

Andrzej Wojcieszak
Uniwersytet Łódzki

GŁÓWNE CELE ROZWOJU KRAJOWEGO SYSTEMU DEMONTAŻU SAMOCHODÓW WYCOFANYCH Z EKSPLOATACJI

Streszczenie

W artykule przedstawiono ustawowe wymogi wdrażania w polskich warunkach unijnej dyrektywy dotyczącej koncepcji budowy systemu demontażu samochodów wycofanych z eksploatacji (SWE). Przedmiotem rozważań jest wskazanie priorytetowych celów tego systemu oraz sposobów ich osiągnięcia, jak również ocena aktualnego stanu implementacji przepisów unijnych do polskiego prawodawstwa. W treści artykułu wskazano na potencjalne zagrożenia oraz nieprawidłowości dotychczasowego funkcjonowania systemu.

Słowa kluczowe: system demontażu, stacja demontażu, samochód wycofany z eksploatacji.

Wprowadzenie

Pojazd samochodowy po zakończeniu swojego cyklu życia staje się odpadem obciążającym naturalne środowisko i w związku z tym powinien być poddany recyklingowi. W najbardziej rozwiniętych krajach świata wdrożono już szereg zaawansowanych technologii systemowego recyklingu samochodów i są one bez przerwy unowocześniane, aby pełniej i sprawniej wytwarzać użyteczne materiały znajdujące zastosowanie jako surowce wtórne w gospodarce. Zagospodarowanie pojazdów wycofanych z eksploatacji na poziomie europejskim

reguluje dyrektywa 2000/53/WE, która jest transponowana do prawa każdego państwa członkowskiego¹. W Polsce zagadnienie to reguluje ustawa o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji² (jesteśmy jeszcze w trakcie tworzenia krajowego systemu recyklingu). Dla jego dalszego rozwoju duże znaczenie ma skuteczne wdrożenie mechanizmów stworzonych przez ustawę dotyczącą recyklingu pojazdów, sieci stacji demontażu i punktów zbierania pojazdów, sieci zbierania (tworzonych przez podmioty wprowadzające pojazdy), systemu finansowania i przepływu informacji. Unieszkodliwianie samochodów staje się ważną dziedziną gospodarki narodowej.

W artykule wskazane są priorytetowe cele rozwoju krajowego systemu demontażu samochodów wycofanych z eksploatacji oraz sposoby ich osiągnięcia, a także przedstawiona jest ocena aktualnego stanu implementacji przepisów unijnych do polskiego prawodawstwa.

1. Koncepcja systemu recyklingu samochodów wycofanych z eksploatacji

Dostrzegając rangę problemu, Komisja Europejska zainicjowała program strategii przetwarzania zużytych pojazdów w celu maksymalnego odzysku i recyklingu. W koncepcji budowy systemu recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji należy skoncentrować się na założeniu, aby zdecentralizowana sieć zakładów zbiórki i demontażu starych samochodów została powiązana ze scentralizowanym przetwarzaniem pozostałości nadwozi i wartościowych materiałów pochodzących z demontażu. Wycofany z eksploatacji samochód to przede wszystkim duże zagrożenie dla środowiska, zawiera bowiem metale, oleje, płyny chłodnicze, akumulatory, zużyte opony, szkło i tworzywa sztuczne. Pozostałe materiały powinny być poddane procesowi recyklingu pod kątem ich ponownego użycia. Pojazdy wycofane z eksploatacji niepoddane procesowi recyklingu niosą ze sobą ogromne zagrożenie dla wszystkich uczestników ruchu drogowego.

Ustawa recyklingowa zobowiązała wprowadzających pojazdy na rynek do utworzenia sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji. Podstawowym

¹ Dyrektywa UE 2000/53/UE z 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji.

² Ustawa z 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, Dz.U. nr 25, poz. 202.

warunkiem jest możliwość oddania pojazdu do recyklingu w miejscu odległym nie więcej niż 50 km w linii prostej. Traktując to geometrycznie, bez żadnych ograniczeń, można stwierdzić, że potrzeba 70 okręgów o promieniu 50 km, aby pokryć cały obszar Polski³.

2. Cele systemu i sposoby ich osiągnięcia

Cele, które mają być osiągnięte dzięki wdrożeniu postanowień regulacji prawnych, są następujące:

- budowa szczelnego systemu odbioru i przetwarzania pojazdów wycofanych z eksploatacji, system taki ma być łatwo dostępny dla właścicieli pojazdów;
- wprowadzenie ściśle określonego dokumentu potwierdzającego przyjęcie pojazdu do przetwarzania, aby zapewnione było pozbywanie się pojazdów wycofanych z eksploatacji wyłącznie w punktach zbierania i stacjach demontażu posiadających stosowne zezwolenie, które potwierdza zgodne z przepisami funkcjonowanie przedsiębiorstwa;
- możliwość bezpłatnego pozbycia się pojazdu przez ostatniego właściciela, ale tylko pod warunkiem że nie brakuje w nim żadnych istotnych części;
- określenie wysokich wymagań ekologicznych dla procesu przetwarzania pojazdów – do 1.01.2015 r. ma zostać osiągnięty 95-procentowy poziom recyklingu, tzn. taki odsetek masy pojazdu musi zostać ponownie wyko-rzystany na różne sposoby;
- redukcja ilości metali szkodliwych dla człowieka i środowiska lub nawet całkowita ich eliminacja z konstrukcji pojazdów (ołów, rtęć, sześciowartościowy chrom, kadm);
- wprowadzenie obowiązku potwierdzenia możliwości 95-procentowego poziomu recyklingu pojazdu już na etapie jego homologacji – przed rozpoczęciem produkcji seryjnej.

Zgodnie z oczekiwaniami system powinien spełnić podstawowe założenia: zapewnić możliwie wysoki poziom ochrony środowiska przed zniszczeniem

³ J. Osiński, P. Żach, *Wybrane zagadnienia recyklingu samochodów*, Wydawnictwo WKiŁ, Warszawa 2006, s. 34.

spowodowanym pozostałościami po zużytych pojazdach, a także zagwarantować opłacalność działania przedsiębiorców i pracowników w zakresie recyklingu. Ogólne cele strategiczne i operacyjne w odniesieniu do krajowego systemu pojazdów wycofanych z eksploatacji przedstawione są w tabeli 1.

Tabela 1. Cele strategiczne i operacyjne systemu demontażu SWE

Cele strategiczne	Cele operacyjne
Dostosowanie systemu demontażu SWE do zmieniających się warunków	<ul style="list-style-type: none"> – uświadomienie społeczeństwu potrzeb i korzyści płynących z demontażu SWE, – zwiększenie dostępności do tego rodzaju usług, – poprawa stopnia efektywności funkcjonowania systemu, – poprawa warunków demontażu
Podniesienie jakości poziomu demontażu	<ul style="list-style-type: none"> – poprawa poziomu kompetencji zawodowych pracowników SD, – stworzenie warunków systemowych sprzyjających poprawie efektów demontażu SWE, – zrjonalizowanie mechanizmów ilościowo-jakościowych demontażu
Zwiększenie produktywności	<ul style="list-style-type: none"> – udoskonalenie systemu finansowania, – udoskonalenie systemu organizacji i zarządzania, – zwiększenie efektywności, – wyeliminowanie zjawisk patologicznych

Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z sugestiami zawartymi w tabeli 1 stan krajowego systemu demontażu SWE do 2015 r. powinien być określony przez elementy, które na obecnym etapie wydają się najistotniejsze:

- powiązanie misji systemu demontażu SWE z potrzebami społecznymi i gospodarczymi (ochrona środowiska, pozyskiwanie cennych surowców wtórnych, innowacyjność technologiczna i tworzenie miejsc pracy w sektorze proekologicznym);
- zwiększenie powszechności dostępu i podniesienie jakości demontażu (należy wprowadzić rozwiązania gwarantujące zmniejszenie barier o charakterze ekonomicznym i społecznym za pomocą efektywnego systemu dopłat i elastycznego systemu kredytowego);
- zapewnienie źródeł pozyskiwania SWE do demontażu (jednym z poważniejszych problemów wdrażania systemu jest zapewnienie wymaganego dopływu zużytych pojazdów do legalnie działających stacji demontażu);

- opracowanie zasad etyki zawodowej i dobrych praktyk w działaniu systemu (skutecznie należy stosować obowiązujące przepisy prawne dotyczące niewłaściwego zachowania zarówno w procesie technologicznym demontażu, jak i w związku z naruszeniem reguł poszanowania zasad ochrony środowiska naturalnego, a także dotyczące zjawisk o charakterze korupcyjnym);
- ograniczenie znaczenia szarej strefy, która w branży recyklingu pojazdów nie daje przedsiębiorcom działającym legalnie żadnych szans.

Nie ulega wątpliwości, że krajowy system demontażu SWE powinien być oparty na nowych zasadach harmonizacji idei recyklingu z wymaganiami na miarę XXI w., stymulującymi rozwój tego sektora oraz zakładającymi prowadzenie skoordynowanej, spójnej polityki i działań na rzecz rozwoju innowacyjności w tej dziedzinie gospodarki. Efektywność systemu demontażu SWE powinna osiągnąć średni poziom krajów rozwiniętych o podobnym PKB. Jednocześnie powinna nastąpić konsolidacja potencjału według zasad obowiązujących w gospodarce wolnorynkowej. Przykładem takiego rozwiązania jest ustawowy zapis o obowiązku tworzenia autoryzowanych stacji demontażu przez podmioty wprowadzające samochody na rynek. Na polskich stronach internetowych koncernów samochodowych (np. Forda, Toyoty, Suzuki, Peugeota) zamieszczone są wykazy autoryzowanych stacji demontażu i punktów zbiórki pojazdów⁴. Kolejny postulat dotyczy wdrożenia w perspektywicznym systemie ładu instytucjonalnego. Pojęcie to należy rozumieć jako partnerstwo pomiędzy organami władzy samorządowej i państwowej a organami wykonawczymi funkcjonującymi w systemie, spełniające następujące założenia: praworządność, przejrzystość i stosowanie dobrych praktyk w swoim działaniu, działania stron powinny być podejmowane w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Kolejnym krokiem podnoszącym rolę krajowego systemu demontażu SWE jest wzmocnienie jego obecności na rynku europejskim. W tym celu konieczne wydaje się opracowanie teoretycznych zasad, które powinny być wdrożone do codziennej praktyki, aby krajowy system demontażu SWE znacznie polepszył swoją pozycję w europejskich rankingach oraz mógł stać się wzorem do wdrażania podobnych projektów (rozwiązań) w innych krajach unijnych.

⁴ www.google.com/webhp?hl=pl&tab=mw#hl=pl&gs_nf=1&tok=tzA4dWaRaSRDU8cvHCQWnQ&cp=37&gs_id=tc&xhr=t&q=wykaz+autoryzowanych+stacji+demonta%C5%BCu&pf=p&output=search&sclient=psy-ab&oq=wykaz+autoryzowanych+stacji+demonta%C5%BCu&gs_l=&pbx=1&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.r_qf.&fp=347d632219f8af10&biw=1280&bih=637.

Nie bez znaczenia jest konsolidacja, konwergencja i transparentność systemu demontażu SWE (w proponowanym modelu należy dążyć do zapewnienia przejrzystości i rozliczalności systemu demontażu SWE) zapewniające wszystkim interesariuszom jednoznaczne rozumienie zasad działania systemu oraz misji i reguł prawnych.

Istotnym zagadnieniem wydaje się również opracowanie ustroju stacji demontażu i ich systemu zarządczego, dlatego należy wprowadzić jednolite i zrozumiałe zasady funkcjonowania, a przede wszystkim finansowania stacji demontażu ze środków budżetowych i pozabudżetowych. Trzeba zmodyfikować zakres działania i odpowiedzialności oraz wdrożyć ogólnie obowiązujący system zarządzania jakością usług w najważniejszych obszarach funkcjonowania stacji demontażu.

Zdaniem specjalistów ze Stowarzyszenia Forum Recyklingu Samochodów FORS jednym z podstawowych zagrożeń dla rozwijającego się systemu demontażu SWE jest silna szara strefa. Nikt nie jest w stanie konkurować z ofertą części z nielegalnego demontażu, których cena nie jest obciążona podatkami, kosztami ochrony środowiska, zatrudnienia, zezwoleń, sprawozdawczości, kontroli jakości itp. Szara strefa wykorzystuje nawet dokumenty samochodów doszczętnie rozbitych, które służą do legalizacji pojazdów kradzionych. Bez zdecydowanych działań rządu Skarb Państwa będzie nadal tracił miliardy złotych, a na krawędzi bankructwa postawiona zostanie cała branża motoryzacyjna, w tym przedsiębiorstwa zajmujące się recyklingiem pojazdów. Obecnie, według ocen wykonywanych m.in. przez Stowarzyszenie Forum Recyklingu Samochodów FORS, trafia do nich jedynie około 10% pojazdów wycofanych z eksploatacji. Pozostałe są demontowane w szarej strefie, gdzie nie są przestrzegane wymogi ekologii, a odpady w znacznym stopniu zaturwiają środowisko naturalne w Polsce. Kontrole wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska są nieskuteczne ze względu na ich ograniczone możliwości. Z innych szacunków wynika, że zaledwie 5% pojazdów wycofanych z eksploatacji przetwarzanych jest zgodnie z obowiązującymi przepisami. Uważa się, że niezbędna jest reforma nie tylko systemu prawnego, ale także całego systemu egzekucji prawa. Zwiększenie roli organizacji pozarządowych podczas prac nad rozwiązaniami prawnymi oraz kontrolnymi, np. biernie uczestnictwo przedstawiciela organizacji społecznej podczas kontroli miejsc, w których dochodzi do naruszeń przepisów z zakresu ochrony środowiska, zapewne przyczyniłoby się do poprawy obecnej sytuacji.

3. Ocena aktualnego stanu wdrażania systemu

Analiza materiałów źródłowych dostarczających informacji do oceny aktualnego stanu demontażu SWE na obszarze kraju prowadzi do rozbieżnych wniosków: od oceny niedostatecznej, wynikającej z ilości przekazanych do demontażu SWE w stosunku do ogólnej ilości zarejestrowanych samochodów osobowych w województwie oraz struktury tych stacji, do relatywnie wysokich ocen, wynikających z ilości odzysku i recyklingu, jak również nasycenia rynku ilością stacji demontażu (SD). Nie ulega wątpliwości, że krajowy system demontażu SWE nie jest satysfakcjonujący⁵. Winą za to można obarczyć sposób jego funkcjonowania. Istnieją także co najmniej trzy, niezawinione przez krajowe SD, przyczyny tego stanu rzeczy:

- brak właściwego nadzoru instytucji państwa nad ich funkcjonowaniem oraz nakładanie się kompetencji wielu instytucji w tym zakresie;
- dramatycznie wysokie i relatywnie permanentne zwiększanie się importu z zagranicy wyeksploatowanych samochodów przy jednoczesnym zmniejszaniu się ilości zakupionych samochodów nowych;
- dramatycznie niskie i relatywnie ciągle zmniejszane nakłady na badania naukowe i prace rozwojowe, co powoduje stagnację w tej dziedzinie.

