WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

LKA.411.006.02.2016
S/16/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/16/006 – Sprawowanie nadzoru przez państwowe instytucje ochrony środowiska nad utylizacją odpadów niebezpiecznych na przykładzie zamierzonej przeróbki odpadów z Salwadoru w zakładzie zlokalizowanym na terenie Dąbrowy Górniczej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Beata Pękul, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/100/2016 z dnia 12 lipca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Haliniak, Główny Inspektor Ochrony Środowiska[1] (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie[2] działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Zezwolenie na przywóz odpadów niebezpiecznych z Salwadoru do Polski, w celu ich unieszkodliwienia w instalacji SARPI Dąbrowa Górnicza Sp. z o. o.[3], wydane zostało przez GIOŚ z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów[4]. SARPI posiadało pozwolenie zintegrowane, wydane przez Marszałka Województwa Śląskiego nr 766 OS/2013 z 29 marca 2013 r.[5], określające warunki oraz rodzaje i ilości odpadów przewidzianych do przetwarzania w instalacji, w tym takich odpadów niebezpiecznych, na przywóz których z Salwadoru GIOŚ wydał zezwolenie. W prowadzonym postępowaniu GIOŚ uzyskał informacje, od Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska oraz od Marszałka Województwa Śląskiego, o przestrzeganiu przez SARPI przepisów o ochronie środowiska oraz warunków posiadanego pozwolenia. W wydanej decyzji GIOŚ określił warunki realizacji przemieszczenia odpadów niebezpiecznych z Salwadoru. W związku z odstąpieniem przez SARPI od przeróbki wyżej wymienionych odpadów, GIOŚ wszczął procedurę ich zwrotu przewidzianą w art. 22 rozporządzenia (WE) nr 1013/2006. Ostatecznie odpady niebezpieczne z Salwadoru unieszkodliwione zostały poza terytorium Polski.

[1] Zwany dalej „GIOŚ".
[2] Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.
[3] Spółka prowadząca instalację do termicznego przekształcania odpadów – spalarnię, zwana dalej „SARPI".
[4] Dz. U. z 2015 r., poz. 1048 j.t. – zwanej dalej „ustawą o mpo".
[5] Zmienione decyzją Marszałka Województwa Śląskiego nr 2584 OS/2013 z dnia 9 grudnia 2013 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania GIOŚ w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów

Opis stanu faktycznego

GIOŚ jako organ odpowiedzialny za wykonanie rozporządzenia (WE) Nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów[6] i organ właściwy, w szczególności w sprawach przywozu i wywozu do/z Polski oraz tranzytu odpadów przez teren Polski, wydał w latach 2013–2014 355 decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów na łączną ich masę 1 315,4 tys. Mg, w tym 675,0 tys. Mg odpadów niebezpiecznych.

[Dowód: akta kontroli str. 4-57]

W latach 2013-2014 do GIOŚ wpłynęło 314 zgłoszeń dotyczących przywozu na teren Polski 912,2 tys. Mg i 20 tys. m³ odpadów, w tym 691,5 tys. Mg i 20 tys. m³ odpadów niebezpiecznych.
W latach tych GIOŚ wydał 241 decyzji (zezwoleń) dotyczących przywozu do instalacji zlokalizowanych na terenie Polski 624,9 tys. Mg, w tym 511,8 tys. Mg odpadów niebezpiecznych. W przypadku 13 zgłoszeń GIOŚ wniósł sprzeciw, obejmujący transport 90,6 tys. Mg i 20 tys. m³ odpadów, w tym 18,6 tys. Mg i 20 tys. m³ odpadów niebezpiecznych.
Rzeczywisty przywóz odpadów do Polski wyniósł 253,4 tys. Mg (40,6 % masy odpadów określonej w zezwoleniach), w tym 194,9 tys. Mg odpadów niebezpiecznych (38,1% masy odpadów określonej w zezwoleniach).

[Dowód: akta kontroli str. 4-5, 9-37]

W latach 2013-2014 do GIOŚ wpłynęły 92 zgłoszenia dotyczące wywozu z terenu Polski 484,4 tys. Mg odpadów, w tym 119,4 tys. Mg odpadów niebezpiecznych.
W latach tych GIOŚ wydał 72 zezwolenia dotyczące wywozu 403,7 tys. Mg odpadów z Polski, w tym 72,2 tys. Mg odpadów niebezpiecznych. W przypadku dziewięciu zgłoszeń GIOŚ wniósł sprzeciw, obejmujący transport 24,6 tys. Mg odpadów, w tym 10,1 tys. Mg odpadów niebezpiecznych.
Rzeczywisty wywóz odpadów z Polski wyniósł 162,8 tys. Mg (40,3 % masy odpadów określonej w zezwoleniach), w tym 37,4 tys. Mg odpadów niebezpiecznych (51,8% masy odpadów określonej w zezwoleniach).

