

Dialog z interesariuszami branży kruszyw w Polsce

- podsumowanie spotkania w Tarnowie

Tarnów, dnia 10-11 czerwca 2014 r.

Opracował:

Przemysław Oczyp – Koordynator Zrównoważonego Rozwoju CEMEX Polska

Warszawa, dn. 12 czerwca 2014 r.

Spis treści

1	Cele dokumentu	4
2	Spotkanie z interesariuszami branży kruszyw w Polsce	5
3	Proces dialogu oraz kluczowe terminy	6
4	Podsumowanie spotkania w Tarnowie.....	7
5	Omawiane kwestie oraz oczekiwania zgłoszone przez interesariuszy	8
6	Podsumowanie - główne postulaty branży	13

1 Cele dokumentu

Niniejszy raport podsumowuje kwestie przedstawione przez interesariuszy podczas VI Konferencji naukowo-technicznej – Nowoczesne kopalnie żwiru i piasku skupiającej przedstawicieli branży kruszyw, która odbyła się w dniach 10-11 czerwca 2014 roku w Tarnowie. Organizatorem konferencji był Magazyn „Surowce i maszyny budowlane”. CEMEX Polska wyszedł z inicjatywą zorganizowania podczas konferencji dialogu z interesariuszami, który skupił przedstawicieli branży i w ramach, którego zostały przedstawione główne tematy nurtujące zebranych uczestników, a także wypracowane zostały wspólne postulaty.

Sesja dialogu z interesariuszami została zorganizowana podczas panelu „10 lat Polski w Unii Europejskiej w doświadczeniach producentów kruszyw”, prowadzonego przez Prezesa Zarządu Polskiego Związku Producentów Kruszyw - Pana Aleksandra Kabzińskiego.

Uczestnikami spotkania byli eksperci, przedsiębiorcy bezpośrednio i pośrednio reprezentujący branżę producentów kruszyw, menadżerowie, kierownicy i pracownicy zakładów kruszywowych. Dyskusja toczyła się wokół zmian i sytuacji branży kruszyw w ostatnich 10 latach, a także wyzwań i problemów, które są nadal są dla niej uciążliwością.

2 Spotkanie z interesariuszami branży kruszyw w Polsce

Proces dialogu z interesariuszami pozwala w sposób odpowiedni do wyzwań, realizować zadania w obszarze zrównoważonego rozwoju i odpowiedzialnego biznesu. CEMEX Polska rozumie, że budowanie długoterminowej wartości musi uwzględniać, oprócz priorytetów biznesowych, także trwałe i szczerze relacje z otoczeniem, dlatego zainicjował przeprowadzenie debaty wspólnie z Polskim Związkiem Producentów Kruszyw z uwzględnieniem standardu dialogu z interesariuszami. Podejście do dialogu z interesariuszami, w oparciu o wybrane wytyczne standardów AA1000 (AccountAbility), dowodzi otwartości i odwagi w podejmowaniu wyzwań.

Dialog z interesariuszami służy wymianie poglądów oraz opinii, pozwala poznać różnorodne perspektywy, wzajemne oczekiwania i potrzeby oraz możliwości alternatywnych rozwiązań prowadzących do lepszego zrozumienia stron, sprzyja też budowaniu zaufania i współpracy pomiędzy nimi.

Podczas debaty w czasie wprowadzenia w dyskusję, jej moderator Pan Aleksander Kabziński podkreślił, że spotkanie powinno mieć charakter otwartości na współpracę i dyskusję w branży. Wypowiedzi powinny być konstruktywne, nakierowane na zdefiniowanie wyzwań i postulatów, a nie krytykę innych stron oraz skupiać się na tematach ważnych i istotnych dla branży. Wszyscy uczestnicy mają równorzędne prawo do wypowiedzenia się, ale to moderator udziela głosu bezwzględnie pilnując czasu przeznaczanego na wypowiedź.

