

Stefan GÓRALCZYK*
Elżbieta UZUNOW

ANALIZA OBOWIĄZUJĄCYCH I NOWYCH UREGULOWAŃ PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH ODPADÓW WYDOBYWCZYCH I ICH SKUTKÓW DLA GÓRNICTWA SKALNEGO

Poddano analizie podstawowe przepisy prawne dotyczące odpadów wydobywczych, obowiązujące w UE i w Polsce oraz przedstawiono aktualny stan prac legislacyjnych dotyczących rozporządzeń wykonawczych. Opisano potencjalne skutki wdrażania tych przepisów dla górnictwa skalnego.

1. WPROWADZENIE

Branża górnicza w trakcie swojej działalności podstawowej wytwarza także odpady, które wymagają odpowiedniego zagospodarowania.

Podstawowym dokumentem w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego jest Dyrektywa 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15.03.2006 r. Jest to pierwsza dyrektywa skierowana bezpośrednio do branży górniczej, której celem było ustalenie minimalnych wymagań dla zapobiegania lub zmniejszania, w możliwie najszerszym zakresie, wszelkich niekorzystnych skutków dla środowiska lub dla zdrowia ludzkiego, wynikających z gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego. Zakres dyrektywy obejmuje zasady postępowania z odpadami powstającymi:

- w czasie poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin, z uwzględnieniem przedprodukcyjnej fazy przygotowawczej (skała płonna, nadkład, gleba),
- w wyniku przeróbki surowców mineralnych (odpady stałe, szlam).

Dyrektywa 2006/21/WE nie ma zastosowania do odpadów powstałych w procesie wydobywania lub przeróbki, lecz nie związanych bezpośrednio z tymi procesami (jak np.: oleje odpadowe, złomowane pojazdy itp.) oraz nie dotyczy odpadów z poszukiwania, wydobywania i przeróbki prowadzonej z dna mórz oraz włączania wody i włączania wypompowanych wód podziemnych.

* Instytut Mechanizacji Budownictwa i Górnictwa Skalnego w Warszawie,
s.goralczyk@imbig.org.pl

2. OBOWIĄZUJĄCE UREGULOWANIA PRAWNE W POLSCE I UE, DOTYCZĄCE GÓRNICTWA SKALNEGO

W Polsce podstawowy dokument, który dotyczy górnictwa skalnego to Ustawa z dnia 10.07.2008 r. *o odpadach wydobywczych*, która jest transpozycją Dyrektywy 2006/21/UE do prawa polskiego. Ustawa określa: zakres stosowania, podstawowe definicje, zasady gospodarowania odpadami wydobywczymi, zobowiązuje do opracowania i przedłożenia programu gospodarowania odpadami, określa wymagania dotyczące odpowiednich wniosków i zezwoleń, określa zasady prowadzenia obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, przepisy związane z poważnymi wypadkami, warunki wypełniania wyrobisk górniczych odpadami wydobywczymi, zakres obowiązków administracji publicznej, przepisy karne, zmiany w przepisach dotychczasowych, związane z nową ustawą, przepisy przejściowe i końcowe

Załącznik nr 1 do ustawy określa system zarządzania bezpieczeństwem, dla zapobiegania poważnym wypadkom, a załącznik nr 2 dotyczy informacji przekazywanych zainteresowanej społeczności. Minister Środowiska został zobowiązany przez ustawodawcę do wydania 12 rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy, z czego trzy w sposób obligatoryjny. Do chwili obecnej nie zostało wydane żadne rozporządzenie, natomiast w fazie końcowych uzgodnień są cztery projekty.

Kolejnym dokumentem, który w pewnym zakresie dotyczy także odpadów wydobywczych jest Nowa Dyrektywa Ramowa o Odpadach 2008/98/WE, która zastępuje dotychczasową dyrektywę 2006/12/WE.

Nowa Dyrektywa Ramowa o Odpadach obejmuje swoim zakresem wszystkie odpady, zarówno niebezpieczne jak i inne niż niebezpieczne, a podstawowym celem jej wprowadzenia było wyjaśnienie i uszczegółowienie kluczowych pojęć, takich jak np. „odpady” oraz wyraźne rozróżnienie odzysku i unieszkodliwiania.

Celem wprowadzanych zmian jest wzmocnienie środków niezbędnych do przeciwdziałania powstawania odpadów, co powinno być priorytetem oraz przyjęcie zasady, że ponowne użycie i recykling materiałów powinny mieć pierwszeństwo przed odzyskiem energii z odpadów. Nowa dyrektywa ma służyć wprowadzeniu podejścia uwzględniającego cały cykl życia produktów i materiałów co powinno znacząco zmniejszyć oddziaływanie na środowisko, jakie wywiera wytwarzanie odpadów i gospodarowanie nimi, oraz podnieść wartość ekonomiczną odpadów oraz zachęcić do wykorzystania odzyskanych odpadów w celu ochrony zasobów naturalnych.