[Dowód: akta kontroli str. 4-6, 9, 38-48]

W latach 2013-2014 do GIOŚ wpłynęło 56 zgłoszeń dotyczących przewozu przez teren Polski 400,0 tys. Mg odpadów, w tym 112,3 tys. Mg odpadów niebezpiecznych.
W latach tych GIOŚ wydał 42 zezwolenia dotyczące tranzytu 286,7 tys. Mg odpadów, w tym 91,2 tys. Mg odpadów niebezpiecznych. W przypadku 11 zgłoszeń GIOŚ wniósł sprzeciw, obejmujący transport 88,9 tys. Mg odpadów, w tym 5,7 tys. Mg odpadów niebezpiecznych.
Rzeczywisty tranzyt odpadów przez teren Polski wyniósł 67,5 tys. Mg (23,5 % masy odpadów określonej w zezwoleniach), w tym 18,8 tys. Mg odpadów niebezpiecznych (20,6% masy odpadów określonej w zezwoleniach).

[Dowód: akta kontroli str. 4-6, 9, 49-57]

Pracownicy Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Środowiska (w tym przy współudziale Służby Celnej, Straży Granicznej, Inspekcji Transportu Drogowego) przeprowadzili 2 536 kontroli w ramach międzynarodowego przemieszczania odpadów, w tym: 480 kontroli na granicy RP (120 kontroli dokumentacji, 360 oględzin), 1 728 kontroli w trakcie transportu na terenie RP (426 kontroli dokumentacji, 1 302 oględziny) i 328 kontroli instalacji (146 kontroli dokumentacji, 165 oględzin, 17 analiz laboratoryjnych).
Z-ca GIOŚ wyjaśnił, że: *(...) prowadzenie działań kontrolnych na granicy lub na drogach krajowych nie należy do ustawowych obowiązków Inspekcji Ochrony Środowiska (IOŚ),*

[6] D. U. L 190 z 12.07.2006 r. ze zm. – zwanego dalej „rozporządzeniem (WE) nr 1013/2006".

która nie posiada uprawnień do zatrzymywania pojazdów w ruchu. W związku z tym kontrole na granicy, na drogach krajowych oraz w portach prowadzone są przy współudziale IOŚ z innymi służbami[7] Współdziałanie IOŚ oraz innych służb wynika z zawartych porozumień pomiędzy GIOŚ oraz Komendantem Głównym Straży Granicznej, Szefem Służby Celnej (wcześniej z Ministrem Finansów) oraz Głównym Inspektorem Transportu Drogowego. Na mocy podpisanych porozumień inspektorzy wioś na wniosek służb przeprowadzają ocenę towaru pod kątem jego klasyfikacji do kategorii odpadu w oparciu o przekazaną dokumentację lub po przeprowadzeniu oględzin zatrzymanego transportu.

[Dowód: akta kontroli str. 6-7]

Prowadzony przez GIOŚ, na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o mpo, rejestr zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów był zgodny z wzorem rejestru, określonym w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie wzoru rejestru zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz sposobu jego udostępniania[8]. Informacje o instalacjach, które uzyskały zezwolenia wstępne zawarte były w prowadzonym przez GIOŚ rejestrze instalacji, którym udzielono zezwolenia wstępnego, prowadzonym przez GIOŚ zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 1 lutego 2008 r. w sprawie wzoru rejestru instalacji, którym udzielono zezwolenia wstępnego, oraz sposobu jego udostępniania[9].
Rejestry udostępnione są na stronie internetowej GIOŚ www.gios.gov.pl.

2. Decyzje GIOŚ związane z międzynarodowym przemieszczeniem odpadów do instalacji SARPI

W roku 2013 GIOŚ wydał 63 zezwolenia na przemieszczenie do instalacji SARPI 77,2 tys. Mg odpadów. Zezwolenia dotyczyły 24 podmiotów/zgłaszających wysyłkę odpadów prowadzących działalność na terenie: Niemiec, Serbii, Włoch (po trzy podmioty), Austrii (dwa podmioty) oraz Grecji, Litwy, Chorwacji, Słowacji, Wlk. Brytanii, Węgier, Ukrainy, Belgii, Boliwii, Mołdawii, Francji, Słowenii i Czarnogóry (po jednym podmiocie).
W 2014 r. GIOŚ wydał 42 zezwolenia na przywóz 45,9 tys. Mg odpadów. Dotyczyły one 16 podmiotów/zgłaszających prowadzących działalność na terenie: Francji i Włoch (po trzy podmioty), Chorwacji i Litwy (po dwa podmioty) oraz Mołdawii, Rumunii, Grecji, Salwadoru, Niemiec i Austrii (po jednym podmiocie).

