

Zaledwie 8% transportów odpadów przewiezionych przez granicę z Ukrainą między styczniem 2015 r., a czerwcem 2019 r. było szczegółowo kontrolowanych. Odprawy pozostałych polegały głównie na weryfikacji dokumentów przewozowych. Część odpadów z tzw. listy „zielonej”, czyli innych niż niebezpieczne, choć wjechała do Polski tylko tranzytem, mogła nigdy nie opuścić naszego kraju i zasilić nielegalne wysypiska albo utworzyć nowe. To oznacza, że wbrew ratyfikowanej niemal 30 lat temu Konwencji bazylejskiej, nie zapewnialiśmy skutecznej kontroli odpadów przekraczających polsko-ukraińską granicę. Zdaniem NIK, nie był to jednak efekt zaniedbań, a skutek nieprecyzyjnych przepisów i braku odpowiedniego sprzętu na przejściach.

NIK po raz pierwszy sprawdzała skuteczność kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów między naszym krajem, Ukrainą i Słowacją w 2007 r. Już wtedy Izba wskazywała, że Polska nie realizuje postanowień Konwencji bazylejskiej i że konieczne jest wyeliminowanie nieprawidłowości w nadzorze oraz kontroli takiego przemieszczania, a także doposażenie służb granicznych w sprzęt umożliwiający identyfikację odpadów. Od zakończenia tej kontroli weszły w życie nowe przepisy - i unijne i polskie, stąd obecne działania NIK, które również były częścią międzynarodowej kontroli, prowadzonej także na Ukrainie i na Słowacji. Uwagi i wnioski tamtejszych służb są zbieżne z wnioskami i zaleceniami Najwyższej Izby Kontroli. Okazuje się, że przez 13 lat niewiele się zmieniło.

Konwencja bazylejska

Umowa międzynarodowa z 1989 r. dotycząca kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów niebezpiecznych i ich usuwania. Ma chronić zdrowie ludzkie i środowisko naturalne przed szkodliwymi skutkami, jakie mogą wystąpić w wyniku wytwarzania, przetwarzania i niszczenia takich odpadów. Polska ratyfikowała Konwencję bazylejską w 1992 r.

LISTA BURSZTYNOWA - ODPADY NIEBEZPIECZNE LUB POTENCJALNIE NIEBEZPIECZNE

- odpady akumulatorów,
- oleje odpadowe,
- szkło aktywowane (pochodzące z ekranów telewizorów, czy monitorów komputerów),
- odpady zawierające azbest, itp.

LISTA ZIELONA - ODPADY INNE NIŻ NIEBEZPIECZNE

- stłuczka szklana,
- makulatura,
- złom metali,
- odpady tworzyw sztucznych, itp.

ODPADY NIESKLASYFIKOWANE

- odpady, które nie figurują ani na liście zielonej, ani bursztynowej, lub które są mieszaniną różnych odpadów (z pewnymi wyjątkami).

Rozporządzenie NR 1013/2006 - w krajach Unii Europejskiej wyznacza procedury nadzoru i kontroli międzynarodowego obrotu odpadami. Są one uzależnione od: rodzaju i pochodzenia odpadów, ich

przeznaczenia, trasy przemieszczania oraz od przewidzianego trybu postępowania z nimi w miejscu przeznaczenia. Międzynarodowy transport odpadów przez granicę Polski z Ukrainą może się odbywać wyłącznie przez wyznaczone przejścia graniczne, a zasady transgranicznego przemieszczania odpadów między Ukrainą a państwami UE są bardziej rygorystyczne niż wewnątrz Unii.

Nieprecyzyjne przepisy i brak wyposażenia

Odpady są traktowane na granicy jak towary. W badanym przez NIK okresie, na przejściach z Ukrainą, a więc na granicy Unii Europejskiej oględzinom lub rewizji poddano maksymalnie 14% transportów towarów wywożonych z Polski (w tym odpadów) oraz najwyżej 25% wwożonych do kraju (w tym odpadów). Kontrola szczegółowa samych odpadów nie przekroczyła 8% transportów.

