



adwokat

Katarzyna Wolny-Tomczyk

Transgraniczne przemieszczanie odpadów – narzędzie równoważenia niedoborów instalacyjnych czy porażka polityki odpadowej?

29. Konferencja Kompleksowa gospodarka odpadami
– Zjazd Branży Gospodarki Odpadami
3-5 września 2025 r., Mikołajki



Dlaczego temat jest ważny?

- Transgraniczne przemieszczanie odpadów to **coraz częściej spotykany element prowadzonej działalności gospodarczej** przez wielu przedsiębiorców z branży odpadowej.
- Jest to istotna i powszechna część gospodarki o obiegu zamkniętym, ale jednocześnie obszar, w którym **złożoność przepisów i różnice w podejściu poszczególnych państw** będących stronami Konwencji Bazylejskiej powodują liczne trudności.



Dlaczego temat jest ważny?

- W praktyce spotykamy się z różnymi podejściami państw m. in. co do **klasyfikacji odpadów**, co przekłada się na trudności polegające na prawidłowej klasyfikacji odpadów podlegających przemieszczaniu oraz spełnieniu wymogów w zakresie dokumentów i informacji niezbędnych do uzyskania zezwolenia.
- Dla firm oznacza to nie tylko konieczność znajomości **przepisów** i umiejętności ich zastosowania w **praktyce**, ale także zrozumienie obowiązujących **procedur**.
- Każdy błąd to **ryzyko** opóźnień, dodatkowych kosztów lub nawet, w najgorszym wypadku, utraty kluczowych kontraktów handlowych.



Dlaczego temat jest ważny?

Prawidłowe planowanie i korzystanie ze wsparcia **ekspertów** staje się co raz bardziej pożądanym, o ile nie niezbędnym elementem pozwalającym na bezpieczne i efektywne funkcjonowanie w obszarze transgranicznego obrotu odpadami.



Ramy prawne i regulacyjne

1. **Konwencja Bazylejska** o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, sporządzona w Bazylei w dniu 22 marca **1989 r.**;
2. **Rozporządzenie** (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów*;

** W dniu 30 kwietnia 2024 r. w Dzienniku Urzędowym UE opublikowane zostało **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***



Ramy prawne i regulacyjne

3. **Rozporządzenie** Komisji (WE) nr 1418/2007 z 29 listopada 2007 r. dotyczące 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;
4. **Ustawa** z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów.