Najważniejsze rozwiązania, które przyjmuje nowa dyrektywa ramowa w sprawie odpadów w zakresie gospodarki odpadami, to ustanowienie środków służących ochronie środowiska i zdrowia ludzkiego poprzez zapobieganie i zmniejszanie negatywnego wpływu wynikającego z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi oraz przez zmniejszenie ogólnych skutków użytkowania zasobów i poprawę efektywności takiego użytkowania.

Polska jako państwo członkowskie powinna przenieść postanowienia dyrektywy 2008/98/WE do krajowego porządku prawnego nie później niż do dnia 12.12.2010 r., w związku z powyższym w znowelizowanej ustawie o odpadach zostaną zawarte nowe lub zmienione definicje, a w szczególności:

- Odpady oznaczają każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć, lub do których pozbycia został zobowiązany (zgodnie z art. 3 pkt. 1 dyrektywy 2008/98/WE);
- Substancja lub przedmiot, powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkowanie, mogą być uznane za produkt uboczny, a nie za odpady, wyłącznie, gdy spełnione są następujące warunki:
 - dalsze wykorzystywanie danej substancji lub tego przedmiotu jest pewne;
 - dana substancja lub przedmiot mogą być wykorzystywane bezpośrednio bez jakiegokolwiek dalszego przetwarzania, innego niż normalna praktyka przemysłowa;
 - dana substancja lub przedmiot są produkowane jako integralna część procesu produkcyjnego;
 - dalsze wykorzystywanie jest zgodne z prawem, tzn. dana substancja lub przedmiot spełniają wszelkie istotne wymagania dla określonego zastosowania w zakresie produktu, ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego i nie doprowadzi do ogólnych niekorzystnych oddziaływań na środowisko lub zdrowie ludzkie.
- Określone rodzaje odpadów przestają być odpadami, gdy zostały poddane procesowi odzysku, w tym recyklingu i spełniają następujące kryteria:
 - dana substancja lub przedmiot jest powszechnie stosowana do konkretnych celów;
 - istnieje rynek takich substancji lub przedmiotów, bądź popyt na nie;
 - dana substancja lub przedmiot spełniają wymagania techniczne dla konkretnych celów oraz wymagania obowiązujących przepisów i norm mających zastosowanie do produktów;
 - zastosowanie danej substancji lub przedmiotu nie prowadzi do ogólnie niekorzystnych skutków dla środowiska i zdrowia ludzkiego.

Ustawa zostanie wyposażona w rozporządzenie, które wskaże sposób postępowania w celu wykazania, że odpady uznane za niebezpieczne nie posiadają właściwości powodujących, że są odpadami niebezpiecznymi, tak, aby posiadacz odpadów, który zamierza wykazać, że nie są one odpadami niebezpiecznymi miał jasno określony sposób postępowania.

Dyrektywa Ramowa o odpadach 2008/98/WE wprowadza wyłączenia z zakresu jej stosowania; między innymi wyłącza odpady powstałe w wyniku poszukiwania, wydobywania, przetwarzania i składowania zasobów mineralnych oraz z działalności odkrywkowej objęte dyrektywą 2006/21/WE (objęte ustawą z dnia 10.07.2008 r. *o odpadach wydobywczych*). Wyłączenie to nie dotyczy jednak przepisów o opłatach

za składowanie odpadów i o opłatach karnych za składowanie odpadów wynikające ze znowelizowanej ustawy o odpadach. Stosowny projekt rozporządzenia w tej sprawie jest w trakcie uzgodnień, a proponowane stawki opłat są wyszczególnione w pkt. 3 artykułu.

3. PROPOZYCJE NOWYCH ROZPORZĄDZEŃ I ICH ANALIZA

W fazie końcowych uzgodnień są projekty rozporządzeń:

1. Projekt z dnia 23.11.2010 r. Rozp. MŚ *ws. prowadzenia monitoringu obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych*. Określa zakres, czas, sposób oraz warunki prowadzenia monitoringu obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, wzór sprawozdania o wynikach monitoringu obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, częstotliwość jego sporządzania oraz termin jego składania. Monitoring obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych obejmuje swoim zakresem fazę eksploatacji obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych oraz fazę po zamknięciu obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych (okres 30 lat)
2. Projekt z dnia 18.11.2010 r. Roz. MŚ *ws. kryteriów klasyfikacji obiektów unieszkodliwiania odpadów wydobywczych*, określający szczegółowe kryteria klasyfikacji obiektów unieszkodliwiania odpadów wydobywczych decydujące o zaliczeniu obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych do kategorii A. Jednym z istotniejszych postanowień w tym rozporządzeniu jest przyjęcie dla klasyfikacji obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych na podstawie kryterium oceny fazy wodnej ze składowanych odpadów wydobywczych, które zawierają substancje i preparaty niebezpieczne, w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 11.01.2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych [2].
3. Projekt z dnia 18.11.2010 r. Roz. MŚ *ws. kryteriów zaliczania odpadów wydobywczych do odpadów obojętnych*, określający szczegółowe kryteria zaliczania odpadów wydobywczych do odpadów obojętnych, w szczególności uwzględniając ich właściwości fizyczne, chemiczne i biologiczne. Jednym z podstawowych kryteriów jest skład odpadów i zawartość w nim substancji potencjalnie niebezpiecznych dla środowiska i zdrowia człowieka. Rozporządzenie stanowi, że zawartości substancji, o których mowa powyżej, nie są wystarczająco niskie jeżeli przekraczają standardy jakości gleby lub ziemi, określone dla grupy B, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 105 ust. 1 ustawy dnia 27.04.2001 r. *Prawo ochrony środowiska* [3] chyba że zawartość tych substancji wynika z naturalnej ich zawartości w środowisku. Sformułowanie to zostało w obecnej wersji poprawione, Ministerstwo Środowiska uwzględniło uwagi dotyczące faktu, że niejednokrotnie w złożach naturalnych surowców skalnych występują niektóre z pierwiastków zakwalifikowanych jako substancje

potencjalnie niebezpieczne w ilości większej niż dopuszczalna ich zawartość w glebie. Dotyczy to między innymi np. kadmu – w rudach miedziowo-srebrowych stwierdzono zawartość kadmu od <0,2 do 106,5 mg Cd/kg, zawartość kadmu w łupkach wynosi średnio 8,6 mg/kg, podczas gdy dopuszczalna zawartość w glebach grupy B nie powinna być większa niż 6 mg/kg [4]. Sformułowanie powołujące się na naturalną zawartość składników potencjalnie niebezpiecznych uwzględnia fakt, że naturalne minerały mają na ogół niższą niż gleby wymywalność tych składników i tym samym mniejszą możliwość zanieczyszczenia środowiska.

Szkoda jednak, że M.Ś. nie uwzględniło postulatu, aby kryteria zaliczania odpadów wydobywczych do obojętnych oparte były tak jak w poprzednim rozporządzeniu na ocenie wyciągów wodnych, a nie składu odpadów.

4. Projekt z dnia 4.02.2011 r. Rozp. RM *ws. opłat za umieszczenie odpadów na składowisku*, określające jednostkowe stawki opłat za umieszczenie odpadów na składowisku.

Tabela

Jednostkowe stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku, w latach 2012–2015

Rodzaj odpadów	Jednostkowa stawka opłaty [zł /Mg] w roku			
	2012	2013	2014	2015
Odpady oznaczone kodami 17 06 01 oraz 17 06 05 oraz 16 82 01 i 16 82 02	0	0	0	0
Odpady obojętne oraz fosfogipsy (będące w stanie wolnym lub ustabilizowane żużłami, popiołami paleniskowymi lub pyłami z kotłów)	11	12	13	14
Odpady inne niż niebezpieczne i obojętne	35	40	45	50
Odpady opakowaniowe, odpady komunalne, odpady palne, odpady pochodzące z mechanicznej obróbki odpadów, odpady metali pochodzące z rozbiórki i demontażu oraz odpady niebezpieczne	140	160	180	200

4. SKUTKI WDROŻENIA PRZEPISÓW OBOWIĄZUJĄCYCH I WPROWADZANYCH DLA GÓRNICICTWA SKALNEGO

Realizacja postanowień Dyrektywy po jej transpozycji do prawa polskiego może pociągnąć za sobą ogromne obciążenia finansowe związane z dostosowaniem się do obowiązków przewidzianych w znowelizowanej ustawie o odpadach.

Należą do nich m.in.:

- opracowywanie planów gospodarowania odpadami,
- dla obiektów zagospodarowania odpadów zaliczonych do kategorii A – przygotowanie: polityki zapobiegania poważnym awariom, systemu zarządzania bez-

pieczeństwem i wewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego, powołanie menedżera odpowiedzialnego za wdrażanie w życie tych dokumentów oraz zgromadzenie gwarancji finansowej, jeszcze przed rozpoczęciem budowy obiektu zagospodarowania odpadów (zwałowiska),

- budowa obiektu zagospodarowania odpadów zgodnie z wymogami technicznymi określonymi w ustawie,
- zabezpieczenie tych obiektów przed negatywnym wpływem na środowisko i zdrowie ludzi, a w szczególności przed odciekami wód,
- regularne monitorowanie obiektu, kontrola jego stabilności fizycznej i chemicznej,
- zabezpieczenie i zamknięcie obiektu oraz jego dalsze utrzymywanie, monitorowanie i kontrola,
- rekultywacja terenów zniszczonych w wyniku eksploatacji obiektów i ewentualna odpowiedzialność za szkody wyrządzone środowisku w wyniku takiej działalności.