Dlaczego tak się działo? W przepisach UMPO, czyli w ustawie o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów z 2007 r. ani Służbie Celno-Skarbowej, ani Straży Granicznej nie przypisano obowiązku przeprowadzenia fizycznej kontroli każdego transportu odpadów jaki przekracza granicę. Według tych przepisów, Straż Graniczna ma „zapobiegać” nielegalnemu transportowaniu odpadów, a Służba Celno-Skarbowa kontrolować przewożone towary (w tym odpady). Tak więc zgodnie z przepisami, w badanym przez NIK okresie odprawa sprowadzała się głównie do weryfikacji dokumentów każdego transportu, w dodatku podwójnej - obie służby przeprowadzały takie same kontrole: dokumentów dotyczących transportowanych odpadów, przewoźnika i pojazdu, a także jego oznakowania. Żadna ze służb nie miała natomiast obowiązku sprawdzenia czy transport zawiera taką ilość odpadów i taki ich rodzaj jakie w tych dokumentach zadeklarowano.

Szczegółowych kontroli nie wymuszają także przepisy Unii Europejskiej, jeśli przedsiębiorców zajmujących się przewozem odpadów reprezentują na granicy instytucje handlowe działające w formie agencji celnych. Instytucje te mają status „upoważnionego przedsiębiorcy”, co - jak sprawdziła NIK - skutkuje traktowaniem ich jako „przedsiębiorców wiarygodnych”, mających m.in. łatwiejszy dostęp do uproszczonych procedur celnych, np. ograniczonych do weryfikacji dokumentów.

Kontrole formalne przeprowadzane są zarówno w stosunku do transportów odpadów z listy „bursztynowej”, a więc niebezpiecznych lub potencjalnie niebezpiecznych, jak i z listy „zielonej”. W przypadku tej pierwszej, procedury umożliwiają nadzorowanie napływu odpadów do Polski, ponieważ Główny Inspektor Ochrony Środowiska w każdym przypadku musi wyrazić zgodę na przywóz, wywóz lub tranzyt takich odpadów, przekazując swoją decyzję innym organom. Z kolei, po tym jak transporty dotrą na miejsce, ich odbiorcy muszą dostarczyć GIOŚ kopie stosownych dokumentów, potwierdzone na granicach przez odpowiednie służby.

W przypadku odpadów z listy „zielonej” takie procedury nie obowiązują, co zdaniem NIK, stwarza realne niebezpieczeństwo. Odpady te, szczególnie przewożone tranzytem z Ukrainy przez Polskę do innych krajów Unii Europejskiej (na granicach, z którymi kontrola nie obowiązuje), mogą w części nielegalnie pozostawać na terenie naszego kraju. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, żaden z organów nie ma bowiem obowiązku monitorowania przewozu tych odpadów, ani rejestrowania, czy z Polski wyjechały. Z danych Placówek Straży Granicznej wynika, że w badanym przez NIK okresie, przez drogowe przejścia graniczne w Korczowej i Dorohusku wjechało tranzytem niemal 50 tys. ton odpadów z listy „zielonej”. Były to głównie: odpady metali i stopów metali w postaci nierozproszonej, odpady papieru, kartonu i wyrobów papierniczych oraz odpady ceramiczne.

Z kolei najwięcej odpadów z listy „bursztynowej” przewieziono przez drogowe przejście graniczne w Korczowej. W 61 transportach wwieziono lub wywieziono z Polski w sumie niemal 950 ton odpadów. Kontrolowany, głównie formalnie, był każdy transport, choć tamtejsza Służba Celno-Skarbowa mogła korzystać z administrowanych przez Zakład Obsługi Przejść Granicznych wag najazdowych (dynamicznych).

Przez drogowe przejście graniczne w Hrebennem wwieziono ok. 191 ton. odpadów z listy „bursztynowej”. Tamtejszy Oddział Celný przeprowadził kontrolę wszystkich dziewięciu transportów, która obejmowała nie tylko weryfikację dokumentów i zamknięć celnych nałożonych na Ukrainie, ale także ważenie pojazdu z towarem na wadze dynamicznej, która jednak nie zapewnia tak dokładnego pomiaru, jaki umożliwiają wagi statyczne. Na tej podstawie porównywano masę pojazdu (zarejestrowaną w systemie odpraw celnych samochodów ciężarowych) z wagą towaru w zgłoszeniu celnym i masą pustego środka transportu, określoną np. w dowodzie rejestracyjnym. Rozbieżność powyżej 10% stanowiła wskazanie do przeprowadzenia ważenia pojazdu na dokładniejszej wadze statycznej i rewizji celnej towaru. Takie zastrzeżenia i podejrzenia o przemyt pojawiły się w jednym przypadku, nie zostały jednak potwierdzone.