Hierarchia postępowania z odpadami

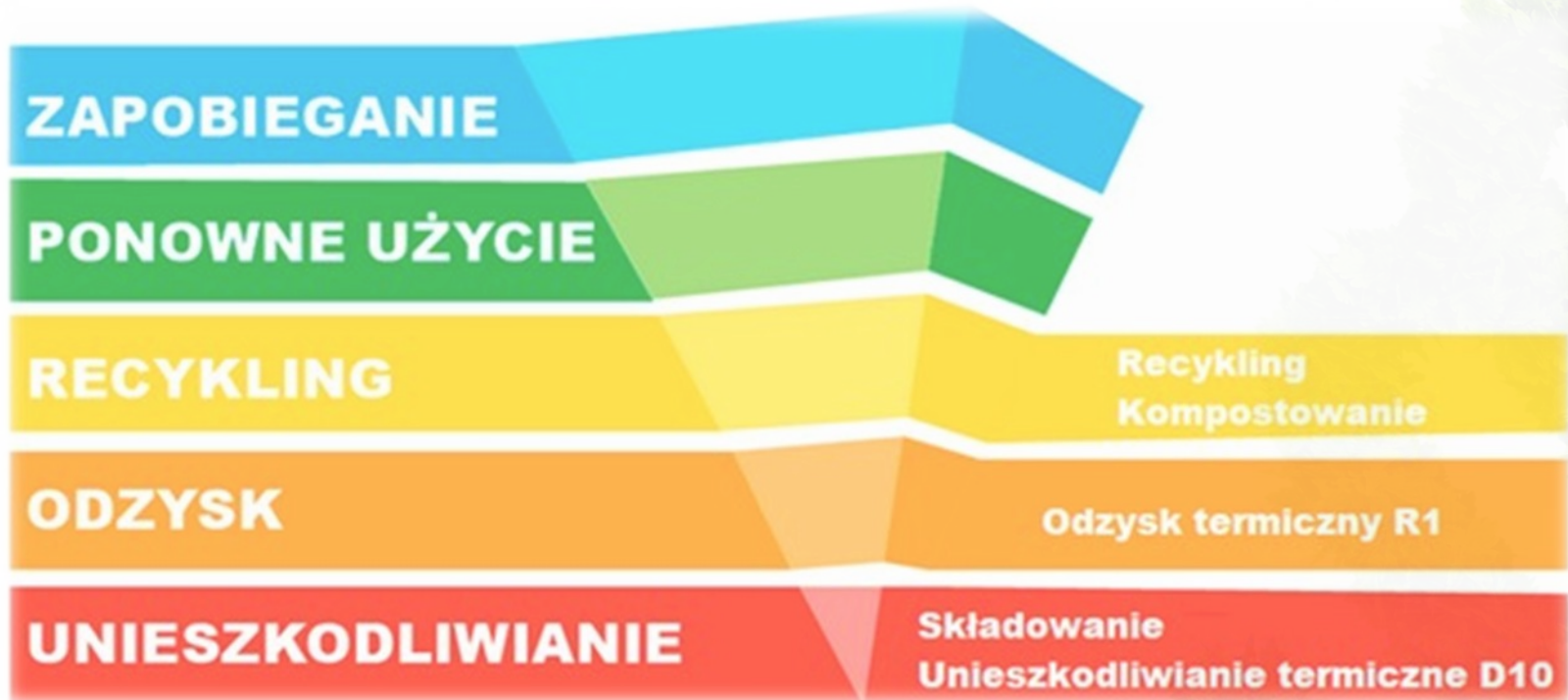
Hierarchia postępowania z odpadami ma zastosowanie jako kolejność priorytetów w przepisach prawa i polityce dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania odpadami. Stanowi ona podstawę polityki Unii Europejskiej (UE) i unijnych przepisów w zakresie postępowania z odpadami i została określona w dyrektywie ramowej UE w sprawie odpadów (dyrektywa 2008/98/WE).

Jej cel jest dwojaki:

- ✓ zminimalizowanie niekorzystnych skutków wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi; oraz
- ✓ poprawa efektywnego gospodarowania zasobami.



Hierarchia postępowania z odpadami





Zasada bliskości

Hierarchia postępowania z odpadami została uzupełniona tzw. **zasadą bliskości**, która nakazuje gospodarować odpadami możliwie blisko miejsca ich powstania.





Zasada bliskości

Zgodnie z tą zasadą odpady w pierwszej kolejności poddaje się przetwarzaniu w miejscu ich powstania – z uwzględnieniem hierarchii sposobów postępowania z odpadami.

Tak sformułowana zasada bliskości posługując się **pojęciem przetwarzania odpadów** obejmuje **szeroki** wachlarz możliwych czynności, gdyż przetwarzanie odpadów oznacza procesy odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie.



Zasada samowystarczalności



Zasada samowystarczalności odpadów UE, wprowadzona przez Dyrektywę 2008/98/WE, ma na celu umożliwienie Wspólnocie, a także poszczególnym państwom członkowskim, samodzielnego unieszkodliwiania i odzysku odpadów.



Zasada samowystarczalności

Oznacza to dążenie do tego, aby odpady były przetwarzane w Unii, a nie były eksportowane do innych regionów, co zapewniłoby wysoki poziom ochrony środowiska i zdrowia publicznego.

Zasada ta jest uzupełniana przez **zasadę bliskości**, która zakłada przetwarzanie odpadów w najbliższych odpowiednich instalacjach, przy użyciu najodpowiedniejszych metod.



Dostosowanie przepisów

W **2024 r. Unia uaktualniła przepisy**, aby lepiej uregulować handel odpadami w obrębie UE i handel z państwami trzecimi.

