

BOŻENNA PIĄTKOWSKA

Uniwersytet WSB Merito Gdańsk

ORCID: 0000-0002-2790-6297

bozenna.piatkowska@gdansk.merito.pl

TRANSGRANICZNE PRZEMIESZCZANIE ODPADÓW NIELEGALNE PRAKTYKI

A b s t r a c t

Cross-border Movement of Waste: Illegal Practices

This article addresses the topic of transboundary illegal waste shipments in Poland, especially in the context of increasing urbanisation and industrial development leading to increased waste production. Despite the existence of international regulations such as the Basel Convention and the Bamako Convention, illegal practices still pose a serious threat to environmental protection and public health. Globalisation and economic growth are intensifying waste generation, which has led companies to seek cheaper methods of waste storage and disposal. These activities often run afoul of the law, leading to illegal waste shipments. Examples such as waste shipments to Pakistan or Ukraine detected by Polish inspection authorities illustrate the scale of the problem. Illegal storage and disposal of waste pollutes the soil, groundwater and air with toxic substances, with serious health consequences, such as respiratory diseases, cancers or birth defects. Unfortunately, despite the existence of robust international regulations, illegal waste shipments still pose a serious threat. In order to combat it effectively, it is necessary to deepen control and enforcement mechanisms, promote international cooperation and harmonise legislation within the European Union. Also, a thorough understanding of the issue and its impact is important to develop effective strategies to combat illegal waste shipments.

K e y w o r d s: transboundary security, environmental impacts, health risks, international regulations, environmental standards, corruption in the waste industry, global challenges.

WSTĘP

Transgraniczne przemieszczanie odpadów stało się istotnym problemem globalnym, szczególnie w kontekście Polski, gdzie rosnąca urbanizacja i rozwój przemysłu prowadzą do zwiększonej produkcji odpadów. Mimo że istnieje wiele regulacji międzynarodowych, np. Konwencja bazylejska oraz Deklaracja z Bamako, nielegalne praktyki w zakresie przesyłania odpadów pozostają poważnym zagrożeniem dla ochrony środowiska oraz zdrowia publicznego. Globalizacja i wzrost gospodarczy przyczyniają się do intensyfikacji produkcji odpadów, co skłania przedsiębiorstwa do poszukiwania tańszych metod ich składowania i utylizacji. Wiele z tych działań odbywa się w sposób niezgodny z prawem, co prowadzi do nielegalnego przewożenia odpadów. Wykryte przez polskie organy inspekcji Ochrony Środowiska transporty odpadów np. do Pakistanu czy Ukrainy, ilustrują skalę tego problemu. Nielegalne składowanie i utylizacja odpadów prowadzą do zanieczyszczenia gleby, wód gruntowych oraz powietrza substancjami toksycznymi, ma to poważne konsekwencje zdrowotne, wywołuje m.in. choroby układu oddechowego, nowotwory czy wady wrodzone.

Aby skutecznie zwalczać nielegalne przemieszczanie odpadów, konieczne jest wdrożenie efektywnych środków kontrolnych i kar. W Polsce przewidziane są surowe kary za tego rodzaju działania – grzywny sięgające 10 milionów złotych, oraz kara pozbawiania wolności do 12 lat. Kluczowe jest również międzynarodowe współdziałanie w egzekwowaniu przepisów oraz wymiana informacji między krajami.

Celem niniejszego artykułu jest analiza problemu transgranicznego nielegalnego przemieszczania odpadów oraz identyfikacja głównych zagadnień związanych z tym zjawiskiem zachodzących w Polsce. Badania będą obejmować zarówno analizę danych statystycznych dotyczących przypadków nielegalnego przemieszczania odpadów w Polsce, jak i przegląd obowiązujących przepisów prawnych, w tym regulacji wprowadzonych przez Parlament Europejski. Analiza instytucjonalno-prawna pozwoli na określenie skuteczności obowiązujących regulacji i wskazanie obszarów wymagających dalszych zmian. Hipoteza badawcza zakłada istnienie znaczącego problemu związanego z procederem nielegalnego przemieszczania odpadów, który negatywnie wpływa na środowisko naturalne oraz zdrowie ludzi. W kontekście rosnącej liczby przypadków nielegalnych transportów odpadów do naszego kraju konieczne jest dokładne zrozumienie zarówno samego zjawiska,

jak i jego skutków. Równocześnie można zaproponować następujące hipotezy szczegółowe:

- niewystarczające mechanizmy kontrolne i egzekucyjne przyczyniają się do rosnącej liczby przypadków nielegalnego wwożenia odpadów do Polski;
- nielegalne transporty odpadów elektronicznych i tworzyw sztucznych do Polski prowadzą do znacznego zanieczyszczenia środowiska naturalnego oraz negatywnie wpływają na zdrowie ludzi;
- współpraca międzynarodowa oraz ujednolicenie przepisów prawnych w ramach Unii Europejskiej są istotne dla skutecznego przeciwdziałania nielegalnemu przemieszczaniu odpadów do Polski.

REGULACJE MIĘDZYNARODOWE I KRAJOWE

Konwencja bazylejska, formalnie znana jako Konwencja o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, została przyjęta 22 marca 1989 roku w Bazylei¹ i weszła w życie 5 maja 1992 roku. Jest to najważniejszy międzynarodowy instrument prawny, którego głównym celem jest ograniczenie wytwarzania odpadów do minimalnych ilości oraz zredukowanie potencjalnych zagrożeń wynikających z wpływu odpadów na zdrowie ludzi i środowisko. Celem Konwencji bazylejskiej jest regulacja i kontrola transportu i procesów utylizacji niebezpiecznych odpadów oraz zmniejszenie wpływu odpadów na ekosystemy, a także minimalizacja ryzyka zachorowań wśród ludzi. Konwencja bazylejska, choć istotna, nie jest jedynym aktem prawnym regulującym transport transgraniczny odpadów i zarządzanie nimi. Istnieją także inne umowy regionalne, które wprowadzają dodatkowe regulacje. Przykładem jest Deklaracja z Bamako², dotycząca zakazu importu odpadów do Afryki oraz kontroli transgranicznego przemieszczania i zarządzania niebezpiecznymi odpadami na tym kontynencie³. Akt ten został opracowany i przyjęty 29 stycznia 1991 roku przez kraje afrykańskie pod auspicjami Organizacji

¹ 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, https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xxvii-3&chapter=27&clang=_en [dostęp: 15.05.2024].

² Convention on the Ban of the Import into Africa and the Control of Transboundary Movement and Management of Hazardous Wastes within Africa, https://au.int/sites/default/files/treaties/7774-treaty-0015_-_bamako_convention_on_hazardous_wastes_e.pdf [dostęp: 15.05.2024].

³ Z. Bukowski, *Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2005, s. 230.

Jedności Afrykańskiej (OJA)⁴. Zarówno Konwencja bazylejska, jak i Deklaracja z Bamako mają na celu ochronę zdrowia ludzkiego i środowiska poprzez kontrolę i regulację przepływów odpadów. Oba dokumenty zawierają tożsame definicje odpadów, którymi są usuwane substancje lub przedmioty, których usuwanie zamierza się przeprowadzić, albo których usuwanie jest wymagane zgodnie z przepisami prawa krajowego (art. 2 ust. 1 Konwencji Bazylejskiej, art. 1 ust. 1 Konwencji z Bamako).

Podstawowe znaczenie w regulacjach prawa wspólnotowego związanego z odpadami ma jednak Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. Akt ten, który wszedł w życie 12 grudnia 2008 r., ma na celu ochronę środowiska oraz zdrowia ludzkiego poprzez zapobieganie i redukcję negatywnych skutków związanych z wytwarzaniem odpadów oraz ich zarządzaniem⁵. Zgodnie z artykułem 1 dąży się do zmniejszenia ogólnych skutków użytkowania zasobów oraz poprawy efektywności ich wykorzystania. Zgodnie z artykułem 3 zdefiniowano podstawowe pojęcia, w tym „odpady”, przyjmując, że są nimi substancje lub przedmioty, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się został zobowiązany. Podkreślono w niej istotę procesu pozbywania się odpadów, uwzględniając zarówno działania faktyczne, jak i zamiary posiadacza. Dyrektywa stanowi wstęp do dalszych działań legislacyjnych w zakresie gospodarki odpadami w Unii Europejskiej, promując podejście oparte na hierarchii postępowania z odpadami oraz zasadzie „zanieczyszczający płaci”, co ma na celu odpowiedzialne zarządzanie i minimalizowanie wpływu na środowisko.