Kontrola NIK pokazała jasno, że nie wszystkie przejścia graniczne, przez które można przewozić odpady były wyposażone w sprzęt pozwalający na dokładne ich sprawdzenie. Izba podkreśla zwłaszcza brak wag stacjonarnych na DPG w Korczowej, przez które głównie były przewożone odpady, zwłaszcza z listy „bursztynowej”, a na kontrolowanych przejściach kolejowych takie wagi mogły być jedynie udostępniane służbom granicznym przez PKP. Oprócz nich używano sprzętu, który był wykorzystywany do sprawdzania innych towarów - bramek radiometrycznych, sygnalizatorów promieniowania, a także kamer endoskopowych, minikamer, czy kamer na wysięgniku, dzięki którym można np. wykryć odpady ukryte w przewożonych ładunkach i trudnodostępnych przestrzeniach.

Najwięcej prób nielegalnego transportu odpadów, funkcjonariusze Straży Granicznej wykryli na drogowym przejściu granicznym w Korczowej - 58, na DGP w Dorohusku - 24 (z czego w 7 przypadkach - po uzupełnieniu dokumentów - zezwolono na kontynuowanie podróży), na DPG w Hrebennem ujawniono 22 przypadki.

Współpraca służb i organów ochrony środowiska

By zapewnić sprawne i skuteczne kontrole, a także zachowanie płynności ruchu granicznego, Służba Celno-Skarbowa i Straż Graniczna zawierały porozumienia, m.in. z organami inspekcji środowiska dotyczące współdziałania w zakresie koordynacji działań, postępowania i współdziałania w konkretnych sytuacjach oraz wymiany informacji.

Współpraca z Wojewódzkimi Inspektorami Ochrony Środowiska dotyczyła np. bezspornego określenia czy przewożony towar należy zaliczyć do odpadów. NIK zwraca jednak uwagę na to, że chociaż lubelski WIOŚ zapewnił możliwość niezwłocznych działań w tym zakresie przez całą dobę, 7 dni w tygodniu, to już pracownicy Podkarpackiego WIOŚ byli dostępni jedynie od poniedziałku do piątku w godzinach od 7.00 do 15.00, co oznacza, że np. budzący wątpliwości transport, który dotarłby na granicę w piątek o godz. 15.01, musiałby czekać na kontrolę przez cały weekend.

Izba wskazuje także na nierzetelne działania Podkarpackiego WIOŚ w zakresie kwalifikowania odpadów - legalnie kupionych elementów karoserii oraz samochodowych części zamiennych, które służby

zatrzymywały na przejściach granicznych. Dachy, nadkola, czy błotniki Podkarpacki WIOŚ traktował jako "zużyte lub nienadające się do użytkowania pojazdy niezawierające cieczy i innych niebezpiecznych elementów", mimo że w rzeczywistości nie były pojazdami. W sprawach o zbliżonym charakterze, Podkarpacki WIOŚ wydawał niekonsekwentne i niejednolite opinie, mimo że przewoźnicy przedkładali podobne dokumenty pod względem prawnym, opisujące stan techniczny pojazdu. Samochody, które jak wynikało z tych dokumentów mogły być dopuszczone do ruchu drogowego po dokonaniu stosownych napraw, były traktowane jak odpady. Z kolei, choć w dokumentach wskazywano, że pojazd może być jedynie zdemontowany lub przeznaczony na części zamienne, Podkarpacki WIOŚ nie kwalifikował go do odpadów. Jak ustaliła NIK, decyzje w tym zakresie były podejmowane bez niezbędnej wiedzy technicznej i opinii rzeczoznawcy.

W sprawie kontroli odpadów, służby współpracowały także z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, który jest zobowiązany np. do podejmowania określonych działań w przypadku zawiadomienia o stwierdzeniu próby nielegalnego przewozu odpadów. Spośród 200 powiadomień jakie wpłynęły do GIOŚ w okresie objętym kontrolą, 73 dotyczyły uszkodzonych pojazdów lub elementów samochodów. Kontrolerzy NIK zbadali losowo postępowania dotyczące 20 powiadomień, 1/4 z nich wszczęto po upływie od 15 dni do nawet ponad 90 dni, choć zgodnie z UMPO, powinny być wszczynane z urzędu niezwłocznie po otrzymaniu przez GIOŚ zawiadomienia. Co więcej strony nie były informowane ani o tym, że sprawy nie zostały rozpatrzone w terminie, ani o przyczynach zwłoki.