[Dowód: akta kontroli str. 61-79]

W dniu 20 października 2014 r. GIOŚ, działając na podstawie art. 9 ust. 1 lit. b i art. 10 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1013/2006, art. 4 pkt 1 i art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o mpo oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[10], wydał następujące decyzje/zezwolenia dotyczące planowanych przemieszczeń odpadów z Salwadoru do Polski[11]:
1) DKR-422/SV-01-2014/84/5/14/jb zezwalającą na przywóz 100 Mg (maksymalnie pięć transportów) stałych odpadów agrochemicznych zawierających substancje niebezpieczne, oznaczone kodem A4030 zgodnie z załącznikiem IV do rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 oraz kodem 02 01 08* zgodnie z Europejskim Katalogiem Odpadów (OJ L. 203, 28.07.2001, p.18);
2) DKR-422/SV-02-2014/85/5/14/jb zezwalającą na przywóz 100 Mg (maksymalnie pięć transportów) ciekłych odpadów agrochemicznych zawierających substancje niebezpieczne, oznaczone kodem A4030 zgodnie z załącznikiem IV do rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 oraz kodem 02 01 08* zgodnie z Europejskim Katalogiem Odpadów;
3) DKR-422/SV-03-2014/86/5/14/jb zezwalającą na przywóz 100 Mg (maksymalnie pięć transportów) odpadów w postaci opakowań zawierających pozostałości lub

[7] Służba Celna, Straż Graniczna i Inspekcja Transportu Drogowego.
[8] Dz. U. z 2008 r. Nr 77, poz. 463.
[9] Dz. U. z 2008 r. Nr 27, poz. 160.
[10] Dz.U. z 2016, poz. 23 j.t. ze zm.
[11] Wydane dla Fonto de Seneamiento y Fortalecimiento Financiero z siedzibą: 1* Calle Poniente y Septima Avenita Norte, Segundo Nivel, Edificio del Banco Central, de Reserva de El Salvador, San Salvador, El Salvador, zwany dalej „FOSAFFI".

zanieczyszczonych przez substancje niebezpieczne (pestycydy), oznaczonych kodem A4130 zgodnie z załącznikiem IV do rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 oraz kodem 15 01 10* zgodnie z Europejskim Katalogiem Odpadów.
Okres realizacji przewozu odpadów ustalono do dnia 31 grudnia 2014 r.

W ww. zezwoleniach GIOŚ określił elementy wymagane w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o mpo, a ponadto:

1. Wskazał sposób pakowania odpadów, tj.:
   a) bębny lub opakowania typu fIBC oznaczone jako UN13H3 (w przypadku zastosowania opakowań typy fIBC, odpady będą opakowane dodatkowo w mniejsze opakowania jednostkowe o pojemności 30 litrów) dla stałych odpadów agrochemicznych,
   b) bębny dla ciekłych odpadów agrochemicznych,
   c) bębny lub opakowania typu fIBC oznaczone jako UN13H3 dla odpadów opakowań zanieczyszczonych pestycydami.
2. Zobowiązał wysyłającego odpady do przestrzegania wszystkich wymogów europejskiej umowy dotyczącej międzynarodowego przewozu drogowego materiałów niebezpiecznych, sporządzonej w Genewie w dniu 30 września 1957 r. (umowa ARD).
3. Zobowiązał do prowadzenia załadunku i rozładunku odpadów z zachowaniem szczególnej ostrożności, w sposób, który zapobiegnie uszkodzeniu lub rozszczelnieniu opakowań.

Kopię ww. zezwoleń GIOŚ przekazał[12]: Ministrowi Finansów, Komendantowi Głównemu Straży Granicznej, Komendantowi Głównemu Policji, Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego, Marszałkowi Województwa Śląskiego, Śląskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska, Prezydentowi Miasta Dąbrowa Górnicza, wypełniając w ten sposób obowiązek określony w art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o mpo.

[Dowód: akta kontroli str. 80-101]

Zezwolenia wydano w związku z otrzymaniem w dniu 2 lipca 2014 r. przez GIOŚ trzech zgłoszeń dotyczących planowanego przemieszczenia odpadów z Salwadoru do Polski o numerach: SV-01-2014, SV-02-2014 i SV-03-2014[13], przez fundusz FOSAFFI, za pośrednictwem właściwego organu wysyłki, tj. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales[14]. Jako odbiorcę odpadów wskazano SARPI.

