

dr Jędrzej Bujny, Tymoteusz Mądry, Sójka Maciak Mataczyński Adwokaci sp. k. |

Utrata statusu odpadu przez paliwa alternatywne z odpadów

Kwestie utraty statusu odpadów reguluje ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. Ko odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 ze zm.). W stosunku do paliw alternatywnych wytwarzanych z odpadów pojawia się jednak na gruncie tego zagadnienia szereg wątpliwości, które wymagają precyzyjnego wyjaśnienia.

Produkcja paliw alternatywnych z odpadów, a co za tym idzie kwestia utraty przez takie paliwa statusu odpadu, jest przedmiotem zainteresowania zarówno branży odpadowej, jak i energetycznej już od co najmniej kilku lat. Aktualnie jednak problematyka ta nabiera szczególnego znaczenia. Należy bowiem zauważyć, iż od dnia 1 stycznia 2016 r., weszły w życie przepisy Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach (Dz. U. z 2015 r. poz. 1277), które wprowadzają zakaz składowania określonych rodzajów odpadów (w tym wszystkich odpadów komunalnych) o kaloryczności powyżej 6 MJ/kg. Wejście w życie tej regulacji powoduje, iż liczna grupa instalacji służących do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, obsługująca rynek odpadów komunalnych, zainteresowana jest „produkowaniem” paliw alternatywnych z przetwarzanych odpadów, ponieważ składowanie pozostałości z procesu ich przetwarzania nie jest już dopuszczalne.



Fot. NE

■ Obowiązek poddania odpadu procesowi odzysku

Jak zostało zaznaczone na wstępie, kwestie utraty statusu odpadu w polskim porządku prawnym regulują przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 ze zm.) [dalej także: UO]. Podstawowym przepisem, który znajduje tutaj zastosowanie jest art. 14 UO. Przepis ten zawiera w swojej treści szereg kryteriów, których spełnienie jest konieczne, aby dany „produkt” uzyskany w wyniku procesów przetwarzania, utracił status odpadu. Po pierwsze zauważyć należy, iż art. 14 ust. 1 UO *expressis verbis* wskazuje, że utracić status odpadu może jedynie odpad, który został poddany procesowi odzysku, w tym recyklingowi. Nie wystarczy zatem poddanie odpadów jakimukolwiek przetwarzaniu, bowiem pojęcie odzysku na gruncie ustawy o odpadach jest po-

jęciem węższym niż pojęcie przetwarzania.

Zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 3 ust. 1 pkt 21 UO, przez przetwarzanie należy bowiem rozumieć procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie. Przetwarzaniem odpadów na gruncie ustawy może być zatem nie tylko odzysk, ale również ich unieszkodliwianie oraz przygotowanie do któregośkolwiek z tych dwóch procesów.

Przez „odzysk” ustawa o odpadach rozumie natomiast wszystkie procesy, których głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym wypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji lub w wyniku których - odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce (art. 3 ust. 1 pkt 14 UO). W definicji „odzysku” na pierwszy plan wysuwa się zatem możliwość ponownego wykorzy-

stania „produktu” powstałego w wyniku tego procesu, dzięki czemu zaoszczędzone zostaną zasoby normalnie wykorzystywane w danym działaniu. Można powiedzieć, że paliwa alternatywne idealnie wpisują się w ww. schemat, z powodzeniem mogą bowiem zastępować zasoby naturalne „na co dzień” używane do wytwarzania energii.

■ Szczegółowe wymagania

Wymóg przetworzenia danego odpadu w procesie odzysku nie jest jednak jedynym wymogiem, jaki musi on spełnić, aby mógł utracić status odpadu. Przepis art. 14 ust. 1 UO wskazuje bowiem, że w tym celu konieczne jest także spełnienie przez ów odpad warunków określonych w pkt 1 oraz pkt 2 niniejszego przepisu. W art. 14 ust. 1 pkt 1 lit. a-d UO wymienione zostały kryteria „materiałne”, jakie musi spełniać dany „produkt” uzyskany w wyniku procesu odzysku, aby mógł utracić status odpadu. Kryteria te są następujące:

- przedmiot lub substancja są powszechnie stosowane do konkretnych celów,
- istnieje rynek takich przedmiotów lub substancji lub popyt na nie,
- dany przedmiot lub substancja spełniają wymagania techniczne dla zastosowania do konkretnych celów oraz wymagania określone w przepisach i w normach mających zastosowanie do produktu,
- zastosowanie przedmiotu lub substancji nie prowadzi do negatywnych skutków dla życia, zdrowia ludzi lub środowiska.

