



RAPORT

w sprawie prawnego uregulowania zakresu i sposobu przeprowadzania audytu zewnętrznego, o którym mowa w art. 71 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. poz. 1688 z 2015 r.), w świetle projektu rozporządzenia z dnia 11 lipca 2016 r.

Opracowano na zamówienie Związku Pracodawców Branży Elektroodpadów „Elektro – Odzysk”

Daniel Chojnacki

Tomasz Zalasiński

Maciej Białek

Warszawa, 5 września 2016 r.



SPIS TREŚCI

I.	Podsumowanie	3
II.	Zakres przedmiotowy raportu	4
III.	Źródła prawa i dokumenty	5
IV.	Analiza prawna	7
1.	Uwagi wprowadzające	7
2.	Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia oraz projekt rozporządzenia audytowego	9
3.	Audyt zewnętrzny ZSEE w innych porządkach prawnych	11
3.1.	Uwagi wprowadzające	11
3.2.	System niemiecki	11
3.3.	System holenderski	13
3.4.	System austriacki	14
4.	Postulaty pod adresem projektu rozporządzenia z 11 lipca 2016 r.	15
4.1.	Uwagi wprowadzające	15
4.2.	Zakres audytowanych dokumentów	15
4.3.	Kwalifikacje audytorów	16
4.4.	Wymagania dla urzędzeń chłodzących	17
4.5.	Uszczegółowienie zakresu sprawozdania	21
5.	Inne uwagi do treści Projektu Rozporządzenia z 11 lipca 2016 r.	22
	Załącznik	23



I. PODSUMOWANIE

Analiza przeprowadzona w ramach niniejszego Raportu prowadzi do następujących wniosków:

- Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia, przewidziane w art. 71 ustawy ZSEE, odpowiada wymaganiom Konstytucji RP i – z uwagi na szeroki zakres przedmiotowy – stwarza dobre podstawy dla prawidłowego uregulowania trybu przeprowadzania audytu zewnętrznego.
- Opracowując projekt rozporządzenia wykonawczego w sprawie audytu zewnętrznego Minister Środowiska powinien brać pod uwagę nie tylko treść art. 71 ustawy ZSEE, ale także pozostałe przepisy ustawy ZSEE oraz dyrektywę 2012/19/UE.
- Treść Projektu Rozporządzenia z 11 lipca 2016 r. mieści się zasadniczo w ramach art. 71 ustawy ZSEE i jest zgodna zarówno z ustawą ZSEE, jak i dyrektywą 2012/19/UE,
- Projekt Rozporządzenia z 11 lipca 2016 r. zawiera jednak regulację bardzo ogólną, która dla prawidłowego funkcjonowania audytu zewnętrznego – tj. realnie weryfikującego wymagania stawiane przez ustawę ZSEE i dyrektywę 2012/19/UE – wymaga doprecyzowania w szczególności poprzez:
 - ✓ doprecyzowanie zakresu dokumentów objętych audytem,
 - ✓ sprecyzowanie kompetencji i kwalifikacji audytorów,
 - ✓ uszczegółowienie wymagań audytowych dotyczących urządzeń chłodzących,
 - ✓ sprecyzowanie zakresu sprawozdania z audytu.
- Projekt Rozporządzenia z 11 lipca 2016 r. w obecnym brzmieniu nie gwarantuje prawidłowej realizacji audytu zewnętrznego, który – jeśli będzie określony w sposób tak ogólny – może mieć charakter iluzoryczny i pozorny.



II. ZAKRES PRZEDMIOTOWY RAPORTU

Niniejszy Raport został opracowany na zamówienie Związku Pracodawców Branży Elektroodpadów „Elektro – Odzysk”.

Przedmiotem Raportu jest dokonanie analizy prawnej regulacji zakresu i sposobu przeprowadzania audytu oraz zakresu sprawozdania z przeprowadzonego audytu, których obowiązek określenia formie rozporządzenia wynika z art. 71 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (dalej: **ustawa ZSEE**), a także wskazanie dobrych praktyk zagranicznych oraz sformułowanie uwag do projektu odpowiedniej regulacji, pozwalających na zapewnienie maksymalnej skuteczności audytu zewnętrznego w interesie publicznym i ochrony środowiska.

Raport swoim zakresem przedmiotowym obejmuje następujące zagadnienia szczegółowe:

- analizę treści upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia, przewidzianego w art. 71 ustawy ZSEE, w kontekście określenia dopuszczalnego zakresu przedmiotowego rozporządzenia wykonawczego wydanego na jego podstawie,
- analizę projektu rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie audytu zewnętrznego organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz zakładu przetwarzania, w wersji dołączonej do projektu ustawy ZSEE (druk sejmowy 3244/VII kadencja) wraz z uzasadnieniem i OSR (dalej: **Projekt Rozporządzenia**),
- analizę projektu rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie audytu zewnętrznego organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz zakładu przetwarzania, w wersji przedstawionej do konsultacji publicznych przez Ministra Środowiska w dniu 25 sierpnia 2016 r. wraz z uzasadnieniem i OSR (dalej: **Projekt Rozporządzenia z dnia 11 lipca 2016 r.**),
- badania porównawcze polegające na przeglądzie podobnych regulacji obowiązujących w innych państwach UE, wraz z analizą możliwości ich przeniesienia do polskiego porządku prawnego,
- rekomendacje dotyczące treści rozporządzenia, obejmujące propozycje możliwego brzmienia jego przepisów.

W załączeniu do niniejszego Raportu przedstawiono tabelaryczne zestawienie uwag do Projektu Rozporządzenia z dnia 11 lipca 2016 r., zgodnie z wymaganiami postawionymi w toku konsultacji przez Ministerstwo Środowiska (pismo o sygn. DP – II.0230.30.2016.SK).



III. ŹRÓDŁA PRAWA I DOKUMENTY

Niniejszy Raport opracowano w oparciu o następujące akty prawne:

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.),
- 2) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) (Dz.Urz. UE L 197 z 24.7.2012, str. 38–71; dalej: „**dyrektywa 2012/19/UE**”),
- 3) Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1155, z późn. zm. – archiwalna),
- 4) Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. z 2013 r. poz. 888 z późn. zm., dalej: „**ustawa opakowaniowa**”),
- 5) Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1688; dalej: „**ustawa ZSEE**”),
- 6) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie rocznego audytu zewnętrznego przedsiębiorców wystawiających dokumenty DPO, DPR, EDPO lub EDPR (Dz.U. poz. 2264),
- 7) Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten (Elektro- und Elektronikgerätegesetz – ElektroG; dalej: „**ustawa niemiecka**”),
- 8) Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 3 februari 2014, nr. IENM/BSK-2014/14758, houdende vaststelling regels met betrekking tot afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur; dalej: „**ustawa holenderska**”),
- 9) Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über Behandlungspflichten von Abfällen (Abfallbehandlungspflichtenverordnung 2015 – AbfallbpV 2015; dalej: „**rozporządzenie austriackie**”).

a także następujące dokumenty:

- 10) Projekt założeń projektu ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, Warszawa 2013,
- 11) Projekt ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym z projektami aktów wykonawczych, Warszawa 2015 (druk sejmowy nr 3244),



- 12) Projekt rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie audytu zewnętrznego organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz zakładu przetwarzania, w wersji dołączonej do projektu ustawy ZSEE (druk sejmowy 3244/VII kadencja) wraz z uzasadnieniem i OSR (dalej: **Projekt Rozporządzenia**),
- 13) Projekt rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie audytu zewnętrznego organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz zakładu przetwarzania, w wersji przedstawionej do konsultacji publicznych przez Ministra Środowiska w dniu 25 sierpnia 2016 r. wraz z uzasadnieniem i OSR (dalej: **Projekt Rozporządzenia z dnia 11 lipca 2016 r.**),
- 14) Stanowiska zgłoszone w ramach konsultacji publicznych projektu rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie rocznego audytu zewnętrznego przedsiębiorców wystawiających dokumenty DPO, DPR, EDPO lub EDPR, Warszawa 2015,¹
- 15) *Guidance Document for Treatment Operators*, WEEELABEX 2016,
- 16) FundEko, *Zakres i sposób przeprowadzania audytu zewnętrznego organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz zakładu przetwarzania zużytego sprzętu*, Warszawa 2015,
- 17) D. Defillet, L. Cosyn, P. Vanderschaeghe, *Benchmark WEEE systems in Europe*, Möbius 2013,
- 18) Raport Instytutu im. E. Kwiatkowskiego opracowanego przez zespół pod kierownictwem merytorycznym prof. K. Żmijewskiego, *Rynek Recyklingu Zużytego Sprzętu Chłodniczego w Polsce*, Warszawa 2013,
- 19) Beratungsgesellschaft für integrierte Problemlösungen, *Practical Manual on permitting and inspection of waste management operations*, Komisja Europejska, Bruksela 2011,
- 20) *Przetwarzanie. Dokument normatywny*, WEEELABEX 2011,
- 21) Raport Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, *Najważniejsze wydarzenia na rynku zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (ZSEE) w okresie ostatnich dwunastu miesięcy*, Warszawa 2011,
- 22) Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Departament Kontroli Rynku, *Działania IOŚ w likwidacji szarej strefy w gospodarce odpadami użytkowymi*, Aura – Ochrona Środowiska 12/2011, s.19-22,
- 23) Raport Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, *Funkcjonowanie i nieprawidłowości w systemie zarządzania użytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym (ZSEE) w Polsce*, Warszawa 2010.

¹ Dokumenty, o którym mowa w pkt 10 – 14, zostały pozyskane poprzez stronę podmiotową BIP Rządowego Centrum Legislacji.



IV. ANALIZA PRAWNA

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Obowiązująca ustawa ZSEE została przyjęta w celu implementacji dyrektywy 2012/19/UE. W toku prac legislacyjnych wskazywano wprowadzenie szczeblowych wymagań dotyczących audytu zewnętrznego ma na celu przeciwdziałanie powstawaniu „szarej strefy” w obszarze ZSEE. Analiza opracowań opisujących zjawiska patologiczne na rynku ZSEE wskazuje, że „szara strefa” obejmuje przede wszystkim tak zwany „handel kwitami”, polegający na:

- a) tworzeniu fałszywych dokumentów poświadczających zebranie i przetworzenie sprzętu, które to czynności w ogóle nie miały miejsca,
- b) fałszowaniu dokumentów poprzez zawyżenie masy przetworzonego sprzętu,
- c) poświadczaniu w dokumentacji zebrania i przetworzenia innego sprzętu niż został w rzeczywistości przetworzony².

Innymi zjawiskami z zakresu *szarej strefy*, występującymi w powiązaniu z powyższym procederem lub od niego niezależnie, są:

- a) nieprawidłowe przetwarzanie niektórych rodzajów zużytego sprzętu, głównie lodówek i telewizorów, demontowanie zebranego sprzętu poza zakładami przetwarzania, a więc w miejscach gdzie obowiązujące prawo tego zabrania (najczęściej w punktach skupu złomu lub nielegalnych, niespełniających wymogów bezpieczeństwa zakładach),
- b) zaniżanie kosztów przetwarzania zużytego sprzętu,
- c) przekazywanie odpadów z demontażu ZSEE do odzysku i recyklingu nieuprawnionym odbiorcom,
- d) wprowadzanie sprzętu na rynek bez dokonania wpisu do rejestru GIOŚ³.