[Dowód: akta kontroli str. 102-160, 235-246]

Przed wydaniem zezwolenia GIOŚ uzyskał (po wypełnieniu dyspozycji art. 5 ust. 1 ustawy o mpo) informacje od:

- Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska o wypełnianiu przez zarządzającego spalarnią wszystkich obowiązków wynikających z przepisów w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów. *Na podstawie wyników ostatnich kontroli oraz bieżących ustaleń Inspektoratu należy stwierdzić, że działalność SARPI nie budzi zastrzeżeń z punktu widzenia przepisów ochrony środowiska i przyjmowanie do przerobu odpadów pochodzących z zagranicy nie powinno spowodować zagrożenia dla środowiska,*
- Marszałka Województwa Śląskiego o posiadaniu przez SARPI pozwolenia zintegrowanego (określającego warunki oraz rodzaje i ilości odpadów przewidzianych do przetwarzania w instalacjach eksploatowanych przez SARPI)

[12] Wysłano w dniu 27 października 2014 r.
[13] Numery zmienione na wniosek zgłaszającego. Pierwotne numery zgłoszeń, to: 01-2014-SV-PL, 02-2014-SV-PL, 03-2014-SV-PL.
[14] Ministerstwo Środowiska i Zasobów Naturalnych Salwadoru

z 29 marca 2013 r. nr 766 OS/2013 z późn. zm., zezwalającego na przetwarzanie (odzysk, unieszkodliwianie) odpadów o kodach:

a) 02 01 08* w ilości 10 000 Mg/rok dopuszczonych do unieszkodliwienia w procesie D10[15],

b) 15 01 10* w ilości 14 000 Mg/rok dopuszczonych do unieszkodliwienia w procesie D10 oraz w ilości 9 000 Mg/rok w procesie D13[16],

c) 14 06 01* w ilości 1 400 Mg/rok dopuszczonych do unieszkodliwienia w procesie D10,

d) 19 12 11* w ilości 14 000 Mg/rok dopuszczonych do unieszkodliwienia w procesie D10 oraz w ilości 9 000 Mg/rok w procesie D13,

e) 19 10 05* w ilości 7 000 Mg/rok dopuszczonych do unieszkodliwienia w procesie D10 oraz w ilości 7 000 Mg/rok w procesie D13.

Marszałek Województwa Śląskiego poinformował jednocześnie GIOŚ, *iż nie posiada informacji dotyczących naruszenia przez SARPI warunków posiadanego pozwolenia.*

[Dowód: akta kontroli str. 170-234]

W związku ze sprzeciwem społeczności lokalnej firma SARPI zdecydowała o odmowie przyjęcia odpadów pochodzących z Salwadoru. Jednocześnie poinformowała GIOŚ o zamiarze przekierowania odpadów z Salwadoru do instalacji unieszkodliwiania prowadzonej przez firmę Port Service Sp. z o.o. w Gdańsku.

[Dowód: akta kontroli str. 301]

W dniu 8 grudnia 2014 r. GIOŚ poinformował Prezesa Zarządu SARPI o procedurach wynikających z rozporządzenia (WE) nr 1013/2006, mających zastosowanie w przypadku, gdy instalacja unieszkodliwiania odmawia przyjęcia odpadów przemieszczanych na podstawie pisemnego zezwolenia na transgraniczne przemieszczanie odpadów.

[Dowód: akta kontroli str.]

W dniu 15 grudnia 2014 r. GIOS poinformował SARPI, że nie wyraża zgody na przekierowanie odpadów do firmy Port Service Sp. z o.o.

[Dowód: akta kontroli str. 302-306]

Zgodnie z procedurami przewidzianymi w art. 22 rozporządzenia (WE) nr 1013/2006, pismem z dnia 15 grudnia 2014 r., GIOŚ poinformował właściwy organ miejsca wysyłki odpadów, tj. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales w Salwadorze, oraz właściwe organy krajów tranzytu, że przemieszczenie odpadów z Salwadoru do Polski, realizowane w ramach zgłoszeń SV-01-2014, SV-02-2014, SV-03-2014, nie może zostać zakończone zgodnie z planem. Jednocześnie GIOS wskazał, że nie ma możliwości zagospodarowania odpadów w innej instalacji na terenie Polski.

[Dowód: akta kontroli str. 307-310]

W dniu **20 kwietnia 2015 r.** przedstawiciel Environment Agency[17] poinformował GIOŚ, że wszystkie odpady z Salwadoru, dostarczone zostały do instalacji Tradebe Fawley Ltd., zlokalizowanej w Wielkiej Brytanii gdzie je unieszkodliwiono.

[Dowód: akta kontroli str. 312-325]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

[15] D10 - termiczne przekształcanie odpadów w instalacjach lub urządzeniach zlokalizowanych na lądzie, wg ustawy o odpadach Dz.U. 2001 Nr 62 poz. 628 ze zm.

[16] D13 – sporządzanie mieszanki lub mieszanie odpadów przed poddaniem ich któremukolwiek z procesów od D10 do D12

[17] Agencja Środowiska, Zjednoczone Królestwo

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli[18] kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 8 listopada 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyła

.....

[18] Dz.U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm.