

Tymoteusz Mądry, Associate, Kancelaria Sójka Maciak Mataczyński

Możliwość wykorzystania paliw alternatywnych produkowanych z odpadów

Temat możliwości wykorzystywania w gospodarce paliw alternatywnych produkowanych z odpadów jest obecny w dyskursie publicznym już od kilku lat. Wydaje się, że w ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy coraz bardziej zyskuje na aktualności, co potwierdza również fakt, iż stale rośnie liczba przedsiębiorców zainteresowanych możliwościami stwarzanymi w tym zakresie przez unijne i krajowe prawodawstwo.



fot: freemages.com

■ Paliwa alternatywne dziś i jutro

Na wstępie należy podkreślić, że w obecnym stanie prawnym możliwość wykorzystywania w procesach gospodarczych paliw alternatywnych produkowanych w efekcie procesów odzysku odpadów jest w przeważającej liczbie przypadków dalece utrudniona. Uzyskiwane w ten sposób paliwo alternatywne, po zakończeniu procesu odzysku w dalszym ciągu pozostaje bowiem oznaczone jako odpad o kodzie 19 12 10 odpady palne (paliwo alternatywne).

Taka kwalifikacja prawna otrzymanego paliwa alternatywnego powoduje niemożności pełnego wykorzystania ekonomicznego potencjału uzyskiwanego produktu. Paliwo alternatywne oznaczone jako odpad o kodzie 19 12 10 może być wykorzystywane jedynie przez podmioty legitymujące się odpowiednimi decyzjami administracyjnymi na przeprowadzenie odzysku tego rodzaju odpadów w drodze procesu odzysku R1 (wykorzystanie odpadów głównie jako paliwa lub innego środka wytwarzania energii).

Tymczasem należy wskazać, że produkowane w instalacjach przetwarzania odpadów paliwa alternatywne w wielu przypadkach mogą być z powodzeniem wykorzystywane jako zamiennik tradycyjnych paliw stałych np. w energetyce. Co więcej, z uwagi na przyspieszający rozwój technologiczny procesów odzysku odpadów, uzyskiwane w ich toku paliwa alternatywne coraz częściej posiadają wysokie właściwości jakościowe, zaś ich spalanie nie powoduje znaczących uciążliwości dla środowiska.

Nie sposób pominąć także faktu, że szerokie wykorzystywanie paliw alternatywnych w procesach gospodarczych z całą pewnością idealnie wpisuje się w koncepcje gospodarki o obiegu zamkniętym tj. taki model gospodarki, w którym cykl życia produktu nie jest linearny: wytwórcz-wykorzystaj-wyrzucić, a przybiera on charakter cy-

kliczny tj. wytwórcz-wykorzystaj-odzyskaj-wykorzystaj ponownie. Pracę nad wprowadzeniem zmian legislacyjnych mających ustanowić w państwach Unii Europejskiej właśnie taki model gospodarczy nabierają natomiast coraz większej intensywności.

Szansą na szersze wykorzystanie paliw alternatywnych w procesach gospodarczych jest zatem doprowadzenie do sytuacji, w której nie będą one uznawane za odpad, lecz za pełnowartościowy produkt. Możliwości takie stwarzają już obecnie obowiązujące regulacje prawne, które umożliwiają de facto dwie drogi do osiągnięcia takiego celu. Pierwszą z nich jest doprowadzenie do sytuacji, w której paliwo alternatywne wytworzone w wyniku przeprowadzenia procesu odzysku odpadów utraci status odpadu, drugą zaś doprowadzenie do uznania tego rodzaju paliwa za produkt uboczny. W niniejszym artykule omówimy przesłanki, które muszą zostać spełnione, aby wykorzystać pierwszą z ww. dróg tj. doprowadzić do utraty przez dane paliwo alternatywne statusu odpadu.

■ Podstawa prawna

Podstawę prawną dla możliwości utraty statusu odpadu stanowi przepis art. 6 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. U. UE. L. z 2008 r. Nr 312, str. 3 ze zm., dalej także: „Dyrektywa 2008/98/WE”, „Dyrektywa odpadowa”) oraz przepis art. 14 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 ze zm., dalej także: „Ustawa o odpadach”, „UO”), który stanowi implementację wskazanego przepisu prawa unijnego do polskiego systemu prawnego. Przepisy te ustalają kryteria utraty statusu odpadu, zawierając w swojej treści tożsame kryteria, które muszą zostać spełnione, aby dana substancja czy produkt wytworzony z odpadów, mógł utracić ten status. Kryteria te są następujące:

1. Obowiązek poddania odpadów jed-

nemu z procesów odzysku w tym recyklingu;

2. Powszechne stosowanie danej substancja lub przedmiotu, otrzymanych z odpadów do konkretnych celów;
3. Istnienie rynku takich substancji lub przedmiotów bądź popytu na nie;
4. Spełnienie przez daną substancję lub przedmiot wymagań technicznych dla konkretnych celów oraz wymagań obowiązujących przepisów i norm mających zastosowanie do produktów;
5. Stwierdzenie, że zastosowanie danej substancji lub przedmiotu nie prowadzi do ogólnych niekorzystnych skutków dla środowiska lub zdrowia ludzkiego.

O ile pierwsze z ww. kryteriów nie budzi raczej większych wątpliwości w kontekście omawianej problematyki, o tyle pewne wątpliwości mogą budzić pozostałe cztery kryteria uwzględnione w powyższym wyliczeniu i to właśnie one zostaną dokładniej omówione w dalszej części artykułu. Na potrzeby prowadzonych rozważań ww. kryteria zostaną podzielone na dwie grupy. Wymagania wskazane w pkt 3 i 4 powyższego wyliczenia określane będą mianem „wymagań gospodarczych”, natomiast te wymienione w pkt 4 i 5 nazywane będą „wymaganiami środowiskowymi”.

■ Wymagania gospodarcze

Przechodząc do omówienia wymagań gospodarczych należy po pierwsze podkreślić, że odnoszą się one do możliwości wykorzystania danej substancji czy przedmiotu powstającego z odpadów w normalnym obrocie gospodarczym, nie zaś traktowania go jako odpadu wymagającego specjalnego, regulowanego odpowiednimi przepisami prawa sposobu zagospodarowania.

W dokładnym omówieniu wskazanych kryteriów niezwykle pomocne okazują się także opracowane przez Komisję Europejską wytyczne dot. in-

interpretacji kluczowych pojęć Dyrektywy 2008/98/WE [dalej także: „Wytyczne KE”]. Odnosząc się do wskazanych wyżej wymagań gospodarczych należy podkreślić, że w Wytycznych KE wskazuje się wyraźnie, iż wymagania te są ze sobą ściśle powiązane, a ich spełnieniu przysłużyć może się w szczególności:

1. istnienie trwale ustalonych warunków rynkowych związanych z popytem i podażą (ang. *firmly established market conditions related to supply and demand*) w odniesieniu do danego materiału,
2. obowiązywanie weryfikowalnych cen rynkowych (ang. *verifiable market price*) płaconych za dany materiał,
3. istnienie określonych specyfikacji lub norm w obrocie danym materiałem (ang. *trading specifications or standards*).

W odniesieniu do paliw alternatywnych powstających z odpadów wydaje się, że powyższe kryteria będzie można uznać za spełnione, gdyż tego typu materiały od lat są z powodzeniem wykorzystywane m.in. do opalania pieców klinkierowych w przemyśle cementowym i to nawet pomimo obowiązywania istotnych ograniczeń związanych z traktowaniem ich w przeważającej większości jako odpadu o kodzie 19 12 10. Wydaje się, że dopuszczalne jest zatem stwierdzenie, iż na paliwa alternatywne istnieje stały popyt i to nawet w sytuacji, kiedy stanowią one odpady o kodzie 19 12 10.

Co więcej, w odniesieniu do paliw alternatywnych istnieją również określone specyfikacje i normy handlowe. Zakłady produkujące cement nie są bowiem zainteresowane paliwem alternatywnym o niskiej jakości oraz wyprodukowanym z pewnych rodzajów odpadów, które może negatywnie wpływać na jakość uzyskiwanego klinkieru. Dlatego cementownie muszą ściśle kontrolować skład jakościowy paliw alternatywnych, co wymaga prowadzenia szczegółowej kontroli parametrów każdej partii dostarczanego paliwa.

■ Wymagania środowiskowe

Przechodząc do omówienia „wymagań środowiskowych” należy wskazać, że w sposób ścisły wiążą się one z wpływem na środowisko danej substancji lub produktu, które mają utracić status odpadów.

Analizując pierwsze z „wymagań środowiskowych”, które dotyczy spełnienia przez daną substancję lub przedmiot wymagań technicznych dla konkretnych celów oraz wymagań obowiązujących przepisów i norm mających zastosowanie do produktów, należy wskazać, że w gruncie rzeczy wydaje się ono dość jasne.

Ocena jego spełnienia przez konkretny materiał lub substancję wymaga bowiem po pierwsze oceny, czy dany materiał lub substancja, które powstały w wyniku procesu odzysku odpadów spełniają normy jakościowe odnoszące się do materiałów, które mają zastępować. Po drugie zaś, niezbędną jest także analiza obowiązujących norm technicznych, które regulują zastosowanie materiałów, mających być zastąpione przez pochodzące z odzysku odpadów.

Przenosząc powyższe stwierdzenia na grunt interesującej nas problematyki należy zauważyć, że paliwa alternatywne z odpadów, co do zasady mają zastępować paliwa stałe. Istotne jest, że w odniesieniu do paliw stałych brak jest aktualnie w polskim porządku prawnym jakichkolwiek przepisów określających kryteria jakościowe jakie muszą być spełnione, aby paliwa mogły trafić na rynek.

Przepis art. 3a ust. 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1928 ze zm.) zawiera co prawda delegację do wydania przez ministra właściwego do spraw energii rozporządzenia dotyczącego wymagań jakościowych dla paliw stałych. Od lutego 2017 r. w Ministerstwie Energii trwają, co prawda prace nad projek-

tem niniejszego rozporządzenia jednak do dnia dzisiejszego nie zostało ono wydane.

Drugim z kryteriów środowiskowych jest konieczność wykazania, że zastosowanie danej substancji lub przedmiotu nie doprowadzi do ogólnych niekorzystnych skutków dla środowiska lub zdrowia ludzkiego. Jak wskazuje się w przywoływanych już Wytycznych KE, do oceny spełnienia tego kryterium konieczne jest porównanie wykorzystania danego materiału na mocy przepisów dotyczących produktów z sytuacją, w której byłby on dalej traktowany jako odpad (ang. *comparing the use of the material under the relevant product legislation with the use of the same material under waste legislation*).

Dodatkowo, w Wytycznych KE wskazuje się także, że pomocne w ocenie wypełniania tego kryterium jest ustalenie, czy obowiązujące przepisy dot. danego produktu wystarczająco minimalizują skutki dla środowiska oraz zdrowia człowieka (ang. *Is the product legislation sufficient to adequately minimise the environmental or human health impacts?*) oraz czy zwolnienie danego materiału ze statusu odpadu nie przyczyni się do zwiększenia ryzyka dla zdrowia ludzkiego ani dla środowiska. (ang. *Would releasing the material from the waste regime lead to higher environmental or health risks?*)

Przenosząc te ogólne wytyczne na grunt problematyki paliw alternatywnych produkowanych z odpadów, należy stwierdzić, że niezbędne jest każdorazowe dokonanie oceny, czy wykorzystanie do produkcji energii powstającego w wyniku procesów odzysków paliwa alternatywnego, traktowanego jako produkt nie spowoduje większego obciążenia dla środowiska naturalnego i zdrowia ludzkiego niż bezpośrednio wykorzystanie do produkcji energii odpadów, w sytuacji kiedy paliwo alternatywne jest traktowane jako odpad o kodzie 19 12 10.

W dokonaniu oceny pod kątem tego kryterium pomocna może okazać się analiza standardów emisyjnych ustanowionych mocą Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów (Dz.U. z 2014 r. poz. 1546 ze zm.). Rozporządzenie to określa standardy emisyjne zarówno dla instalacji w których następuje współspalanie odpadów, jak i dla źródeł spalania poszczególnych rodzajów paliw stałych, które mogą być zastąpione przez paliwo alternatywne wytworzone z odpadów. Ocena taka musi być jednak prowadzona indywidualnie dla każdego paliwa produkowanego z odpadów z uwzględnieniem specyficznych cech danego produktu, nie jest zatem możliwa abstrakcyjna, oderwana od konkretnego stanu faktycznego odpowiedź na pytanie, czy każde paliwo alternatywne będzie spełniać ww. kryterium.

