

CENTRUM PRAWA EKOLOGICZNEGO
Wrocław

UNIWERSYTET OPOLSKI
Międzywydziałowy Instytut Prawa i Administracji
Zakład Administracji i Infrastruktury Cywilizacyjnej
Opole

Opinia prawna
w sprawie
ustawy **o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji**
(druk senacki nr 848)

I. Wstęp – zakres opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest próba odpowiedzi na pytanie czy – i w jakim zakresie - ustawa spełnia założone cele, w tym dostosowanie polskiego prawa ochrony środowiska do ustawodawstwa Unii Europejskiej (dalej - UE), a także na ile jest spójna wewnętrznie a jej postanowienia skonstruowane zgodnie z zasadami techniki legislacyjnej.

Z uwagi na rozmiary samej ustawy oraz rozległość regulowanej w niej problematyki niniejsza opinia nie ma charakteru wyczerpującej analizy. Ogranicza się do zasygnalizowania pewnych kwestii generalnych oraz wskazania tylko niektórych kwestii szczegółowych. W zakresie rozwiązań szczegółowych w opinii starano się zaproponować konkretne zmiany - w większości wypadków polegające na usunięciu ewidentnych błędów lub niejasności. Zaznaczyć jednak trzeba, że nie we wszystkich wypadkach było to możliwe - stąd alternatywnie wskazywano problem jaki pojawia się w związku z zaproponowaną treścią przepisów.

II. Uwagi ogólne

Ustawa przewiduje wprowadzenie dość skomplikowanego systemu gospodarowania odpadami w postaci pojazdów wycofanych z eksploatacji. Jest on – z założenia - powiązany z ogólnymi przepisami dotyczącymi odpadów i prowadzenia działalności polegającej na prowadzeniu instalacji (przede wszystkim jest to ustawa o odpadach i ustawa Prawo ochrony środowiska /POŚ/). Jest on jednak systemem autonomicznym - co powoduje dublowanie się pewnych przepisów i pytania o ich wzajemne relacje oraz wzrost

obowiązków przedsiębiorców, w tym ewidencyjnych i sprawozdawczych. Jest to jednocześnie system niezależny w stosunku do stworzonego w celu kontroli i zarządzania gospodarką odpadami opakowaniowymi i poużytkowymi – choć funkcjonujące tam rozwiązania można było również z powodzeniem wykorzystać dla celów osiągnięcia założonych poziomów odzysku i recyklingu (np. opłaty produktowe ponoszone przez producentów). Generalnie można było wyobrazić sobie zdecydowanie prostszą konstrukcję – choć na tym etapie prac legislacyjnych trzeba chyba pominąć te rozważania.

Trzeba jednak podkreślić, że szykuje się kolejna ustawa, która w szybkim czasie okaże się niedostatecznie precyzyjna. Podzieli ona prawdopodobnie los pozostałych ustaw z zakresu ochrony środowiska, które są permanentnie poprawiane i „doskonalone” – co wiąże się z nadmierną szczegółowością ustaw i błędnym założeniem, że stosujący prawo muszą mieć zawsze *sui generis* instrukcję przewidującą postępowanie w każdej sytuacji i w każdych okolicznościach. Niebagatelną rolę odgrywa w tym również stopień skomplikowania przepisów oraz ich wzajemnych relacji – a zwłaszcza dotyczących zakresu obowiązków i odpowiedzialności za ich wykonanie. W tym zakresie, jak już wspomniano, jednolita wykładnia opiniowanej ustawy może rodzić w przyszłości wiele trudności.

Oprócz owych generalnych zastrzeżeń, trzeba zwrócić uwagę, że ustawa nadal zawiera niektóre rozwiązania, które w fazie jej przygotowania były kwestionowane z punktu widzenia ich zgodności z prawem UE - a w szczególności z dyrektywą 2000/53/WE (zob. opinia Zespołu Prawa Europejskiego z 5 lutego 2004 r., opinia Komisji Europejskiej z 3 marca 2004 r., opinia Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej z 22 października 2004 r.). Aktualnie dotyczy to następujących kwestii:

- brak przepisów zachęcających do wprowadzania certyfikowanych systemów zarządzania środowiskiem (art. 6.5 dyrektywy 2000/53/WE),
- brak odpowiedzialności wprowadzających pojazdy za wypełnianie obowiązków prewencyjnych oraz osiągnięcia poziomów odzysku i recyklingu – *nota bene* dyrektywa nakłada tu pewne obowiązki również na dystrybutorów oraz ubezpieczycieli, co ustawa pomija milczeniem,
- dofinansowywanie działań inwestycyjnych przewidziane w zmienianej ustawie Prawo ochrony środowiska jest rodzajem pomocy publicznej i jako takie wymaga akceptacji Komisji Europejskiej,
- zakres opłat ponoszonych przez osoby prywatne w przypadku wewnątrzspółnotowego nabycia lub importu (zob. uwagi do art. 12),
- warunki w jakich nie jest pobierana opłata za przyjęcie pojazdu do demontażu (zob. uwagi do art. 23).

Dwie pierwsze kwestie wymagałyby, zaproponowania nowych przepisów. Wymaga to pewnej wstępnej dyskusji – zakres obowiązków może tu być bowiem dość zróżnicowany. Jednocześnie dyrektywa 2000/53/WE pozostawia państwom w tym zakresie dużą swobodę. Kwestia trzecia wiąże się z uzyskaniem stosownej akceptacji Komisji Europejskiej – aby potem nie skreślać raz wprowadzonych przepisów.

III. Uwagi szczegółowe:

art. 3, art. 11, art. 31, art. 40, art. 41

Wytwórca odpadów powinien być w zasadzie jeden. Przetworzone odpady nie są nowymi odpadami – choć następuje zmiana kodu (jest to w zasadzie czynność etapowa w procesach odzysku i unieszkodliwiania i powinna być objęta zezwoleniem z art. 26 ustawy o odpadach). Nie są to też tzw. odpady drugiej generacji. Ustawa o odpadach dopuszcza jednak interpretację, że może być więcej wytwórców odpadów – budzi to moje wątpliwości ponieważ zaciemnia system ewidencji odpadów. W zasadzie wytwórca odpadu w postaci samochodu wycofanego z eksploatacji jest właściciel. Jeżeli jednak konsekwentnie uznać, że ustawodawca miał prawo zastosować przepisy dotyczące wytwórców odpadu do prowadzących stacje demontażu oraz prowadzących strzępiarkę (intencja taka jest potwierdzona rodzajem wymaganych decyzji administracyjnych oraz wyraźnym wyodrębnieniem przedsiębiorców prowadzących odzysk i recykling – np. art. 29 ust. 2) to trzeba to uporządkować. Najlepiej poprzez wyraźne stwierdzenie – choć *de facto* będziemy mieli trzech wytwórców.

Jeżeli konsekwentnie uznaje się prowadzącego stację demontażu pojazdów za wytwórcę odpadów (w rozumieniu ustawy o odpadach) to może on prowadzić działalność na podstawie trzech rodzajów decyzji – pozwolenia zintegrowanego, pozwolenia na wytwarzanie odpadów lub decyzji zatwierdzającej program gospodarki odpadami niebezpiecznymi. To samo dotyczy prowadzącego strzępiarkę.

Zgodnie z ustawową definicją stacji demontażu – jest to zakład. Pozwolenie zintegrowane i pozwolenie na wytwarzanie odpadów dotyczy zawsze tylko instalacji. Można wprawdzie uznać, że w zakładzie takim jak stacja demontażu zawsze może się znaleźć jakaś instalacja (stacjonarne urządzenie techniczne lub ich zespół – patrz ar. 3 ustawy POŚ), ale nie sposób zauważyć, że czynności określone w definicji stacji demontażu mogą być wykonywane także bez użycia instalacji (za pomocą przenośnych urządzeń) w obiekcie budowlanym, który wówczas instalacją nie jest. Właściwą decyzją

będzie więc zatwierdzenie programu gospodarki odpadami niebezpiecznymi. Będzie ona również właściwa w przypadku małej stacji, w której eksploatuje się instalację ale nie wytwarza się więcej odpadów niebezpiecznych niż 1 tona rocznie (mało prawdopodobne).

W opisanych przypadkach zakres kontroli wstępnej powinien być taki sam. Trzeba to uwzględnić w art. 40 ust. 2 i art. 41.