Głównym celem spotkania było poznanie realnych potrzeb i oczekiwań branży kruszyw, w kwestiach ochrony złóż kopalin do ich produkcji i zmian w obszarze gospodarki, zmian w obszarze ochrony przyrody związanych z działalnością przemysłu kruszywowego, a także ocenę wykorzystania szans i zagrożenia, jakie przyniosło 10 lat w Unii Europejskiej przedsiębiorcom producentom kruszyw w Polsce. W czasie spotkania poruszane były również tematy regulacji prawnych (w tym dotyczących wydobywania kopalin bez koncesji), implementacji wytycznych UE oraz dostępności do złóż kopalin i ich ochrony w praktycznym zarządzaniu przestrzennym.

Wyniki i wnioski spotkania pozwolą na wypracowanie postulatów branży kruszyw odpowiadających na realne potrzeby i oczekiwania zebranych interesariuszy.

3 Proces dialogu oraz kluczowe terminy

1. SPOTKANIE INTERESARIUSZY BRANŻY KRUSZYW

Spotkanie interesariuszy branży kruszyw – **11 czerwca 2014**

2. RAPORT PODSUMOWUJĄCY SESJĘ

Przedstawienie interesariuszom raportu podsumowującego sesję dialogową
do 30 dni od daty spotkania

3. UWAGI DO RAPORTU

Czas na ewentualne uwagi interesariuszy do raportu podsumowującego sesję dialogową
do 14 dni od daty przesłania raportu do interesariuszy

4. OSTATECZNA WERSJA RAPORTU ZE SPOTKANIA

Przedstawienie interesariuszom ostatecznej wersji podsumowania spotkania
do 10 dni od otrzymania uwag od interesariuszy

5. ODPOWIEDŹ

Odniesienie się do zgłoszonych przez interesariuszy oczekiwań

4 Podsumowanie spotkania w Tarnowie

Sesja dialogu z interesariuszami została zorganizowana podczas panelu „10 lat Polski w Unii Europejskiej w doświadczeniach producentów kruszyw”, prowadzonego przez Prezesa Zarządu Polskiego Związku Producentów Kruszyw - Pana Aleksandra Kabzińskiego.

Spotkanie było podzielone na dwie części. Pierwsza część miała charakter wprowadzenia i przedstawienia kilku odmiennych stanowisk, będących wstępem do dalszej dyskusji. W tej części głos zabrali przedstawiciele środowiska akademickiego, administracji i przedsiębiorców:

- **Pan Prof. Wiesław Koziół** – Kierownik Katedry Górnictwa Odkrywkowego - Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie.
- **Pan Wojciech Jeziorowski** – Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego w Krakowie.
- **Pan Prof. Tadeusz Zając** – Przewodniczący Polskiego Komitetu IUCN, Instytut Ochrony Przyrody Polskiej Akademii Nauk.
- **Pan Hubert Schwarz** – Stowarzyszenie Kopalń Odkrywkowych. Radca prawny z Kancelarii Prawniczej Amadeus.
- **Pan Piotr Rusecki** - Dyrektor Pionu Betonu i Kruszyw, Członek Zarządu CEMEX Polska.

Druga część spotkania przeznaczona była na dyskusję, zgłaszanie oczekiwań i pytań przez uczestników spotkania, którzy byli zaangażowani w identyfikację kluczowych wyzwań, tematów i postulatów ważnych dla branży. W tej części zostało również wskazane, w jakie działania powinna zaangażować się branża w przyszłości.

Niniejszy dokument podsumowuje najważniejsze kwestie omawiane w trakcie dyskusji, oczekiwania interesariuszy, a także propozycje rozwiązań, które wymagają zaangażowania szerszej grupy podmiotów niż osoby zebrane na konferencji.

Poniższe punkty przedstawiają kwestie zgłoszone przez interesariuszy. Opracowane zostały jako suma wypowiedzi w danym temacie i tym samym możliwe są różnorodne perspektywy oraz propozycje rozwiązań w nich zawarte. Kolejność spisanych oczekiwań jest przypadkowa i nie odzwierciedla ich istotności.

5 Omawiane kwestie oraz oczekiwania zgłoszone przez interesariuszy

W pierwszej części spotkania mającej charakter wprowadzenia, zabrali stanowisko przedstawiciele środowiska akademickiego, administracji i przedsiębiorców.

Pan Prof. Wiesław Kozioł wskazał, że dobry okres dla kruszyw rozpoczął się w II połowie 2003 roku, wtedy branża była już w okresie dynamicznego rozwoju. Okres ten trwał 8 lat, od 2003 do 2011 roku. W tym czasie wydobycie kruszyw wzrosło trzykrotnie, średnio o 15% rocznie. Po tym okresie w latach 2012-2013 nastąpił okres dwuletniego spadku. W tym czasie nastąpiły też duże zmiany w produkcji regionalnej. Na początku okresu, w 2003 roku w wydobyciu żwirów piaskowych dominowało województwo mazowieckie, natomiast obecnie dominuje województwo podkarpackie. W wydobyciu kruszywa łamanego, zmiany były znacznie mniejsze ze względu na warunki geologiczne. Nadal dominuje województwo dolnośląskie, jednak zmniejszył się jego udział. Produkcja z poziomu ponad 50% produkcji kruszyw łamanych spadła do 40% na rzecz województwa świętokrzyskiego.

W ciągu ostatnich 10 lat nastąpiły bardzo duże zmiany w liczbie kopalń. W tym czasie liczba kopalń odkrywkowych zwiększyła się z około 3000 do prawie 7000. Jednak ze wszystkich kopalń posiadających koncesję na wydobycie, około 20% nie rozpoczęło wydobycia, a następne 20% jest w stanie likwidacji. Te 20% kopalń posiadających koncesję, a w których nie rozpoczęło się wydobycie stanowi rezerwę, gotową do użycia w momencie większego zapotrzebowania.

Średnie roczne wydobycie kopalń żwirowo - piaskowych stanowi 50 tys. ton. Jednak 80% kopalń wydobywa poniżej 50 tys. ton rocznie, a tylko 8% kopalń ma wydobycie powyżej 200 tys. ton na rok. Te 8% zapewnia 60% wydobycia krajowego.

Ponad 50% kopalń zatrudnia nie więcej niż 2 osoby. A łącznie 80% kopalń prowadzących eksploatację nie zatrudnia więcej niż 5 osób. Wpływ na to ma między innymi większa specjalizacja kopalń i wyposażenia w nowoczesny sprzęt wydobywczy.

Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego w Krakowie Pan Wojciech Jeziorowski przedstawił zmiany w obszarze gospodarki i ochrony złóż kopalin do produkcji kruszyw, na przykładzie Okręgowego Urzędu Górniczego w Krakowie oraz nowe podejście nadzoru górniczego, które ma mieć charakter nie tylko kontroli, ale również doradztwa. Pan Jeziorowski zwrócił uwagę na to, że dynamiczny wzrost liczby zakładów w powiecie bocheńskim, w ostatnich latach był związany w dużym stopniu z budową autostrady A4. Nowi przedsiębiorcy często nie mieli doświadczenia. Przejawiało się to nieznajomością praw i obowiązków, a także nieznajomością dokumentacji technicznej nowych maszyn, co wpływało na zagrożenie bezpieczeństwa na zakładach.

Pan Prof. Tadeusz Zajęc podsumował zmiany jakie nastąpiły w Polsce od momentu wejścia do Unii Europejskiej oraz jakie miało to konsekwencje na branżę kruszyw. Wskazał, że przy wyznaczaniu obszaru Natura 2000 było wiele nieprawidłowości, a wyznaczane obszary były często wskazywane przez osoby bez odpowiedniej wiedzy i doświadczenia oraz bez poparcia badaniami, ani rozpoznaniem przyrodniczym. Konsekwencją tego są liczne tereny wyłączone z użytkowania objęte nałożonymi ograniczeniami m.in. wyeliminowano wydobycie piachu z koryta Wisły. W rezultacie powstała niesprawa i skomplikowana administracyjnie i prawnie struktura, w której niejednokrotnie pracują osoby bez doświadczenia, a uzyskanie pozwolenia na wydobycie żwirów i kruszyw w obszarach objętych Natura 2000 jest niezwykle trudne i wymagające opracowania skomplikowanych i kosztownych analiz oddziaływania na środowisko.

Pan Hubert Schwarz odniósł się do kwestii adaptacji ustawodawstwa europejskiego związanego z przemysłem wydobywczym w Polsce. Problemem w Polsce jest nie zrozumienie zasad implementacji przepisów wspólnotowych do warunków krajowych. Rozporządzenia Komisji Europejskiej często są tłumaczone wprost, nierzadko z błędami i bez uwzględnia warunków kraju, w którym się stosuje. Natomiast zgłaszane poprawki są rzadko brane pod uwagę. Efektem takich działań jest niezrozumienie przepisów i trudności z ich interpretacją również przez organy rządowe wprowadzające ustawy. To wpływa z kolei na problemy z ich stosowaniem.

Pan Piotr Rusecki podsumowując wykorzystanie szans, ale i zagrożenia jakie przyniosło 10 lat w Unii Europejskiej przedsiębiorcom - producentom kruszyw w Polsce podkreślił, że na przestrzeni ostatnich 10 lat mieliśmy do czynienia z ogromnym skokiem cywilizacyjnym. 82 mld euro wyniosły przepływy inwestycyjne, które wpłynęły do Polski pociągając za sobą szereg inwestycji. Dzięki nim wybudowaliśmy 2000 km dróg ekspresowych, zmodernizowaliśmy lub wybudowaliśmy 1400 km dróg krajowych oraz 2300 km dróg kolejowych. Te inwestycje były kluczowym czynnikiem popytu dla branży kruszyw. Obecnie jesteśmy na etapie korekty rynku, natomiast w ciągu najbliższych 5 lat możemy się spodziewać podobnej tendencji. W tym okresie, w Polsce wyprodukowaliśmy 1 600 mln ton surowców, z czego 1 200 mln ton to są żwir i piaski. Stan złóż na dzień dzisiejszy wskazuje na to, że mamy ich na 20 lat, co z punktu widzenia branży stanowi niedługą perspektywę.

Bariery i ograniczenia, które wpływają na rozwój biznesu w branży kruszyw:

- niedokładnie ustalony obszar Natura 2000, przez co zablokowane zostały potencjalne złoża,
- wydłużony proces administracyjny w uzyskiwaniu pozwoleń,
- niezrozumienie ocen oddziaływania na środowisko.

Ze względu na otwarcie wielu nowych kopalń, które są bardzo rozproszone, zauważane jest niestosowanie obowiązujących przepisów, a nowo otwierane kopalnie mają charakter krótkoterminowy. Istotną kwestią do poprawy jest sprawne egzekwowanie prawa.

Rentowność przeciętnego, polskiego przedsiębiorcy na przestrzeni ostatnich lat znacznie odbiega od dojrzałych krajów Unii Europejskiej. Średnia cena sprzedaży surowca w Polsce jest dwukrotnie niższa niż średnia europejska, natomiast rentowność polskich zakładów jest najniższa w Europie. Branża kruszyw wymaga dużego zaangażowania kapitału obrotowego, w szczególności w przypadku udziału w przetargach publicznych. Sytuację pogarsza wydłużanie terminów płatności, które wynoszą 60-120 dni. Są one przekładane na dostawców materiałów budowlanych i surowców.

Istotne jest monitorowanie tworzenia regulacji i prawa na poziomie Komisji Europejskiej, ponieważ powstaje tam prawo, które w przyszłości będzie implementowane na rynek krajów członkowskich.

Postulaty i uwagi zgłaszane przez uczestników spotkania.

1. Wyjaśnienie czy Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska ma prawo do kontroli obszaru górniczego, planów ruchu, kontroli PZZetów, dokumentów i raportu oddziaływania na środowisko oraz dokumentów górniczych.

Odpowiedź (udzielił Pan Hubert Schwarz):

Inspekcją, która jest powołana do dokonywania nadzoru i kontroli w zakresie ochrony środowiska jest przede wszystkim Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska. RDOŚ ma prawo do wzywania o dokumentację w momencie, gdy zakład stara się o koncesję. Ochrona środowiska podlega również organowi nadzoru górniczego. Możliwość kontroli funkcjonującego zakładu mają także, posiadające szerokie kompetencje, organy administracji geologicznej. W nowelizacji ustawy węglowodorowej przewiduje się uprawnienia do kontroli przez Państwowy Instytut Geologiczny jako służby geologicznej. Możliwość kontroli mają również inne instytucje takie jak Inspekcja Sanitarna, Państwowa Inspekcja Pracy. Natomiast warto wziąć pod uwagę limity kontroli danego zakładu oraz konieczność wcześniejszego powiadamiania przedsiębiorcy przez urzędy.