Zgodnie z **europejskim zielonym ładem** i planem działania dotyczącym **gospodarki o obiegu zamkniętym** zmienione rozporządzenie UE o przemieszczaniu odpadów ma:

- ✓promować w UE **gospodarkę o obiegu zamkniętym** ,
- ✓sprawić, by wywóz odpadów **nie szkodził środowisku i zdrowiu ludzkiemu** ,
- ✓odpowiedzieć na problem **nielegalnego przemieszczania odpadów** .



Eksport do krajów trzecich

Nowe przepisy w bardziej rygorystyczny sposób regulują eksport odpadów do państw trzecich.

Odpady miałyby być eksportowane z UE do państw trzecich tylko wtedy, **gdy istnieje gwarancja, że państwo-odbiorca stosuje racjonalne ekologiczne praktyki gospodarowania i może przetwarzać odpady w sposób zrównoważony.**



Eksport do krajów trzecich

Aktualizowane przepisy **utrzymują zakaz eksportu:**

- odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia – do państw trzecich
- odpadów niebezpiecznych przeznaczonych do odzysku – do państw nienależących do OECD.



Eksport do krajów trzecich

Wprowadzone zostaną też **bardziej rygorystyczne** przepisy dotyczące eksportu odpadów z **tworzyw sztucznych do państw trzecich**.

- **Zakazany** będzie eksport odpadów z tworzyw sztucznych innych niż niebezpieczne do państw nienależących do OECD.
- Natomiast eksport takich odpadów do państw OECD będzie **dozwolony**, ale pod warunkiem zastosowania bardziej restrykcyjnej procedury uprzedniej zgody.



Nielegalne przemieszczanie

Aby rozwiązać problem nielegalnego handlu odpadami, zaktualizowane przepisy mają:

- ✓ **wspierać** transnarodowe dochodzenia w sprawie nielegalnego handlu odpadami,
- ✓ **utworzyć** unijną grupę ds. egzekwowania przepisów w celu zwiększenia koordynacji, również z partnerami międzynarodowymi,
- ✓ **wzmocnić** zasady dotyczące kar i egzekwowania przepisów.



Skąd pochodzą unijne odpady?

Ponad 35% odpadów w UE jest wytwarzanych przez **sektor budowlany**. Drugim co do wielkości sektorem pod względem wytwarzania odpadów są **górnictwo i przemysł wydobywczy**.





Eksport odpadów z Polski dwukrotnie przewyższa import. Dane GIOŚ za 2023 r.

- ❖ Zgodnie z informacją udzieloną przez GIOŚ, **do Polski w 2023 roku przywieziono niemal 200 tys. ton odpadów (dokładnie 199 713,07 Mg).**
- ❖ Eksport natomiast objął blisko **400 tys. ton (393 043,29 Mg).**



Eksport odpadów z Polski dwukrotnie przewyższa import. Dane GIOŚ za 2023 r.

- ❖ Obserwuje się wyraźny **wzrost wywozu odpadów w postaci paliwa alternatywnego i frakcji kalorycznej** (ponad 45% całej masy odpadów wywiezionych na podstawie zezwoleń GIOŚ).
- ❖ Niemal 21% eksportu stanowiły odpady z mechanicznej obróbki odpadów (19 12 12).
- ❖ Trzecia lokata w tej kategorii i 9% w udziale masy wywożonych z Polski odpadów, przypadła drewnianym podkładowym kolejowym (17 02 04*).



Eksport odpadów z Polski

EKSPORT ODPADÓW Z POLSKI

Dane GIOŚ za 2022 r.



19,12%

19 12 10

Paliwo alternatywne

18,33%

19 12 12

Odpady z mechanicznej obróbki odpadów

16,57%

19 12 11*

Odpady z mechanicznej obróbki odpadów



Znaczące ograniczenie importu

- ❖ W latach wcześniejszych duży udział w masie odpadów **przywiezionych do Polski** miały odpady gleby, kamieni oraz frakcja mineralna.
- ❖ W 2023 r. strumień ten znacząco się ograniczył.
- ❖ Część transportów została zablokowana przez Inspekcję. W efekcie, w 2023 roku wspomniany strumień wynosił 12% całej masy odpadów przywiezionych do Polski (kod 17 05 04). Dla porównania, w 2022 roku 40% całej masy odpadów przywiezionych do Polski stanowiły odpady w postaci minerałów oraz gleba i kamienie, które były przeznaczone do rekultywacji wyrobisk.