Problematyka ta została szerzej omówiona w ekspertyzie FundEko sfinansowanej ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, opublikowanej na stronach Ministerstwa Środowiska⁴.

2 Por. Projekt założeń projektu ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, s. 10; IBnGR, *Najważniejsze wydarzenia (...)*, s. 3; IBnGR, *Funkcjonowanie (...)*, s. 42; GIOŚ, *Działania (...)*, s. 19; E. J. Lipińska, *Problemy ekologiczne w polsko - ukraińskiej strefie przygranicznej – wczoraj i dziś*, Rzeszów 2010 oraz wypowiedzi M. Peterlika (IBnGR) i M. Szyborskiej (MŚ), w: *Nadal powstaje dokumentacja zawyżająca recykling*, ElektroŚmieci. Prawo i praktyka., s. F2.

3 Por. IBnGR, *Najważniejsze wydarzenia (...)*, s. 3-4; IBnGR, *Funkcjonowanie (...)*, s. 46-47; GIOŚ, *Działania (...)*, s. 19; E. J. Lipińska, *Problemy (...)* oraz wypowiedzi M. Peterlika (IBnGR) i M. Szyborskiej (MŚ), w: *Nadal powstaje dokumentacja (...)*, s. F2.

4 Por. FundEko, *Zakres (...)*, s. 13-16.

Jednym z narzędzi realizacji powyższego celu jest obowiązek przeprowadzenia audytu zewnętrznego. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy: „*audyt będzie przeprowadzany przez podmiot niezależny od audytowanego przedsiębiorcy i posiadający odpowiednie kwalifikacje. Rozwiązanie takie ma zapewnić warunki do rzetelnego i obiektywnego sprawdzenia przez audytora wiarygodności danych zawartych w dokumentach ewidencyjnych, celnych i fakturach oraz spełniania wymagań wynikających z ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, w szczególności zgodności posiadanych decyzji z prowadzonym procesem przetwarzania zużytego sprzętu oraz spełniania wymagań dla zakładu przetwarzania wynikających z projektu ustawy*”⁵.

Zgodnie z art. 5 ust.1 dyrektywy 2012/19/UE: „*państwa członkowskie przyjmują odpowiednie środki, by zminimalizować pozbywanie się WEEE jako nieposortowanych odpadów komunalnych, by zapewnić właściwe przetwarzanie wszystkich zebranych WEEE oraz by osiągnąć wysoki poziom selektywnej zbiórki WEEE, w szczególności i w pierwszym rzędzie w przypadku sprzętu działającego na zasadzie wymiany temperatury, zawierającego substancje zubożające warstwę ozonową i fluorowane gazy cieplarniane, w przypadku lamp fluorescencyjnych zawierających rtęć, paneli fotowoltaicznych i sprzętu małogabarytowego, o którym mowa w kategoriach 5 i 6 w załączniku III*”.

Wymaganie to należy odczytywać w kontekście utartej linii orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dawniej: Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości), zgodnie z którą postanowienia traktatowe zapewniają wprawdzie państwom członkowskim swobodę wyboru sposobów i środków służących do wprowadzenia dyrektywy w życie, „*jednak swoboda ta nie umniejsza zobowiązania państw członkowskich, do których dyrektywa jest skierowana, do tego, aby w ramach swego porządku prawnego przedsięwzięły wszelkie niezbędne środki dla zapewnienia pełnej skuteczności dyrektywy, zgodnie z jej celem*” (wyrok z dnia 10 kwietnia 1984 r. w sprawie 14/83 *Sabine von Colson i Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein -Westfalen*).

W tym kontekście, **delegację zawartą w ustawie ZSEE do ustanowienia rozporządzenia w sprawie audytu zewnętrznego należy rozumieć jako narzędzie służące rzeczywistej implementacji wymagań dyrektywy, umożliwiające zapewnienie właściwego przetwarzania zebranego zużytego sprzętu, w szczególności jego kategorii problematycznych, takich jak sprzęt działający na zasadzie wymiany temperatury.**

Powyższa teza ma istotne znaczenie dla wykładni upoważnienia ustawowego zawartego w art. 71 ustawy ZSEE, a także oceny treści Projektu Rozporządzenia z 21 lipca 2016 r.

⁵ Druk sejmowy nr 3244, s. 13-14 uzasadnienia ustawy.



2. UPOWAŻNIENIE USTAWOWE DO WYDANIA ROZPORZĄDZENIA ORAZ PROJEKT ROZPORZĄDZENIA AUDYTOWEGO

Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia w sprawie audytu zewnętrznego zostało zawarte w art. 71 ustawy ZSEE. Zgodnie z tym przepisem „*minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia: 1) szczegółowy zakres i sposób przeprowadzania audytu, 2) szczegółowy zakres sprawozdania z przeprowadzonego audytu.*”. Przygotowując projekt rozporządzenia, o wskazanym wyżej zakresie przedmiotowym, Minister Środowiska powinien ponadto – zgodnie z ustawowymi wytycznymi dotyczącymi treści rozporządzenia – kierować się „*potrzebą sprawdzenia wiarygodności informacji zawartych w dokumentach objętych audytem oraz ujednoczenia sprawozdań z przeprowadzonego audytu.*”.

Dokonując analizy treści art. 71 ustawy ZSEE z punktu widzenia konstytucyjnych wymagań stawianych upoważnieniom ustawowym do wydania rozporządzenia (art. 92 ust. 1 Konstytucji RP) należy stwierdzić, że:

- upoważnienie zawiera wszystkie elementy niezbędne dla prawidłowego sformułowania delegacji do wydania rozporządzenia, tj. określa przedmiot rozporządzenia (dookreślenie przedmiotowe), wskazuje podmiot upoważniony do jego wydania (dookreślenie podmiotowe), a także wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego (dookreślenie treściowe),
- upoważnienie wskazuje bardzo ogólnie zakres przedmiotowy rozporządzenia – obejmuje on bowiem „zasady i sposób przeprowadzania audytu” oraz „zakres” sprawozdania z audytu – co może rodzić wątpliwości co do jego wystarczającej precyzji. Sięgając jednak do innych przepisów ustawy ZSEE, a także do wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego zamieszczonych w art. 71 ustawy ZSEE, a także – o czym była mowa wyżej – przepisów implementowanej dyrektywy 2012/19/UE, możliwe jest precyzyjne określenie zarówno zakresu przedmiotowego rozporządzenia, jak i wskazanej szczegółowości jego regulacji.

Zgodnie z art. 34 ust. 4 Regulaminu Sejmu RP Rada Ministrów, przedstawiając Sejmowi RP swoją inicjatywę ustawodawczą, zobowiązana jest dołączyć do niej projekty podstawowych aktów wykonawczych. Projekt ustawy ZSEE, będący rządową inicjatywą ustawodawczą, zawierał projekty podstawowych aktów wykonawczych, w tym wydane na podstawie art. 71 ustawy ZSEE rozporządzenia w sprawie audytu zewnętrznego organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz zakładu przetwarzania (Projekt Rozporządzenia). Do Projektu Rozporządzenia dołączono także uzasadnienie oraz Ocenę Skutków Regulacji.

Po wejściu w życie ustawy ZSEE Ministerstwo Środowiska przystąpiło ponownie do prac nad aktami wykonawczymi. W dniu 25 sierpnia br. do wiadomości publicznej podano treść poprawionego Projektu Rozporządzenia z 11 lipca 2016 r. Ministerstwo Środowiska rozpoczęło proces konsultacji publicznych, uzgodnień międzyresortowych oraz opiniowania przedmiotowego projektu.

Analiza treści obu Projektów Rozporządzeń wskazuje, że nie zawierają one treści wykraczających poza zakres przedmiotowy rozporządzenia, określony w art. 71 ustawy

ZSEE, ani rozwiązań wypaczających treść wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego. Rozwiązania prawne zawarte w tych Projektach należy zatem ocenić zasadniczo pozytywnie. Pozostawiają one jednak pewien – istotny z punktu widzenia celów implementowanej dyrektywy – niedosyt. Mianowicie żaden z Projektów Rozporządzenia **nie gwarantuje pełnej i prawidłowej implementacji rozwiązań dyrektywy 2012/19/UE, w szczególności zapewnienia należytej efektywności audytu zewnętrznego i jego realnego wpływu na warunki prowadzenia działalności organizacji odzysku i zakładów przetwarzania. Pod tym względem Projekt Rozporządzenia z 11 lipca 2016 r.⁶ wymaga istotnego uzupełnienia. W świetle upoważnienia do wydania rozporządzenia, a w szczególności określonego w nim zakresu przedmiotowego rozporządzenia, uzupełnienie takie jest jak najbardziej dopuszczalne, a biorąc pod uwagę także pozostałe przepisy ustawy ZSEE oraz implementowaną dyrektywę – uzupełnienie rozporządzenia należy uznać za wskazane.**

Warto zwrócić uwagę, że polskim systemie prawnym obowiązują przepisy dotyczące audytu zewnętrznego, przejawiające istotne podobieństwo do obecnego projektu rozporządzenia audytowego, wydawane przez Ministerstwo Środowiska (np. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie rocznego audytu zewnętrznego przedsiębiorców wystawiających dokumenty DPO, DPR, EDPO lub EDPR). Regulacje te wykazują się daleko większą precyzją i jednoznacznością obowiązków nakładanych w procesie audytu zewnętrznego, pełniej realizując wartości związane z ochrony środowiska.

Konieczność niezbędnego uzupełnienia i doprecyzowania treści Projektu Rozporządzenia z 11 lipca 2016 r. staje się także widoczna, gdy zbada się analogiczne regulacje dotyczące ZSEE obowiązujące w innych państwach UE.

W dalszej części niniejszego Raportu przedstawimy analizę funkcjonowania instytucji audytu zewnętrznego ZSEE w wybranych państwach UE, celem przedstawienia wniosków i sugestii, mogących mieć znaczenie przy dalszych pracach nad Projektem Rozporządzenia z 11 lipca 2016 r. W dalszej kolejności w Raporcie zostaną sformułowane propozycje zmian i poprawek do treści Projektu Rozporządzenia z 11 lipca 2016 r. wraz z załącznikami zawierających ich tabelaryczne zestawienie.

Podsumowując tę część Raportu należy stwierdzić, że:

- **formułując upoważnienie do wydania rozporządzenia ustawodawca w art. 71 ustawy ZSEE przewidział szeroki zakres przedmiotowy dla regulacji wykonawczej wydanej przez Ministra Środowiska,**
- **zakres ten odpowiada wymaganiom Konstytucji RP,**
- **Minister Środowiska wydając rozporządzenie powinien kierować się wytycznymi z art. 71 ustawy ZSEE, a także całą ustawą ZSEE i dyrektywą 2012/19/UE.**

⁶ W dalszej części opracowania będziemy odnosić się wyłącznie tego projektu, uznając projekt dołączony do ustawy ZSEE za archiwalny.

