147 z dnia 10 sierpnia 2018 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do przetwarzania odpadów zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE. Wynikające z tego dokumentu Ogólne konkluzje dotyczące BAT – BAT 4 dotyczą magazynowania odpadów i obejmują następujące wytyczne:

Aby ograniczyć ryzyko środowiskowe związane z magazynowaniem odpadów, w ramach BAT należy stosować wszystkie poniższe techniki.

a. *Zoptymalizowane miejsce magazynowania - Obejmuje to następujące techniki:*

- *miejsce magazynowania jest usytuowane możliwie jak najdalej z technicznego i ekonomicznego punktu widzenia od obiektów wrażliwych, cieków wodnych itp.,*
- *miejsce magazynowania jest usytuowane w taki sposób, aby wyeliminować lub zminimalizować zbędne postępowanie z odpadami na terenie zakładu (np. dwukrotne lub wielokrotne postępowanie z tymi samymi odpadami lub niepotrzebnie wydłużone odległości przemieszczania na terenie zakładu).*

b. *Odpowiednia pojemność magazynowania - Wdrażane są środki w celu uniknięcia gromadzenia odpadów, takie jak:*

- *wyraźnie ustalona i nie przekraczana maksymalna pojemność magazynowania odpadów, wzięwszy pod uwagę charakterystykę odpadów (np. w odniesieniu do ryzyka pożaru) i zdolność przetwarzania,*



- ilość przechowywanych odpadów jest regularnie monitorowana pod kątem maksymalnej dopuszczalnej pojemności magazynowania,
- wyraźnie ustalony maksymalny czas składowania odpadów.

c. *Bezpieczna obsługa miejsca magazynowania - Obejmuje to takie środki, jak:*

- sprzęt używany do załadunku, rozładunku i magazynowania odpadów jest wyraźnie udokumentowany i oznakowany,
- odpady wrażliwe na ciepło, światło, powietrze, wodę itp. są zabezpieczone przed takimi warunkami otoczenia,
- pojemniki i beczki nadają się do danego zastosowania i są przechowywane w bezpieczny sposób.

d. *Wydzielony obszar do magazynowania i postępowania z opakowanymi odpadami niebezpiecznymi - W stosownych przypadkach do magazynowania i postępowania z opakowanymi odpadami niebezpiecznymi wykorzystuje się obszar specjalnie przeznaczony do tego celu.*

Konkluzje BAT są zdecydowanie mniej restrykcyjne w zakresie określenia wymogów związanych z magazynowaniem odpadów i to odpadów magazynowanych w związku z prowadzeniem procesów przetwarzaniem odpadów niż rozwiązania zaproponowane w projekcie rozporządzenia.

Ustawodawca krajowy w zasadzie nie wskazuje, jakie względy przemawiają za wprowadzeniem tak restrykcyjnych wymagań względem magazynowania odpadów. W uzasadnieniu do projektu wskazuje się wprawdzie, że konieczność wydania nowego rozporządzenia, wynika z potrzeby ustanowienia szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów, w związku z nasilającym się w ostatnim czasie zjawiskiem nielegalnego gospodarowania odpadami w szczególności gospodarowania odpadami w sposób naruszający prawomocne zezwolenia na zbieranie lub na przetwarzanie odpadów. Niektóre z tych nielegalnych działań w zakresie gospodarowania odpadami powiązane były z występowaniem pożarów miejsc magazynowania lub składowania odpadów. W wielu przypadkach pożary miejsc magazynowania odpadów spowodowane były niewłaściwym magazynowaniem odpadów, w szczególności nieprawidłowym zabezpieczeniem miejsc magazynowania przed dostępem osób nieupoważnionych, nieprawidłowym zabezpieczeniem przed rozprzestrzenianiem się zanieczyszczeń znajdujących się w odpadach.

