

Tomasz Zaremba, aplikant radcowski, Kancelaria Adwokatów i Radców Prawnych Dziedzic Kowalski Kornasiewicz i Partnerzy

Obowiązki wytwórcy energii z odpadów komunalnych w świetle ustawy Prawo Ochrony Środowiska

Wytwarzanie energii z odpadów komunalnych jest działalnością podlegającą rygorystycznym wymogom przewidzianym przez przepisy ustawy z dnia 27.04.2001 r. - Prawo ochrony środowiska (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, ze zm.), znowelizowanej w wyniku transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2010/75/UE z dnia 24.11.2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (Dz. U. UE z 2010 r., Nr 334, poz. 17). Niniejsze opracowanie przedstawia te wymogi.

■ Pojęcie spalarni odpadów

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt. 26 ustawy z dnia 14.12.2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21, ze zm.), w dalszej treści: „u. o od.”, spalarnią odpadów jest zakład lub jego część przeznaczona do termicznego przekształcania odpadów z odzyskiem lub bez odzysku wytwarzanej energii cieplnej, obejmujące instalacje i urządzenia służące lub związane z:

- prowadzeniem procesu termicznego przekształcania odpadów wraz z oczyszczaniem gazów odlotowych i wprowadzaniem ich do powietrza,
- kontrolą, sterowaniem i monitorowaniem procesów,
- przyjmowaniem, wstępnym przetwarzaniem i magazynowaniem odpadów dostarczonych do termicznego przekształcania,
- magazynowaniem i przetwarzaniem substancji otrzymanych w wyniku spalania i oczyszczania gazów odlotowych.

Spalarnia odpadów stanowi instalację w rozumieniu ustawy z dnia 27.04.2001 r. - Prawo ochrony środowiska (t. j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, ze zm.), w dalszej treści: „p. o. ś”. Wy-

móg stacjonarności wymieniony w art. 3 pkt. 6 p. o. ś. należy interpretować w ten sposób, że urządzenia służące do spalania odpadów muszą pozostawać w jednym miejscu w czasie ich eksploatacji. Kwestii posiadania cechy stacjonarności nie rozstrzyga zatem tylko trwałe połączenie instalacji z gruntem.

■ Pozwolenie emisyjne

Każdy podmiot korzystający ze środowiska, który rozpoczyna eksploatację danej instalacji, musi przed rozpoczęciem tej działalności uzyskać wymagane pozwolenie na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii.

Przepis art. 181 ust. 1 p. o. ś. wprowadza dwa rodzaje pozwoleń emisyjnych: tzw. pozwolenia sektorowe (na emisję określonych rodzajów substancji) oraz pozwolenia zintegrowane. Charakterystycznym atrybutem pozwolenia zintegrowanego jest objęcie jednym aktem administracyjnym wszystkich emisji kierowanych do środowiska. Obejmuje ono całość oddziaływań na środowisko i czyni zbędnym uzyskanie pozwoleń sektorowych.

Art. 201 ust. 1 p. o. ś. nakłada obowiązek posiadania pozwolenia zintegro-

wanego w przypadku instalacji najpoważniej oddziaływujących na środowisko, tj. mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości. Stopień oddziaływania nie jest w tym przypadku ustalany indywidualnie, ale został określony w drodze aktu powszechnie obowiązującego. W odniesieniu do konkretnej instalacji ma zatem znaczenie, czy posiada ona parametry wymienione w rozporządzeniu wykonawczym. Dla podmiotów prowadzących wymienioną w nim działalność nie istnieje możliwość uzyskania aktu administracyjnego, który mógłby zastąpić pozwolenie zintegrowane. W świetle obecnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27.08.2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1169), wytwórca energii z odpadów komunalnych musi uzyskać pozwolenie zintegrowane zawsze, gdy spełniony zostanie jeden z poniższych warunków:

- spalarnia dysponuje nominalną mocą nie mniejszą niż 50 MW (ust. 1 pkt. 1 załącznika do rozporządzenia),
 - spalarnia posiada zdolność przetwarzania odpadów na poziomie ponad 3 tony na godzinę (ust. 5 pkt. 2 lit. b załącznika do rozporządzenia).
- Prowadzenie działalności bez wy-

maganego pozwolenia zintegrowanego powoduje daleko idące konsekwencje. Zgodnie z art. 365 p. o. ś. wojewódzki inspektor ochrony środowiska wstrzyma, w drodze decyzji, użytkowanie spalarni odpadów komunalnych jeżeli będzie ona eksploatowana bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego. Postępowanie wyjaśniające organu ograniczy się zatem w tym przypadku do ustalenia, czy podmiot użytkujący spalarnię odpadów posiada pozwolenie zintegrowane, czy też nie. Ustawodawca jednoznacznie wskazuje, że w tym postępowaniu organ nie posiada żadnej swobody przy podejmowaniu decyzji kończącej postępowanie. Ponadto organ administracji jest wówczas zobligowany do nałożenia w drodze deklaratoryjnej decyzji podwyższonej opłaty za korzystanie ze środowiska (art. 276 ust. 1 p. o. ś.).

■ Charakter prawny konkluzji BAT

Z transpozycją dyrektywy nr 2010/75/UE wiąże się wprowadzenie do polskiego systemu prawnego pojęcia konkluzji BAT (z ang. best available techniques). W konkluzjach BAT są formułowane wnioski dotyczące najlepszych dostępnych technik, ich opisu, informacji służącej ocenie ich przydatności, poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami, powiązanego monitoringu, powiązanych poziomów zużycia oraz (w stosownych przypadkach) odpowiednich środków remediacji terenu.

Konkluzje BAT mają charakter wiążący. Na podstawie art. 13 ust. 5 w zw. z art. 75 ust. 2 dyrektywy nr 2010/75/UE

są przyjmowane w postaci decyzji Komisji Europejskiej, w trybie tzw. procedury sprawdzającej, o której mowa w art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16.02.2011 r. (Dz. U. UE z 2011 r., Nr 55, poz. 13).

Mając na uwadze treść art. 202 ust. 2 p. o. ś., wytwórcy energii z odpadów komunalnych będą obowiązani do spełniania wymogów wynikających z konkluzji BAT (po jej opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym UE), w przypadku gdy instalacja wymagać będzie uzyskania pozwolenia zintegrowanego. Wraz z publikacją konkluzji BAT, wytwórcy energii z odpadów komunalnych mogą zostać zobligowani do udziału w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie zmiany pozwolenia w trybie określonym w znowelizowanym art. 215 p. o. ś. (rys. 1).

Nowością wprowadzoną w wyniku transpozycji art. 15 ust. 4 dyrektywy 2010/75/UE jest rozwiązanie umożliwiające odstępstwa od granicznych wielkości emisyjnych, jeżeli w ocenie organu właściwego do wydania pozwolenia ich osiągnięcie prowadziłoby do nieproporcjonalnie wysokich kosztów w stosunku do korzyści dla środowiska oraz pod warunkiem, że nie zostaną przekroczone standardy emisyjne, o ile mają one zastosowanie (art. 204 ust. 2 p. o. ś.).

Nie oznacza to jednak, że ustawodawca nie wprowadził w p. o. ś. obowiązku spełnienia już na etapie pozwolenia zintegrowanego wymagań BAT. Wynika to jednoznacznie z dyspozycji art. 204 w związku z art. 186 pkt. 1 p. o. ś., jak i jest to zgodne z posiadającą charakter zasady ogólnej zasadą prewencji wyrażoną w art. 6 ust. 1 p. o. ś. oraz