3. AUDYT ZEWNĘTRZNY ZSEE W INNYCH PORZĄDKACH PRAWNYCH

3.1. Uwagi wprowadzające

Audyt zewnętrzny – zgodnie z dyrektywą 2012/19/UE – stosowany jest jako narzędzie zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu gospodarki ZSEE w systemach prawnych państw UE. Przygotowując niniejszą analizę sięgnięto do badań nad efektywnością systemów audytu zewnętrznego ZSEE w wybranych państwach UE, przeprowadzonych przez grupę konsultingową Möbius. Opracowanie przygotowane przez Möbius zawiera pozytywną ocenę skutków tego narzędzia w systemach francuskim, holenderskim i belgijskim⁷. Inne opracowanie, analiza FundEko, zawiera ogólny opis systemu szwajcarskiego, wskazywanego jako wzór sprawnie funkcjonującego modelu audytu zewnętrznego⁸.

Na potrzeby niniejszego Raportu dokonano szczegółowej analizy systemów:

- niemieckiego (z uwagi na opracowane dobre praktyki ocenione pozytywnie w opracowaniu przygotowanym na zlecenie Komisji Europejskiej⁹),
- holenderskiego (z uwagi na ww. pozytywną rekomendację w raporcie Möbius) oraz
- austriackiego (z uwagi na przyjęcie jednocześnie szczegółowych i czytelnych wymogów prawodawczych w tym zakresie).

3.2. System niemiecki

W prawodawstwie niemieckim, zgodnie z §21 ustawy niemieckiej, prowadzący zakłady przetwarzania są zobowiązani do zapewnienia certyfikacji zakładu przez ekspertów spełniających określone ustawowo wymogi. Sprawdzenia wymaga możliwość wykonywania wszelkich wstępnych czynności przetwarzania, określonych warunków technicznych oraz wymogów dokumentacyjnych. Przepisy niemieckie charakteryzują się przy tym względnie niskim stopniem szczegółowości.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na praktyczny przewodnik dot. autoryzacji i inspekcji działalności w zakresie przetwarzania odpadów, przygotowany z inicjatywy Komisji Europejskiej¹⁰. Obejmuje on szereg dobrych praktyk zgłaszanych przez państwa członkowskie. Wśród nich należy odnotować *checklisty* opracowane przez praktyków niemieckich. Pierwsza z nich obejmuje zagadnienia do weryfikacji przed wydaniem zezwolenia na przetwarzanie ZSEE oraz – pomocniczo – w ramach późniejszych kontroli. Nie została ona opracowana bezpośrednio na potrzeby audytów zewnętrznych, jednak stanowi model stosowany także w tym celu.

Wyciąg istotnych zagadnień objętych listą wskazuje na konieczność weryfikacji następujących kwestii:

- czy zakład prowadzi pierwotne czy wtórne przetwarzanie ZSEE,

7 D. Defillet, L. Cosyn, P. Vanderschaeghe, *Benchmark WEEE systems (...)* s 16, 21, 26.

8 Por. FundEko, *Zakres (...)*, s. 41-42.

9 Beratungsgesellschaft für integrierte Problemlösungen *Guidance on permitting and inspection of waste management operations*, Komisja Europejska, Bruksela 2012, s. 106.

10 Beratungsgesellschaft für integrierte Problemlösungen *Practical Manual on permitting and inspection of waste management operations*, Komisja Europejska, Bruksela 2011.



- czy następuje częściowe lub pełne oczyszczenie sprzętu (usunięcie substancji szkodliwych),
- czy zasady operacji oraz stosowne instrukcje są dostępne w formie pisemnej, zawierają określone postanowienia i zgodne z określonymi dokumentami wymaganymi prawem (p.poż., BHP),
- czy prowadzona jest kompletna i rzetelna dokumentacja procesów,
- czy spełnione zostały wszystkie wymagania techniczne, obejmujące m.in. wymagania dyrektywy 2012/19/UE,
- czy przetwarzanie zapewnia osiągnięcie poziomów odzysku, recyklingu, przygotowania do ponownego użycia określone w dyrektywie 2012/19/UE,
- czy zostały spełnione wymagania dotyczące magazynowania poszczególnych odpadów i substancji,
- czy spełnione zostały stosowne wymagania dot. demontażu, czy usunięte są co najmniej wszystkie płyny oraz substancje wskazane w dyrektywie 2012/19/UE i czy substancje te są przekazywane do odpowiednich procesów odzysku/unieszkodliwiania,
- czy usunięte zostały części zawierające substancje radioaktywne oraz PCB,
- czy usunięte zostały drewniane części telewizorów/radiodiodbierników, filtry olejowe przed obróbką mechaniczną, torby od odkurzaczy, wełna mineralna,
- czy zawartość CFC w odgazowanym oleju zamrażarkowym wynosi poniżej 2 g halogenów na kilogram,
- czy materiał izolacyjny jest odgazowywany w systemie zamkniętym, przetestowanym pod względem szczelności,
- czy środki dotyczące stałych testów szczelności są dokumentowane,
- czy przeprowadzane są stałe testy stężenia CFC w gazach odlotowych i ile wynoszą wartości pomiarów,
- czy prowadzona jest właściwa dokumentacja typów i ilości pozyskanych materiałów, przy uwzględnieniu wymagań dot. substancji zubożających warstwę ozonową,
- czy spełnione zostały wymagania dotyczące międzynarodowego przemieszczania odpadów, w tym dot. rozróżnienia pomiędzy odpadami a produktami?

Rząd Niemiec zgłosił także jako dobrą praktykę przewodnik dot. rutynowych kontroli zakładów przetwarzania. Na uwagę zasługuje przede wszystkim wymóg weryfikacji zgodności mocy rzeczywistych mocy przerobowych z określonymi w decyzji.

Drugą – po katalogu dobrych praktyk – część przewodnika Komisji stanowi zestaw zaproponowanych przez samych autorów tzw. *checklist* do stosowania przy wydawaniu (lub zmianie) pozwoleń oraz przeprowadzaniu czynności kontrolnych. W tym zakresie opracowanie w dużej mierze bazuje na powyższej liście niemieckiej. W charakterze uzupełnień dodano m.in. pytania o zapewnienie, aby ZSEE nie było zgniatanie przed przetworzeniem, zobowiązanie do stosowania najlepszych dostępnych technik przetwarzania oraz o rubrykę dot. przetwarzania specyficznych urządzeń, takich jak

monitory ciekłokrystaliczne. W tym zakresie dodano pytania o używanie odpowiednich metod zapobiegania tłuczeniu się urządzeń (kontenery, sposób ładowania/rozładowywania, ścisłe opakowywanie), spełnienie „odpowiednich niezbędnych wymagań technicznych” (takich jak ogrodzenie przetwarzania w celu uniknięcia odprysków szkła w strefie pracy), prawidłowy sposób separacji szkła zawierającego rtęć oraz brak zanieczyszczeń w odseparowanej frakcji szklanej.

Konkluzją z analizy rozwiązań niemieckich, zaadoptowanych przez wytyczne opracowania Komisji Europejskiej, jest w szczególności:

- **po pierwsze, zasadność uwzględnienia w rozporządzeniu audytowym przynajmniej wymogu weryfikacji szczelności określonych instalacji używanych do przetwarzania sprzętu chłodzącego,**
- **po drugie, określenia przynajmniej wskaźników wymagających obliczenia przy weryfikacji spełnienia wymagań dyrektywy 2012/19/UE (transponowanych do załącznika 5 ust. 2 ustawy ZSEE),**
- **po trzecie, zasadność rozważenia przez Ministra Środowiska wprowadzenia do rozporządzenia audytowego, wzorowanej na rozwiązaniach Komisji, *checklisty* dotyczącej zakresu audytu i sprawozdania z jego przeprowadzenia.**

3.3. System holenderski

Zgodnie z art. 11 ust. 2 lit d. ustawy holenderskiej, przetwarzający zobligowani zostali do przestrzegania standardów WEEELABEX¹¹, udokumentowanego uzyskaniem certyfikatu zgodności.

Uzyskanie certyfikatu zgodności jest możliwe po dokonaniu audytu, mającego na celu weryfikację kryteriów określonych dla sześciu typów sprzętu i czterech etapów przetwarzania¹². Organizacja WEEELABEX opracowała dokument określający szczegółowe standardy przetwarzania, dostępny również w polskiej wersji językowej¹³. Z uwagi na znaczną objętość nie zostanie on omówiony w sposób szczegółowy. Należy jednak zwrócić uwagę na niektóre postanowienia, mogące stanowić odniesienie dla zakresu działań objętych obowiązkiem audytowym.

Zgodnie z ww. dokumentem, określenie wskaźników recyklingu i odzysku następuje poprzez „przetwarzanie wsadowe”. Opracowanie wskazuje osobno warunki wykonania wsadu dla instalacji przetwarzających poszczególne rodzaje ZSEE. W każdym przypadku test taki obejmuje ocenę materiału wejściowego, konieczność porównania i oceny bilansu masy wejścia/wyjścia oraz opis frakcji wyjściowych. Osobne wymagania dot. testu wsadu określono dla urządzeń działających na zasadzie wymiany temperatury. Służą one przede wszystkim weryfikacji możliwości prawidłowego odseparowania substancji szkodliwych.

Ponadto określono – w nieco szerszym zakresie niż niemieckim – wskaźniki stosowane do określenia czy spełnione zostały wymogi dotyczące prawidłowego demontażu ZSEE. Dla urządzeń wymiany temperatury obejmują one: zawartość halogenu w oleju sprężarkowym na pierwszym etapie przetwarzania, determinująca dalsze postępowanie

11 WEEELABEX Guidance Document for Treatment Operators, WEEELABEX 2016.

12 Opisane szerzej w: B02 Eligibility of Treatment Operators, WEEELABEX 2015.

13 WEEELABEX Przetwarzanie. Dokument normatywny, WEEELABEX 2011.



z odpadem (poniżej lub powyżej 0,2%); zawartość CFC, HCFC i HFC oddzielonego od pianki PU po przetworzeniu (co najmniej 90% spodziewanej zawartości); zawartość CFC, HCFC i HFC we frakcjach PU po przetworzeniu (nie więcej niż 0,2%); pozostałości PU we frakcjach metalowych (poniżej 0,3%) i tworzyw sztucznych (poniżej 0,5%).

Dwie powyższe metody – to jest obligatoryjne przeprowadzenie testu wsadu wraz z określeniem minimalnych wymagań dot. takiego testu oraz konieczność wyliczenia określonych wartości umożliwiających weryfikację prawidłowości demontażu najbardziej problematycznych rodzajów ZSEE (jak działający na zasadzie wymiany temperatur) powinny – w naszej ocenie – znaleźć odzwierciedlenie także w polskim rozporządzeniu.

3.4. System austriacki

W ustawodawstwie austriackim rozporządzenie określające szczegółowe wymagania dla przetwarzania ZSEE określa wymagania mogące stanowić – analogicznie do modelu holenderskiego – wzorce dla przeprowadzanej kontroli. Jednocześnie, wskazuje wprost, że stosowanie zaleconych wymagań należy udokumentować ekspertyzą dotyczącą przeprowadzenia określonych testów i badań przez upoważnionego, zewnętrznego specjalistę lub jednostkę specjalistyczną i przedłożyć ją na wezwanie urzędu wydającego zezwolenia dla instalacji. Ekspertyza obejmuje coroczne testy przetwarzania lodówek (kontrola, dowód dotyczący resztkowej zawartości CHC/HFC/HCFC/HC w oleju sprężarkowym) i coroczny bilans przepływu materiałów dla pierwszego poziomu przetwarzania oraz coroczne testy przetwarzania lodówek (kontrola, dowód na zawartość resztkową CHC/HFC/HCFC/HC w piance izolacyjnej, pozostałości pianki izolacyjnej, przestrzeganie stężenia LZO w powietrzu odlotowym) i coroczny bilans przepływu materiałów dla drugiego poziomu przetwarzania. Szczegółowy przebieg kontroli został określony w załącznikach do rozporządzenia.