■ Wymagania określone przez przepisy UE

W tym miejscu należy wskazać także, że oprócz omówionych w poprzednich punktach „materialnych” wymagań utraty statusu odpadu zawartych zarówno w Dyrektywie odpadowej jak i Ustawie o odpadach, ta ostatnia zawiera także na gruncie polskiego porządku prawnego dodatkowy wymóg określony w przepisie art. 14 ust. 1 pkt 2 UO. Zgodnie z tym przepisem, aby dany materiał lub substancja mógł utracić status odpadu musi spełniać wymagania określone przez przepisy Unii Europejskiej. Podkreślić należy, że w przepisie tym chodzi o spełnianie przez dany przedmiot lub substancję wymagań określonych w wydanych, na podstawie art. 6 ust. 2 Dyrektywy odpadowej, przepisach uszczegóławiających kryteria utraty statusu. Do dnia dzisiejszego wydane zostały następujące techniczne

przepisy uszczegółowiające w tym zakresie:

1. Rozporządzenie Rady nr 333/2011/WE z 31 marca 2011 r. ustanawiające kryteria określające, kiedy pewne rodzaje złomu przestają być odpadami, na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE;
2. Rozporządzenie Komisji nr 1179/2012/WE z 10 grudnia 2012 r. ustanawiające kryteria określające, kiedy stłuczka szklana przestaje być odpadem, na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE;
3. Rozporządzenie Komisji nr 715/2013/WE z 25 lipca 2013 r. ustanawiające kryteria określające, kiedy złom miedzi przestaje być odpadem, na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE.

Jak wynika z powyższego wyliczenia w prawodawstwie unijnym nie obowiązują zatem przepisy szczegółowo regulujące parametry jakie spełniać mają paliwa alternatywne produkowane z odpadów, aby mogły utracić status odpadu. W ubiegłych latach rozpoczęte zostały co prawda prace nad dokumentami dot. możliwości utraty statusu odpadów przez paliwa wyprodukowane z różnych rodzajów odpadów. Pomimo powstania dokumentów roboczych dotyczących tej problematyki, prace w tym zakresie nie zostały jednak zakończone.

W takim przypadku zaś, zgodnie z art. 6 ust. 4 Dyrektywy odpadowej każde państwo członkowskie może decydować odrębnie w każdym przypadku, czy dany odpad przestał być odpadem, z uwzględnieniem odpowiedniego orzecznictwa. Przepis ten budzi jednak istotne wątpliwości co do trybu postępowania organów państwa członkowskiego w takich sytuacjach, jest to jednak dość skomplikowana kwestia, wymagająca przeprowadzenia odrębnych rozważań, na które ramy niniejszego opracowania niestety nie pozwalają.

■ Podsumowanie

Podsumowując przeprowadzone rozważania, należy stwierdzić, że na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów prawa zarówno polskiego jak i unijnego utrata statusu odpadu przez paliwa alternatywne wytwarzane w wyniku procesów odzysku odpadów jest kwestią dość skomplikowaną. W każdym indywidualnym przypadku niezbędne jest bowiem dokonanie oceny dopuszczalności takiego postępowania, co wymaga przeprowadzenia testów spełniania przez konkretny produkt wszystkich wymogów zawartych w dyrektywie odpadowej i ustawie o odpadach. Ocena części z nich, zwłaszcza tzw. „wymagań środowiskowych”, z racji braku regulacji prawnych dotyczących kryteriów jakościowych paliw stałych może okazać się problematyczna. Dodatkowo wątpliwości budzi również sama procedura, w jakiej powinna następować utrata statusu odpadu przez konkretną substancję, która ma być wykorzystywana jako paliwo alternatywne. Pomimo tych, dość licznych wątpliwości, możliwość utraty statusu odpadu budzi coraz większe zainteresowanie wśród przedsiębiorców zajmujących się odzyskiem odpadów i biorąc pod uwagę postępującą pracę nad wprowadzeniem idei gospodarki o obiegu zamkniętym wydaje się, że zainteresowanie to będzie tylko rosnąć. Niewątpliwie bowiem omawiana procedura idealnie wpisuje się w założenia tej idei, a dodatkowo może przynieść wymierne korzyści ekonomiczne umożliwiając wykorzystanie wytwarzanego paliwa alternatywnego na dużo większą skalę.

□

Przypisy:

1) W angielskiej wersji językowej dokument dostępny jest pod adresem: http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf

2) Zob. E. den Boer, „Kryteria utraty statusu odpadów”, [w:] „Zeszyt Specjalny” dodatek do: „Przegląd Komunalny” nr 2/2014., s. 32.