2. Wskazanie, jakie jest podejście Okręgowego Urzędu Górniczego w przypadku sporów pomiędzy przedsiębiorcą a inspektorem, czy jest możliwość zmiany inspektora w przypadku zastrzeżeń do jego obiektywności.

Odpowiedź (udzielił Pan Wojciech Jeziorowski):

W przypadku zastrzeżeń do inspektora kontrolowany przedsiębiorca może osobiście lub pisemnie zgłosić swoje zastrzeżenia do Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego. Dyrektor po wyjaśnieniu sprawy w uzasadnionych przypadkach może zmienić inspektora i na jego miejsce wyznaczyć inną osobę o odpowiedniej specjalności. W przypadku niezadowolenia przedsiębiorcy z decyzji dyrektora OUG sprawa może być kierowana do Wyższego Urzędu Górniczego.

3. Poinformowanie interesariuszy czy można uregulować kwestie wydobycia bez koncesji – na własne potrzeby tzw. „kopanie stawów”? Czy można zwiększyć nadzór lub opodatkować tego typu działania? Kto ponosi odpowiedzialność w przypadku sprzedaży wydobytego materiału – właściciel działki czy kupujący? Czy wydobycie powinno być traktowane jako odpad?

Odpowiedź (udzielił Pan Aleksander Kabziński):

Problem nielegalnego wydobycia - bez koncesji w tym tzw. „kopanie stawów” dotychczas jest trudny do regulowania, ponieważ funkcjonują dwa ośrodki odpowiedzialne. Z jednej strony zidentyfikowanie problemu należy do nadzoru górniczego, a w następnej kolejności zajmować się tym powinien starosta. Zazwyczaj Starosta nie egzekwuje postanowień, ze względu na chęć zachowania lokalnej współpracy. W tej chwili prawo ustanawia jednoznacznie. Zarówno wydobycie na własne potrzeby, będzie musiało być zgłaszane na 14 dni przed rozpoczęciem wydobycia, jak również całość problematyki wydobycia bez koncesji będą skupione w jednym organie, nadzorze górniczym, obejmującym zarówno kwestie stwierdzania naruszeń jak i egzekwowania wynikających z tego kar.

Do problemu „kopania stawów” należy podejść indywidualnie. Najprostszym sposobem jest określenie przeznaczenia kopaliny (co z nią zrobiła osoba/firma, która kopie staw). W

momencie wykopania stawu część wydobytych mas ziemnych, którą podmiot zagospodaruje w swoim obszarze jest poza sporem. Natomiast jeżeli usuwa, przekazuje wydobyte masy gdziekolwiek (odpłatnie lub nie odpłatnie), w takim wypadku jest zobligowany do wskazania tego faktu. W zezwoleniu na budowę stawu powinno być określone zagospodarowanie wydobytych mas.

*Podczas odbytego w dniu 23 czerwca w Delegaturze NIK w Opolu, spotkania, wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego przedstawił następujące stanowisko w sprawie inwestora zamierzającego niezgodnie eksploatować kopalinę pod pozorem inwestycji budowlanej. Zwrócił uwagę, iż w art. 2 ust.1 ustawy Prawo budowlane zostało wyłączone jej zastosowanie do działalności polegającej na wydobywaniu kopaliny. Jeśli jednak nadzór budowlany dotknie takiej inwestycji, ma obowiązek wszcząć postępowanie administracyjne. Ekspert posłużył się przykładem budowy stawu i wydobywania materiału gruntowego przy okazji tej inwestycji. W przypadku powzięcia informacji o prowadzeniu robót niezgodnie z przepisami, powinno zostać wszczęte postępowanie administracyjne. Jeśli w trakcie tego postępowania organ nadzoru budowlanego nie stwierdzi naruszenia przepisów Prawa budowlanego (sposób działania inwestora będzie odpowiadał zapisom pozwolenia na budowę lub zgłoszenia), to dochodzi do umorzenia takiego postępowania przez organ nadzoru budowlanego i **zawiadomienia o tym fakcie właściwych organów (np. organu nadzoru górniczego).***

Od dn. 01.01.2015 r. w przepisach znowelizowanej ustawy określono jeden urząd (nadzór górniczy), który będzie zajmował się wydobywaniem z koncesją i wydobywaniem bez koncesji. Zgodnie z nowym prawem, jeżeli nie będzie można zidentyfikować podmiotu wydobywającego bez koncesji, odpowiedzialność ponosi właściciel nieruchomości gruntowej.

4. Wytłumaczenie, dlaczego nie można regulować rzek i wykorzystać naniesionych osadów przez rzeki, z których tworzą się rozlewiska do budowy i wzmacniania wałów przeciwpowodziowych.

Odpowiedź (udzielił Pan Tadeusz Zajac):

Niosące przez rzeki osady, piasek i żwir itp. czyli tzw. rumowisko ma istotne zadanie w systemie hydrologicznym. Przyczyniają się w dużej mierze do wytracania energii rzeki. W przypadku, gdyby rzeka płynęła po czystej skale i nie niosła ze sobą osadów była by znacznie szybsza i energiczniejsza oraz bardzo podatna na opady atmosferyczne. To powodowałoby szybkie przybieranie rzeki w czasie opadów i tworzenie wysokich i niebezpiecznych fal powodziowych. W związku z tym wydobywanie niesionych osadów przez rzeki może zwiększać ryzyko powodziowe.

5. Poinformowanie czy małe zakłady (2-3 osobowe, często spółki rodzinne) muszą podlegać takim samym ostrym regulacją jak duże zakłady wydobywcze? Biurokracja i koszty z zatrudnieniem specjalistów (geologa, geodetę) i opracowanie analiz są zbyt uciążliwe i kosztowne dla małych zakładów, co powoduje zwiększenie ilości nielegalnych zakładów wydobywających bez koncesji. Czy są opracowane rozwiązania pozwalające funkcjonować małym zakładom?

Odpowiedź (udzielił Pan Wojciech Jeziorowski):

Dla zakładów górniczych o powierzchni poniżej 2 hektarów i bez wykonywania robót strzałowych przepisy są uproszczone i nie wymagają między innymi sporządzania planów ruchu. Ilość osób dozoru winna być dostosowana do specyfiki zakładu górniczego, zakresu robót i odpowiednich specjalności tak, aby zapewnione było bezpieczeństwo robót. O tym decyduje przedsiębiorca.

6 Podsumowanie - główne postulaty branży

1. Działanie przeciw problemowi niewłaściwego odtwarzania zasobów i gospodarki złożami - masowe zabudowywanie terenów zawierających złoża. Prawna i rzeczywista ochrona złóż kopalin.
2. Zapobieganie tworzenia zbyt restrykcyjnego i niezrozumiałego prawodawstwa, które w trudnych, kryzysowych sytuacjach musi być korygowane przez spec ustawy.
3. Zagrożeniem dla funkcjonowania branży jest implementacja do Polski rozporządzeń i wytycznych Unii Europejskiej, które są wdrażane w nieudolny sposób. Dokumenty są tłumaczone w sposób dosłowny nie dostosowując ich do warunków krajowych.
4. Edukacja w zakresie zrozumienia prawa związanego z oddziaływaniem na środowisko. Stworzenie listy oddziaływań żwirowni na środowisko.
5. Większa otwartość i współpraca z organami administracji Państwowej w tym Okręgowego Urzędu Górniczego. Pożądana jest współpraca na zasadzie partnerskiej, a nie jedynie kontrolująco-nadzorczej, kontrolować i doradzać.
6. Istotne jest obserwowanie przez polskie organizacje międzynarodowych trendów i ustaleń w prawodawstwie na poziomie Unii Europejskiej , a także monitorowanie tego co się dzieje w Brukseli. Niezbędna jest większa współpraca z euro posłami.