Wymagania objęte ekspertyzą – obok regulacji dotyczących magazynowania i transportowania sprzętu, wyposażenia zakładu, składników wymagających usunięcia (odpowiednik załącznika 5 do polskiej ustawy ZSEE) etc. – obejmują także konkretne, wymierne wskaźniki pozwalające na ocenę prawidłowości stosowania wymagań technicznych. Także w tym przypadku, w odniesieniu do urządzeń działających na zasadzie wymiany temperatury przewidziano obligatoryjne przeprowadzenie testowego przetworzenia 100 urządzeń. Wśród warunków pozytywnej weryfikacji testu wskazano między innymi zaewidencjonowanie minimum 90% ilości nominalnej CFC/HFC/HCFC/HC oraz osiągnięcie resztkowa zawartości CFC/HFC/HCFC w piance izolacyjnej na poziomie nieprzekraczającym 0,2 procenta wagowego.

Zatem także doświadczenia austriackie wskazują na zasadność weryfikacji prawidłowości przetwarzania poprzez obligatoryjne przeprowadzenie testu wsadowego. Jednocześnie potwierdzają one zasadniczy konsens co do podstawowych współczynników wskazujących na prawidłowość przetworzenia sprzętu działającego na zasadzie wymiany temperatur.



4. POSTULATY POD ADRESEM PROJEKTU ROZPORZĄDZENIA Z 11 LIPCA 2016 R.

4.1. Uwagi wprowadzające

W tej części Raportu przedstawione zostaną wnioski z analizy Projektu Rozporządzenia z 11 lipca 2016 r., a także – co najistotniejsze – uwagi pod adresem treści normatywnej tego projektu, mające na celu maksymalizację efektu w postaci ochrony środowiska, a także pełnej implementacji dyrektywy 2012/19/UE.

Sformułowane niżej uwagi będą dotyczyły następujących zagadnień:

- zakresu dokumentów objętych audytem,
- kwalifikacji audytorów,
- szczególnych wymagań dla urzędzeń chłodzących,
- zakresu sprawozdania z audytu.

4.2. Zakres audytowanych dokumentów

Zgodnie z Projektem Rozporządzenia z 11 lipca 2016 r., audyt zewnętrzny obejmuje sprawdzenie oraz inwentaryzację dokumentacji zawierającej w szczególności decyzje w zakresie gospodarki odpadami, ewidencję odpadową, zaświadczenia o zużytym sprzęcie oraz sprawozdania, o których mowa w ustawie o odpadach (§3 ust. 3 pkt 1 lit. a – e).

Projektodawca – zasadnie – posłużył się w tym miejscu katalogiem otwartym („w szczególności”), umożliwiającym inwentaryzację także innych dokumentów. Z całą pewnością audyt powinien obejmować zapoznanie się z wcześniejszymi sprawozdaniami audytowymi oraz protokołami kontroli WIOŚ, zawierającymi opis i ocenę funkcjonowania instalacji, wraz ze wskazaniem zidentyfikowanych nieprawidłowości, a także sposobu ich usunięcia. Zwłaszcza w przypadku przetwarzania urzędzeń chłodniczych wskazana będzie ponadto weryfikacja sprawozdań do Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń oraz Krajowej bazy o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji kontrolowanych.

W naszej ocenie przepisy §3 ust. 3 pkt 1 lit. a – e powinny zostać uzupełnione o wyliczenie powyższych dokumentów.

Rekomendujemy dodanie do Projektu Rozporządzenia przepisów § 3 ust. 3 pkt 1 lit f-i:

- f) protokołów kontroli i zarządzeń pokontrolnych organów Inspekcji Ochrony Środowiska,*
- g) wcześniejszych sprawozdań z przeprowadzenia audytu zewnętrznego wraz z weryfikacją spełnienia zaleceń wynikających z tych audytów,*
- h) sprawozdań zawierających dane o przekroczeniu obowiązujących wartości progowych dla uwolnień i transferów zanieczyszczeń oraz transferów odpadów, o których mowa w art. 263b ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska,*



i) raportów, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji.

Dzięki tej zmianie wskazane dokumenty te będą badane obligatoryjnie, jako ujęte w ramach kategorii „w szczególności”, co jest uzasadnione celami dyrektywy 2012/19/UE oraz ustawy ZSEE.

4.3. Kwalifikacje audytorów

Zgodnie z art. 67 Ustawy ZSEE, audyt jest przeprowadzany przez akredytowanego weryfikatora środowiskowego, o którym mowa w przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekzarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylającego rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE (Dz.Urz. UE L 342 z 22.12.2009, str. 1, z późn. zm.).

Na etapie prac nad rozporządzeniem audytowym dot. odpadów opakowaniowych zgłaszano, że tego rodzaju kompetencje mogą być niewystarczające. Zgodnie ze stanowiskiem Polskiego Forum ISO 14000 – INEM Polska, obecnie prowadzony przez Polskie Centrum Akredytacji nadzór nad weryfikatorami EMAS obejmuje wyłączenie ich kompetencje w zakresie prowadzonych weryfikacji systemów zarządzania środowiskowego, zgodnych z przywołanym wyżej rozporządzeniem. W ocenie organizacji, konieczne będzie stworzenie odrębnej kategorii weryfikatorów EMAS, dysponujących rozszerzoną akredytacją. W związku z powyższym zalecono rozważenie zainicjowania zmiany ustawy w celu uwzględnienie takiej rozszerzonej akredytacji¹⁴. Także opracowanie FundEko zawiera rekomendację, aby weryfikatorzy posiadali co najmniej:

- wykształcenie wyższe;
- doświadczenie w zakresie prowadzenia audytów środowiskowych lub bezpośrednio doświadczenie w branży ZSEE – minimum 4 lata udokumentowane;
- udokumentowany udział w szkoleniach branżowych lub konferencjach w zakresie ZSEE – minimum 40 godzin;
- wiedzę szczegółową: przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach i ustawy ZSEE;
- znajomość technologii i procesów w zakresie gospodarowania odpadami, systemów zarządzania jakością, środowiskiem, BHP.

Delegacja do wydania rozporządzenia audytowego ZSEE nie upoważnia Ministra Środowiska wprost do uregulowania tego zagadnienia. Nie ma jednak przeszkód, aby w sprawozdaniu audytowym zawrzeć informację o kompetencjach przeprowadzających go weryfikatorów. Nie doprowadzi to do ograniczenia określonego ustawą zakresu osób uprawnionych do przeprowadzania audytu, jednak pozwoli na weryfikację ich

¹⁴ legislacja.rcl.gov.pl/docs/515/12273655/12295584/12295587/dokument181942.pdf

kompetencji (a zatem także wiarygodności samych wyników) przez odbiorców sprawozdania, w tym także organy Inspekcji Ochrony Środowiska.

Rekomendujemy zatem dodanie do rozporządzenia przepisu § 4 ust. 2:

2. Do sprawozdania załącza się informację o audytorach uczestniczących w audycie, obejmującą dokumenty potwierdzające ich wykształcenie, doświadczenie w branży prowadzenia audytów środowiskowych lub w branży zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz udział w szkoleniach branżowych lub konferencjach dotyczących gospodarki zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym.

4.4. Problem wydruków z wag legalizowanych

W § 3 ust. 3 pkt 5 Projektodawca zasadnie zwrócił uwagę na konieczność uwzględnienia w audycie dokumentów pochodzących z legalizowanego urządzenia ważącego. Dodanie powyższego wymogu na poziomie wyposażenia zakładu przetwarzania w ustawie ZSEE wskazuje jednoznacznie na intencję Ustawodawcy, aby wydruki urządzenia ważącego mogły stanowić narzędzie weryfikacji podawanych danych o masie przyjętych i przekazywanych odpadów.

Prezentowane dokumenty wagowe również powinny być jednak weryfikowane pod kątem rzetelności. Nie można wykluczyć przykładowo kilkukrotnego najechania na wagę tym samym transportem (przy pewnych zmianach masy ładunku) w celu uzyskania potwierdzenia przywozu/wywozu większych partii odpadów, niż miało to faktycznie miejsce. Pełne wykluczenie takiej praktyki istotnie zwiększałoby czasochłonność audytu, jednak przepis § 4 ust. 1 pkt 14 wyraźnie dopuszcza przeprowadzenie badania na podstawie próbek dokumentów, co powinno znaleźć zastosowanie.

Rekomendujemy dodanie przepisu §3 ust. 3 pkt 5a, w następującym brzmieniu:

5a) weryfikację legalizacji urządzenia wagowego zarówno dla przyjmowanego sprzętu, jak i odpadów po demontażu oraz rzetelność dokumentacji z legalizowanego urządzenia wagowego pod kątem zgodności godzin dostaw i rozładunków z czasem faktycznie wymaganym na dokonanie tych czynności;

4.5. Wymogi dot. magazynowania sprzętu

Projekt Rozporządzenia z dnia 11 lipca 2016 r. zasadnie wskazuje w § 3 ust. 3 pkt 2, że audyt zewnętrzny zakładu przetwarzania obejmuje w szczególności spełnienie minimalnych wymagań, o których mowa w art. 51 ust. 1 ustawy ZSEE. Jest to jeden z dwóch przepisów ustawy określający wprost wymagania dotyczące wyposażenia zakładu. Drugim jest art. 50, wskazujący na wyposażenie miejsc, w których magazynowany jest zużyty sprzęt przed poddaniem go przetworzeniu. Skoro Projektodawca zdecydował się na przywołanie konkretnych przepisów ustawy, w naszej ocenie zasadne będzie uzupełnienie odwołania także o art. 50. Przy wąskim rozumieniu odwołania konieczna będzie bowiem weryfikacja miejsca magazynowania odpadów poprocesowych (art. 51 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy ZSEE), ale już nie zużytego sprzętu przed przetworzeniem (art. 50 ustawy ZSEE). Opisany stan nie znajduje uzasadnienia.



Rekomendujemy uzupełnienie przepisu § 3 ust. 3 pkt 2 w następujący sposób:

2) spełnienie minimalnych wymagań dla zakładu przetwarzania, o których mowa w art. 50 i 51 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym.

4.6. Test wsadu i wymagania dla urządzeń chłodzących

Najpoważniejszym zastrzeżeniem w stosunku do obecnego kształtu Projektu Rozporządzenia z 11 lipca 2016 r. jest nieokreślenie szczegółowych wymagań w stosunku do najbardziej szkodliwych grup sprzętu.