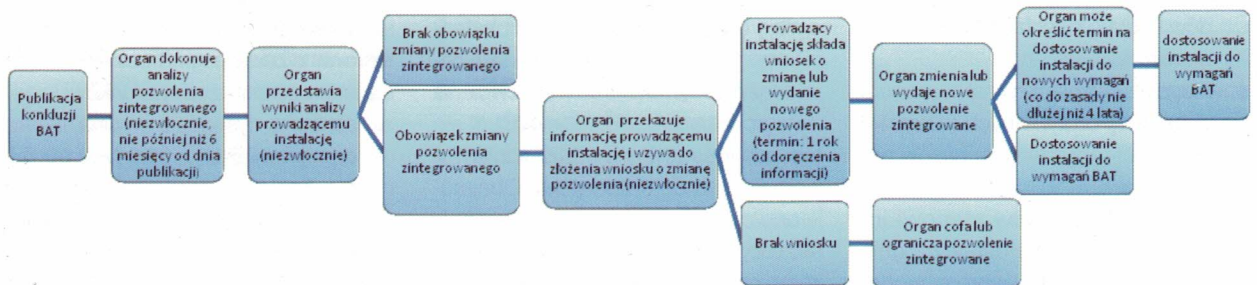
z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (tak: NSA w wyroku z dnia 2.07.2013 r., sygn. II OSK 577/12).

■ Przestrzeganie nowych norm emisji

Na uwagę zasługuje eksponowany przez ustawodawcę wspólnotowego obowiązek dotrzymywania standardów emisyjnych. W wyniku realizacji postanowień dyrektywy 2010/75/UE, wytwórca energii z odpadów komunalnych musi liczyć się z faktem, że spalanie odpadów należy do działalności podlegającej bardzo rygorystycznym wymogom dotyczącym emisji zanieczyszczeń do atmosfery.

W przypadku spalarni odpadów komunalnych dopuszczalne wielkości emisji do powietrza określone są w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 4.11.2014 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). Obowiązek przestrzegania ścisłych norm emisji dotyczy następujących substancji: pył, substancje organiczne w postaci gazów i par wyrażone jako całkowity węgiel organiczny, chlorowodór, fluorowodór, dwutlenek siarki, tlenki azotu, niektóre metale ciężkie i ich związki, dioksyny i furany (tab. 1).

Szczegółowe warunki korzystania ze środowiska określa pozwolenie zintegrowane. Nie oznacza to jednak, że wytwórcy energii z odpadów komunalnych nie są obowiązani do stosowania nowych (zwiększonych) standardów emi-



Rys. 1. Zmiana pozwolenia zintegrowanego po publikacji konkluzji BAT w trybie art. 215 p. o. ś., Źródło: opracowanie własne na podstawie Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, ze zm.

Tab. 1. Standardy emisyjne dla instalacji i urządzeń spalania odpadów
Źródło: opracowanie własne na podstawie Dz. U. z 2014 r., poz. 1546

Nazwa substancji	Standardy emisyjne w mg/m ³ (dla dioksyn i furanów w ng/m ³) przy zawartości 11% tlenu w gazach odlotowych		
	średnie dobowe	średnie trzydziestominutowe (100%/97%)	
pył	10	30	10
substancje organiczne w postaci gazów i par wyrażone jako całkowity węgiel organiczny	10	20	10
chlorowodór	10	60	10
fluorowodór	1	4	2
dwutlenek siarki	50	200	50
tlenek węgla	50	100	150
tlenki azotu (dla istniejących instalacji i urządzeń o zdolności przetwarzania do 6 Mg odpadów spalanych/godzinę)	200	400	200
tlenki azotu (dla istniejących instalacji i urządzeń o zdolności przetwarzania do 6 Mg odpadów spalanych/godzinę)	400	-	-
metale ciężkie i ich związki wyrażone jako metal	średnie z próby o czasie trwania od 30 minut do 8 godzin		
kadm + tal	0,05		
rtęć	0,05		
antymon + arsen + ołów + chrom + kobalt + miedź + mangan + nikiel + wanad	0,5		
dioksyny i furany	średnie z próby o czasie trwania od 6 do 8 godzin		

syjnych tak długo, aż pozwolenie pozostaje w obrocie prawnym.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zmiana pozwolenia zintegrowanego jawi się w tym przypadku jako dopuszczalna na gruncie art. 155 k. p. a., za zgodą strony i bez przeprowadzenia postępowania z udziałem społeczeństwa (argument z art. 218 p. o. ś.).