Co istotne, przepis art. 14 ust. 1 pkt 1 UO wprost wskazuje, iż aby możliwa była utrata statusu odpadu wszystkie ww. wymagania muszą być spełnione łącznie. Powyższe kryteria zostały wprost zaczerpnięte z Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy, która została implementowana do polskiego porządku



prawnego mocą ustawy o odpadach. Takie dosłowne powielenie wymogów wskazanych w dyrektywie przez polskiego ustawodawcę powoduje, iż przy ich omawianiu niezwykle pomocne okazują się opracowane przez Komisję Europejską Wytyczne dotyczące interpretacji kluczowych przepisów dyrektywy 2008/98/WE [dalej także: Wytyczne KE]¹.

W pkt 2 omawianego przepisu wskazane zostało natomiast, iż aby dany „produkt” mógł utracić status odpadu konieczne jest, aby ponad to, wyplenił wymagania określone przez przepisy Unii Europejskiej. Wskazać należy, że zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy 2008/98/WE, konieczne jest ustanowienie takich szczegółowych wymagań co najmniej w odniesieniu do kruszyw, papieru, szkła, metalu, opon i tekstyliów. Na dzień dzisiejszy wydane zostały następujące rozporządzenia w tym zakresie:

- 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,
- 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,
- 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.

W odniesieniu do paliw alternatywnych, takie szczegółowe rozporządzenie nie zostało do tej pory opracowane. Toczyły się jedynie, prace nad dokumentami dot. możliwości utraty statusu odpadów przez paliwa wyprodukowane z różnych rodzajów

odpadów. Powstał nawet dokument roboczy w tym zakresie, nie został jednak opracowany raport końcowy dotyczący tej problematyki, a badania w tej dziedzinie - z uwagi na złożoność problemu - mogą potrwać jeszcze wiele lat.²

”

**Przez „odzysk”
ustawa o odpadach
rozumie natomiast
wszystkie procesy,
których głównym
wynikiem jest to,
aby odpady służyły
użytecznemu
zastosowaniu przez
zastąpienie innych
materiałów, które
w przeciwnym
przypadku zostałyby
użyte do spełnienia
danej funkcji lub
w wyniku których
- odpady są
przygotowywane
do spełnienia takiej
funkcji w danym
zakładzie lub ogólnie
w gospodarce (...)**

■ „Wymagania gospodarcze” i „wymagania środowiskowe”

Rozpoczynając omawianie ww. kryteriów wskazać należy, iż zasadniczo można je podzielić na dwie kategorie. Wymagania wskazane w lit. a-b powyższego przepisu określić wypada mianem „wymagań gospodarczych”, natomiast te ustalone mocą lit. c-d nazwać można „wymaganiami środowiskowymi”.

W dokładnym omówieniu powyższych kryteriów pomocne okazują się wytyczne opracowane przez Komisję

Europejską w odniesieniu do dyrektywy 2008/98/WE. Odnośnie wymagań gospodarczych wskazuje się w nich, iż są one ze sobą ściśle powiązane, a ich spełnieniu przysłużyć może się w szczególności istnienie trwale ustalonych warunków rynkowych związanych z popytem i podażą odniesieniu do danego materiału, obowiązywanie weryfikowalnych cen rynkowych płaconych za dany materiał, bądź też istnienie określonych specyfikacji lub norm w obrocie danym materiałem.³

Wydaje się, iż w odniesieniu od paliw produkowanych z odpadów wymagania te można uznać za spełnione. Paliwa alternatywne są bowiem z powodzeniem wykorzystywane m.in. w przemyśle cementowym, istnieje zatem na nie określony rynek i dotyczą ich specyficzne warunki handlowe.

Odnosząc się natomiast do wymagań środowiskowych, wskazać należy, iż o ile kryterium określone w art. 14 ust.1 pkt 1 lit. c UO jest dość łatwe do interpretacji, o tyle trudności sprawia kryterium wskazane w lit. d tego przepisu.

Ocena, czy spełnione jest w przypadku danego paliwa alternatywnego kryterium określone w art. 14 ust.1 pkt 1 lit. c UO wymaga dokonania oceny tego, czy spalanie tego paliwa nie powoduje przekroczenia standardów emisyjnych dla spalania paliw określonych przez 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. W przypadku pozytywnego wyniku takiej oceny, kryterium to można uznać za spełnione.