Krajowe przepisy dotyczące zdefiniowania odpadów zostały wyrażone zainspirowane przez dyrektywę 2008/98/WE, dlatego są zgodne. W Polsce definicja odpadu oraz zagadnienia związane z gospodarowaniem nimi są określone w ustawie o odpadach. Zgodnie z art. 3 ust. 1, pkt 6 – za odpad uznaje się każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza pozbyć się lub do ich pozbycia się jest obowiązany⁶. Definicja odpadów opiera się na trzech kluczowych

⁴ M.M. Kenig-Witkowska, *Transgraniczne przemieszczanie niebezpiecznych odpadów*, w: eadem (red.), *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 258.

⁵ Dz. U. UE L z 19 listopada 2008 r., nr 312, s. 3 z późn. zm.

⁶ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz. U. 2023, poz. 1587, ze zm. Ustawa o odpadach nakłada na podmioty zajmujące się gospodarką odpadami wiele obowiązków, takich jak obowiązek uzyskania zezwoleń, prowadzenia ewidencji oraz składania sprawozdań. Ponadto, ustawa określa kary administracyjne i karne za nielegalne przemieszczanie odpadów, w tym kary grzywny, kary pozbawienia wolności oraz przepadek odpadów.

elementach, na tzw. triadzie: faktycznym pozbyciu się⁷, zamiarze pozbycia się oraz obowiązku pozbycia się⁸. W ten sposób uwzględnia ona pojęcie „pozbycia się” w różnych kontekstach. Pierwszy odnosi się do rzeczywistego działania, które wykonuje posiadacz substancji lub przedmiotu. Drugi dotyczy intencji, czyli zamiaru pozbycia się, natomiast trzeci opisuje sytuację, w której posiadacz ma obowiązek pozbycia się odpadu. W odniesieniu do pierwszego aspektu, proces pozbywania się odpadów może mieć charakter celowy lub przypadkowy. Ponadto może on obejmować działania mające na celu odzysk lub unieszkodliwienie odpadów, co stanowi istotny element gospodarki odpadami⁹.

Ustawa o odpadach zawiera również drugą definicję, według której odpadami niebezpiecznymi są odpady wykazujące co najmniej jedną spośród właściwości niebezpiecznych. Właściwości powodujące, że odpady są uznane za niebezpieczne, oraz warunki uznania odpadów za niebezpieczne, z wyjątkiem warunków uznania odpadów za posiadające właściwości zakaźne, określają przepisy rozporządzenia Komisji (UE) nr 1357/2014 z dnia 18 grudnia 2014 roku¹⁰.

Natomiast w Konwencji bazylejskiej, w art. 1 określono, iż odpadami niebezpiecznymi są następujące odpady podlegające przepływowi transgranicznym:

- odpady należące do którejkolwiek kategorii zawartej w załączniku I¹¹, chyba że nie posiadają którejkolwiek z charakterystyk zawartych w załączniku III¹²;
- odpady nieobjęte tymi załącznikami, lecz określone lub uznawane za odpady niebezpieczne przez ustawodawstwo krajowe strony eksportującej, importującej lub tranzytowej.

Konwencja bazylejska przyjęła kilka fundamentalnych zasad dotyczących zarządzania odpadami niebezpiecznymi, w szczególności ich

⁷ Termin „pozbycie” nie został zdefiniowany w ustawie, a oznaczać może, iż przedmiot lub substancja jest niepotrzebna, a wręcz uciążliwa dla ich posiadacza. Zob. szerzej: B. Rakoczy, *Objaśnienia określeń ustawowych*, w: idem (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2013, s. 25.

⁸ W. Radecki, *Objaśnienia określeń ustawowych*, w: D. Danecka, W. Radecki (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 116.

⁹ J. Jerzmański, *Ustawa z 14 grudnia 2012 r. – nowe zasady gospodarowania odpadami*, „Przegląd Komunalny. Gospodarka Komunalna i Ochrona Środowiska” 2013, t. 2, s. 47–66.

¹⁰ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, art. 4.

¹¹ Załącznik I. Kategorie odpadów podlegających kontroli – od odpadów sanitarnych po odpady pochodzące z produkcji i wykorzystania rozpuszczalników organicznych.

¹² Załącznik III: Lista charakterystyk niebezpieczeństwa – określających np. czy odpady mają właściwości wybuchowe, czy są palnymi ciałami stałymi lub cieczami, czy są podatne na samozapłon, korodujące lub ekotoksyczne (szkodliwe dla środowiska).

transgranicznego przemieszczania. Zgodnie z tymi zasadami, wytwarzanie odpadów powinno być ograniczane w możliwie największym stopniu, zarówno pod względem ilości, jak i potencjalnego zagrożenia. Jeżeli jednak wytwarzanie odpadów niebezpiecznych lub innych jest nieuniknione, powinny one być unieszkodliwiane możliwie najbliżej źródła ich powstania. Każde gospodarowanie odpadami musi być zgodne z wymaganiami ochrony środowiska, niezależnie od miejsca składowania lub innego sposobu unieszkodliwienia¹³. Eksport odpadów niebezpiecznych lub innych jest zakazany, jeśli państwo importujące nie gwarantuje zgodnego z wymaganiami ochrony środowiska sposobu ich zagospodarowania. Podobnie, państwo powinno zakazać importu odpadów niebezpiecznych na swoje terytorium, jeśli ma podstawy przypuszczać, że nie będzie się z nimi postępować zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska¹⁴. Każde państwo ma suwerenne prawo do zakazania importu odpadów niebezpiecznych lub innych. Państwo korzystające z tego prawa jest obowiązane zawiadomić o tym inne państwa, później żadne państwo nie może dopuścić do transgranicznego przemieszczenia odpadów do tego państwa, które importu zakazało. Eksport odpadów niebezpiecznych do państwa, które nie jest stroną Konwencji bazylejskiej, a także import odpadów niebezpiecznych z państwa, które jest jej stroną, jest w zasadzie zakazany. Każde transgraniczne przemieszczenie odpadów niebezpiecznych lub innych jest dozwolone tylko przy zachowaniu przepisów Konwencji bazylejskiej. Odpady niebezpieczne i inne będące przedmiotem przemieszczania transgranicznego muszą być pakowane, oznaczane i transportowane zgodnie z międzynarodowymi regułami i standardami¹⁵.

Istotnym jest w tym miejscu wskazanie, iż spornym zagadnieniem była kwestia dopuszczalności transgranicznego transportu odpadów niebezpiecznych. Delegaci państw afrykańskich (OJA) postulowali, aby w Konwencji znalazł się zapis wprowadzający pełny zakaz handlu tego typu odpadami. Ostatecznie w Konwencji przyjęto liberalne podejście, które przede wszystkim kładzie nacisk na konieczność uzyskania zezwolenia na międzynarodowy transport odpadów niebez-

¹³ *The Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal*, <https://www.basel.int/theconvention/overview/tabid/1271/default.aspx> [dostęp: 05.11.2024].

¹⁴ *Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes*, <https://www.unep.org/resources/report/basel-convention-control-transboundary-movements-hazardous-wastes> [dostęp: 05.11.2024].

¹⁵ K. Kummer, *International Management of Hazardous Wastes: The Basel Convention and Related Legal Rules*, Oxford University Press, Oxford 2000, s. 25 i n.

piecznych¹⁶. Nie wprowadzono bardziej rygorystycznych warunków handlu, by eksporterzy mieli prawo wysyłać odpady tylko do państw o przepisach dotyczących ochrony środowiska równych przepisom kraju eksportującego. Pomysł ten został usunięty z projektu Konwencji głównie ze względu na sprzeciw Stanów Zjednoczonych¹⁷.

Całkowicie zostały przekreślone oczekiwania krajów afrykańskich dotyczące wprowadzenia całkowitego zakazu handlu odpadami, a za-
warte to zostało w stanowisku dyrektora Programu Środowiskowego Organizacji Narodów Zjednoczonych (ang. United Nations Environment Programme, UNEP), który zaznaczył, że ONZ nigdy nie miała na celu całkowitego zakazu takiego handlu. Dodał również, że wiele państw rozwijających się aktywnie uczestniczy w eksporcie odpadów, a wprowadzenie takiego zakazu uniemożliwiłoby im prowadzenie tych działań¹⁸.