Przepis art. 5 ust. 1 Dyrektywy 2012/19/UE stanowi o konieczności realizacji postawionych celów, w szczególności w przypadku sprzętu działającego na zasadzie wymiany temperatury, zawierającego substancje zubożające warstwę ozonową i fluorowane gazy cieplarniane. W związku ze skalą funkcjonujących obecnie patologii na rynku ZSEE Polska nie zapewnia na dzień dzisiejszy właściwe przetwarzanie zużytego sprzętu. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową wskazuje na przykład, iż w roku 2010 w Polsce działały jedynie dwie linie technologiczne faktycznie pozwalające na odzyskiwanie freonów z pianki PUR, o łącznym przerobie 4 tysięcy ton (na 22 tysiące ton zużywanych corocznie lodówek). W chwili obecnej, według informacji przedstawicieli branży, działają trzy takie zakłady, przy czym ich zdolność przerobowa to ok. 18 000 ton lodówek rocznie. Instytut im. E Kwiatkowskiego wskazuje na funkcjonowanie trzech zaawansowanych technologicznie instalacji, posiadających przy tym teoretyczną maksymalną godzinną zdolność przerobową na poziomie 2,4 Mg. Równolegle na rynku funkcjonują legalnie firmy dysponujące analogicznymi urządzeniami przenośnymi, które – zdaniem Instytutu – nie umożliwiają przeprowadzenia we właściwy sposób procesu odsysania freonów. W związku z powyższym, w opracowaniach specjalistycznych pojawiał się postulat wprowadzenia standardów przetwarzania sprzętów tego rodzaju¹⁵.

Jest to o tyle istotne, że ograniczenie wykorzystania freonów w Polsce wiązało się dopiero z przystąpieniem przez Polskę w dniu 25 czerwca 1990 roku do Protokołu montrealskiego w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową (Dz.U. z 1992 r. Nr 98 poz. 490 z późn. zm.), przy czym w praktyce freony przestały być wykorzystywane w odniesieniu do sprzętu produkowanego w Polsce dopiero w roku 1996. Według szacunków Instytutu im. E Kwiatkowskiego, przy przyjęciu roku 1989 za referencyjny w odniesieniu do wprowadzenia na rynek urządzeń chłodzących zawierających freony, HCFC, HFC (=100%), wartość ta w kolejnych latach wynosiła odpowiednio: 51% w 1991 r.; 34% w 1994 r.; 11% w 1996 r.; 6% w 1997 r.; 4% w 1999 r. Tym samym, w związku z relatywnie długim okresem eksploatacji urządzeń chłodzących, jeszcze

¹⁵ Por. Instytut im. E Kwiatkowskiego, *Rynek (...)*, s. 31, s. 42, s. 47, PwC, *Raport (...)*, s. 18, Witold Chemperek, *Dyrektywa WEEE a polskie realia*, Recykling nr 9/2012 (141).



w kilku najbliższych latach przetwarzana będzie istotna liczba urządzeń chłodniczych zawierających ww. substancje¹⁶.

Delegacja do wydania rozporządzenia audytowego nie upoważnia oczywiście Ministra Środowiska do ustanowienia dodatkowych wymagań przetwarzania określonych typów ZSEE, wykraczających poza wymogi ustawowe. Tym niemniej, zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy ZSEE, *celem audytu jest sprawdzenie zgodności z przepisami prawa w zakresie ochrony środowiska działalności organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz prowadzącego zakład przetwarzania, w szczególności w zakresie gospodarowania użytym sprzętem, w tym procesów przetwarzania prowadzonych przez prowadzącego zakład przetwarzania*. Zgodnie art. 68 ust. 3 pkt 2 tej ustawy, audyt obejmuje kontrolę *możliwości technicznych, w tym mocy przerobowych instalacji służących do przetwarzania, w szczególności umożliwiających demontaż oraz przygotowanie do ponownego użycia zebranego zużytego sprzętu*.

Oznacza to, że przeprowadzany **audyt może i powinien obejmować weryfikację rzeczywistych możliwości spełnienia już obowiązujących wymogów ustawowych w zakresie przetwarzania**. Do takich należy wymóg art. 51 ust. 1 pkt 6 ustawy ZSEE, zgodnie z którym zakład przetwarzania wyposaża się w „*instalacje umożliwiające wyeliminowanie substancji zubożających warstwę ozonową lub fluorowanych gazów cieplarnianych o współczynniku globalnego ocieplenia (GWP) powyżej 15, w tym gazów znajdujących się w piankach i obiegach chłodniczych przez właściwe ich odzyskanie i odpowiednie ich oczyszczenie lub zniszczenie, zgodnie z ustawą z dnia 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych (Dz.U. poz. 881) - w przypadku przetwarzania urządzeń chłodniczych*”. Tym samym obiektywnie uzasadnione, a jednocześnie zgodne z intencją ustawodawcy będzie dookreślenie w rozporządzeniu sposobu weryfikacji spełnienia powyższego obowiązku.

Na podstawie m.in. doświadczeń austriackich i holenderskich, jak również rekomendacji FundEko, należy przyjąć, że optymalnym sposobem weryfikacji będzie przeprowadzenie tzw. testu 100 urządzeń. Minimalny zakres regulacji konieczny do zawarcia w rozporządzeniu audytowym powinien zawierać przede wszystkim zobowiązanie do przeprowadzenia takiego testu oraz ogólny schemat jego przeprowadzenia, tj: przygotowanie przez audytowanego 100 kompletnych urządzeń (z nieuszkodzoną instalacją chłodniczą) dla każdej instalacji będącej przedmiotem audytu; określenie wagi każdej z frakcji; obsadzenie stanowisk zgodnie z organizacją zakładu; przetworzenie urządzeń; określenie czasu demontażu; zważenie wytworzonych frakcji; obliczenie wydajności instalacji i wydajności w przeliczeniu na pracownika.

Przeprowadzenie takich testów w ekspertyzie FundEko (podobnie jak w standardach WEEELABEX) rekomendowane jest dla wszystkich typów instalacji. W odniesieniu do urządzeń chłodzących, przeprowadzane testy powinny jednak obejmować dodatkowo obliczenie masy zgromadzonych gazów i jej stosunku do masy określonej na tabliczkach znamionowych przetwarzanego sprzętu.

16 A. Kraszewski, R. Wawrzonek *Zbieranie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego w Polsce – Analiza stanu aktualnego i prognoza na lata 2006–2008*, Ministerstwo Środowiska, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2005, Instytut im. E. Kwiatkowskiego, *Rynek (...)*, s. 34 i n.



Z uwagi na szczególne znaczenie hermetyczności instalacji wykorzystywanych do przetwarzania tego typu urządzeń, zawierających substancje zubożające warstwę ozonową, rozporządzenie powinno wskazywać na szczególny obowiązek weryfikacji szczelności instalacji, z uwzględnieniem opisu metody kontroli i jej wyników w sprawozdaniu audytowym. Sposobem na przeprowadzenie takiego testu może być w pierwszej kolejności zastosowanie świec dymnych.

Rzeczywiste wykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 6 ustawy ZSEE powinno zostać odzwierciedlone poprzez możliwość uzyskania mierzalnych wartości, świadczących o faktycznym *wyeliminowaniu substancji zubożających warstwę ozonową lub fluorowanych gazów cieplarnianych o współczynniku globalnego ocieplenia (GWP) powyżej 15, w tym gazów znajdujących się w piankach i obiegach chłodniczych*. W oparciu o doświadczenia innych państw europejskich, proponujemy, aby sprawozdanie z audytu zakładu przetwarzania urządzeń chłodzących obejmowało określenie spełnienia następujących wymogów:

- pozostałość freonu w oleju sprężarkowym – nie więcej niż 2 gramy freonu na 1 kilogram oleju;
- zawartość pianki izolacyjnej przywierającej po procesie przetwarzania na elementach plastikowych i metalowych powstałych w wyniku przetwarzania sprzętu działającego na zasadzie wymiany temperatury – poniżej 0,5% wag./wag.;
- w piance izolacyjnej po procesie przetwarzania zawartość wodorochlorofluorowęglowodorów (HCFC), chlorofluorowęglowodorów (CFC), wodorofluorowęglowodorów (HFC), węglowodorów (HC) oraz gazów mających potencjał powodowania globalnego efektu cieplarnianego (GWP) powyżej 15 – nie więcej niż 0,2 % wag./wag.;
- zawartość freonów w gazach podprocesowych emitowanych do atmosfery – poniżej 20 mg/m³;
- strumień emisji freonu z instalacji – poniżej 10 g/h;
- masa zgromadzonych w wyniku odsysania czynników chłodzących zawierających HCFC, CFC, HFC, HC oraz gazów o GWP powyżej 15 – co najmniej 90% sumy mas obliczonej na podstawie informacji zamieszczonych na tabliczkach znamionowych przetwarzanych urządzeń, poddanych próbie.

Powyższe informacje, z uwagi na charakter rozporządzenia audytowego oraz istniejący już obecnie obowiązek wynikający z art. 51 ust. 1 pkt 6 ustawy ZSEE, nie nakładają na przetwarzających sprzęt nowych obowiązków. Jednocześnie ich nieosiągnięcie nie będzie pociągało za sobą bezpośrednich konsekwencji, w rodzaju nieuzyskania decyzji, wstrzymania prowadzenia instalacji przez organ lub nałożenia sankcji administracyjnej. Nie byłoby zatem usprawiedliwione twierdzenie, że takie postanowienie rozporządzenia nakładają na prowadzących zakłady przetwarzania nowe obowiązki, tym samym wkraczając w zakres ich konstytucyjnych praw i wolności. Jedyną bezpośrednią konsekwencją nieosiągnięcia powyższych wskaźników będzie konieczność udokumentowania tego faktu w sprawozdaniu audytowym, co pozwoli na obiektywizację jego rezultatów i wypełnienie pełniejszej informacji odbiorcom dokumentu, w tym przede wszystkim organizacjom odzysku. Nawet w przypadku



rezygnacji z określenia konkretnych wartości, rozporządzenie audytowe powinno przynajmniej wskazywać na konieczność podania ww. współczynników w sprawozdaniu końcowym.

Zaproponowano przeprowadzenie testu wsadu według grup sprzętu opisanych w załączniku 1 do ustawy ZSEE, to jest według podziału przeprowadzonego na podstawie technologii przetwarzania. Zastosowanie aktualnej klasyfikacji byłoby w tym przypadku bezcelowe, bowiem do jednej grupy zaliczone zostały sprzęty wymagające daleko różniących się procesów demontażu (np. pralki i lodówki). Przeprowadzenie powyższego testu według nowego podziału nie wpłynie przy tym na zakres zastosowania przepisów przejściowych ustawy ZSEE, dotyczących przede wszystkim zakresu jej zastosowania i sposobu rozliczania obowiązków wprowadzających sprzęt. Są to jednocześnie wymogi minimalne, niewpływające na możliwość przyjęcia dalej idących współczynników przez poszczególnych audytorów (takich jak na przykład poziom odzysku substancji na urządzenie).

