UZASADNIENIE

Projekt rozporządzenia w sprawie określenia szczegółowych warunków utraty statusu odpadów dla odpadów powstających w procesie energetycznego spalania paliw stanowi realizację delegacji ustawowej dla ministra właściwego do spraw klimatu, o której mowa w art. 14 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2021 r. poz. 779 z późn. zm., zwana dalej: „ustawą o odpadach”). Z treści wskazanej powyżej delegacji wynika, że rozporządzenie to może zostać wydane „w porozumieniu” z innymi ministrami, w tym m.in. z ministrem właściwym do spraw energii. Z uwagi na fakt, iż projekt rozporządzenia dotyczy odpadów pochodzących z sektora energetycznego, a w aktualnym stanie prawnym, w zakresie spraw związanych z energią, właściwym jest Minister Klimatu i Środowiska[[1]](#footnote-1), nie zachodzi potrzeba wydawania rozporządzenia z innymi wskazanymi w delegacji ustawowej ministrami.

Celem projektowanego rozporządzenia (zwanego dalej: „projektem”) jest określenie szczegółowych warunków utraty statusu odpadów dla odpadów powstających w procesie energetycznego spalania paliw. Warunki określone w projekcie mają na celu ujednolicenie procedury utraty statusu odpadów istniejącej już w praktyce biznesowej na podstawie ogólnych warunków statusu odpadów (art. 14 ust. 1 ustawy o odpadach), w zakresie odnoszącym się do odpadów powstających w procesie energetycznego spalania paliw.

Sektor energetyczny produkuje rocznie ok. 14 040 tys. Mg odpadów, co stanowi ok. 20% wolumenu wszystkich wytworzonych odpadów w kraju w skali roku. Część odpadów powstających w procesie energetycznego paliw poddana jest odzyskowi, jednak większość tj. 7 552 tys. Mg trafia na składowiska. Łączna ilość odpadów zdeponowanych na składowiskach wynosi ok. 325 477 tys. Mg, przy czym część z nich jest już niedostępna, z uwagi na przeprowadzone rekultywacje[[2]](#footnote-2).

Podstawowym problemem, jaki rozwiązuje projekt jest obecny brak jednolitych standardów odnoszących się do procedury utraty statusu odpadów dla odpadów powstałych w procesie energetycznego spalania paliw.

W obecnym porządku prawnym dotychczas brak jest określenia szczegółowych warunków dla przeprowadzenia procedury utraty statusu odpadów dla odpadów powstających z energetycznego spalania paliw. Choć fakt ten nie powoduje braku możliwości jej przeprowadzenia, to jednak w chwili obecnej nie jest to powszechną praktyką. Brak w obecnym stanie prawnym jednoznacznego i jednolitego podejścia w tym zakresie i rzadkie stosowanie tej procedury przez mniejsze podmioty z sektora energetycznego, powoduje zaburzenie hierarchii postępowania z odpadami, ponieważ skutkuje tym, że wartościowe substancje nie trafiają do wykorzystania gospodarczego, lecz są deponowane na składowiskach.

W obecnym stanie prawnym odpady powstające w procesie energetycznego spalania paliw, zgodnie z art. 10 ustawy o odpadach, mogą zostać uznane za produkt uboczny lub w myśl art. 14 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, mogą uzyskać status produktu lub substancji po spełnieniu szczegółowych warunków dotyczących utraty statusu odpadów.

Cześć podmiotów z sektora energetycznego uzyskuje decyzje administracyjne marszałka województwa o uznaniu za produkt uboczny popiołów, żużli i gipsów powstałych w procesie energetycznego spalania paliw. Dotyczy to zazwyczaj większych przedsiębiorstw energetycznych, które obrót ubocznymi produktami powierzyły podmiotom współpracującym. Mniejsze podmioty z sektora energetycznego do tej pory nie ubiegały się o uzyskanie statusu ubocznych produktów, ani uznania utraty statusu odpadów dla materiałów powstających w procesach energetycznego spalania paliw. Aktualnie jedynym kierunkiem zagospodarowania tych materiałów jest składowanie. Jako czynniki zniechęcające do ubiegania się o uzyskanie statusu ubocznego produktu przez mniejsze podmioty z sektora energetycznego zaliczyć można: brak możliwości technicznych spełnienia wymogów zawartych w art. 10-13 ustawy o odpadach; zbyt skomplikowane procedury; brak zaplecza umożliwiającego przeprowadzenie procedury i późniejszą dystrybucję produktów; problem ze znalezieniem stałych odbiorców produktów ubocznych, którzy na podstawie zwartych umów na bieżąco odbierają uboczne produkty, co gwarantuje spełnienie warunku dalszego wykorzystywania przedmiotu lub substancji. Mając na uwadze, że przedsiębiorstwa ciepłownicze w znaczącej części charakteryzują się sezonowym cyklem pracy, znacząco utrudnia to zbyt żużli, gipsów i popiołów jako ubocznych produktów, gdyż odbiorcy zazwyczaj wymagają stałych dostaw przez cały rok. Ponadto decyzja potwierdzającą spełnienie warunków uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny, umożliwia zagospodarowanie tylko bieżącej produkcji ubocznego produktu, nie dopuszcza do wprowadzenia do gospodarczego obiegu odpadów powstałych w procesie energetycznego spalania paliw. Natomiast taką możliwość dla materiałów lub produktów powstałych w wyniku odzysku odpadów powstałych w procesie energetycznego spalania paliw, stwarza procedura utraty statusu odpadów określona w art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpadach. Projekt ma na celu ujednolicenie podejścia do odpadów powstałych w procesach energetycznych, co znacząco ułatwi przeprowadzenie dla nich procedury utraty statusu odpadów oraz praktykę biznesową w zakresie gospodarowania materiałami lub produktami powstałymi na skutek jej przeprowadzenia, które mają znaczenie gospodarcze.