Kraje afrykańskie szybko zareagowały, opracowując Deklarację z Bamako, która miała na celu zakazanie przywozu odpadów niebezpiecznych do Afryki oraz regulację transgranicznego przemieszczania i zarządzania takimi odpadami na kontynencie. Jednym z podstawowych postanowień Deklaracji z Bamako był zakaz importu odpadów niebezpiecznych. Wprowadzając tę regulację, kraje OJA zareagowały na luki w Konwencji bazylejskiej, których nie udało się wyeliminować podczas negocjacji z innymi państwami¹⁹. Deklaracja z Bamako jest generalnie bardziej restrykcyjna niż Konwencja bazylejska. Główne różnice to:

- zakaz eksportu – wprowadza całkowity zakaz eksportu odpadów niebezpiecznych do krajów rozwiniętych, co jest bardziej rygorystyczne niż zasady Konwencji bazylejskiej, które pozwalają na pewne formy transgranicznego przemieszczania pod warunkiem spełnienia określonych kryteriów;

- odpowiedzialność narodowa – kładzie większy nacisk na odpowiedzialność krajów rozwijających się za zarządzanie swoimi odpadami, co ma na celu ochronę przed szkodliwymi skutkami wynikającymi z importu odpadów z krajów rozwiniętych²⁰.

¹⁶ H.N.Q. Vu, *The Law of Treaties and the Export of Hazardous Waste*, „UCLA Journal of Environmental Law and Policy” 1994, t. 12, nr 2, s. 411, DOI: 10.5070/L5122018820.

¹⁷ T. Aepfel, *Curbing Abuses in Export of Waste*, „Christian Science Monitor” 1989, nr 4, s. 3.

¹⁸ M. Tolba, *The Global Agenda and the Hazardous Wastes Challenge*, „Marine Policy” 1990, t. 14, nr 3, s. 205–208, DOI: 10.1016/0308-597X(90)90074-2.

¹⁹ A. Webster-Main, *Keeping Africa Out of the Global Backyard: A Comparative Study of the Basel and Bamako Conventions*, „Environs: Environmental Law and Policy Journal” 2002, t. 26, nr 1, s. 83.

²⁰ S. Matemilola, O. Fadey, *Bamako Convention*, w: S. Idowu, R. Schmidpeter, N. Capaldi, L. Zu, M. Del Baldo, R. Abreu (red.), *Encyclopedia of Sustainable Management*, Springer, Cham 2020, s. 1–5, DOI: 10.1007/978-3-030-02006-4_522-1.

Państwa, które ratyfikowały Deklarację z Bamako, nie są jedynymi, które zakazały importu odpadów niebezpiecznych spoza Afryki. Wprowadzone przez różne kraje zakazy importu, obejmujące całość lub określone typy odpadów, ukazują wzajemne zależności w tym obszarze²¹.

Przykładem mogą być Chiny, które w 2018 roku zakazały importu 24 różnych frakcji odpadów stałych, w tym plastiku, papieru i tekstyliów. Spowodowało to wzrost przemytu tych odpadów do innych krajów Azji Południowo-Wschodniej, takich jak Malesja, Indonezja czy Wietnam. Innym przykładem jest Afryka Zachodnia, gdzie nielegalne składowiska odpadów elektronicznych z Europy i Ameryki Północnej stanowią poważne zagrożenie dla środowiska i zdrowia mieszkańców²². Przed wprowadzeniem zakazu do Chin importowano 56% plastiku podlegającego transgranicznemu przemieszczaniu. Tylko w roku 2018 import tworzyw sztucznych wyniósł 7 milionów ton, natomiast w 2016 r. 28 milionów ton papieru. Szacuje się, że eksport odpadów stałych do Chin wzrósł 10-krotnie w ciągu ostatnich 20 lat – od 4 milionów ton do 45 milionów ton rocznie²³. Według „Financial Times”, w pierwszych czterech miesiącach obowiązywania zakazu wprowadzonego przez Chiny, eksport odpadów z tworzyw sztucznych np. z Wielkiej Brytanii do Malesji zwiększył się trzykrotnie w porównaniu do roku 2018 (FT 2008). W tym samym czasie eksport do Tajlandii wzrósł pięćdziesięciokrotnie, a do Tajwanu ponad dziesięciokrotnie. Na liście krajów, które odnotowały wzrost importu odpadów, znajdowała się również Polska, gdzie import wzrósł z około 9 milionów ton do około 11 milionów ton²⁴.

Wprowadzenie zakazu transportu 24 frakcji odpadów przez Chiny miało istotny wpływ na globalne zarządzanie niebezpiecznymi odpadami, szczególnie w kontekście międzynarodowych regulacji. Zakaz dotyczył frakcji, które zgodnie z międzynarodowym prawem nie były

²¹ A. Kosieradzka-Federczyk, *Lokalne odpady – globalny problem. Perspektywa środowiska międzynarodowego*, w: R.F. Sadowski, A. Kosieradzka-Federczyk (red.), *Paradoksy ekologiczne. Odpady miarą sukcesu i porażki cywilizowanej ludzkości*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2020, s. 116.

²² K. Cichos, *Ograniczenie transgranicznego przemieszczania odpadów – perspektywa prawnomiędzynarodowa w odniesieniu do polskiego prawodawstwa*, „Zeszyty Prawnicze” 2021, t. 21, nr 2, s. 265–266, DOI: 10.21697/zp.2021.21.2.12.

²³ Y. Xia, *China's Environmental Campaign: How China's War on Pollution is Transforming the International Trade in Waste*, „New York University Journal of International Law and Politics” 2019, t. 51, nr 4, s. 1104, 1112.

²⁴ *Plastic Waste Export Tide Turns to South-East Asia after China Ban*, Financial Times, 2018, <https://www.ft.com/content/94ee72d0-6f26-11e8-852d-d8b934ff5ffa> [dostęp: 05.11.2024].

wcześniej klasyfikowane jako niebezpieczne, co oznaczało, że nie podlegały one rygorom określonym w Konwencji bazylejskiej ani w Deklaracji z Bamako. Reakcją na zakaz Chin oraz na wezwania państw dotkniętych tą sytuacją było rozszerzenie katalogu odpadów uznawanych za niebezpieczne. Na czternastym posiedzeniu Konferencji Stron Konwencji Bazylejskiej, które odbyło się w 2019 r., przyjęto decyzję BC-14/12, która wprowadziła nowe kody dla odpadów z tworzyw sztucznych. W szczególności do załącznika VIII dodano kod A3210 dla niebezpiecznych odpadów tworzyw sztucznych, a do załączników II i IX nowe kody dotyczące odpadów tworzyw sztucznych innych niż odpady niebezpieczne (Y48 i B3011). Zmiany te weszły w życie 1 stycznia 2021 r.²⁵. Wprowadzenie nowych przepisów miało na celu wzmocnienie kontroli nad transgranicznym przemieszczaniem odpadów z tworzyw sztucznych oraz wyjaśnienie zakresu Konwencji bazylejskiej w odniesieniu do takich odpadów. Zmiany te są odpowiedzią na rosnący kryzys związany z odpadami z tworzyw sztucznych oraz potrzebę ujednolicenia norm dotyczących zanieczyszczeń na poziomie międzynarodowym.

Ponadto, w związku z zauważalnym od wielu lat wzrostem przypadków nielegalnego transportu i składowania odpadów, stanowiącym poważny problemem dla wielu państw członkowskich UE, stara się ona dostosować swoje przepisy do międzynarodowych standardów ochrony środowiska, co jest szczególnie ważne w kontekście globalnych wysiłków na rzecz zrównoważonego rozwoju i walki ze zmianami klimatycznymi. W 2024 r. opublikowano Rozporządzenie nr 2024/1157²⁶, stanowiące krok w kierunku bardziej zrównoważonego

²⁵ Załączniki do wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przemieszczania odpadów oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1257/2013 i rozporządzenie (UE) 2020/1056, https://orka.sejm.gov.pl/SUE9.nsf/Pliki-zal/COM%282021%29_709_1_PL_annexe_proposition_part1_v2.pdf/%24File/COM%282021%29_709_1_PL_annexe_proposition_part1_v2.pdf [dostęp: 05.11.2024].