Jednak analiza proponowanych rozwiązań prawnych prowadzi do wniosku, że tylko w niewielkim zakresie ich wprowadzenie ograniczy ryzyka związane z magazynowaniem odpadów. Wymagania dotyczące magazynowania określonych rodzajów odpadów nie są bowiem powiązane (uzasadnione) właściwościami odpadów, czego najlepszym przykładem są normy wynikające z proponowanego § 8 projektowanego rozporządzenia.

Dodatkowo, ustawodawca wspólnotowy założył *de facto* dłuższy termin na wdrożenie rozwiązań wynikających z Konkluzji BAT (termin podstawowy to 4 lata), niż ustawodawca krajowy dla wprowadzenia rozwiązań bardziej restrykcyjnych (terminy są tu zróżnicowane, ale nie dłuższe niż 2 lata). Również w tym przypadku ustawodawca krajowy nie wskazuje, jakie względy przemawiają za wprowadzeniem tak krótkich okresów dostosowawczych.



II. Uwagi do projektowanych przepisów.

Lp.	Przepis projektu rozporządzenia, do którego odnosi się uwaga	Proponowana zmiana	Uzasadnienie zmiany
1		Wykreślenie słów: „i rodzajów”	Na terenie obiektu, w którym magazynowane są odpady przebywają jedynie przedstawiciele podmiotów profesjonalnych (przedsiębiorcy, służby kontrolujące), dla których oznaczenie kodowe jest w pełni czytelne. Wprowadzanie dodatkowych oznakowań uznać należy za zbyteczną nadgorliwość projektodawcy.
2	§4 ust. 1 pkt 1	Uszczegółowienie rodzajów odpadów, których dotyczy przepis, z uwzględnieniem <i>ratio legis</i> projektowanych rozwiązań.	Przepis sugeruje, że odpady nie będą mogły być magazynowane luzem, a tylko przy wykorzystaniu odpowiedniego wyposażenia technicznego, w tym pojemników, kontenerów, boksów wydzielonych za pomocą trzech pionowych ścian. Zaznaczyć należy, że nie w każdym przypadku konieczne jest, dla zapewnienia wymogów przeciwpożarowych, czy innych związanych z ochroną środowiska, przechowywanie odpadów w sposób opisany w tym przepisie.
3	§4 ust. 1 pkt 6	Wskazanie wprost rodzajów odpadów, których dotyczy przepis, z uwzględnieniem <i>ratio legis</i> projektowanych rozwiązań.	Użyte w projekcie pojęcie „odpadów wrażliwych na ciepło, światło, powietrz, wodę” nie zostało zdefiniowane w żadnym akcie prawnym. Przyjęcie przepisu w takim kształcie prowadzi do szerokiej uznaniowości, w praktyce nie wyłączając żadnej kategorii odpadów z tego pojęcia.



4	§5 ust. 1 pkt 3	Wykreślić pkt 3 z ust. 1 w §5	<p>Termin magazynowania odpadów określa ustawa w art. 25 ust. 4. Określenie kolejności „usuwania” magazynowanych odpadów prowadzi w istocie do skracania terminu ustawowego, a zatem przepis rozporządzenia byłby sprzeczny w tym zakresie z przepisem zawartym w akcie wyższego rzędu.</p> <p>Termin magazynowania odpadów przez przedsiębiorcę wiąże się także z sytuacją na rynku, a więc względami, które mieszczą się w pojęciu „organizacyjnych”. Nakazanie pozbycia się danej partii towaru bez uwzględnienia czynników rynkowych było by zbyt daleką ingerencją w – już i tak mocno ograniczoną i dotkniętą regulacjami – sferę wolności gospodarczej przedsiębiorców naszej branży.</p>
5	§6 ust. 12	Wskazanie wprost kodu odpadów, których dotyczy przepis, z uwzględnieniem <i>ratio legis</i> projektowanych rozwiązań.	<p>Użyte w projekcie pojęcie „odpadów niebezpiecznych wrażliwych na podwyższoną temperaturę” nie zostało zdefiniowane w żadnym akcie prawnym. Przyjęcie przepisu w takim kształcie prowadzi do szerokiej uznaniowości.</p>
6	§8 ust.1	Wskazanie wprost kodu odpadów, których dotyczy przepis, z uwzględnieniem <i>ratio legis</i> projektowanych rozwiązań.	<p>Wskazany katalog odpadów jest bardzo szeroki, a w przypadku odpadów określonych w pkt. 6, powstają wątpliwości interpretacyjne. Odwołanie do materiałów „o których mowa w pkt. 3” wydaje się być błędne, bowiem pkt 3 nie wskazuje na „materiały”, a na określone odpady (paliwo alternatywne).</p> <p>Ponadto pojęcie „właściwości palne” nie posiada definicji legalnej. W dotychczasowych regulacjach funkcjonuje jednak pojęcie odpadów „o właściwościach wysoce łatwopalnych i łatwopalnych” (np. art. 122 u.o.) oraz pojęcia odpadów palnych i niepalnych. Ministerstwo Środowiska, wypowiadając się w kontekście nowelizacji przepisów ustawy o odpadach z dnia 20 lipca 2018r., wyjaśniało:</p> <p>„Przedsiębiorca prowadzący działalność związaną ze zbieraniem lub przetwarzaniem odpadów powinien ocenić, czy odpad o określonym</p>