Przełomowe dla przedsiębiorców prowadzących obiekty unieszkodliwiania odpadów będą daty 1 maja 2012 i 2014 roku. Zacznie wówczas obowiązywać gwarancja finansowa na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów (2014 r.) i wszystkie przemieszczane masy ziemne oraz skalne staną się w sensie prawnym pełnoprawnymi odpadami wydobywczymi (2012 r.).

Jak wynika z przedstawionych uprzednio danych, także przygotowywane rozporządzenia wykonawcze do ustawy o odpadach wydobywczymi mogą być dodatkowym obciążeniem dla górnictwa, między innymi z następujących powodów:

- proponowany w rozporządzeniu system kwalifikacji odpadów na obojętne i nieobojętne oparty jest na niekorzystnym kryterium (porównania ze składem gleby)
- niekorzystna kwalifikacja może spowodować konieczność wnoszenia podwójnej stawki, jak za składowanie odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne,

Największe obciążenia finansowe wynikające z nowych uregulowań prawnych dotyczyć będą obiektów zagospodarowania odpadów zaliczonych do klasy A, które raczej nie będą występowały w zakładach związanych z górnictwem skalnym, tym niemniej również dla tej branży istotnym obciążeniem finansowym może być także opłata za składowanie odpadów obojętnych.

5. PODSUMOWANIE

Uwzględniając fakt, że Dyrektywy UE nie narzucają sposobu egzekwowania wymagań, zostawiając to regulacjom państw członkowskich, to można traktować opłaty za składowanie odpadów obojętnych jako własną inicjatywę odpowiednich Ministerstw, która faktycznie będzie dodatkowym opodatkowaniem branży. W istniejącej sytuacji uważamy, że proponowany system opłat znaczną część firm może doprowa-

dzić do bankructwa lub spowoduje znaczny wzrost cen surowców. Podstawowe działania, jaki powinny być jak najszybciej podjęte to:

- wyegzekwowanie odpowiednich zapisów w rozporządzeniach wykonawczych. Odnosi się bowiem wrażenie, że przepisodawca tworząc rozporządzenia wybiera na wszelki wypadek najbardziej rygorystyczne kryteria, nie wnikając w meritum sprawy, tj. w faktyczne zagrożenie dla zdrowia i środowiska. Uważamy, że wprowadzenie w chwili obecnej kryterium oceny odpadów wydobywczych na podstawie składu może niepotrzebnie spowodować konieczność budowania obiektów dla odpadów formalnie stwarzających zagrożenie, podczas gdy w rzeczywistości takiego zagrożenia nie mogą one powodować, ze względu np. na postać mineralogiczną w jakiej występują substancje potencjalnie niebezpieczne np. w wydobywanej kopalinie skalnej.
- Lobbing w sprawie odstąpienia od wymogu opłat za składowanie odpadów wydobywczych obojętnych – już same obciążenia finansowe wynikające z budowy obiektów do składowania i ich monitorowania oraz opłaty gwarancyjne są wystarczająco dużym obciążeniem, które będzie skłaniało przedsiębiorców do poszukiwania sposobów zagospodarowania tego typu odpadów, a tym samym do minimalizacji wszelkich niekorzystnych skutków środowiskowych.

LITERATURA

- [1] *Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych* (DzU 2008.138.865 i DzU 2010.28.145)
- [2] *Ustawa z dnia 11 stycznia 2001 o substancjach i preparatach chemicznych* ((DzU 2009.152.1222 i DzU 2010.107.679)
- [3] *Ustawa dnia 27 kwietnia 2001 r Prawo ochrony środowiska* (DzU 2008.25.150 ze zm.)
- [4] BOJAKOWSKA I., *Kadm w surowcach mineralnych polski i jego potencjalna emisja do środowiska*, Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych, nr 40, 2009.

ANALYSIS OF APPLICABLE AND NEW LEGAL REGULATIONS RELATING TO MINING WASTES AND THEIRS IMPACT FOR ROCK MINING INDUSTRY

This paper presents the analysis of basic legal regulations relating to mining waste, effective in the EU and Poland, and presents the current legislative work on the new implementing regulations. Potential impact of these rules implementation for rock mining industry were described.