²⁶ Rozporządzenie (UE) 2024/1157 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie przemieszczania odpadów, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1257/2013 i (UE) 2020/1056 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1013/2006, Dz. U. UE L. 2024, 1157. W dniu 20 maja 2024 r. weszło w życie nowe rozporządzenie unijne regulujące zasady transgranicznego przemieszczania odpadów, tj. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1157 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie przemieszczania odpadów, zmiany rozporządzeń (UE) nr 1257/2013 i (UE) 2020/1056 oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1013/2006, Dz.U. L. 2024/1157, 30.04.2024. Tym samym, straciło moc dotychczasowe rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.U. L 190 z 12.7.2006, z późn. zm.). Niemniej jednak, przepisy rozporządzenia (WE) nr 1013/2006, z nielicznymi wyjątkami, będą stosowane nadal do 21 maja 2026 r. Głównymi zmianami, jakie reguluje aktualne rozporządzenie z 2024 r. są następujące kwestie: utrzymano zakaz wywozu odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia poza UE oraz odpadów niebezpiecznych przeznaczonych

zarządzania odpadami w UE, odpowiadając na wyzwania związane z ochroną środowiska i zdrowiem publicznym. Przepisy mają na celu zwiększenie odpowiedzialności państw członkowskich za odpady generowane na ich terytorium, co ma przyczynić się do lepszego zarządzania zasobami. Rozporządzenie wprowadza zakaz eksportu odpadów z tworzyw sztucznych do krajów spoza OECD, co ma na celu ochronę środowiska oraz zdrowia publicznego. Eksport będzie możliwy tylko po spełnieniu rygorystycznych warunków dotyczących zrównoważonego zarządzania odpadami. W ramach nowych regulacji planuje się cyfryzację procedur związanych z transgranicznym przemieszczaniem odpadów, co ma uprościć i przyspieszyć transport odpadów między krajami UE. Rozporządzenie ustanawia zasady kontroli i monitorowania przemieszczania odpadów, co ma na celu zwalczanie nielegalnego handlu odpadami oraz zwiększenie efektywności działań inspekcyjnych. W obliczu rosnącego problemu nielegalnego przemieszczania i składowania odpadów nowe przepisy mają na celu ochronę zdrowia ludzi oraz środowiska naturalnego poprzez ograniczenie nieodpowiedzialnych praktyk związanych z zarządzaniem odpadami.

SKALA PROBLEMU W POLSCE. UJĘCIE SYNTETYCZNE

Nielegalne transgraniczne przemieszczanie odpadów obejmuje nielegalny przywóz, wywóz lub tranzyt przez terytorium danego kraju różnych rodzajów odpadów, w tym niebezpiecznych substancji chemicznych, odpadów elektronicznych, a także mieszanin odpadów, takich jak paliwa alternatywne²⁷.

Skala nielegalnego transgranicznego przemieszczania odpadów jest alarmująca i stanowi jedno z największych wyzwań środowiskowych współczesnego świata. W Polsce stało się ono poważnym problemem, który ma swoje źródła w lukach prawnych, niewłaściwym zarządzaniu oraz braku odpowiednich miejsc do utylizacji.

do odzysku poza kraje OECD; wywóz odpadów poza UE do odzysku będzie możliwy tylko do krajów, które wyrażą zgodę i spełnią kryteria przetwarzania odpadów w sposób racjonalny ekologicznie. Komisja Europejska utworzy rejestr takich zakładów; uproszczono procedury przemieszczania odpadów między krajami UE, umożliwiając składanie wniosków w formie elektronicznej; zezwolenia na transgraniczne przemieszczanie odpadów będą wymagały określenia rodzajów, masy odpadów i liczby transportów.

²⁷ *Transgraniczne przemieszczenie odpadów*, Portal Ochrony Środowiska, <https://portalochronysrodowiska.pl/slowa-kluczowe/transgraniczne-przemieszczanie-odpadow-508> [dostęp: 14.05.2024]; Zob. też *Przewodnik Informacyjny*, Inspekcja Ochrony Środowiska, https://www.gios.gov.pl/projekt_droga/f/gios_przewodnik_2023_short.pdf, s. 4–13 [dostęp: 14.05.2024].

Według danych Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, w 2022 r. odnotowano np. ponad 1200 przypadków nielegalnego przemieszczania odpadów przez granice Polski. Najczęściej dotyczyło to odpadów niebezpiecznych, takich jak zużyte baterie, odpady medyczne czy opakowania po środkach ochrony roślin. Często były one wwożone z innych krajów Unii Europejskiej lub z Ukrainy w celu nielegalnego składowania lub przetwarzania w Polsce. Ponadto w 2023 r. wykryto kilkadziesiąt prób nielegalnego wywozu odpadów z Polski, głównie do krajów Azji Południowo-Wschodniej, ponieważ tam koszty ich przetwarzania są niższe. Dotyczyło to m.in. zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz odpadów z tworzyw sztucznych²⁸.

Na koniec 2020 r., zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), w Polsce zidentyfikowano 2008 miejsc nielegalnego składowania odpadów, tzw. dzikich wysypisk śmieci, o łącznej powierzchni blisko 2 km². Spośród nich 1111 zlokalizowanych było na obszarach wiejskich, a 897 w miastach²⁹. Istnieje jednak prawdopodobieństwo, że faktyczna liczba tych miejsc jest wyższa. Wysypiska te powstają na skutek: porzucenia odpadów po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem, składowania odpadów w nieprzeznaczonych do tego miejscach, porzucenia odpadów przez nieznaną sprawców.

Skala zjawiska jest poważna, a jego skutki są widoczne w postaci licznych pożarów składowisk odpadów, które zagrażają zdrowiu publicznemu oraz środowisku. Odnotowuje się rosnącą liczbę pożarów składowisk odpadów. W latach 2017–2022 w Polsce paliły się 754 miejsca gromadzenia odpadów (w tym również nielegalne)³⁰. Na przykład, tylko w 2018 r. miały miejsce 243 pożary, a w kolejnych latach liczba ta nie malała. W pierwszej połowie 2023 r. spłonęło ponad 70 składowisk. Pożary te są często wynikiem nielegalnego składowania odpadów, importowanych do kraju bez odpowiednich zezwoleń. Wiele przypadków dotyczy odpadów niebezpiecznych, które pochodzą z różnych krajów UE i są magazynowane w nieodpowiednich warunkach, co prowadzi do ich samozapłonu lub celowego podpalenia³¹.

²⁸ *STOP Nielegalnemu Transportowi Odpadów*, <https://www.gov.pl/web/gios/stop---nielegalnemu-transportowi-odpadow> [dostęp: 05.11.2024].

²⁹ *Ochrona środowiska w 2022 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-w-2022-roku,12,6.html> [dostęp: 05.11.2024].

³⁰ *Informacja o wynikach kontroli NIK, Usuwanie nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych*, 2023, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27551,vp,30367.pdf> [dostęp: 15.05.2024].

³¹ K. Kojzar, *Pożary składowisk odpadów. Dlaczego płoną śmieci w całej Polsce?*, <https://smoglab.pl/pozary-skladowisk-odpadow-dlaczego-plona-smieci-w-calej-polsce/> [dostęp: 05.11.2024].

Pożary składowisk mogą być klasyfikowane jako wynik dwóch głównych przyczyn:

- przyczyny zewnętrzne – import odpadów do Polski często odbywa się bez odpowiednich zezwoleń i kontroli; do 2019 r. uzyskanie zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów było stosunkowo łatwe, co sprzyjało nielegalnym praktykom; podmioty gospodarcze zajmujące się obrotem odpadami wynajmowały hale magazynowe, gdzie odpady były gromadzone do momentu ich zapłonu;

- przyczyny wewnętrzne – w kraju brakuje wystarczającej liczby instalacji do utylizacji odpadów, co prowadzi do gromadzenia ich w nieodpowiednich miejscach; wysoka temperatura oraz niewłaściwe warunki przechowywania mogą powodować samozapłon; ponadto wiele podmiotów gospodarczych decyduje się na spalanie odpadów jako tańszą alternatywę dla ich legalnej utylizacji.