			<p>składzie może brać udział w procesie spalania (być zdolnym do palenia się), a poprzez to wpływać na rozwój pożaru oraz jego moc” (Ministerstwo Środowiska, Pismo DGO.VI.022.22.2018.MD z 18.10.2018 r.).</p> <p>Skoro sama możliwość udziału odpadu o określonym składzie chemicznym w procesie spalania (zdolność do palenia się) decyduje o tym, czy dany odpad jest odpadem palnym, czy niepalnym, to kategoria odpadów „o właściwościach palnych”, bez wprowadzenia swoistej gradacji tych właściwości analogicznej np. do tej wynikającej z art. 122 u.o., jest bardzo szeroka.</p> <p>Wymóg magazynowania odpadów w pomieszczeniach, z którego wyłączone są w zasadzie wyłącznie tworzywa sztuczne (a więc odpady łatwopalne, których spalanie powoduje przy tym emisje do środowiska substancji szkodliwych dla ludzi), dotyczyć będzie więc bardzo szerokiej gamy odpadów o charakterze komunalnym lub odpadów wytwarzanych z tych odpadów.</p> <p>Wskazać tymczasem należy, że dla większości odpadów, o których mowa, wymóg ich magazynowania w pomieszczeniach, jeśli miałby być uzasadniony wyłącznie ich właściwościami palnymi, nie ma żadnego uzasadnienia. Dobrym przykładem są tu odpady papieru, które niewątpliwie mają właściwości palne, przy czym magazynowanie ich w pomieszczeniach nie minimalizuje ryzyka pożaru. W przypadku odpadów papieru – zazwyczaj magazynowanych w belach - mniejsze ryzyko ich pożaru występuje w sytuacji, gdy są one magazynowane na terenach zewnętrznych (przy zachowaniu wymogów związanych z monitorowaniem tych miejsc), w tym także mniejsze jest ryzyko rozprzestrzenienia się pożaru takich odpadów (sam zaś pożar takich miejsc może być w istocie łatwiejszy do ugaszenia).</p>
7	§8 ust. 2	Wskazanie wprost kodu odpadów,	Redakcja przepisu sugeruje, że celem wprowadzenia wymogu magazynowania