W związku z powyższym rekomendujemy dodanie przepisu § 3 ust. 3a – d:

3a. W ramach audytu zakładu przetwarzania przeprowadza się test wsadu, osobno dla każdej z grup przetwarzanego sprzętu wymienionej w ust. 3b, obejmujący co najmniej:

- 1) przygotowanie przez audytowany podmiot kompletnych urządzeń dla każdej instalacji będącej przedmiotem audytu;***
- 2) określenie wagi każdej z frakcji;***
- 3) obsadzenie stanowisk zgodnie z organizacją zakładu;***
- 4) przetworzenie urządzeń;***
- 5) określenie czasu demontażu;***
- 6) określenie wagi wytworzonych frakcji;***
- 7) obliczenie wydajności instalacji i wydajności w przeliczeniu na pracownika.***

3b. Test wsadu przeprowadza się w odniesieniu do:

- a) sprzętu działającego na zasadzie wymiany temperatury – dla 100 sztuk zużytego sprzętu;***
- b) ekranów, monitorów i sprzętu zawierającego ekrany o powierzchni większej niż 100 cm² – dla 100 sztuk zużytego sprzętu;***
- c) lamp – dla 1000 sztuk zużytego sprzętu;***
- d) sprzętu wielkogabarytowego, którego którykolwiek z zewnętrznych wymiarów przekracza 50 cm – dla 100 sztuk zużytego sprzętu;***
- e) sprzętu małogabarytowego, którego żaden z zewnętrznych wymiarów nie przekracza 50 cm – dla 2 t zużytego sprzętu;***



f) małogabarytowego sprzętu informatycznego i telekomunikacyjnego, którego żaden z zewnętrznych wymiarów nie przekracza 50 cm – dla 2 t zużytego sprzętu;

3c. W przypadku zakładów przetwarzających sprzęt działający na zasadzie wymiany temperatury test obejmuje także obliczenie masy odseparowanych gazów i jej stosunku do masy określonej na tabliczkach znamionowych przetwarzanego sprzętu.

3d. W ramach audytu zakładów przetwarzających sprzęt działający na zasadzie wymiany temperatury przeprowadza się weryfikację szczelności instalacji przy użyciu świec dymnych lub innej odpowiedniej metody.

Rekomendujemy ponadto dodanie § 4 ust. 3:

3. w przypadku audytu zakładu przetwarzającego sprzęt działającego na zasadzie wymiany temperatury, sprawozdanie określa także czy osiągnięte zostały następujące wielkości:

1) pozostałość freonu w oleju sprężarkowym – nie więcej niż 2 g/kg

2) zawartość pianki izolacyjnej przywierającej po procesie przetwarzania na elementach plastikowych i metalowych powstałych w wyniku przetwarzania sprzętu działającego na zasadzie wymiany temperatury – poniżej 0,5% wag.;

3) w piance izolacyjnej po procesie przetwarzania zawartość wodorochlorofluorowęglowodorów (HCFC), chlorofluorowęglowodorów (CFC), wodorofluorowęglowodorów (HFC), węglowodorów, w tym cyklopentan, izobutan (HC) oraz gazów mających potencjał powodowania globalnego efektu cieplarnianego (GWP) powyżej 15 – nie więcej niż 0,2 % wag.;

4) zawartość freonów w gazach podprocesowych emitowanych do atmosfery – poniżej 20 mg/m³;

5) strumień emisji freonu z instalacji – poniżej 10 g/h;

6) masa zgromadzonych w wyniku odsysania czynników chłodzących zawierających HCFC, CFC, HFC, HC oraz gazów o GWP powyżej 15 – co najmniej 90% sumy mas obliczonej na podstawie informacji zamieszczonych na tabliczkach znamionowych przetwarzanych urządzeń, poddanych próbie.

4.7. Bilans materiałowy

Opisany powyżej test pozwoli między innymi na uzyskanie informacji o podstawowej relacji pomiędzy wagą i typem wsadowych frakcji zużytego sprzętu a wagą i typem frakcji wytworzonych. Powinna ona zostać następnie porównana z wynikami weryfikacji, o której mowa w § 3 ust. 3 pkt 5. Stwierdzenie istotnych rozbieżności pozwoli na zidentyfikowanie potencjalnych nieprawidłowości w prowadzonej dokumentacji, które mogą wymagać dalszych wyjaśnień, lub – jeżeli te okażą się niewystarczające – do odnotowania istotnych uchybień.

Skuteczność powyższego mechanizmu zostałaby istotnie zwiększona w przypadku możliwości porównania bilansu materiałowego audytowanego zakładu z informacjami dotyczącymi średnich wartości uzyskiwanych na terenie kraju. Informacja taka może zostać przygotowana przez Ministra Środowiska w formie komunikatu, w analogiczny sposób jak zostało rozwiązane w Rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 11 września 2015 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości dotacji i rozliczania środków finansowych na utrzymanie potencjału badawczego oraz na badania naukowe lub prace rozwojowe oraz zadania z nimi związane, służące rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich (Dz.U. poz. 1443). W przepisie ust. 2 załącznika 3 do rozporządzenia, wśród wartości uwzględnianych przy wyliczeniu dotacji wskazano współczynnik α ustalony przez ministra w komunikacie ogłaszającym w *Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej ministra*. Stanowi to przykład szerokiej wykładni art. 93 Konstytucji RP, wymagającego oparcia aktów prawa wewnętrznego *na podstawie ustawy*, nie zaś: *na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania*¹⁷. W przedmiotowym przypadku, odpowiednia redakcja upoważnienia może zapewnić, że wydawany komunikat nie będzie miał charakteru normatywnego, a jedynie informacyjny. Tym samym, zamiast *weryfikacji zgodności*, audyt powinien obejmować *porównanie* tych wielkości (a tym samym wyłączać automatyzm klasyfikacji ew. rozbieżności jako naruszenia), co jednak wydaje się wystarczające dla osiągnięcia założonych celów.

Rekomendujemy dodanie przepisu § 3 ust. 3 pkt 5a:

5b) porównanie bilansu masowego zużytego sprzętu przyjętego do przetworzenia oraz odpadów powstałych po jego demontażu, określonego na podstawie pkt 5, z bilansem masowym określonym na podstawie testu wsadu, o którym mowa w ust. 3a oraz ze średnimi bilansami masowymi publikowanymi przez ministra właściwego do spraw środowiska w komunikacie ogłaszającym corocznie w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej ministra.

4.8. Uszczegółowienie zakresu sprawozdania

Ustawodawca nie przewidział w art. 71 ustawy ZSEE, stanowiącym upoważnienie do wydania rozporządzenia audytowego, podstaw prawnych dla opracowania przez Ministra Środowiska wzoru sprawozdania audytowego. Zamieszczenie w rozporządzeniu takiego wzoru byłoby jednak w pełni uzasadnione. Na gruncie art. 71 ustawy ZSEE możliwe jest jedynie wskazanie w rozporządzeniu elementów składowych takiego sprawozdania. Analiza treści §4 ust. 1 Projektu Rozporządzenia z 11 lipca 2016 r. wskazuje, że Minister Środowiska elementy te przedstawił w sposób niewystarczająco precyzyjny.

Dlatego rekomendujemy zmianę treści § 4 ust. 1 pkt 15 Projektu Rozporządzenia z 11 lipca 2016 r. w następujący sposób:

¹⁷ Zob. szerzej M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Legalis 2016; L. Garlicki *Konstytucyjne źródła prawa administracyjnego* [w:] R. Hauser (red.), *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Legalis 2012.



15) ustalenia stanu faktycznego, w tym w szczególności, w przypadku audytu zakładu przetwarzania:

a) wskazanie posiadanych przez audytowany podmiot decyzji administracyjnych w zakresie gospodarki odpadami oraz ocenę przestrzegania ich postanowień w dniu prowadzenia audytu;

b) określenie powierzchni terenu zakładu, w tym terenu utwardzonego, budynków produkcyjno-magazynowych i powierzchni biurowo-administracyjnej;

c) określenie liczby pracowników z podziałem na pracowników administracyjnych i produkcyjnych oraz z podziałem na zatrudnionych na umowy o pracę i pozostałych;

d) opis rodzajów instalacji znajdujących się w zakładzie;

e) określenie masy zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego przetwarzanego w zakładzie z podziałem co najmniej na dane wynikające z zezwoleń, z dokumentów sprawozdawczych za dany rok oraz z testu 100 urządzeń;

f) opis procedur przyjęcia zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego do zakładu i ocenę ich prawidłowości pod kątem zapewnienia bezpiecznego dla środowiska oraz zdrowia i życia ludzi demontażu;

g) opis procedur i działań przy przygotowaniu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego do ponownego użycia, wraz z określeniem stosunku procentowego sprzętu podlegającego tej procedurze i kanałów ich sprzedaży;

i) opis procedur przy postępowaniu z odpadami, których zakład samodzielnie nie przetwarza.

5. INNE UWAGI DO TREŚCI PROJEKTU ROZPORZĄDZENIA Z 11 LIPCA 2016 R.

Z perspektywy praktycznej istotne znaczenie będzie miał obowiązek wcześniejszego udostępnienia planu audytu. W odniesieniu do kontroli przeprowadzanych przez organy publiczne, obowiązek taki statuuje art. 79 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.). Mechanizm audytu zewnętrznego ma charakter bardziej konsensualny, jednak uwzględnienie takiego obowiązku w rozporządzeniu pozwoli na uniknięcie trudności organizacyjnych – przynajmniej w pierwszych latach funkcjonowania audytów. Właściwa weryfikacja wyposażenia zakładu przetwarzania wymaga bowiem m.in. przygotowania materiału wsadowego do przeprowadzenia odpowiednich testów. Postanowienia dotyczące etapu przedaudytowego – to jest terminów na złożenie wniosku, przeprowadzenie audytu oraz uprzedniego powiadomienia zawiera m.in. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 13 maja 2014 r. w sprawie audytów morskich jednostek

edukacyjnych (Dz.U. poz. 698). W systemie WEELABEX okres ten został określony jako jeden miesiąc¹⁸.

Rekomendujemy dodanie do Projektu Rozporządzenia przepisu § 2 ust. 3:

3. Audytor przekazuje organizacji odzysku lub prowadzącemu zakład przetwarzania plan audytu co najmniej 14 dni przed rozpoczęciem audytu.

W stosunku do poprzedniej wersji projektu wprowadzone zostały pomniejsze zmiany, które powodują potrzebę wprowadzenia dalszych uzupełnień. Dodano przepis, zgodnie z którym *sposobem przeprowadzenia audytu zakładu przetwarzania jest sprawdzenie dokumentacji i ocena spełniania przez prowadzącego zakład przetwarzania warunków, o których mowa w ust. 3 pkt 1-9*. Skoro projektodawca zdecydował się na wyraźne określenie sposobu przeprowadzenia audytu, przepis ten powinien zostać uzupełniony o konieczność przeprowadzenia fizycznej kontroli zakładu. Z przepisów ustawy ZSEE (art. 68 ust. 3 pkt 2 i 3) oraz innych przepisów projektowanego rozporządzenia (§ 3 ust. 3 pkt 2, 3 i 7) wynika, że zakres audytu wymaga weryfikacji stanu faktycznego w zakresie funkcjonowania zakładu, co nie może nastąpić bez przeprowadzenia wizytacji. Przepis § 3 ust. 4 w obecnym brzmieniu może sugerować, że wizytacja taka nie jest konieczna.

Rekomendujemy zmianę brzmienia § 3 ust. 4 w następujący sposób:

4. Sposobem przeprowadzenia audytu zakładu przetwarzania jest sprawdzenie dokumentacji oraz wizytacja zakładu i ocena spełniania przez prowadzącego zakład przetwarzania warunków, o których mowa w ust. 3 pkt 1-7

Nowy projekt wskazuje także osobno wymagania dla audytu organizacji odzysku *prowadzącej przedsięwzięcia związane ze zbieraniem, przetwarzaniem, recyklingiem i innymi niż recykling procesami odzysku oraz unieszkodliwianiem*. Może to potencjalnie prowadzić do prób obejścia nieco bardziej szczegółowych wymagań audytów zakładów przetwarzania, w przypadku, w którym są one prowadzone przez organizacje odzysku. Przepis art. 68 ust. 2 i 3 ustawy ZSEE różnicuje wymagania dla audytów organizacji odzysku i zakładów przetwarzania. Zaproponowany rozszerzony audyt organizacji odzysku, o którym mowa w § 3 pkt 2 nie obejmuje całości elementów audytu zakładu. Obecne brzmienie projektu może sugerować, że w takim przypadku osobny audyt zakładu przetwarzania nie jest wymagany, co prowadziłoby do nierównego traktowania podmiotów i możliwości uniknięcia weryfikacji niektórych wymagań przez zakłady przetwarzania. Dla uniknięcia takich prób zasadne będzie dodanie przepisu wskazującego, że objęcie audytem organizacji odzysku nie zwalnia z obowiązku przeprowadzenia pełnego audytu samego zakładu – przy ewentualnym uwzględnieniu ustaleń dot. organizacji.

