

Warszawa, 26 czerwca 2002 r.

**Opinia merytoryczna do projektu ustawy
o zmianie ustawy o odpadach oraz ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony
środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw
(druk nr 468)**

Zawarte w projekcie ustawy propozycje polegają na zmianie dwóch obowiązujących przepisów:

- art. 65 ust. 5 ustawy o odpadach oraz
- art. 41 ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw.

Obie te ustawy weszły w życie w październiku ub. roku. W myśl artykułu 65 ust. 5 *zakazuje się przywozu z zagranicy odpadów wymieszanych z przedmiotami lub substancjami niebędącymi odpadami*. Zgodnie zaś z artykułem 41, *zezwolenia wydane w zakresie międzynarodowego obrotu odpadami zachowują ważność na okres, na jaki zostały wydane, nie dłużej jednak niż do dnia 30 czerwca 2002 r.* Praktyczną konsekwencją wprowadzenia tych przepisów będzie obowiązujący od dnia 30 czerwca br. zakaz importu odpadów odzieżowych wymieszanych z odzieżą częściowo (wstępnie) sortowaną i niesortowaną.

Celem proponowanej ustawy jest uchylenie tego zakazu i tym samym przywrócenie możliwości sprowadzania odzieży wstępnie sortowanej lub niesortowanej. Chodzi więc o przywrócenie stanu prawnego określającego warunki importu odzieży używanej jako obowiązywał przed wejściem w życie obu wspomnianych ustaw.

Wydaje się, że z punktu widzenia poprawności legislacyjnej projekt nie powinien budzić większych zastrzeżeń. Warto jednak zatrzymać się nad problemem skutków gospodarczych. Jest to bowiem jedna z głównych przesłanek proponowanych zmian (m.in. przyznają to wnioskodawcy w uzasadnieniu do projektu). Oceniając projekt warto też przypomnieć istniejące uregulowania prawne dotyczące omawianego problemu oraz spojrzeć na ten problem z perspektywy ochrony środowiska.

Uregulowania prawne dotyczące importu używanej odzieży

Ogólnie rzecz biorąc kwestie importu odzieży używanej regulowane są przepisami z zakresu administrowania obrotem z zagranicą towarami i usługami, bądź przepisami z zakresu gospodarki odpadami. Zależy to od gatunku i jakości odzieży będącej przedmiotem importu.

Polska taryfa celna uwzględnia dwa gatunki odzieży używanej:

1. odzież używana i używane artykuły włókiennicze (kod PCN: 6309)
2. szmaty zużyte lub nowe, odpady, odzież wstępnie sortowana i niesortowana (PCN: 6310).

W przypadku pierwszej z tych kategorii (**kod 6309**) chodzi o odzież, która może być przydatna do dalszego użytkowania zgodnie z pierwotnym przeznaczeniem, pod warunkiem jednak, że spełnia ona określone wymagania Głównego Inspektora Sanitarnego (tj. powinna być posortowana asortymentowo, przydatna w całości do dalszego użytkowania, czysta i zdezynfekowana).

Na podstawie ustawy dnia z 11 grudnia 1997 r. o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami import odzieży używanej sortowanej objęty został obowiązkiem uzyskania pozwolenia. W celu monitorowania napływu odzieży używanej minister gospodarki wydał 17 grudnia 2001 r. rozporządzenie w sprawie ustanowienia nieautomatycznej rejestracji obrotu w przywozie odzieży używanej. Na osoby dokonujące przywozu nakłada ono obowiązek składania co 30 dni sprawozdań z wykorzystania udzielonego pozwolenia.

W innym rozporządzeniu¹ minister sprecyzował jakie dokumenty i informacje powinny być dołączone do wniosku o wydanie pozwolenia. Jednym z nich jest dokument potwierdzający, że sprowadzana używana odzież została poddana przez eksportera dezynfekcji i dezynsekcji.

Przywóz do Polski drugiego ze wspomnianych gatunków odzieży używanej (**kod 6310**), traktowanej jako odpad, podlega przepisom ustawy o odpadach. Chodzi tu o odzież zużytą, która nie może być przydatna do dalszego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem, ale też odzież wstępnie sortowaną i niesortowaną. Zgodnie z ustawą o odpadach, przywóz odpadów z zagranicy jest dopuszczalny jedynie za zezwoleniem Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Wydanie zezwolenia uzależnione jest od spełnienia łącznie trzech warunków:

- 1) odpady przeznaczone są do wtórnego wykorzystania jako surowce w kraju lub za granicą,

¹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 17 grudnia 2001 r. w sprawie wykazu dokumentów i informacji, które powinny być dołączone do wniosku o wydanie pozwolenia na przywóz odzieży używanej i innych artykułów używanych (Dz.U.1997, nr 153, poz.1761).

- 2) nie ma na terenie kraju możliwych do pozyskania odpadów nadających się do równorzędnego wykorzystania albo też występują one w niewystarczającej ilości,
- 3) odpady przywiezione z zagranicy lub sposób ich wykorzystania w kraju nie spowodują wzrostu zagrożenia dla środowiska i nie przyczynią się do zwiększenia masy składowanych odpadów.

W październiku ub. roku weszła w życie nowa ustawa o odpadach, która wprowadziła wspomniany wcześniej przepis o zakazie przywozu z zagranicy odpadów wymieszanych z przedmiotami lub substancjami niebędącymi odpadami (art. 65 ust. 5). Bez zmian pozostały zasady sprowadzania odzieży posortowanej (której nie traktuje się jako odpad) oraz odpadów (a więc np. odzieży zużytej, w całości uznawanej za odpad). Podobnie jak pod rządami poprzedniej ustawy również i dziś do sprowadzenia odpadów z zagranicy wymagane jest zezwolenie GIOŚ, przyznawane na podobnych zasadach jak wcześniej.

Trzeba jednak przypomnieć, że po wejściu nowej ustawy o odpadach, czyli od 1 października 2001 r., import odzieży wstępnie sortowanej nie został wstrzymany. Wielu importerów korzystać bowiem mogło z zezwoleń wydanych jeszcze na podstawie przepisów poprzedniej ustawy, nie dłużej jednak niż do 30 czerwca br.

Możliwe jest otrzymanie nowego zezwolenia na sprowadzanie odpadów (ale nie na import odzieży wstępnie sortowanej i niesortowanej). Takie zezwolenia są już wydawane. Z informacji otrzymanych w GIOŚ, wynika, że jak dotąd wydanych zostało 8 zezwoleń na import odpadów (tj. zużytej odzieży z przeznaczeniem do wykorzystania przemysłowego, np. do wykorzystania w produkcji czyściwa fabrycznego, na koce przemysłowe). Wydawane one były na podstawie nowej ustawy o odpadach, na okres wnioskowany przez importerów, nie dłuższy jednak niż na 5 lat.

Ocena skutków gospodarczych

Według danych Departamentu Polityki Przemysłowej Ministerstwa Gospodarki, w 2001 r. ministerstwo to wydało pozwolenia na import 93,2 tys. ton (sortowanej) odzieży używanej (kod PCN: 6309). Ostatecznie, sprowadzono 60,6 tys. ton tej pozycji towarowej. Jednocześnie import mieszanki odpadów z odzieżą wstępnie sortowaną i niesortowaną (kod PCN: 6310) wyniósł ok. 9 tys. ton. Powyższe dane oznaczają, że ograniczenia w przywozie używanej odzieży dotyczyć będą ok. 12,9% importu całego tego asortymentu. Do pewnego stopnia, o skali importu poddanego restrykcjom, świadczy też liczba wydanych zezwoleń na import odzieży wstępnie sortowanej i innych odpadów odzieżowych. Z danych uzyskanych w

Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska wynika, że spośród 36 wydanych zezwoleń na sprowadzenie odzieży wstępnie sortowanej (jako przeznaczenie importerzy deklarowali sortowanie i sprzedaż) 21 wydanych zostało we wrześniu ub. roku i obowiązywać będzie do 30 czerwca 2002 r. Wśród 15 pozostałych dwa wydane zostały z okresem obowiązywania do końca 2002 r., osiem do końca 2003 r., jedno do końca 2004 r., jedno do końca 2005 r. i trzy z okresem obowiązywania do końca 2007 r.