		których dotyczy przepis, z uwzględnieniem <i>ratio legis</i> projektowanych rozwiązań.	odpadów określonego rodzaju w pomieszczeniach, jest zapobieganie przedostawaniu się do nich wody, zwierząt, zapobieganie emisji odorów, zapobieganie pyleniu lub rozsypywaniu się odpadów. Jeżeli jednak takim celem ma służyć wprowadzenie wymogu magazynowania odpadów w pomieszczeniach, wyznacznikiem tego, które odpady podlegają temu wymogowi nie może być ich „palność”. Kwestia emisji odorów, czy rozsypywania się pozostaje bowiem w szeregu przypadków bez związku z tym, czy dany odpad ma właściwości „palne”. Wobec tego wymóg magazynowania odpadów w pomieszczeniach jest niespójny i nielogiczny i jako taki winien być ograniczony do odpadów, których magazynowanie poza pomieszczeniami faktycznie może pogarszać stan środowiska lub zwiększać zagrożenie pożarowe, co z kolei odnosi się do relatywnie niewielkiej części odpadów wskazanych w § 8 ust. 1 projektowanego rozporządzenia.
8	§8 ust. 3	Wskazanie wprost kodu odpadów, których dotyczy przepis, z uwzględnieniem <i>ratio legis</i> projektowanych rozwiązań.	Wymóg magazynowania odpadów w pomieszczeniach został powtórzony w ust. 3 i dotyczy on odpadów, o których mowa powyżej, które dodatkowo mogą powodować uciążliwości zapachowe. W tym przypadku wymóg magazynowania odpadów w pomieszczeniach został uzupełniony wymogiem wyposażenia pomieszczeń w odpowiedni system wentylacji oraz w bramy szybkie. Wydzielenie odpadów, do których stosuje się ten przepis oparte jest na kryterium uciążliwości zapachowej, podczas gdy podstawowy wymóg związany z magazynowaniem tych odpadów odnosi się do zastosowania rozwiązań mających na celu ograniczenie przedostawania się pyłów do powietrza (pkt 1). Także więc w tym przypadku, wymóg stawiany magazynowaniu odpadów pozostaje bez związku z właściwościami odpadów, które mają być magazynowane. Wymóg magazynowania odpadów w pomieszczeniach, przy uwzględnieniu



			<p>pozostałych wymogów proponowanych przepisów, rodzić będzie po stronie przedsiębiorców magazynujących odpady konieczność podjęcia działań inwestycyjnych (budowa nowych obiektów budowlanych, bądź przebudowa/doposażenie obiektów istniejących). Tymczasem, w świetle powyższych uwag, konieczność poniesienia tego typu nakładów inwestycyjnych nie ma w szeregu przypadków żadnego uzasadnienia. Zabezpieczenie odpadów przed dostępem wody czy zwierząt nie wymaga każdorazowo magazynowania ich w pomieszczeniach. Również względy przeciwpożarowe nie przemawiają za tym, by magazynowanie odpadów w pomieszczeniach było konieczne w każdym przypadku w skazanym w § 8 ust. 1.</p> <p>Rozwiązania wynikające z projektowanego rozporządzenia stanowią w tej sytuacji ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej, przy czym tak dalece idące ograniczenie – z uwagi na brak ważnych racji – jest nieuzasadnione.</p>
9	§11	Liberalizacja przepisów prawa pozwalająca na realne uzyskanie wymaganych decyzji administracyjnych i przeprowadzenia procesu inwestycyjnego przez przedsiębiorcę, celem dostosowania do wymogów rozporządzenia, albo wydłużenie okresu przejściowego do lat 6.	<p>Terminy przejściowe zaproponowane w projekcie wobec istniejących wymagań prawnych są realnie niemożliwe do dotrzymania.</p> <p>Znaczna część odpadów komunalnych lub odpadów wytworzonych z odpadów komunalnych będzie posiadała właściwości palne (§ 8 ust. 2) i jednocześnie ich magazynowanie będzie wiązało się z potencjalną uciążliwością zapachową (§ 8 ust. 3). W szczególności będzie to dotyczyło zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów frakcji podsitowej i nadsitowej wytwarzanych w instalacjach MBP, paliwa alternatywnego. W praktyce więc obowiązek magazynowania takich odpadów w pomieszczeniach, w tym w halach magazynowanych, będzie istniał już po upływie 12 miesięcy od wejścia w życie przepisów projektu rozporządzenia (znajdzie względem nich zastosowanie § 11 ust. 2).</p> <p>Dochowanie wymogu magazynowania tego typu odpadów w pomieszczeniach w terminie 12</p>