Nieco bardziej skomplikowana sytuacja ma miejsce w przypadku oceny spełnienia przez dany „produkt” wymagania wskazanego w lit. d omawianego przepisu. W tym bowiem przypadku należy ustalić, czy utrata statusu odpadu przez dany przedmiot lub substancje nie powoduje negatywnego wpływu dla środowiska. W przywoły-

wanych już kilkakrotnie Wytycznych KE wskazuje się, że do oceny spełniania tego kryterium konieczne jest porównanie wykorzystania danego materiału na mocy przepisów dotyczących produktów z sytuacją, w której byłby on dalej traktowany jako odpad. Dodatkowo w Wytycznych KE wskazuje się także, że pomocne w ocenie wypełniania tego kryterium jest także ustalenie, czy obowiązujące przepisy dot. danego produktu wystarczająco minimalizują skutki dla środowiska, zdrowia człowieka oraz czy zwolnienie danego materiału ze statusu odpadu nie przyczyni się do zwiększenia ryzyka dla zdrowia ludzkiego ani dla środowiska.⁴

Odnosząc te ogólne wytyczne do paliw alternatywnych produkowanych z odpadów, należy wskazać, że ocena czy dane paliwo alternatywne spełnia kryterium określone w art. 14 ust.1 pkt 1 lit. d UO wymaga oceny tego, czy jego wytworzenie oraz następnie spalanie nie spowoduje większego obciążenia dla środowiska naturalnego niż spalanie odpadów, z których takie paliwo zostało wytworzone. Ważne jest, aby pamiętać, że w przypadku dokonywania tej oceny konieczne będzie zarówno zastosowanie norm dot. współspalania odpadów (w odniesieniu do odpadów, z których powstaje dane paliwo), jak i spalania paliw (w odniesieniu do już gotowego produktu).

■ Procedura utraty statusu odpadu

Po omówieniu kryteriów jakie musi spełniać dany materiał, aby mógł utracić status odpadu należy pochylić się nad procedurą w jakiej do takiego „przekształcenia” dochodzi.

Na wstępie rozważań w tym punk-

cie należy raz jeszcze zauważyć, że omówione kryteria utraty statusu odpadu charakteryzują się dużym stopniem ogólności. W związku z tym przepis art. 6 ust. 2 Dyrektywy 2008/98/WE nakłada obowiązek wydania rozporządzeń uszczegóławiających w odniesieniu do określonych rodzajów odpadów. Jak już zostało wskazane do tej pory zostały wydane jedynie trzy takie rozporządzenia.

W przypadku zdecydowanej większości rodzajów odpadów, zastosowanie znajduje zatem regulacja art. 6 ust. 4 Dyrektywy 2008/98/WE. Zgod-

”

Produkcja paliw alternatywnych z odpadów, a co za tym idzie kwestia utraty przez takie paliwa statusu odpadu, jest przedmiotem zainteresowania zarówno branży odpadowej, jak i energetycznej już od co najmniej kilku lat

nie z tym przepisem, gdy nie ustalono szczegółowych kryteriów na szczeblu unijnym, każde państwo członkowskie może decydować odrębnie w każdym przypadku, czy dany odpad przestał być odpadem, z uwzględnieniem odnośnego orzecznictwa.

Takie ukształtowanie niniejszego przepisu oznacza, że szczegółowych kryteriów nie można ustanowić w drodze aktu generalnego na szczeblu krajowym, tj. w przypadku Polski w drodze ustawy lub rozporządzenia,

a możliwość utraty statusu odpadu musi być każdorazowo oceniana indywidualnie.⁵

Jako, że ustawa o odpadach nie przewiduje żadnej specjalnej procedury, w której następuje utrata statusu odpadu, kryteria takie powinny być zatem ustalane każdorazowo w decyzjach administracyjnych, zezwalających na dokonanie odzysku, takich jak np. pozwolenie zintegrowane lub pozwolenie na przetwarzanie odpadów.

■ Wnioski

Podsumowując podjęte rozważania, należy przede wszystkim wskazać, że utrata statusu odpadu przez paliwa alternatywne na gruncie ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach jest w pełni możliwa. Wymaga jednak, aby dane paliwo, uzyskane w wyniku procesu odzysku odpadów, każdorazowo spełniało wymagania określone w przepisie art. 14 UO. W praktyce szczególnie istotne będzie dochowanie przez takie paliwo wymagań emisyjnych określonych w Rozporządzeniu 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.

Dodatkowo należy podkreślić, że kryteria określone w ustawie powinny zostać każdorazowo indywidualnie uszczegółowione w decyzji administracyjnej dot. danej instalacji przetwarzającej odpady np. pozwoleniu zintegrowanym, czy też pozwoleniu na przetwarzanie odpadów.

□

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

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

3) Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, s. 23 (tłumaczenie własne).

4) Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, s. 23-24 (tłumaczenie własne).

5) Jan Jerzmański.: Ustawa z 14 grudnia 2012 r. – nowe zasady gospodarowania odpadami. [w.] „Przegląd Komunalny” nr 2/2013, dodatek: „Zeszyty Komunalne”.