W kraju istnieją liczne środowiska zainteresowane zaostreniem przepisów, a więc wprowadzeniem zakazu importu odpadów odzieżowych wymieszanych z odzieżą niesortowaną lub częściowo sortowaną. Przede wszystkim chodzi tu o polskich producentów z przemysłu odzieżowego (tj. pracodawcy i pracownicy, mający m.in. swoją reprezentację w postaci utworzonego przy ministrze gospodarki Zespołu Trójstronnego ds. Przemysłu Lekkiego). Są również szerokie kręgi zwolenników przywrócenia stosunkowo liberalnych przepisów. Do tego grona zaliczyć można w pierwszym rzędzie importerów używanej odzieży, których interesy reprezentuje Krajowa Izba Gospodarcza Tekstylnych Surowców Wtórnych (KIGTSW).

Wymieńmy najważniejsze argumenty zwolenników ograniczenia importu używanej odzieży. **Argumenty te pokazują ujemne skutki ekonomiczne importu używanej odzieży dla wytwórczości krajowej.** Przede wszystkim wskazuje się, że przywóz używanej odzieży stanowi konkurencję dla krajowego przemysłu odzieżowego. Ponadto w transportach zawierających odzież używaną znajdują się także ubrania nowe, których pozbywają się zachodni producenci. Kontrola celna nie jest w stanie tego sprawdzić. Konkurencja taniej odzieży używanej zmniejsza zbyt rodzimych wyrobów doprowadzając do spadku produkcji w zakładach szyjących odzież. Prowadzi to do trudności finansowych wielu zakładów i wzrostu bezrobocia.

O tym, że sytuacja ekonomiczna przemysłu odzieżowego jest relatywnie trudna świadczą wskaźniki finansowe podawane przez GUS. W 2000 r. rentowność obrotu brutto² tej branży (dział produkcji odzieży i wyrobów futrzarskich) wyniosła 1%, podczas gdy analogiczny wskaźnik dla całego przemysłu przetwórczego wyniósł 1,8%. W 2001 nastąpiło pogorszenie sytuacji finansowej przedsiębiorstw krajowych. Rentowność obrotu brutto branży odzieżowej zmniejszyła się do 0,3%, co było nadal poniżej analogicznego wskaźnika dla całego przemysłu przetwórczego (0,5%). Sądzi się więc, że ograniczenie importu używanej odzieży

² Rentowność obrotu brutto tj. relacja wyniku finansowego brutto (zysku brutto lub straty brutto) do przychodów z

poprawi kondycję branży odzieżowej przyczyniając się do wzrostu dochodów budżetowych (z tytułu wyższych podatków płaconych przez zakłady tego przemysłu), spowoduje też wzrost inwestycji i zatrudnienia w tym przemyśle.

Na inne względy wskazują zwolennicy przywrócenia regulacji dotyczących importu odzieży używanej. Podkreślają oni **korzystne skutki dla polskich konsumentów w postaci możliwości zakupu taniej odzieży**, bowiem w sklepach z tanią odzieżą zaopatrują się ludzie najbiedniejsi, których nie stać na kupno nowych wyrobów. Zaostrzenie przepisów sprawi, że po 30 czerwca 2002 r. możliwy będzie wyłącznie import sortowanej odzieży używanej, która z reguły jest kilka razy droższa od odzieży niesortowanej (sprowadzanej razem z odpadami odzieżowymi). Należy się więc spodziewać pewnego wzrostu cen w sklepach z tanią odzieżą.

Obok względów natury społecznej podkreśla się, że działalność branży zrzeszającej importerów używanej odzieży przynosi pozytywne skutki ekonomiczne dla kraju. Hurtownie i przetwórcie importowanej odzieży używanej zatrudniają ok. 40 tys. osób. Kolejne 35 tys. osób pracuje w handlu i transporcie w tej branży. Według KIGTSW, w 2001 r. przy imporcie 55 tys. ton³ używanej odzieży do kasy państwowej wpłynęło 91 mln zł bezpośrednich wpływów do budżetu (cło i VAT), nie licząc pozostałych podatków płaconych przez firmy.

Oceniając te argumenty wydaje się, że spodziewany wzrost cen nie powinien być wielki, gdyż przywóz odzieży niesortowanej stanowi stosunkowo niedużą część całego importu odzieży używanej (w 2001 r. ok. 13%). Należy dodać, że odzież sortowana jest z reguły bardzo różnej jakości. Obok ubrań nieużywanych pochodzących z wyprzedaży ze sklepów są ubrania w gorszym stanie, używane, których nie da się sprzedać za wysoką cenę. Argument mówiący o tym, że ceny sprowadzanej odzieży sortowanej są, bądź będą, zbyt wysokie jak na możliwości ludzi ubogich tylko częściowo odpowiada rzeczywistości.

Import odzieży używanej na dotychczasowych, dość liberalnych zasadach przynosi różnorakie skutki dla rynku odzieży w kraju. Generalnie można stwierdzić, że wywiera on ujemny wpływ na działalność krajowego przemysłu odzieżowego. Trudno jednak ocenić stopień tego wpływu biorąc pod uwagę fakt, że krajowej branży odzieżowej szkodzi także produkcja z szarej strefy i import tekstyliów po dumpingowych cenach z krajów azjatyckich (zwłaszcza z Chin). Z drugiej strony dotychczasowy system importu odzieży używanej jest

całokształtu działalności (w %).

³ Nawiasem mówiąc, dane przytaczane w oficjalnym stanowisku KIGTSW pochodzą z ministerstwa gospodarki,

korzystny dla firm zaangażowanych w przywóz i przerób surowców wtórnych oraz dla właścicieli hurtowni, sortowni i sklepów z tanią odzieżą. Jest on również korzystny dla konsumentów, gdyż umożliwia zakup odzieży używanej po stosunkowo niskiej cenie. Biorąc jednak pod uwagę udział odzieży wstępnie sortowanej i niesortowanej w ogólnej wielkości sprowadzanej odzieży używanej, wydaje się, że ograniczenie importu tego asortymentu może mieć stosunkowo nieduży wpływ na branżę tekstylnych surowców wtórnych.

Skutki dla środowiska naturalnego

Przewidując skutki środowiskowe proponowanych uregulowań należy odnieść się do dotychczasowych doświadczeń w tej sferze, gdyż istniejąca obecnie sytuacja prawna *de facto* nie różni się od tej proponowanej przez posłów projektodawców. Mówiąc o imporcie odzieży używanej (wstępnie sortowanej i niesortowanej) trzeba pamiętać, że jest to działalność w pełni objęta kontrolą Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i prowadzona na podstawie wydawanych przez niego zezwoleń. Oprócz trzech wspomnianych wyżej warunków, jakie spełnić musi importer ustawa wymaga, by osoba wnioskująca o takie zezwolenie przedstawiła GIOŚ tak informacje jak:

- opis przywożonych odpadów, w tym ich fizycznych i chemicznych właściwości,
- określenie ilości przywożonych odpadów,
- wskazanie miejsca odzysku,
- opis sposobu gospodarowania przywiezionymi odpadami, w tym opis technologii ich odzysku wraz z opisem oddziaływania na środowisko,
- wskazanie imienia i nazwiska lub nazwy i adresu zamieszkania lub siedziby wytwórcy odpadów oraz ich dostawcy,
- uzasadnienie potrzeby przywiezienia odpadów z zagranicy.

Jednocześnie Główny Inspektor Ochrony Środowiska może zażądać udokumentowania powyższych informacji. Z kolei w wydawanym zezwoleniu GIOŚ określa m.in.:

- rodzaj i ilość przywożonych odpadów,
- czas, na jaki zezwolenie jest udzielone,
- miejsce odzysku,
- sposób gospodarowania przywiezionymi odpadami,
- sposób postępowania z odpadami powstającymi w procesie odzysku,

nie uwzględniają jednak rozróżnienia między wielkością importu odzieży sortowanej i niesortowanej.

- obowiązek informowania przez przywożącego odpady o rzeczywistej ilości przywiezionych odpadów w określonym czasie.

Można więc przyjąć, że z punktu widzenia kontroli importu i ewentualnych, powodowanych przez ten import zagrożeń dla środowiska sprowadzanie odzieży używanej nie powinno stanowić znaczącego problemu. Import jak i zagospodarowanie sprowadzanych odpadów są pod pełną kontrolą służb ochrony środowiska. Oczywiście istnieje kwestia oceny przestrzegania istniejących przepisów przez importerów i oceny sposobu ich egzekwowania przez GIOŚ, brak jednak danych by sądzić, że praktyka w tym zakresie znacznie odbiega od ustawowych wymogów.

Odzież wstępnie sortowana trafia najpierw do zakładów, w których jest poddawana segregacji. Odzież wyższej klasy sprzedawana jest za pośrednictwem hurtowni do sklepów, zaś ta niższej klasy przeznaczona jest do odsprzedaży (np. w krajach Europy Wschodniej, Afryce i Azji). Pozostałości po sortowaniu wykorzystywane są do produkcji czyściwa, pozostałe odpady trafiają do recyklingu, np. przerabiane są na koce i materiały izolacyjne stosowane w przemyśle samochodowym. Są też niekiedy przedmiotem tzw. recyklingu energetycznego, tzn. są wykorzystywane jako paliwo. Importer musi posiadać dokumentację potwierdzającą prawidłowy sposób zagospodarowania odpadów.

Pełna ocena skutków środowiskowych wymagałaby poszerzonej analizy dokonanej na podstawie informacji posiadanych przez odpowiednie służby ochrony środowiska jak i importerów. Ogólnie rzecz biorąc wydaje się jednak, że import odzieży używanej nie powoduje istotnych problemów z punktu widzenia ochrony środowiska. Jest objęty kontrolą Inspekcji Ochrony Środowiska. Można sądzić, że również w ocenie GIOŚ import ten nie stanowi poważnego zagrożenia dla środowiska, o czym świadczy kilkadziesiąt wydanych w ostatnich latach zezwoleń.

Omawiając skutki środowiskowe warto też zwrócić uwagę na aspekt sanitarno-higieniczny importu odzieży używanej. Sprowadzenie odzieży posortowanej wymaga spełnienia warunków określonych przez Głównego Inspektora Sanitarnego.⁴ Tymczasem sprowadzenie

⁴ Kwestią niepokojącą, sygnalizowaną niekiedy w mediach, jest problem kontroli wymagań Głównego Inspektora Sanitarnego. Problem ten dotyczy odzieży sortowanej, sprowadzanej na podstawie pozwoleń Ministra Gospodarki. W praktyce bowiem kontrola na granicy sprowadza się do sprawdzenia dokumentów potwierdzających dezynfekcję i dezynsekcję, a nie rzeczywistej zawartości transportu, jego jakości i stanu sanitarnego. Zdaniem wypowiedzających się w mediach przedstawicieli branży, często też pod ładunkiem ubrań sortowanych przewozi się odzież niesortowaną, unikając w ten sposób konieczności uzyskania zezwolenia od GIOŚ. Brak jednak oficjalnych danych na ten temat.

odzieży niesortowanej, zmieszanej z odpadami, spełnienia takich warunków nie wymaga. Odzież wstępnie sortowana i niesortowana nie musi być poddawana dezynfekcji, ani dezynsekcji. Przyznawane przez GIOŚ zezwolenie określa bowiem przede wszystkim warunki postępowania z odpadami, a nie z produktami przeznaczonymi do użytkowania zgodnie ze swoim przeznaczeniem.

Podsumowanie

Oceniając wprowadzenie ograniczenia importu odzieży używanej można mieć zastrzeżenia do sposobu wprowadzenia nowych przepisów unieważniających przyznane wcześniej wieloletnie zezwolenia. Nie jest to dobra praktyka i słusznie zwracają na to uwagę projektodawcy. Trudno jednak o jednoznaczną ocenę korzyści czy strat dla gospodarki w związku z ograniczeniem importu. Biorąc pod uwagę strukturę importu odzieży używanej, wydaje się, że wpływ tego ograniczenia nie będzie istotnie duży, gdyż dotyczyć będzie ok. 13% importu tego asortymentu i stosunkowo niewielkiej grupy firm. Bez zmian pozostały zasady sprowadzania odzieży posortowanej (której nie traktuje się jako odpad) oraz odpadów (a więc np. odzieży zużytej, w całości uznawanej za odpad). Przedstawiany ostatnio w mediach ujemny wpływ zmian ustawodawczych wchodzących od 1 lipca br. na kondycję branży odzieżowych surowców wtórnych wydaje się nieco wyolbrzymiony. Trudno bowiem sądzić, by znacząco miała podrożeć odzież używana i w konsekwencji nastąpić upadek przedsiębiorstw i likwidacja branży. Z drugiej strony, z uwagi na fakt, że ograniczenia dotkną tylko części importu odzieży używanej, nie należy spodziewać większej poprawy koniunktury w krajowym przemyśle odzieżowym.

Przygotowali: Mirosław Gwiazdowicz, Zdzisław Wołodkiewicz-Donimirski