		<p>miesiący od dnia wejścia w życie projektowanych przepisów (jak i w terminie 24 miesięcznym wynikającym z § 11 ust. 1) jest obiektywnie niemożliwe. Szereg funkcjonujących w kraju instalacji posiada wymagane prawem zezwolenia (np. na zbieranie odpadów, pozwolenia zintegrowane), które dopuszczają możliwość magazynowania takich odpadów, odpowiednio zabezpieczonych, na otwartych placach składowych. Taki sposób magazynowania odpadów był bowiem dotychczas zasadą, a nie wyjątkiem. Realizacja obowiązku, o którym mowa, w większości przypadków będzie więc wymagała wybudowania hali, w której odpady będą magazynowane. Hale istniejące, w sytuacji równoczesnego dopuszczenia możliwości magazynowania odpadów poza nimi, są zbyt małe by pomieścić wszystkie obecnie magazynowane odpady. Zmiana procesów produkcyjnych, czy logistycznych w taki sposób by zmniejszyć ilość równocześnie magazynowanych odpadów również w szeregu przypadków nie jest możliwa (zwłaszcza bez konieczności poniesienia dodatkowych nakładów finansowych). Budowa nowego obiektu budowlanego przeznaczonego do magazynowania odpadów, czy nawet przebudowa lub rozbudowa obiektów już istniejących, wymagać będzie przeprowadzenia procesu inwestycyjnego, w tym pozyskania odpowiednich decyzji administracyjnych. W zależności od uwarunkowań związanych z danym przedsięwzięciem, inwestorzy mogą być zobowiązani do uzyskania:</p> <ul style="list-style-type: none">-decyzji środowiskowej (jeżeli zakładają magazynowanie odpadów metalowych - złomu lub skała inwestycji będzie przekraczała wartości podane w przepisach szczególnych),-decyzji o warunkach zabudowy (w sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) oraz -pozwolenia na budowę. <p>Wskazane decyzje administracyjne warunkują rozpoczęcie procesu budowlanego, przy czym po zakończeniu tego procesu konieczne będzie –</p>
--	--	---



		<p>znów w zależności od warunków danego przedsięwzięcia – uzyskanie pozwolenia na użytkowanie. Inwestor będzie musiał również zmienić dotychczas posiadane, bądź uzyskać nowe pozwolenia na zbieranie odpadów. Konieczność przeprowadzenia kilku, następujących po sobie procedur administracyjnych i wykonania czynności faktycznych związanych z budową obiektu, wymaga czasu zdecydowanie dłuższego niż 12, czy też 24 miesiące. Z doświadczenia firm działających w branży gospodarowania odpadami wynika przy tym, że tego typu postępowania administracyjne trwają miesiącami, także z uwagi na to, że w udział w nich bardzo chętnie zgłaszają organizacje ekologiczne, lokalne stowarzyszenia, których celem jest ograniczenie możliwości prowadzenia tego typu działalności w ich okolicy. W większości przypadku nie zachodzą podstawy do odmowy wydania inwestorowi właściwych decyzji, ale postępowania poprzedzające wydanie decyzji się przedłużają.</p> <p>Zaznaczyć należy także, w kontekście konieczności uzyskania nowego lub kolejnej zmiany już posiadanego pozwolenia na zbieranie odpadów lub pozwolenia zintegrowanego, że po zmianie przepisów ustawy o odpadach (z dnia 20 lipca 2018r.) procedury zmierzające do wydania tego typu pozwoleń również ulegną istotnemu wydłużeniu (np. z uwagi na konieczność pozyskania dodatkowych dokumentów, sporządzenia operatów przeciwpożarowych, przeprowadzenia dodatkowych kontroli). Poważne wątpliwości budzi też sam fakt obciążania przedsiębiorców koniecznością dokonywania kolejnej zmiany tego typu zezwoleń. Przypomnieć należy, że do września 2019 r. przedsiębiorcy – w związku ze zmianami przepisów ustawy o odpadach z 20 lipca 2018 r. – muszą złożyć wnioski o zmianę zezwoleń związanych ze zbieraniem odpadów. Po wejściu w życie przepisów projektowanego rozporządzenia i dokonaniu przez przedsiębiorców zmian wymaganych przepisami</p>
--	--	--