Ponadto zasadne byłoby po prostu uznanie całej stacji demontażu pojazdów za instalację – w pierwotnej wersji ustawy POŚ stacja demontażu byłaby instalacją. Miało by to ten sens, że wszystkie przepisy dotyczące prowadzenia instalacji (a jest ich dość dużo) automatycznie stosowałyby się do stacji demontażu – także w przypadku eksploatacji na jej terenie wyłącznie urządzeń przenośnych. W praktyce oznaczałoby to, że dla stacji demontażu właściwą decyzją byłoby pozwolenie zintegrowane lub pozwolenie na wytwarzanie odpadów (co trochę upraszcza system). Art. 40 ust. 2 też jednak wymaga wówczas preredagowania.

Propozycja:

W ustawie o odpadach w art. 3 ust. 3 pkt 22 dopisać, że wytwórcą odpadów jest również prowadzący stacje demontażu pojazdów oraz przedsiębiorca prowadzący strzępiarkę.

W ustawie POŚ w art. 3 pkt 6 – dopisać, że stacja demontażu jest również instalacją.

W art. 40. ust. 2 słowa „pozwolenie na wytwarzanie odpadów” zastąpić słowami „decyzje, o których mowa w ust. 1”.

W art. 41 dodać ust. 1a:

„Art. 40 ust. 2 stosuje się odpowiednio”.

art. 9

Zakres informacji i krąg podmiotów do których jest adresowana powinien uwzględniać również problematykę zasygnalizowaną w art. 9.2 dyrektywy 2000/53/WE.

Propozycja:

Zob. uwagi ogólne.

art. 11 i inne

Słowa „zapewnić sieć” to potworek językowy.

Propozycja:

Użyć konsekwentnie innego sformułowania: np. zapewnić funkcjonowanie sieci.

art. 12 ust. 2

Przepis dyskryminuje osoby, które nabyły pojazd w drodze wewnątrzwspólnotowego nabycia. Szersza analiza jest zawarta w opinii Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej z 22 października 2004 r..

Propozycja:

Skreślić słowa „wewnątrzwspólnotowego nabycia”

albo alternatywnie:

Wprowadzić taką opłatę wobec wszystkich samochodów wprowadzonych do obrotu przed wejściem w życie ustawy.

art. 23 ust. 3

Przepis dyskryminuje osoby, które przekazują pojazd zarejestrowany w innym kraju UE. Szersza analiza jest zawarta w opinii Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej z 22 października 2004 r..

Propozycja:

Pkt 1 otrzymuje brzmienie – pojazd jest zarejestrowany w UE.

art. 24

Wątpliwości budzi upoważnienie przedsiębiorcy do unieważniania dokumentów urzędowych i tablic rejestracyjnych.

Propozycja:

Generalnie to trzeba przeredagować. Do rozstrzygnięcia są kwestie:

- możliwości odmowy przyjęcia pojazdu przy braku dokumentów lub tablic,
- czy rzeczywiście powinien to robić przedsiębiorca i kto zapłaci za prowadzenie ewidencji – może wystarczy obowiązek dostarczenia stosownych dokumentów i tablic przy wyrejestrowywaniu pojazdu?

art. 29 ust. 1

Wątpliwości budzi sytuacja gdy przedsiębiorca prowadzący stacje demontażu jest jednocześnie prowadzącym odzysk i recykling.

Propozycja:

Uwzględnić możliwość złożenia stosownego oświadczenia o samodzielnym dokonaniu odzysku i recyklingu.

IV. Wnioski

Ideąlem byłoby przemyślenie całej konstrukcji ustawy. Możliwe byłoby stworzenie zdecydowanie prostszego aktu prawnego wykorzystującego już istniejące rozwiązania i przepisy. Skoro jednak stało się inaczej należy przede wszystkim zapewnić zgodność jej przepisów z prawem UE.

Wrocław 6 grudnia 2004 r.

/Jan Jerzmański/

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autora.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2004

Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część ani całość opracowania nie może być bez zgody wydawcy - Kancelarii Senatu – reprodukowana, użyta do innej publikacji oraz przechowywana w jakiegokolwiek bazie danych.