NIK sprawdziła także 18 zezwoleń wydanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska na międzynarodowy przewóz odpadów z listy "bursztynowej", m.in. na ich przywóz z Mołdawii przez Ukrainę oraz ze Słowacji, na tranzyt ze Słowacji, Ukrainy i Mołdawii, a w jednym przypadku na wywóz odpadów z Polski na Słowację. Kontrolerzy nie mieli zastrzeżeń do decyzji dotyczących przywozu i wywozu odpadów, natomiast zezwolenia na tranzyt były wydawane na podstawie niekompletnych wniosków - dołączone były do nich dokumenty nieprzetłumaczone na język polski, co jest sprzeczne, m.in. z ustawą o międzynarodowym przewozie odpadów, a chodziło np. o polisę ubezpieczeniową przewoźnika czy szczegółowy opis trasy przewozu odpadów przez Polskę.

Zdaniem NIK, w celu poprawienia skuteczności systemu kontroli na przejściach granicznych, a także jego uszczelnienia, niezbędne są działania: Ministra Klimatu, Ministra Finansów oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Chodzi o doprecyzowanie krajowych przepisów w UMPO - ustawie o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów oraz o wyposażenie przejść granicznych w niezbędny sprzęt.

W celu wyeliminowania ryzyka wwozu do Polski, wywozu lub tranzytu innego rodzaju odpadów lub w innych ilościach niż deklarowane w dokumentach przewozowych, NIK proponuje:

- Wprowadzenie obowiązku fizycznej kontroli każdego transportu odpadów (dla którego wymagane są dokumenty przewidziane m.in. przepisami Konwencji bazylejskiej i unijnego rozporządzenia z 2016 r.), wraz z jednoczesnym określeniem sposobu i zakresu takiej kontroli.
- Wskazanie jednej ze służb - Służby Celno-Skarbowej lub Straży Granicznej do przeprowadzania obowiązkowej kontroli fizycznej.
- Wprowadzenie na przejściach granicznych konieczności całodobowej współpracy wyznaczonej służby z inspekcją ochrony środowiska. Rozwiązanie to nie powinno jednak wyeliminować ani ograniczyć obowiązku kontroli, wykonywanej przez drugą służbę.
- Nałożenie na odbiorców odpadów w Polsce obowiązku powiadamiania Wojewódzkich

Inspektoratów Ochrony Środowiska, o każdym przywozie odpadów z listy „bursztynowej” lub „zielonej”.

- Wprowadzenie obowiązku elektronicznej ewidencji pomiarów wagowych lub określenie sposobu i częstotliwości kontroli transportów odpadów na terenie kraju. Zapewniony zostanie w ten sposób ich monitoring, od chwili wjazdu do kraju - w celu przeprowadzenia procesu przetwarzania odpadów - aż do rozładunku. Dzięki temu, będzie też można sprawdzić czy waga odpadów przy rozładunku jest zgodna z podaną w dokumentach przewozowych.

W celu ograniczenia możliwości niekontrolowanego pozostawiania w Polsce odpadów, które miały trafić do innego kraju, NIK proponuje:

- Utworzenie systemu monitorowania odpadów z listy „zielonej”, przewożonych przez Polskę z Ukrainy do innych krajów UE, dzięki czemu będzie wiadomo czy transport rzeczywiście opuścił granicę naszego kraju. Zdaniem NIK, w tym celu można wykorzystać istniejący system viaTOLL, służący do poboru opłat za przejazd polskimi drogami. Pojazdy ciężarowe, wwożące do naszego kraju odpady, muszą być wyposażone w urządzenie viaBOX, które jest rejestrowane i z którego informacje odczytywane są przez tzw. „bramownice”, zamontowane nad autostradami, drogami szybkiego ruchu i drogami krajowymi, prowadzącymi, między innymi, do przejść granicznych. Informacje, zgromadzone w tym systemie, umożliwiałyby inspekcji ochrony środowiska i/lub inspekcji transportu drogowego weryfikację trasy, którą poruszała się wioząca odpady ciężarówka i sprawdzenie czy trafiły one do odbiorcy podanego w dokumentach przewozowych.

Niezależnie od wprowadzenia zmian w przepisach, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji powinno, zdaniem NIK, wyposażyć wyznaczone do transportu odpadów przejścia graniczne z Ukrainą w dokładniejsze niż dynamiczne - wagi stacjonarne. Urządzeniami powinny dysponować służby odpowiedzialne za kontrole.

Źródło: NIK