			<p>tego rozporządzenia, przedsiębiorcy procedurę zmiany pozwoleń będą musieli przejść ponownie (np. zmiany będą wymagały opracowywane obecnie operaty przeciwpożarowe). Trudno przy tym zakładać, by zmiany w zezwolenia konieczne do dokonania w związku z wejściem w życie przepisów projektowanego rozporządzenia przedsiębiorcy zdołali objąć wnioskami o zmianę pozwoleń, które obecnie opracowują. W ciągu 24 lub 36 miesięcy przedsiębiorcy będą zmuszeni więc dwukrotnie dokonać zmian udzielonych im pozwoleń, poniosą z tego tytułu dodatkowe koszty, ryzykując - w przypadku niedochowania w określonych terminach wymogów ustawowych - brakiem możliwości prowadzenia działalności (utrata zezwoleń).</p> <p>Biorąc pod uwagę powyższe, wskazać należy, że przepisy przejściowe Projektowanego rozporządzenia naruszają wymogi wynikające z art. 2 Konstytucji.</p> <p>Doniosłym elementem prawidłowego przebiegu procesu legislacyjnego, należącym do standardów demokratycznego państwa prawnego, jest zachowanie przy wprowadzaniu nowych regulacji prawnych odpowiedniego okresu <i>vacatio legis</i>. Techniczny wymóg zachowania odpowiedniej <i>vacatio legis</i> odpowiada takim materialnoprawnym wymaganiom stawianym ustawodawcy, jak ochrona interesów w toku, zachowanie przewidywalności postępowania organów państwowych i niezaskakiwanie obywateli nowymi regulacjami prawnymi. Dostatecznie długi okres <i>vacatio legis</i> ma szczególne znaczenie wówczas, gdy nowe unormowanie nakłada na adresatów obowiązki, które wcześniej ich nie obciążały, wiążąc z ich niewykonaniem odpowiedzialność prawną (wyrok TK z 16 września 2003r., K 55/02).</p> <p>W niniejszym przypadku istnienie „odpowiedniego” okresu na dostosowanie się do nowych wymogów prawnych ma charakter pozorny, iluzoryczny. Terminy wskazane w § 11 projektowanego rozporządzenia mogą wprawdzie</p>
--	--	--	--



		<p>wydawać się terminami relatywnie długimi, jeśli jednak uwzględni się uwarunkowania prawne prowadzenia procesów inwestycyjnych, czas ten jest niewystarczający na zrealizowanie inwestycji koniecznych do wypełnienia wymogów. Z uwagi na brak podobnych obowiązków co do magazynowania odpadów w latach poprzednich, dla większości przedsiębiorców działających na rynku realizacja wymogów projektowanego rozporządzenia nie będzie zaś możliwa bez przeprowadzenia kosztowych działań inwestycyjnych.</p> <p>Nadto, wprowadzanie w tak krótkim czasie od wejścia w życie przepisów z 20 lipca 2018 r. nowelizujących ustawę o odpadach, kolejnych wymogów co do magazynowania odpadów oznacza przy tym w praktyce, że przedsiębiorcy procesy inwestycyjne i procesy związane ze zmianą/uzyskaniem nowych pozwoleń na zbieranie odpadów będą musieli przeprowadzić dwukrotnie.</p>
--	--	---

Bardzo prosimy Pana Ministra o ponowne przeanalizowanie projektu rozporządzenia pod kątem powyższych uwag. Wierzymy, że ostateczny kształt tego aktu będzie normował tylko te kwestie, które są niezbędne dla prawidłowej gospodarki odpadami, nie stanowiąc przykładu nadregulacji – podjętej choćby w najlepszej wierze - prowadzącej do podwyższenia kosztów i paraliżującej działalność przedsiębiorców naszej branży.

Z wyrazami szacunku,

Przewodniczący ZPGO
Sławomir Rudowicz