Rekomendujemy dodanie przepisu § 3 ust. 4a o następującej treści:

4a. Objęcie funkcjonowania zakładu przetwarzania audytem organizacji odzysku, o którym mowa w § 3 pkt 2 nie zwalnia prowadzącego zakładu

¹⁸ WEELABEX, *Guidance Document...*, s. 6.

z obowiązku przeprowadzenia audytu, o którym mowa w § 3 ust. 3 i 4. Audyt zakładu przetwarzania może opierać się w stosownych częściach na ustaleniach audytu, o którym mowa w § 3 pkt 2.

Zgodnie z § 2 pkt 2 Projektu Rozporządzenia z dnia 11 lipca 2016 r., audyt zewnętrzny zakładu przetwarzania przeprowadza się w zakładzie przetwarzania oraz w miejscu, gdzie prowadzący zakład przetwarzania przechowuje dokumentację. Postanowienie to jest zasadne i wskazuje na konieczność objęcia audytem zarówno aspektów technologicznych jak i formalnych przetwarzania. Nie rozstrzyga jednak o sposobie postępowania w sytuacji, w której ten sam podmiot prowadzi więcej niż jeden zakład przetwarzania. Użyte sformułowanie nie wyklucza objęcia każdego z zakładów osobnym audytem. Wydaje się to niepożądane z uwagi na potencjalne trudności z przyporządkowaniem kontrolowanej dokumentacji do jednej z instalacji.

W związku z powyższym rekomendujemy dodanie przepisu § 3 ust. 4b o następującej treści:

4b. W przypadku prowadzenia przez ten sam podmiot więcej niż jednego zakładu przetwarzania, audyt zewnętrzny obejmuje funkcjonowanie wszystkich prowadzonych przez niego zakładów.

W Projekcie Rozporządzenia w pierwotnej wersji wskazano, że sprawozdanie z audytu zewnętrznego zawiera uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych uchybień i ewentualne rekomendacje. Obecnie odstąpiono od powyższego postanowienia, co można powiązać z odstąpieniem od szerszego opisu procedury *uzgadniania* treści sprawozdania i ograniczenia regulacji do stwierdzenia, że jego projekt jest przekazywany audytowanemu podmiotowi.

W naszej ocenie obowiązek zawarcia rekomendacji dla audytowanego zakładu pozostaje wysoce pożądany niezależnie od dokonanych zmian. Obok aspektów czysto doradczych, pozwoli on także na uzyskanie szerszej informacji kontrahentom kontrolowanej jednostki, jak również kolejnym zespołom audytorów. Należy także zauważyć, że osoby przeprowadzające audyt będą często posiadały szerszą perspektywę funkcjonowania rynku ZSEE i ich uwagi – przy swoim niewiążącym charakterze – mogą przyczynić się do autentycznego polepszenia sposobu funkcjonowania zakładu.

Projekt Rozporządzenia z dnia 11 lipca 2016 r. wskazuje także na obowiązek *wskazania stwierdzonych uchybień wraz ze wskazaniem ich wagi*. Rekomendujemy w tym zakresie wprowadzenia wyraźnego podziału na niezgodności *kluczowe i niekluczowe*, w celu ujednolicenia sprawozdań i zwiększenia ich czytelności.

Rekomendujemy zmianę brzmienia § 4 ust. 1 pkt 16 w następujący sposób:

16. wskazanie stwierdzonych uchybień z podziałem na uchybienia kluczowe i niekluczowe;

Rekomendujemy ponadto dodanie przepisu § 4 ust. 1 pkt 17a



17a. uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych uchybień oraz ewentualne rekomendacje;

Treść Projektu Rozporządzenia z 11 lipca 2016 r. wymaga sprawdzenia pod względem zastosowanej techniki prawodawczej, gdyż pojawiają się w nim usterki o charakterze techniczno – legislacyjnym (np. § 3 ust. 4 zawiera odesłanie do ust. 3 pkt 1-9, w sytuacji gdy w ust. 3 znajdują się jedynie pkt 1 – 7).



ZAŁĄCZNIK

Tabela z uwagami do Projektu Rozporządzenia z 11 lipca 2016 r.

Lp.	Artykuł, ustęp, punkt, litera projektu rozporządzenia, do którego odnosi się uwaga	Proponowana zmiana przepisu	Uzasadnienie zmiany przepisu
1.	§ 2 ust. 3	Audytor przekazuje organizacji odzysku lub prowadzącemu zakład przetwarzania plan audytu co najmniej 14 dni przed rozpoczęciem audytu	Uwzględnienie takiego obowiązku w rozporządzeniu pozwoli na uniknięcie trudności organizacyjnych – przynajmniej w pierwszych latach funkcjonowania audytów. Właściwa weryfikacja wyposażenia zakładu przetwarzania wymaga bowiem m.in. przygotowania materiału wsadowego do przeprowadzenia odpowiednich testów. Podobne postanowienia występują w prawie polskim i systemach zagranicznych.
2.	§ 3 ust. 3 pkt 1	f) protokołów kontroli i zarządzeń pokontrolnych organów Inspekcji Ochrony Środowiska, g) wcześniejszych sprawozdań z przeprowadzenia audytu zewnętrznego wraz z weryfikacją spełnianie zaleceń wynikających z tych audytów, h) sprawozdań zawierających dane o przekroczeniu obowiązujących wartości progowych dla uwolnień i transferów zanieczyszczeń oraz transferów odpadów, o których mowa w art. 263b ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, i) raportów, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji.	Projektodawca – zasadnie – posłużył się katalogiem otwartym („w szczególności”), umożliwiającym inwentaryzację także innych dokumentów. Proponowane wyliczenie obejmuje dokumenty, których weryfikacja wydaje się niezbędna dla kompletności raportu. Zwłaszcza w przypadku przetwarzania urządzeń chłodniczych wskazana będzie ponadto weryfikacja sprawozdań do Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń oraz Krajowej bazy o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji kontrolowanych.
3.	§3 ust. 3 pkt 5a	5a) weryfikację legalizacji urządzenia wagowego zarówno dla przyjmowanego	Nie można wykluczyć przykładowo kilkukrotnego



		<p>sprzętu, jak i odpadów po demontażu oraz rzetelność dokumentacji z legalizowanego urządzenia wagowego pod kątem zgodności godzin dostaw i rozładunków z czasem faktycznie wymaganym na dokonanie tych czynności;</p>	<p>najechnania na wagę tym samym transportem (przy pewnych zmianach masy ładunku) w celu uzyskania potwierdzenia przywozu / wywozu większych partii odpadów, niż miało to faktycznie miejsce. Pełne wykluczenie takiej praktyki istotnie zwiększałoby czasochłonność audytu, jednak przepis § 4 ust. 1 pkt 14 wyraźnie dopuszcza przeprowadzenie badania na podstawie próbek dokumentów, co powinno znaleźć zastosowanie.</p>
4.	§3 ust. 3 pkt 5b	<p>5b) porównanie bilansu masowego zużytego sprzętu przyjętego do przetworzenia oraz odpadów powstałych po jego demontażu, określonego na podstawie pkt 5, z bilansem masowym określonym na podstawie testu wsadu, o którym mowa w ust. 3a oraz ze średnimi bilansami masowymi publikowanymi przez ministra właściwego do spraw środowiska w komunikacie ogłaszającym corocznie w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej ministra.</p>	<p>Test wsadu pozwoli między innymi na uzyskanie informacji o podstawowej relacji pomiędzy wagą i typem wsadowych frakcji zużytego sprzętu a wagą i typem frakcji wytworzonych. Powinna ona zostać następnie porównana z wynikami weryfikacji, o której mowa w § 3 ust. 3 pkt 5. Stwierdzenie istotnych rozbieżności pozwoli na zidentyfikowanie potencjalnych nieprawidłowości w prowadzonej dokumentacji, które mogą wymagać dalszych wyjaśnień, lub – jeżeli te okażą się niewystarczające – do odnotowania istotnych uchybień.</p> <p>Skuteczność powyższego mechanizmu została istotnie zwiększona w przypadku możliwości porównania bilansu materiałowego audytowanego zakładu z informacjami dotyczącymi średnich wartości uzyskiwanych na terenie kraju. Informacja taka może zostać przygotowana przez</p>



			Ministra Środowiska w formie komunikatu.
5.	§ 3 ust. 3 pkt 2	2) spełnienie minimalnych wymagań dla zakładu przetwarzania, o których mowa w art. 50 i 51 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym;	Projekt zasadnie wskazuje, że audyt obejmuje w szczególności spełnienie minimalnych wymagań, o których mowa w art. 51 ust. 1 ustawy ZSEE. Jest to jeden z dwóch przepisów ustawy określający wprost wymagania dotyczące wyposażenia zakładu. Drugim jest art. 50, wskazujący na wyposażenie miejsc, w których magazynowany jest zużyty sprzęt przed poddaniem go przetwarzaniu. Skoro Przy wąskim rozumieniu odwołania konieczna będzie bowiem weryfikacja miejsca magazynowania odpadów poprocesowych (art. 51 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy ZSEE), ale już nie zużytego sprzętu przed przetworzeniem (art. 50 ustawy ZSEE).
6.	§ 3 ust. 3a - c	<p>3a. W ramach audytu zakładu przetwarzania przeprowadza się test wsadu, osobno dla każdej z grup przetwarzanego sprzętu wymienionej w ust. 3b, obejmujący co najmniej:</p> <ol style="list-style-type: none">1) przygotowanie przez audytowany podmiot 100 kompletnych urządzeń dla każdej instalacji będącej przedmiotem audytu;2) określenie wagi każdej z frakcji;3) obsadzenie stanowisk zgodnie z organizacją zakładu;4) przetworzenie urządzeń;5) określenie czasu demontażu;6) określenie wagi wytworzonych frakcji;7) obliczenie wydajności instalacji i wydajności w przeliczeniu na pracownika. <p>3b. Test wsadu przeprowadza się w odniesieniu do:</p> <ol style="list-style-type: none">a) sprzętu działającego na zasadzie wymiany temperatury – dla 100 sztuk zużytego sprzętu;b) ekranów, monitorów i sprzętu zawierającego ekrany o powierzchni	Przeprowadzany audyt może i powinien obejmować weryfikację rzeczywistych możliwości spełnienia już obowiązujących wymogów ustawowych w zakresie przetwarzania. Na podstawie m.in. doświadczeń austriackich i holenderskich, jak również rekomendacji FundEko, należy przyjąć, że optymalnym sposobem weryfikacji będzie przeprowadzenie tzw. testu 100 urządzeń. Przeprowadzenie takich testów w ekspertyzie FundEko (podobnie jak w standardach WEEELABEX) rekomendowane jest dla wszystkich typów instalacji. W odniesieniu do urządzeń chłodzących, przeprowadzane testy powinny jednak obejmować dodatkowo