Znaczące ograniczenie importu

IMPORT ODPADÓW DO POLSKI

Dane GIOŚ za 2022 r.



24,11%

19 12 09

Odpady w postaci minerałów

18,35%

10 02 07*

Odpady stałe z oczyszczania gazów zawierające substancje niebezpieczne

15,45%

17 05 04

Gleba i kamienie, inne niż wymienione 17 05 03



Zielona lista – kiedy można, a kiedy nie

- ✓ **Procedura informowania** jest procedurą uproszczoną uregulowaną w przepisach o transgranicznym przemieszczaniu odpadów, w której nie jest wymagane uzyskanie zgody organów (GIOŚ oraz organów państwa docelowego).
- ✓ Stosuje się ją przede wszystkim w przypadku przemieszczania odpadów z tzw. „**zielonej listy**”.
- ✓ Szczegółowe wymogi związane z procedurą informowania określają przepisy Rozporządzenia.



Zielona lista – kiedy można, a kiedy nie

Trzeba pamiętać, że zakwalifikowanie przez przedsiębiorcę odpadu do zielonej listy bez sprawdzenia wszystkich kryteriów (wymogi kraju przeznaczenia, przeznaczenie odpadów do unieszkodliwienia/odzysku), **może skutkować naruszeniem przepisów i wszczęciem postępowania administracyjnego o stwierdzenie nielegalnego transgranicznego przemieszczania odpadów.**



Procedura notyfikacji – gdzie tkwi trudność

Procedura **uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody** dotyczy odpadów, które **nie zostały ujęte na zielonej liście i których przemieszczenia wymagają wydania zezwolenia przez właściwe organy kraju wysyłki** (miejsca gdzie rozpoczyna się transport), **przeznaczenia** (miejsca gdzie odpady zostaną zagospodarowane) i **tranzytu**.



Procedura notyfikacji – gdzie tkwi trudność

- ✓ Zgłoszenie następuje poprzez przesłanie dokumentu **zgłoszenia** i przesyłania do właściwego organu wysyłki (GIOŚ).
- ✓ W sytuacji, gdy przedsiębiorca nie złoży kompletnej dokumentacji, GIOŚ w toku postępowania może **wzywać** do uzupełnienia brakujących informacji, uszczegółowienia danych, dodatkowych wyjaśnień co do kwalifikacji odpadów czy sposobu ich przetworzenia.
- ✓ W praktyce cała procedura uzyskania zgody na transgraniczne przemieszczanie odpadów może trwać **bardzo długo**.
- ✓ Każde **opóźnienie** nie tylko generuje dodatkowe koszty administracyjne i logistyczne, ale również zwiększa ryzyko utraty kontraktów handlowych czy zaburzenia harmonogramu realizacji zamówień.



Najczęstsze problemy w praktyce

- X **Błędna klasyfikacja odpadów** np. błędne uznanie, że dany odpad należy do kategorii odpadów znajdujących się na tzw. zielonej liście odpadów, podczas gdy w rzeczywistości wymaga on zastosowania procedury uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody,
- X **Niewłaściwa lub niekompletna dokumentacja**, która powoduje przedłużenie procedury przed Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska,
- X **Opóźnienia w procedurze** uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody, co może powodować utratę terminowości kontraktów, dodatkowe koszty składowania czy też transportu odpadów.



Porażka polityki odpadowej?