Nielegalne transgraniczne przemieszczanie odpadów, polegające np. na przemieszczaniu bez wymaganego zezwolenia lub z naruszeniem warunków zezwolenia, stanowi przestępstwo zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności. Odpady będące przedmiotem nielegalnego przemieszczania podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Egzekwowanie przepisów dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów należy do kompetencji organów administracji, np. Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska oraz organów celnych i Straży Granicznej. Organy te prowadzą kontrole i postępowania administracyjne oraz współpracują z innymi państwami w celu zwalczania nielegalnego procederu. Okazuje się jednak, że jest to niewystarczające.

Podsumowując, lata 2020, 2022 i 2023 były istotne dla zrozumienia problemu transgranicznego przemieszczania odpadów, ponieważ ujawniły istotne zmiany w przepisach prawnych, wzrost liczby incydentów nielegalnych transportów oraz rosnącą świadomość społeczną na temat zagrożeń z tym związanych. Nielegalne przemieszczanie odpadów w Polsce ma swoje źródła w kilku czynnikach, a są nimi luki prawne oraz niewłaściwe zarządzanie systemem gospodarki odpadami, sprzyjające temu procederowi. W 2020 r., pomimo istniejących regulacji, wiele przypadków nielegalnego transportu pozostało niewykrytych z powodu braku skutecznych mechanizmów kontrolnych. W 2022 r. uchwalono ustawę, która zwiększyła kary za nielegalne transgraniczne przemieszczanie odpadów do 12 lat pozbawienia wolności oraz grzywny sięgające nawet 10 milionów złotych. Nowelizacja przepisów w 2023 r. umożliwiła ponadto nakładanie kar administra-

cyjnych przez Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska (WIOŚ) także za nieprawidłowości w transporcie odpadów z tzw. zielonej listy³², co wcześniej było niemożliwe. W 2023 r. kontrole przeprowadzane przez Główną Inspekcję Ochrony Środowiska (GIOŚ) oraz inne służby wykazały wzrost liczby przypadków nielegalnego transportu, co potwierdza potężną skalę problemu. Na przykład zatrzymano wysyłany do Pakistanu transport ponad 4 ton odzieży używanej, niemający wymaganych zezwoleń³³.

Okazuje się, że dotychczasowe regulacje nie obejmowały wszystkich rodzajów odpadów, co umożliwiało ich transport bez odpowiednich sankcji. Niewłaściwe zarządzanie oraz brak odpowiednich miejsc do utylizacji przyczyniają się do wzrostu nielegalnych praktyk. Zwiększona świadomość na temat skutków ekologicznych oraz zdrowotnych nielegalnego przemieszczania odpadów skłoniła społeczeństwo do zgłaszania podejrzanych transportów.

Skala nielegalnych transportów odpadów w Polsce jest duża i wymaga natychmiastowych działań zarówno ze strony władz, jak i społeczeństwa. Zmiany legislacyjne oraz intensyfikacja działań kontrolnych są krokiem w dobrym kierunku, jednak konieczne jest dalsze monitorowanie sytuacji oraz edukacja społeczna na temat skutków nielegalnych transportów. Współpraca między różnymi instytucjami odpowiedzialnymi za ochronę środowiska jest kluczowa dla skutecznego zwalczania procederu i ochrony zdrowia publicznego oraz środowiska naturalnego.

SKUTKI ŚRODOWISKOWE I ZDROWOTNE

Transgraniczne przemieszczanie odpadów niesie ze sobą poważne zagrożenia dla środowiska naturalnego, zwłaszcza w przypadku nielegalnego składowania lub niewłaściwego przetwarzania odpadów niebezpiecznych. Według szacunków, co roku na świecie ujawnianych jest od kilkudziesięciu do ponad stu przypadków nielegalnego składowania odpadów niebezpiecznych. Jednak rzeczywista skala problemu może być znacznie większa, gdyż brak jest obowiązku raportowania wszystkich incydentów. Na przykład w Polsce w 2022 r. odnotowano 58 miejsc nielegalnego deponowania odpadów niebezpiecznych,

³² Kara WIOŚ za nielegalne transgraniczne przemieszczanie odpadów z listy zielonej – do 1 000 000 zł, #paragrafnaśrodowisko, <https://kancelarianosal.pl/kara-wios-za-nielegalne-przemieszczanie-odpadow/> [dostęp: 05.11.2024].

³³ STOP Nielegalnemu Transportowi Odpadów.

z czego 35 znajdowało się na prywatnych nieruchomościach. Usunięcie tych odpadów kosztowało gminy blisko 82 miliony złotych³⁴.

Składowiska odpadów są źródłem emisji metanu i innych gazów cieplarnianych, przyczyniających się do zmian klimatycznych. Gazy te powstają w wyniku beztlenowego rozkładu odpadów organicznych. Zmiany klimatu prowadzą do zaburzeń w ekosystemach, wymierania gatunków oraz zwiększonej częstotliwości klęsk żywiołowych, takich jak susze, powodzie czy pożary. W wyniku transgranicznego przemieszczania odpadów niebezpiecznych, nielegalnego składowania lub niewłaściwego przetwarzania, następuje degradacja środowiska naturalnego w skali globalnej, niesie to poważne zagrożenia dla zdrowia ludzkiego. Kraje rozwijające się, często importujące odpady z państw uprzemysłowionych, nie dysponują odpowiednimi instalacjami do ich bezpiecznej utylizacji, co pogłębia ten problem³⁵.

Odpady niebezpieczne, np.: baterie, odpady medyczne czy opakowania po środkach ochrony roślin, często zawierają wysokie stężenia np. ołowiu, rtęci, kadmu, pestycydów, substancji ropopochodnych, dioksyn i furanów. Narażenie na te substancje może powodować: zwiększoną zapadalność na choroby nowotworowe³⁶, wrodzone wady rozwojowe i zaburzenia rozrodcze³⁷, choroby układu oddechowego i krążenia³⁸.

Kontakt ze szkodliwymi substancjami może następować poprzez spożywanie skażonej żywności lub wody, a także wdychanie zanieczyszczonego powietrza w sąsiedztwie nielegalnych składowisk. Niekontrolowane składowanie odpadów niebezpiecznych powoduje przenikanie zanieczyszczeń do gleby, wód gruntowych i powierzchniowych, degradując środowisko naturalne. Prowadzi to do naruszenia równowagi ekosystemów, co pośrednio wpływa na zdrowie ludzi poprzez łańcuch pokarmowy. Substancje toksyczne kumulują się w organizmach roślin i zwierząt, przedostając się następnie do organizmu

³⁴ Informacja o wynikach kontroli NIK.

³⁵ Jak rozwiązać problem porzucanych odpadów niebezpiecznych w Polsce?, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/Jak-rozwiazac-problem-porzucanych-odpadow-niebezpiecznych-w-Polsce-13774.html> [dostęp: 15.05.2024]. Zob. też K. Karpus, *Transgraniczne przemieszczanie odpadów w świetle zasady zrównoważonego rozwoju*, w: R. Rakoczy, M. Karpus, M. Szalewska, T. Walas (red.), *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Toruń 2015, s. 115 i nn.

³⁶ J. Skowroń, *Czynniki rakotwórcze i mutagenne w świetle ustawodawstwa polskiego i Unii Europejskiej*, „Podstawy i Oceny Środowiska Pracy” 2007, nr 4 (54), s. 5–43.

³⁷ Najnowszy raport na temat substancji działających szkodliwie na rozrodczość, Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy, https://osha.europa.eu/sites/default/files/summary_report_on_reproductive_toxicants_PL.pdf [dostęp: 17.05.2024].

³⁸ A. Gładka, T. Zatoński, *Wpływ zanieczyszczenia powietrza na choroby układu oddechowego*, „Kosmos. Problemy Nauk Biologicznych” 2016, t. 65, nr 4, s. 573–582.

człowieka ze spożywanymi produktami. Może to powodować zatrucia, zaburzenia metaboliczne oraz zwiększać ryzyko chorób nowotworowych. Składowiska odpadów, o czym wspomniano wcześniej, są źródłem emisji metanu i innych gazów cieplarnianych. Zmiany te mogą prowadzić do wzrostu zachorowalności na choroby układu oddechowego, krążenia oraz zwiększać ryzyko klęsk żywiołowych zagrażających życiu i zdrowiu ludzkiemu³⁹.