W razie braku stosownego wniosku, organ administracji dysponuje instrumentem umożliwiającym zainicjowanie postępowania administracyjnego z urzędu w celu cofnięcia lub zmiany pozwolenia, jeżeli:

- eksploatacja instalacji jest prowadzona z naruszeniem warunków pozwolenia, innych przepisów ustawy lub ustawy o odpadach (art. 195 ust. 1 pkt. 1 p. o. ś.),
- przepisy dotyczące ochrony środowiska zmieniły się w stopniu uniemożliwiającym emisję lub korzystanie ze środowiska na warunkach określonych w pozwoleniu (art. 195 ust. 1 pkt. 2 p. o. ś.),

Tryb z art. 195 ust. 1 pkt. 1 p. o. ś. ma charakter sankcyjny (znajduje zastosowanie tylko w przypadku negatywnej

oceny postępowania podmiotu prowadzącego instalację). Z kolei art. 195 ust. 1 pkt. 2 p. o. ś. jest wyrazem nadrzędności interesu społecznego nad interesem indywidualnym (uzyskanie zgodności pozwolenia z nowym stanem prawnym). Wadą rozwiązania przewidzianego w art. 195 ust. 1 pkt. 2 jest brak ustawowego określenia organowi terminu, w którym może on zastosować ten instrument (może cofnąć lub zmienić ostateczny akt administracyjny w każdym czasie).

■ Nowe rozporządzenie w sprawie wymagań dotyczących procesu termicznego

Wytwarzanie energii z odpadów komunalnych musi spełniać określone normy techniczne. Zgodnie z brzmieniem nowego rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 21.01.2016 r. w sprawie wymagań dotyczących prowadzenia procesu termicznego przekształcania odpadów oraz sposobów postępowania z odpadami powstałymi w wyniku tego procesu (Dz. U. z 2016 r., poz. 108), na podmiocie zarządzającym spalarnią od-

padów spoczywają obowiązki związane z utrzymaniem temperatury gazów powstających w trakcie spalania, przez co najmniej 2 sekundy, na poziomie nie niższym niż:

- 1100°C - dla odpadów niebezpiecznych zawierających powyżej 1% związków chlorowcoorganicznych,
- 850°C - dla pozostałych odpadów.

■ Przeglądy ekologiczne

Nie można również wykluczyć sytuacji, w której wytwórca energii z odpadów komunalnych, pomimo zachowania wszelkich norm i obowiązków dotyczących instalacji, może dopuścić się negatywnego oddziaływania na środowisko. W razie stwierdzenia tego rodzaju okoliczności, właściwy organ ochrony środowiska może w drodze decyzji zobowiązać prowadzący instalację podmiot korzystający ze środowiska do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego (art. 237 p. o. ś.).

Nałożenie obowiązku sporządzenia przeglądu ekologicznego i przedłożenia go organowi ma zawsze charakter decyzji uznaniowej, dlatego też organ obowiązany jest do dokonania wszechstronnej analizy okoliczności sprawy. Przegląd ekologiczny jest bowiem opinią o charakterze specjalistycznym i generuje dla prowadzącego instalację wysokie koszty jego sporządzenia.

■ Wnioski

Dyrektywa 2010/75/UE eksponuje pozycję konkluzji BAT w systemie ochrony środowiska przed zanieczyszczeniami przemysłowymi. Od momentu publikacji w Dzienniku Urzędowym UE, konkluzja BAT będzie stanowić podstawę wydawanych pozwoleń zintegrowanych dla obiektów energetycznego spalania. Wobec powyższego, wytwórcy energii z odpadów komunalnych zostaną w przeciągu najbliższych kilku lat obowiązani do zapewnienia najbardziej efektywnego i zaawansowanego sposobu prowadzenia działalności.

□