- ❖ Brak wystarczającej liczby instalacji krajowych (uzależnienie od zagranicy),
- ❖ Niewystarczająca infrastruktura sprawia, że państwa muszą korzystać z zagranicznych instalacji, aby zagospodarować własne odpady. Powoduje to zależność od innych gospodarek i ogranicza kontrolę nad strumieniami odpadów,
- ❖ Zagrożenie dla zasady samowystarczalności i bliskości,
- ❖ Eksport odpadów stoi w sprzeczności z unijną zasadą, że odpady powinny być przetwarzane jak najbliżej miejsca ich wytworzenia. W efekcie osłabia się idea samowystarczalności systemu krajowego i regionalnego.



Porażka polityki odpadowej?

- ❖ Ryzyka środowiskowe i nielegalne transporty (szara strefa, mafie śmieciowe)
- ❖ Międzynarodowy obrót odpadami stwarza pole do nadużyć, takich jak fałszowanie dokumentów czy nielegalne wysyłki. Tego typu praktyki zwiększają ryzyko niekontrolowanego zanieczyszczenia środowiska i wspierają rozwój „mafii śmieciowych”.
- ❖ Koszty i emisje związane z transportem międzynarodowym
- ❖ Długodystansowy transport odpadów generuje znaczące emisje CO₂ oraz innych zanieczyszczeń związanych z logistyką. Oprócz wpływu na klimat, podnosi także koszty całego systemu gospodarowania odpadami.



Porażka polityki odpadowej?

- ❖ Utrata surowców wtórnych i energii z odpadów na rzecz innych gospodarek
- ❖ Odpady eksportowane stają się źródłem surowców i energii w innych krajach, zamiast zasilać gospodarkę krajową. Oznacza to mniejszą dostępność zasobów i niższe korzyści gospodarcze w kraju wytwarzającym odpady.
- ❖ Negatywne skutki społeczne i wizerunkowe (np. protesty społeczności lokalnych)
- ❖ Informacje o masowym eksporcie odpadów mogą wywoływać poczucie niesprawiedliwości i sprzeciw społeczny. Dodatkowo obniżają wiarygodność państwa w oczach opinii publicznej i partnerów międzynarodowych.



Możliwe kierunki działań i rekomendacje

- ✓ Inwestycje w krajową infrastrukturę (recykling, spalarnie, MBP),
- ✓ Wzmocnienie kontroli nad transgranicznym transportem odpadów,
- ✓ Rozwój ekoprojektowania i zmniejszanie ilości odpadów u źródła,
- ✓ Rola współpracy międzynarodowej i wspólnej polityki UE (dofinansowania).



Bilans: narzędzie równoważenia vs. porażka polityki

Transgraniczne przemieszczanie odpadów:

Jako narzędzie równoważenia:

- umożliwia elastyczne reagowanie na deficyty mocy przerobowych w poszczególnych państwach,
- sprzyja efektywnemu wykorzystaniu istniejącej infrastruktury w skali europejskiej,
- wspiera rozwój gospodarki o obiegu zamkniętym poprzez optymalizację przepływów surowców wtórnych.



Bilans: narzędzie równoważenia vs. porażka polityki

Jako porażka polityki odpadowej:

- wskazuje na brak konsekwencji w budowaniu wystarczającej infrastruktury krajowej,
- może prowadzić do uzależnienia od zagranicznych rynków i utraty kontroli nad strumieniami odpadów,
- bywa krytykowane z perspektywy społecznej i politycznej jako „eksport problemu”.



Bilans: narzędzie równoważenia vs. porażka polityki

Zjawisko to nie ma jednoznacznie pozytywnej ani negatywnej oceny – jest **symptodem niedoskonałości systemów krajowych**, ale też **mechanizmem stabilizacji na poziomie międzynarodowym**.

Kluczowe wyzwanie to znalezienie **równowagi** między samowystarczalnością krajową a współpracą transgraniczną.

W dłuższej perspektywie konieczne jest **inwestowanie** w infrastrukturę oraz bardziej **spójne regulacje** w UE.



Dziękuję za uwagę!

W razie jakichkolwiek pytań, wątpliwości,
konsultacji, proszę o kontakt:

adwokat Katarzyna Wolny-Tomczyk

ECO LEGAL Kancelaria Adwokatów i Radców Prawnych

tel. 609 678 886, e-mail: k.wolny-tomczyk@ecolegal.pl