Zanieczyszczenie gleby, wód gruntowych i powietrza w wyniku nielegalnego transgranicznego przemieszczania odpadów stanowi poważny problem środowiskowy o globalnym zasięgu. Skala tego zjawiska jest ogromna, a jego konsekwencje mogą być katastrofalne dla ekosystemów i zdrowia ludzkiej populacji. Niekontrolowane składowanie odpadów powoduje przenikanie zanieczyszczeń do gleby, prowadząc do degradacji środowiska glebowego. Metale ciężkie zakłócają funkcjonowanie mikroorganizmów glebowych, zaburzając krążenie składników odżywczych. Pestycydy i substancje ropopochodne kumulują się w łańcuchach pokarmowych, zagrażając organizmom żywym. Długotrwałe narażenie gleby na te zanieczyszczenia może doprowadzić do całkowitej utraty jej żyzności⁴⁰.

Odpady niebezpieczne mają znaczący negatywny wpływ na ekosystemy i bioróżnorodność. Zawierają one wysokie stężenia toksycznych substancji, m.in. metali ciężkich, pestycydów, substancji ropopochodnych, dioksyn i furanów, które przedostając się do środowiska powodują szereg szkodliwych skutków w postaci: degradacji siedlisk i utraty bioróżnorodności, zaburzenia funkcjonowania ekosystemów, wpływu na zmiany klimatyczne⁴¹.

Badania naukowe oraz raporty organizacji ekologicznych potwierdzają, że nielegalnie składowane odpady elektroniczne zawierają szkodliwe substancje, takie jak rtęć, kadm, ołów czy bromowane środki zmniejszające palność. Substancje te przenikają do gleby, wód gruntowych oraz powietrza, stwarzając poważne zagrożenie dla zdrowia ludzi. Badania przeprowadzone przez polskie instytuty badawcze wykazały np. zwiększoną obecność tych toksycznych pierwiastków w próbkach środowiskowych pobranych w miejscach nielegalnego składowania odpadów.

³⁹ K. Lar, R. Złotkowska, *Skutki zdrowotne zamieszkiwania w sąsiedztwie składowisk odpadów*, „Medycyna Środowiskowa” 2013, t. 16, nr 4, s. 71–78.

⁴⁰ K. Karpus, *Transgraniczne przemieszczanie odpadów*, s. 115 i kolejne.

⁴¹ R.F. Sadowski, A. Kosieradzka-Federczyk, *Paradoksy ekologiczne. Odpady miarą sukcesu i porażki cywilizowanej ludzkości*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2020, s. 24 i nn.

WPLYW NA GOSPODARKE. SZKODY DLA PRZEDSIĘBIORCÓW

Nielegalne transgraniczne przemieszczanie odpadów prowadzi do powstania równoległego, nielegalnego rynku dla nieuczciwie działających operatorów. Podmioty te, omijając obowiązujące przepisy i procedury, mogą oferować znacznie niższe ceny za usługi związane z gospodarowaniem odpadami. Nieuczciwa konkurencja ze strony nielegalnych operatorów stawia te podmioty w niekorzystnej sytuacji rynkowej, utrudniając im prowadzenie działalności i zmniejszając zyski. Podmioty działające w szarej strefie nie tylko omijają obowiązujące regulacje, ale także często korzystają z korupcji i nielegalnych praktyk, takich jak: fałszowanie dokumentów czy przekupywanie urzędników. Tworzy to nierówne szanse na rynku i podważa zaufanie do systemu gospodarki odpadami⁴².

Skala nielegalnego transgranicznego przemieszczania odpadów jest trudna do precyzyjnego oszacowania. Czynniki sprzyjającymi temu zjawisku są⁴³: znaczące różnice w kosztach ich zagospodarowania między poszczególnymi krajami, niewystarczające egzekwowanie przepisów dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów oraz korupcja w niektórych regionach ułatwiająca działalność nielegalnych operatorów, brak skutecznych mechanizmów kontroli i monitorowania przemieszczeń odpadów, a także istnienie wysokiego popytu na tanie, nielegalne usługi gospodarowania odpadami. Napędzają one rozwój szarej strefy w tym sektorze.

Oprócz negatywnych aspektów wpływu na gospodarkę mogą też wystąpić pozytywne. Jednym z nich jest racjonalna gospodarka odpadami, obejmująca procesy zbierania, sortowania i przetwarzania odpadów. Stwarza to możliwości tworzenia nowych miejsc pracy w tym sektorze. Rozwój infrastruktury selektywnej zbiórki odpadów (punkty selektywnego zbierania, sortownie) wymaga zatrudnienia pracow-

⁴² Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi i użytkowymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2022, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/20/045/> [dostęp: 17.05.2024].

⁴³ K. Kubicka-Żach, *Odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów kosztują najwięcej*, <https://www.prawo.pl/samorzad/zagospodarowanie-odpadow-co-kosztuje-najwiecej,360282.html> [dostęp: 17.05.2024]; *Śmieciowe bezholowie*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/smiecione-bezholowie.html> [dostęp: 17.05.2024]; *Odpowiedź głównego inspektora ochrony środowiska – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na interpelację nr 5340 w sprawie nielegalnego transgranicznego przemieszczania odpadów*, <https://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/14B79E87> [dostęp: 17.05.2024].

ników do obsługi tych obiektów. Wdrażanie systemów gospodarki o obiegu zamkniętym, opartych na recyklingu i odzysku surowców wtórnych, generuje zapotrzebowanie na pracowników w zakładach przetwarzania odpadów (sortownie, instalacje mechaniczno-biologiczne). Rosnąca świadomość ekologiczna społeczeństwa i wzrost ilości zbieranych odpadów do recyklingu zwiększa zapotrzebowanie na pracowników do ich transportu i segregacji⁴⁴.

W odniesieniu do drugiej kwestii, kraje rozwijające się często oferują niższe koszty operacyjne w zakresie gospodarki odpadami, takie jak: niższe koszty siły roboczej, mniej restrykcyjne przepisy i normy środowiskowe oraz niższe opłaty za składowanie i przetwarzanie odpadów. Wiele krajów, zwłaszcza rozwijających się, nie posiada wystarczającej infrastruktury do przetwarzania i recyklingu niektórych rodzajów odpadów. Eksport do krajów o odpowiednich instalacjach może być tańszy niż budowa nowych zakładów. Niektóre kraje dysponują bardziej zaawansowanymi i efektywnymi technologiami przetwarzania odpadów, co obniża koszty w porównaniu z krajami o przestarzałych lub mniej wydajnych metodach⁴⁵.

Trzeci aspekt z kolei dotyczy generowania przychodów z opłat za import odpadów. Kraje importujące odpady często nakładają specjalne opłaty na podmioty zajmujące się ich przyjmowaniem i przetwarzaniem. Mogą one obejmować: koszty wydawania pozwoleń na import odpadów, opłaty za składowanie lub przetwarzanie odpadów w instalacjach, opłaty za nadzór i monitoring nad procesem importu i gospodarowania. Przy imporcie odpadów mogą być pobierane standardowe podatki i należności celne, np.: cła importowe na określone rodzaje odpadów, podatek VAT od wartości importowanych odpadów oraz inne podatki i opłaty skarbowe związane z procedurami importowymi⁴⁶. Podmioty importujące odpady często muszą uzyskiwać specjalne zezwolenia i certyfikaty, za które pobierane są opłaty, np. za: wydawanie zezwoleń na międzynarodowy obrót odpadami, certyfikaty dopuszczające do obrotu określonymi rodzajami odpadów, kary i grzywny. W przypadku naruszeń przepisów dotyczących importu odpadów, kraje mogą nakładać kary finansowe i grzywny, które również stanowią źródło przychodów budżetowych.

⁴⁴ S. Gawłowski, E. Mreńca, *Gospodarka odpadami komunalnymi jako narzędzie walki ze zmianą klimatu. Wybrane zagadnienia*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2024, s. 11 i nn.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

Unia Europejska stara się zrównoważyć te aspekty poprzez aktualizację przepisów dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów. Nowe regulacje mają na celu usprawnienie procedur i cyfryzację procesów, co może ułatwić legalny obrót odpadami wewnątrz UE. Jednocześnie wprowadzają dodatkowe zabezpieczenia, takie jak obowiązkowe audyty zakładów przetwarzających odpady poza UE, aby zapewnić, że są one przetwarzane w sposób przyjazny dla środowiska. Takie zrównoważone podejście do transportu odpadów ma na celu zminimalizowanie ich negatywnych skutków gospodarczych i środowiskowych, a równocześnie umożliwienie efektywnego zagospodarowania odpadów jako zasobów w gospodarce o obiegu zamkniętym⁴⁷.