		<p>większej niż 100 cm² – dla 100 sztuk zużytego sprzętu;</p> <p>c) lamp – dla 1000 sztuk zużytego sprzętu;</p> <p>d) sprzętu wielkogabarytowego, którego którykolwiek z zewnętrznych wymiarów przekracza 50 cm – dla 100 sztuk zużytego sprzętu;</p> <p>e) sprzętu małogabarytowego, którego żaden z zewnętrznych wymiarów nie przekracza 50 cm – dla 2 t zużytego sprzętu;</p> <p>f) małogabarytowego sprzętu informatycznego i telekomunikacyjnego, którego żaden z zewnętrznych wymiarów nie przekracza 50 cm – dla 2 t zużytego sprzętu;</p> <p>3c. W przypadku zakładów przetwarzających sprzęt działający na zasadzie wymiany temperatury test obejmuje także obliczenie masy odseparowanych gazów i jej stosunku do masy określonej na tabliczkach znamionowych przetwarzanego sprzętu.</p> <p>3d. W ramach audytu zakładów przetwarzających sprzęt działający na zasadzie wymiany temperatury przeprowadza się weryfikację szczelności instalacji przy użyciu świec dymnych lub innej odpowiedniej metody.</p>	<p>obliczenie masy zgromadzonych gazów i jej stosunku do masy określonej na tabliczkach znamionowych przetwarzanego sprzętu.</p>
7.	§ 3 ust. 4	<p>Sposobem przeprowadzenia audytu zakładu przetwarzania jest sprawdzenie dokumentacji oraz wizytacja zakładu i ocena spełniania przez prowadzącego zakład przetwarzania warunków, o których mowa w ust. 3 pkt 1-7.</p>	<p>Z przepisów ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużyciu energii elektrycznej i elektronicznej (art. 68 ust. 3 pkt 2 i 3) oraz innych przepisów projektowanego rozporządzenia (§ 3 ust. 3 pkt 2, 3 i 7) wynika, że zakres audytu wymaga weryfikacji stanu faktycznego w zakresie funkcjonowania zakładu, co nie może nastąpić bez przeprowadzenia wizytacji. Przepis § 3 ust. 4 w obecnym brzmieniu może sugerować, że wizytacja taka nie jest konieczna.</p>
8.	§ 3 ust. 4a	<p>4a. Objęcie funkcjonowania zakładu przetwarzania audytem organizacji odzysku, o którym mowa w § 3 pkt 2 nie zwalnia prowadzącego zakładu z obowiązku przeprowadzenia audytu, o którym mowa w § 3 ust. 3 i 4. Audyt</p>	<p>Przepis art. 68 ust. 2 i 3 ustawy ZSEE różnicuje wymagania dla audytów organizacji odzysku i zakładów przetwarzania. Zaproponowany rozszerzony</p>



		zakładu przetwarzania może opierać się w stosownych częściach na ustaleniach audytu, o którym mowa w § 3 pkt 2.	audyt organizacji odzysku, o którym mowa w § 3 pkt 2 nie obejmuje całości elementów audytu zakładu. Obecne brzmienie projektu może sugerować, że w takim przypadku osobny audyt zakładu przetwarzania nie jest wymagany, co prowadziłoby do nierównego traktowania podmiotów i możliwości uniknięcia weryfikacji niektórych wymagań przez zakłady przetwarzania.
9.	§ 3 ust. 4b	4b. W przypadku prowadzenia przez ten sam podmiot więcej niż jednego zakładu przetwarzania, audyt zewnętrzny obejmuje funkcjonowanie wszystkich prowadzonych przez niego zakładów.	Audyt zewnętrzny zakładu przetwarzania przeprowadza się w zakładzie przetwarzania oraz w miejscu gdzie prowadzący zakład przetwarzania przechowuje dokumentację. Postanowienie to nie rozstrzyga jednak o sposobie postępowania w sytuacji, w której ten sam podmiot prowadzi więcej niż jeden zakład przetwarzania. Użyte sformułowanie nie wyklucza objęcia każdego z zakładów osobnym audytem. Wydaje się to niepożądane z uwagi na potencjalne trudności z przyporządkowaniem kontrolowanej dokumentacji do jednej z instalacji.
10.	§ 4 ust. 1 pkt 15	15) ustalenia stanu faktycznego, w tym w szczególności, w przypadku audytu zakładu przetwarzania: a) wskazanie posiadanych przez audytowany podmiot decyzji administracyjnych w zakresie gospodarki odpadami oraz ocenę przestrzegania ich postanowień w dniu prowadzenia audytu; b) określenie powierzchni terenu zakładu, w tym terenu utwardzonego, budynków produkcyjno-magazynowych i powierzchni biurowo-administracyjnej; c) określenie liczby pracowników z podziałem na pracowników	Ustawodawca nie przewidział w art. 71 ustawy ZSEE, stanowiącym upoważnienie do wydania rozporządzenia audytowego, podstaw prawnych dla opracowania przez Ministra Środowiska wzoru sprawozdania audytowego. Zamieszczenie w rozporządzeniu takiego wzoru byłoby jednak w pełni uzasadnione (tak też: FundEko). Na gruncie art. 71 ustawy ZSEE możliwe jest jednak wskazanie w rozporządzeniu elementów



		<p>administracyjnych i produkcyjnych oraz z podziałem na zatrudnionych na umowy o pracę i pozostałych;</p> <p>d) opis rodzajów instalacji znajdujących się w zakładzie;</p> <p>e) określenie masy zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego przetwarzanego w zakładzie z podziałem co najmniej na dane wynikające z zezwoleń, z dokumentów sprawozdawczych za dany rok oraz z testu 100 urządzeń;</p> <p>f) opis procedur przyjęcia zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego do zakładu i ocenę ich prawidłowości pod kątem zapewnienia bezpiecznego dla środowiska oraz zdrowia i życia ludzi demontażu;</p> <p>g) opis procedur i działań przy przygotowaniu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego do ponownego użycia, wraz z określeniem stosunku procentowego sprzętu podlegającego tej procedurze i kanałów ich sprzedaży;</p> <p>i) opis procedur przy postępowaniu z odpadami, których zakład samodzielnie nie przetwarza.</p>	<p>składowych takiego sprawozdania.</p>
11.	§ 4 ust. 1 pkt 16	16) wskazanie stwierdzonych uchybień z podziałem na uchybienia kluczowe i niekluczowe;	Projekt Rozporządzenia z dnia wskazuje na obowiązek wskazania stwierdzonych uchybień wraz ze wskazaniem ich wagi. Rekomendujemy w tym zakresie wprowadzenia wyraźnego podziału na niezgodności kluczowe i niekluczowe, w celu ujednoczenia sprawozdań i zwiększenia ich czytelności.
12.	§ 4 ust. 1 pkt 17a	17a) uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych uchybień oraz ewentualne rekomendacje;	Obowiązek zawarcia rekomendacji dla audytowanego zakładu pozostaje wysoce pożądany niezależnie od dokonanych zmian w stosunku do wcześniejszego projektu. Obok aspektów czysto doradczych, pozwoli on także na uzyskanie szerszej



			informacji kontrahentom kontrolowanej jednostki, jak również kolejnym zespołom audytorów. Należy także zauważyć, że osoby przeprowadzające audyt będą często posiadały szerszą perspektywę funkcjonowania rynku ZSEE i ich uwagi – przy swoim niewiążącym charakterze – mogą przyczynić się do autentycznego polepszenia sposobu funkcjonowania zakładu.
13.	§ 4 ust. 2	2. Do sprawozdania załącza się informację o audytorach uczestniczących w audycie, obejmującą dokumenty potwierdzające ich wykształcenie, doświadczenie w branży prowadzenia audytów środowiskowych lub w branży zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz udział w szkoleniach branżowych lub konferencjach dotyczących gospodarki zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym.	Na etapie prac nad rozporządzeniem audytowym dot. odpadów opakowaniowych zgłaszano, że kompetencje w zakresie EMAS mogą być niewystarczające. Delegacja do wydania rozporządzenia audytowego ZSEE nie upoważnia Ministra Środowiska wprost do uregulowania tego zagadnienia. Nie ma jednak przeszkód, aby w sprawozdaniu audytowym zawrzeć informację o kompetencjach przeprowadzających go weryfikatorów. Nie doprowadzi to do ograniczenia określonego ustawą zakresu osób uprawnionych do przeprowadzania audytu, jednak pozwoli na weryfikację ich kompetencji (a zatem także wiarygodności samych wyników) przez odbiorców sprawozdania, w tym także organy Inspekcji Ochrony Środowiska.
14.	§ 4 ust. 3	3. w przypadku audytu zakładu przetwarzającego sprzęt działającego na zasadzie wymiany temperatury, sprawozdanie określa także czy osiągnięte zostały następujące wielkości: 1) pozostałość freonu w oleju	Rzeczywiste wykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 6 ustawy ZSEE powinno zostać odzwierciedlone poprzez możliwość uzyskania



		<p>sprężarkowym – nie więcej niż 2 g/kg</p> <p>2) zawartość pianki izolacyjnej przywierającej po procesie przetwarzania na elementach plastikowych i metalowych powstałych w wyniku przetwarzania sprzętu działającego na zasadzie wymiany temperatury – poniżej 0,5% wag.;</p> <p>3) w piance izolacyjnej po procesie przetwarzania zawartość wodorochlorofluorowęglowodorów (HCFC), chlorofluorowęglowodorów (CFC), wodorofluorowęglowodorów (HFC), węglowodorów (HC) oraz gazów mających potencjał powodowania globalnego efektu cieplarnianego (GWP) powyżej 15 – nie więcej niż 0,2 % wag.;</p> <p>4) zawartość freonów w gazach podprocesowych emitowanych do atmosfery – poniżej 20 mg/m³;</p> <p>5) strumień emisji freonu z instalacji – poniżej 10 g/h;</p> <p>6) masa zgromadzonych w wyniku odsysania czynników chłodzących zawierających HCFC, CFC, HFC, HC oraz gazów o GWP powyżej 15 – co najmniej 90% sumy mas obliczonej na podstawie informacji zamieszczonych na tabliczkach znamionowych przetwarzanych urządzeń, poddanych próbie.</p>	<p>mierzalnych wartości, świadczących o faktycznym wyeliminowaniu substancji zubożających warstwę ozonową lub fluorowanych gazów cieplarnianych o współczynniku globalnego ocieplenia (GWP) powyżej 15, w tym gazów znajdujących się w piankach i obiegach chłodniczych. Proponowane wskaźniki zostały opracowane w oparciu o doświadczenia innych krajów członkowskich UE – Holandii, Austrii i Niemiec.</p>
--	--	---	---



Domański Zakrzewski Palinka sp. k.

Rondo ONZ 1, 00-124 Warszawa

T: +48 22 557 76 00

F: +48 22 557 76 01

ul. Paderewskiego 8, 61-770 Poznań

T: +48 61 642 49 00

F: +48 61 642 49 50

ul. Gwiaździsta 66, 53-413 Wrocław

T: +48 71 712 47 00

F: +48 71 712 47 50

www.dzp.pl