Niezadowalający stan demontażu SWE wynika z ocen przestrzegania przepisów prawa, posiadanego potencjału oraz jego efektywności. Obraz wielu SD SWE jest dziś jednak zupełnie inny niż jeszcze kilka lat temu. W wielu SD powstały nowe i spełniające wymagania elementy infrastruktury (punkty zbierania, stacje demontażu, młyny przemysłowe, zakłady recyklingowe zagospodarowujące pozyskane materiały), spełniające wymagania ustawowe wraz z niezbędnym wyposażeniem w urządzenia niezbędne do sprawnego i szybkiego demontażu. Nie byłoby to możliwe bez ogromnego zaangażowania wielu właścicieli, którzy podejmowali niejednokrotnie ryzykowne decyzje dotyczące rozwoju, licząc przy tym, że w niedalekiej przyszłości ogólna sytuacja na rynku demontażu SWE poprawi się. Wiele tych inwestycji zostało sfinansowanych z prywatnych środków, funduszy krajowych lub europejskich⁶. Nie wolno prze-

⁵ Do stacji demontażu trafia tylko co dziesiąty samochód wycofywany z eksploatacji. Jakie są szanse, aby do stacji trafiały samochody, których zagospodarowanie będzie bardzo efektywne? Można odpowiedzieć, że żadne i w związku z tym działalność stacji demontażu z praktycznego punktu widzenia jest niepotrzebna.

⁶ Dotacje na recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji wynoszą 500 zł za każdą tonę samochodowego złomu. Oprócz tego przedsiębiorstwa mogą starać się o dofinansowanie na

kreślić tego dorobku, ale jednocześnie należy zadbać, aby te inwestycje przyczyniły się do należytego wypełniania stawianych zadań.

W konkluzji rozważań, mając do wyboru ocenę niesatysfakcjonującą, jaka wielokrotnie jest formułowana publicznie, oraz ocenę satysfakcjonującą, wynikającą z zakresu poczynionych prac inwestycyjnych, należałoby wskazać tę pierwszą. Wybór nie jest pozbawiony podstaw, gdyż wizerunek krajowego systemu demontażu SWE ma wiele wad oraz nie jest właściwie monitorowany przez upoważnione instytucje. Zbyt wiele w nim improwizacji, braku perspektyw, poczucia bezpieczeństwa finansowego oraz sytuacji, w których szara strefa nadal ma ogromne możliwości działania, a nawet rozwoju. Należy podjąć wysiłki, aby zmienić ten stan rzeczy i wierzyć w przełom.

Dane z CEPIK⁷, sprawozdania Polski z wykonania przepisów dyrektywy 2000/53/WE, a także szacunki i ocena sytuacji rynku Stowarzyszenia Forum Recyklingu Samochodów FORS prowadzą do następujących wniosków:

- 70–85% pojazdów wycofanych z eksploatacji jest demontowanych poza stacjami demontażu;
- 70% stacji demontażu i punktów zbierania pojazdów nie spełnia wymagań prawa;
- w wielu obszarach brak skutecznej egzekucji obowiązujących przepisów, czego przykładem są stacje demontażu i punkty, których właściciele nie powinni uzyskać zezwoleń na prowadzenie działalności;
- pilnych zmian legislacyjnych wymaga system finansowania, oparty w głównej mierze na opłacie recyklingowej pobieranej od osób fizycznych z naruszeniem prawa wspólnotowego i premiujący przede wszystkim stacje demontażu o słabych mocach przerobowych, niezdolnych do rozwoju i wdrażania nowoczesnych technologii zapewniających osiągnięcie wyma-

działania inwestycyjne w zakresie recyklingu pojazdów. Wnioski można składać przez cały rok. Dotacji w obu przypadkach udziela Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Jest to program priorytetowy, wdrażany do 2015 r. Obecny budżet wynosi 270 mln zł.

Narodowa Strategia Spójności zakłada realizację celów wyznaczonych m.in. przez Strategię Lizbońską, Strategiczne Wytyczne Wspólnoty oraz wnioski wynikające z analizy mocnych stron polskiej gospodarki, a także określa jej szanse i zagrożenia. W ramach sześciu ogólnokrajowych programów operacyjnych przeznaczonych na lata 2007–2013 stworzony został program oddzielny pt. „Infrastruktura i środowisko” na projekty z zakresu ochrony środowiska. W jego ramach jest 15 priorytetów, z czego dwa dotyczą m.in. gospodarki odpadami (działanie 5.3). Łączna wartość środków finansowych zaangażowanych w realizację NSS wyniesie około 85,6 mld euro, z czego 25 mld przeznaczono na ochronę środowiska.

⁷ Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.

ganego poziomu 80% recyklingu i 85% odzysku, a od 2015 r. odpowiednio 85% i 95%⁸.

O efektywności procesu demontażu decydują działania o charakterze prawnym, organizacyjnym i technicznym. Sformułowane wyżej cele i posunięcia odnoszą się przede wszystkim do stacji demontażu jako podstawowego elementu systemu recyklingu SWE. Wiele pozytywnych i sprawnych rozwiązań wdrożonych w większości krajów UE można z powodzeniem implementować do systemu polskiego⁹.

Podsumowanie

W dotychczasowym okresie (2006–2012) działania systemu pojawiło się wiele problemów: nielegalny demontaż zużytych pojazdów w szarej strefie, niesprawność systemu dopłat do demontażu, trudności z uzyskiwaniem zaświadczeń o odzysku i recyklingu. Ponadto w warunkach kryzysu finansowego zaczęły maleć ceny surowców wtórnych, co ma bezpośredni wpływ na opłacalność działań recyklingowych.

Ze względu na znaczny udział wraków samochodowych w ogólnym bilansie odpadów niebezpiecznych dla środowiska naturalnego stały się one przedmiotem strategii oraz specjalnego traktowania. Komisja Europejska podjęła temat strategii wobec wraków samochodowych w celu optymalizacji procesu demontażu poprzez zwiększenie odzysku poszczególnych odpadów poddawanych recyklingowi oraz odzysku materiałowego i energetycznego, a także poprzez unieszkodliwianie na składowiskach odpadów innych niż niebezpieczne.

Literatura

Dyrektywa UE 2000/53/UE z 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Ustawa z 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, Dz.U. nr 25, poz. 202.

⁸ Ustawa z 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów...

⁹ J. Osiński, P. Żach, *op.cit.*, s. 15–24.

- Gawęda T., *Pozbyć się wraków*, „Ekoprofit” 2002, nr 2.
- Osiński J., Żach P., *Wybrane zagadnienia recyklingu samochodów*, Wydawnictwo WKiŁ, Warszawa 2006.
- Rogański A., *Recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji w świetle obowiązujących przepisów*, „Eksploatacja i Niezawodność” 2006, nr 1.
- Wojcieszak A., *Recykling samochodów w aspekcie deficytu surowców metalicznych*, cz. 1, „Recykling” 2012, nr 9/141.
- Wojcieszak A., *Dynamika rozwoju i efektywności systemu demontażu samochodów wycofanych z eksploatacji na terenie województwa łódzkiego*, cz. 1, „Logistyka Odzysku” 2012, nr 3.

THE MAIN AIMS OF DEVELOPING DISMANTLING OF END LIFE VEHICLES SYSTEM

Summary

The number of end life cars increased within the last few years. It is connected with the high volume of imported cars. In the nearest future there should be created new dismantling stations in Poland. It is connected with the growing number of end life vehicles. The stations should comply with EU directives. The task of dismantling end life cars is becoming a serious problem for the environment. In Poland, over 1 million of end-of-life vehicles are to be managed annually. Material recycling is becoming increasingly competitive, as compared to acquiring materials from metal ores (natural resources). For a long time, Poland will continue to be a place where a considerable number of vehicles from Western Europe end their lives. Poland has exceptional chances of the development of the car recycling system and should take advantage of them!

Keywords: dismantling system, end life vehicles, dismantling system.
JEL Code: Q57

Translated by Andrzej Wojcieszak