EGZEKWOWANIE PRZEPISÓW W TRANSGRANICZNYM PRZEMIESZCZANIU ODPADÓW

Egzekwowanie przepisów dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów pozostaje istotnym wyzwaniem ze względu na kilka istotnych czynników.

Brak harmonizacji regulacji prawnych dotyczących gospodarki odpadami pomiędzy państwami stanowi istotną przeszkodę w skutecznej kontroli i egzekwowaniu przepisów. Różnice w definicjach, klasyfikacjach i wymaganiach stwarzają luki prawne, które mogą być wykorzystywane do nielegalnych praktyk. Pojęcia, takie jak „odpady”, „odpady niebezpieczne” czy „unieszkodliwianie odpadów” nie są jednolicie zdefiniowane w różnych systemach prawnych. Prowadzi to do rozbieżności w klasyfikacji poszczególnych strumieni odpadów, co utrudnia kontrolę ich transgranicznego przemieszczania. Państwa stosują odmienne wymagania dotyczące postępowania z odpadami, np. w zakresie pozwoleń, ewidencji czy raportowania. Brak ujednolicenia tych regulacji powoduje, że odpady mogą być przemieszczane do krajów o mniej restrykcyjnych przepisach w celu obejścia surowszych. Istnieje wiele rozbieżności w regulacjach, które mogą być wykorzystywane do nielegalnych praktyk, takich jak przemyt odpadów niebezpiecznych czy fałszywe deklarowanie rodzaju odpadów. Różnice w systemach prawnych utrudniają egzekwowanie przepisów podczas transgranicznego przemieszczania odpadów. Organy kontrolne w róż-

⁴⁷ Transgraniczne przemieszczanie odpadów. Rada UE uzgodniła stanowisko, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/transgraniczne-przemieszczanie-odpadow-przepisy-ue-stanowisko-rady-eu-13454.html> [dostęp: 17.05.2024].

nych krajach mogą interpretować i stosować przepisy w odmienny sposób, co osłabia skuteczność nadzoru⁴⁸.

Transgraniczny obrót odpadami, zwłaszcza niebezpiecznymi, może być źródłem znacznych zysków finansowych, co sprzyja korupcji i nielegalnemu przemytowi. Brak skutecznych mechanizmów kontroli i dotkliwych sankcji ułatwia nielegalne praktyki. Odpady niebezpieczne, np.: odpady toksyczne, medyczne czy radioaktywne, wymagają specjalistycznego i kosztownego przetwarzania. Przemysł tych odpadów do krajów o mniej rygorystycznych przepisach może przynieść ogromne oszczędności dla przestępców. Stanowi to silną motywację finansową do udziału w nielegalnym transgranicznym obrocie tymi odpadami. Niewystarczające mechanizmy kontroli i audytów instalacji przetwarzających odpady, zwłaszcza poza UE, stwarzają luki, które mogą być wykorzystywane do nielegalnego przemytu. Niewystarczająco dotkliwe sankcje i kary za nielegalne praktyki nie zniechęcają skutecznie przestępców do udziału w nielegalnym obrocie odpadami. Łatwy dostęp do znacznych zysków przy relatywnie niskim ryzyku sprzyja rozwojowi szarej strefy w tym sektorze. Lukratywny charakter nielegalnego transgranicznego obrotu odpadami, zwłaszcza niebezpiecznymi, przyciąga zorganizowane grupy przestępcze. Dysponują one środkami i strukturami umożliwiającymi przemysł na dużą skalę, korupcję urzędników oraz pranie brudnych pieniędzy.

Zwalczanie korupcji i nielegalnego przemytu odpadów wymaga wzmocnienia międzynarodowej współpracy, harmonizacji przepisów, skutecznych mechanizmów kontroli i audytów oraz wprowadzenia dotkliwych sankcji karnych i finansowych. Tylko kompleksowe podejście pozwoli ograniczyć to zjawisko i związane z nim zagrożenia dla środowiska i zdrowia ludzi⁴⁹.

Dotychczasowe mechanizmy kontroli instalacji przetwarzających odpady poza Unią Europejską były niewystarczające, co stwarzało ryzyko niewłaściwego gospodarowania odpadami eksportowanymi z UE. W odpowiedzi na te obawy nowe unijne przepisy wprowadzają obowiązek przeprowadzania audytów takich instalacji co 3 lata, ma to sprawdzić, czy przetwarzają one odpady w sposób przyjazny dla

⁴⁸ E. Zębek, *Zasady gospodarki odpadami w ujęciu prawnym i środowiskowym*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn, 2018, s. 30 i nn.; M. Górski, *Prawo gospodarki odpadami – kształtowanie systemu*, <http://www.forum-dyktorow.pl/zipy/mat,serock,2017/1,Wczoraj,dzis,jutro,polskiej,gospodarki,odpadami-prawo,prof.Marek-Gorski.pdf> [dostęp: 17.05.2024].

⁴⁹ *Zwalczanie korupcji w Unii Europejskiej*, <https://cbpe.pl/2023/12/11/zwalczanie-korupcji-w-unii-europejskiej/> [dostęp: 17.05.2024].

środowiska⁵⁰. Jednak egzekwowanie nowych wymogów może stanowić wyzwanie z kilku powodów. Po pierwsze, brak harmonizacji przepisów dotyczących gospodarki odpadami między UE a państwami trzecimi może utrudniać egzekwowanie jednolitych standardów podczas audytów. Rozbieżności w definicjach, klasyfikacjach i wymaganiach prawnych stwarzają pole do różnych interpretacji i niespójności. Po drugie, według nowych przepisów, audyty muszą być przeprowadzane przez niezależne i wykwalifikowane podmioty trzecie. Zapewnienie odpowiednich kompetencji i bezstronności audytorów może być wyzwaniem, zwłaszcza w krajach o słabszych systemach akredytacji i nadzoru. Po trzecie, intratny charakter nielegalnego obrotu odpadami może stwarzać ryzyko korupcji firm kontrolujących lub fałszowania wyników audytów. Zorganizowane grupy przestępcze mogą dążyć do nieuwzględniania wszystkich kryteriów oceny podczas kontroli, w celu kontynuowania nielegalnych praktyk. Po czwarte, samo przeprowadzenie audytów nie gwarantuje, że ich zalecenia pokontrolne będą egzekwowane. Brak skutecznych mechanizmów sprawdzania efektów wykonania zaleceń audytów i sankcji za ich nieprzestrzeganie może ograniczyć skuteczność całego systemu. I po piąte, obowiązek przeprowadzania audytów co 3 lata może generować znaczne koszty i obciążenia administracyjne dla eksporterów odpadów oraz instalacji przetwarzających. A to sprzyja pojawianiu się oporu lub próbom obchodzenia przepisów.

W Polsce nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów jest traktowane jako przestępstwo zagrożone karami grzywny i pozbawienia wolności. Zgodnie z art. 184 k.k., kto wbrew przepisom przemieszcza odpady przez granicę Rzeczypospolitej Polskiej, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat⁵¹. Ponadto, zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska nakłada na odbiorcę odpadów przemieszczanych nielegalnie, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości od 10 000 zł do 1 000 000 zł⁵².

Niezwykle ważna jest rola Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, który we współpracy z innymi organami (Krajową Administracją Skarbową i Strażą Graniczną) prowadzi postępowania w sprawach nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów. Inspek-

⁵⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1157 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie przemieszczania odpadów.

⁵¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks karny, Dz. U. z 2024, poz. 17.

⁵² Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, Dz. U. z 2020, poz. 1792, ze zm.

torzy ochrony środowiska interweniują w przypadku wykrycia nielegalnych transportów, zatrzymując je i przekazują zawiadomienie do prokuratury. W celu wzmocnienia kontroli nad transgranicznym przemieszczaniem odpadów, od 2022 r. wprowadzono obowiązkową rejestrację w systemie SENT przywozów i tranzytu odpadów przez Polskę. Podmioty zobowiązane muszą przysyłać, uzupełniać i aktualizować zgłoszenia w tym systemie prowadzonym przez Krajową Administrację Skarbową. Skuteczność mechanizmów egzekwowania przepisów dotyczących nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów zależy od ścisłego ich przestrzegania przez wszystkie zaangażowane podmioty. Istotne jest więc m.in. zapewnienie odpowiednich zasobów i szkoleń dla organów kontrolnych i ścigania, wzmocnienie współpracy międzynarodowej w celu wykrywania i ścigania przestępstw transgranicznych, egzekwowanie surowych kar i nawiązek, aby zniechęcić do nielegalnych praktyk oraz podnoszenie świadomości wśród przedsiębiorców i społeczeństwa na temat zagrożeń związanych z nielegalnym obrotem odpadami.

ZAKOŃCZENIE

Analiza materiałów potwierdza, że nielegalne transgraniczne przemieszczanie odpadów pozostaje istotnym problemem, wymagającym dalszych działań na poziomie regulacji prawnych, egzekwowania przepisów oraz współpracy międzynarodowej. Najważniejsze ustalenia wskazują na:

- występowanie nielegalnych praktyk, takich jak przemyt odpadów niebezpiecznych, fałszywe deklarowanie rodzaju odpadów czy obchodzenie wymogów dotyczących instalacji przetwarzających;
- brak harmonizacji przepisów pomiędzy państwami, tworzący luki prawne ułatwiające nielegalne działania;
- przynoszący ogromne zyski charakter nielegalnego obrotu odpadami, sprzyjający korupcji i działalności zorganizowanych grup przestępczych;
- niewystarczające mechanizmy kontroli instalacji przetwarzających odpady poza UE.

Aby skuteczniej przeciwdziałać nielegalnemu transgranicznemu przemieszczaniu odpadów, konieczne są dalsze badania w następujących obszarach:

- skala i wzorce nielegalnych przepływów odpadów w różnych regionach geograficznych;

- wpływ nielegalnych praktyk na środowisko, zdrowie ludzi i gospodarkę w skali lokalnej i globalnej;
- skuteczność różnych instrumentów prawnych, mechanizmów kontroli i sankcji w zwalczaniu nielegalnego obrotu odpadami;
- rola czynników społeczno-ekonomicznych, takich jak ubóstwo czy słabe zarządzanie, w sprzyjaniu nielegalnemu przemieszczaniu odpadów.

Na podstawie przedstawionych ustaleń można zidentyfikować następujące potencjalne kierunki rozwoju regulacji i polityk:

- dalsza harmonizacja przepisów na szczeblu międzynarodowym, w tym ujednolicenie definicji i klasyfikacji odpadów;
- wzmocnienie mechanizmów kontroli i audytów instalacji przetwarzających odpady, zwłaszcza poza UE;
- wprowadzenie dotkliwych sankcji karnych i finansowych za nielegalne praktyki, zniechęcających do udziału w nielegalnym obrocie;
- cyfryzacja procedur i usprawnienie wymiany informacji między organami różnych państw;
- wzmocnienie współpracy międzynarodowej w zakresie wymiany informacji, ścigania przestępstw i egzekwowania przepisów;
- podnoszenie świadomości wśród społeczeństwa i przedsiębiorców na temat zagrożeń związanych z nielegalnym przemieszczaniem odpadów.

Wnioski i perspektywy badawcze: nielegalne transgraniczne przemieszczanie odpadów pozostaje istotnym wyzwaniem środowiskowym, zdrowotnym i gospodarczym, wymagającym kompleksowego podejścia na poziomie międzynarodowym. Dalsze badania nad skalą tego zjawiska, jego przyczynami i skutkami, a także ewaluacja skuteczności różnych instrumentów zwalczania nielegalnych praktyk są istotne do opracowania skutecznych strategii i polityk. Ścisła współpraca pomiędzy państwami, harmonizacja przepisów, wzmocnione mechanizmy kontroli i egzekwowania prawa oraz podnoszenie świadomości społecznej mogą przyczynić się do ograniczenia nielegalnego transgranicznego przemieszczania odpadów i związanych z nim zagrożeń dla środowiska i zdrowia publicznego.

BIBLIOGRAFIA

Aeppel T., *Curbing Abuses in Export of Waste*, „Christian Science Monitor”, 24 marca 1989, <https://www.csmonitor.com/1989/0324/otoxi.html> [dostęp: 15.05.2024].

- Bukowski Z., *Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2005.
- Cichos K., *Ograniczenie transgranicznego przemieszczania odpadów – perspektywa prawnomiędzynarodowa w odniesieniu do polskiego prawodawstwa*, „Zeszyty Prawnicze” 2021, t. 21, nr 2, s. 257–281, DOI: 10.21697/zp.2021.21.2.12.
- Gawłowski S., Mreńca E., *Gospodarka odpadami komunalnymi jako narzędzie walki ze zmianą klimatu. Wybrane zagadnienia*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2024.
- Gładka A., Zatoński T., *Wpływ zanieczyszczenia powietrza na choroby układu oddechowego*, „Kosmos. Problemy Nauk Biologicznych” 2016, t. 65, nr 4, s. 573–582.
- Jerzmański J., *Ustawa z 14 grudnia 2012 r. – nowe zasady gospodarowania odpadami*, „Przegląd Komunalny. Gospodarka Komunalna i Ochrona Środowiska” 2013, t. 2, s. 47–66.
- Kenig-Witkowska M.M., *Transgraniczne przemieszczanie niebezpiecznych odpadów*, w: M.M. Kenig-Witkowska (red.), *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 174–180.
- Kosieradzka-Federczyk A., *Lokalne odpady – globalny problem. Perspektywa środowiska międzynarodowego*, w: R.F. Sadowski, A. Kosieradzka-Federczyk (red.), *Paradoksy ekologiczne. Odpady miarą sukcesu i porażki cywilizowanej ludzkości*, Warszawa, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, 2020, s. 107–120.
- Kummer K., *International Management of Hazardous Wastes: The Basel Convention and Related Legal Rules*, Oxford University Press, Oxford 2000.
- Lar K., Złotkowska R., *Skutki zdrowotne zamieszkiwania w sąsiedztwie składowisk odpadów*, „Medycyna Środowiskowa” 2013, z. 16, nr 4, s. 71–78.
- Matemilola S., Fadey O., *Bamako Convention*, w: S. Idowu, R. Schmidpete, N. Capaldi, L. Zu, M. Del Baldo, R. Abreu (red.), *Encyclopedia of Sustainable Management*, Springer, Cham 2020, s. 1–5, DOI: 10.1007/978-3-030-02006-4_522-1.
- Radecki W., *Objaśnienia określeń ustawowych*, w: D. Danecka, W. Radecki (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 117–120.
- Rakoczy B., *Objaśnienia określeń ustawowych*, w: B. Rakoczy (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2013, s. 23–27.
- Sadowski R.F., Kosieradzka-Federczyk A., *Paradoksy ekologiczne. Odpady miarą sukcesu i porażki cywilizowanej ludzkości*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2020.

- Skowroń J., *Czynniki rakotwórcze i mutagenne w świetle ustawodawstwa polskiego i Unii Europejskiej*, „Podstawy i Oceny Środowiska Pracy” 2007, nr 4 (54), s. 5–43.
- Tolba M., *The Global Agenda and the Hazardous Wastes Challenge*, „Marine Policy” 1990, t. 14, nr 3, s. 205–209, DOI: 10.1016/0308-597X(90)90074-2.
- Transgraniczne przemieszczanie odpadów w świetle zasady zrównoważonego rozwoju*, w: R. Rakoczy, M. Karpus, M. Szalewska, T. Walas (red.), *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Toruń 2015, s. 111–141.
- Vu H.N.Q., *The Law of Treaties and the Export of Hazardous Waste*, „UCLA Journal of Environmental Law and Policy” 1994, t. 12, nr 2, s. 389–434, DOI: 10.5070/L5122018820.
- Webster-Main A., *Keeping Africa Out of the Global Backyard: A Comparative Study of the Basel and Bamako Conventions*, „Environs: Environmental Law and Policy Journal” 2002, t. 26, nr 1, s. 65–94.
- Xia Y., *China’s Environmental Campaign: How China’s War on Pollution is Transforming the International Trade in Waste*, „New York University Journal of International Law and Politics” 2019, t. 51, nr 4, s. 1103–1178.
- Zębek E., *Zasady gospodarki odpadami w ujęciu prawnym i środowiskowym*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2018.