Aby materiał lub produkt wytworzony w wyniku przetwarzania odpadów powstających w procesie energetycznego spalania paliw mógł wejść do obiegu gospodarczego jako produkt niebędący odpadem należy spełnić szczegółowe warunki utraty statusu odpadów określone w projekcie. Uwalnianie na rynek materiałów powstałych w procesie odzysku w ramach procedury utraty statusu odpadów przez odpady powstałe w procesie energetycznego spalania paliw będzie zależało od zapotrzebowania i chłonności rynku. Posiadacz odpadów powstających w procesie energetycznego spalania paliw w drodze utraty statusu odpadów może zagospodarować wytwarzane na bieżąco odpady, jak i odpady zdeponowane na składowiskach. Utrata statusu odpadów w przeciwieństwie do procedury uzyskania statusu ubocznego produktu spalania umożliwia rozbiórkę i gospodarcze wykorzystanie odpadów zalegających na składowiskach, przez co nastąpi zwolnienie zajmowanych terenów oraz wprowadzenie na rynek tańszych, lokalnie dostępnych materiałów i produktów powstałych w procesie odzysku w ramach procedury utraty statusu odpadów.

Pośrednimi celami projektowanego rozporządzenia jest stworzenie możliwości likwidacji składowisk odpadów powstałych w procesie energetycznego spalania paliw oraz zmniejszenie wydobycia surowców naturalnych poprzez wprowadzenie do obiegu gospodarczego alternatywnych produktów i materiałów powstałych w procesie odzysku w ramach procedury utraty statusu odpadów.

Ze względu na brak wytycznych w postaci odrębnego aktu normatywnego na poziomie unijnym, wydanego na podstawie art. 6 ust. 2 *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającą niektóre dyrektywy* (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3–30), Państwa Członkowskie mogą ustanowić krajowe kryteria utraty statusu odpadów przez odpady pochodzące z energetycznego spalania paliw. Materiały lub produkty powstałe w ramach procedury utraty statusu odpadów dla odpadów powstających w procesie energetycznego spalania paliw, określonej w projekcie spełniają warunki utraty statusu odpadów, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o odpadach z następujących względów:

mogą być wykorzystane jako składnik do produkcji cementu, betonu i spoiw, podbudów, kruszyw, mieszanek związanych i niezwiązanych, nawozów i środków wspomagających uprawę roślin oraz materiałów budowlanych wykorzystujących gips syntetyczny;

spełniają kryteria jakościowe zgodne z polskimi normami, w zależności od powstałego materiału lub produktu otrzymanego w wyniku odzysku lub kierunku wykorzystania.

zastosowanie materiałów powstałych z odpadów, które utraciły status odpadów nie prowadzi do negatywnych skutków dla życia, zdrowia ludzi lub środowiska, co potwierdza obowiązek spełniania co najmniej wymagań zawartych w polskich normach oraz przepisach o nawozach i nawożeniu. Ponadto zostało to potwierdzone przez Europejską Agencję Chemikaliów (ECHA)[[3]](#footnote-3).

Projekt ma na celu ujednolicenie zasad wynikających z art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpadach. Projekt określa rodzaje odpadów powstających w procesie energetycznego spalania paliw, wskazuje na dopuszczalne w procedurze utraty statusu odpadów procesy odzysku. Ponadto, projekt zawiera minimalne kryteria jakościowe i kierunki wykorzystania materiałów lub produktów powstałych w procesie odzysku w ramach procedury utraty statusu odpadów dla odpadów powstających w procesie energetycznego spalania paliw. Poprzez zaproponowanie katalogu minimalnych kryteriów jakościowych powstałych materiałów lub produktów i kierunków ich wykorzystania zostaną uregulowane szczegółowe warunki dotyczące przeprowadzania tej procedury.

Odpady powstające w procesie energetycznego spalania paliw, po spełnieniu szczegółowych warunków zawartych w rozporządzeniu, tracą status odpadów. Pierwszym z warunków, aby odpady utraciły status odpadów jest poddanie ich procesowi odzysku R5 lub R12. Drugim z warunków jest to, aby produkty lub materiały powstałe w wyniku odzysku odpadów powstających w procesie energetycznego spalania paliw miały zastosowanie gospodarcze i mogłyby być wykorzystane jako składniki do produkcji cementu, betonu i spoiw, podbudów, kruszyw, mieszanek związanych i niezwiązanych, nawozów i środków wspomagających uprawę roślin oraz materiałów budowlanych wykorzystujących gips syntetyczny. Powstałe materiały lub produkty muszą spełniać co najmniej minimalne kryteria jakościowe określone w załącznikach do rozporządzenia. W celu potwierdzenia spełnienia przez odpady powstające w procesie energetycznego spalania paliw warunków utraty statusu odpadów, posiadacz tych odpadów zleca akredytowanemu laboratorium pobór i przebadanie próbek. Ponadto, wskazane materiały lub produkty nie mogą powodować bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. 2020 r. poz. 2187).

Projekt zawiera odniesienie do norm technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz.U. 2002 r. poz. 2039 z późn. zm.), w związku z tym podlega notyfikacji technicznej Komisji Europejskiej.

Projekt ma pozytywny wpływ na działanie mikro, małych i średnich przedsiębiorców, poprzez zmniejszenie obciążeń administracyjnych oraz kosztów prowadzenia działalności gospodarczej związanej z zagospodarowaniem odpadów pochodzących ze spalania paliw. Wysokie koszty zakupu i transportu kruszyw naturalnych stanowią formę bariery finansowej rozwoju inwestycji. Wprowadzenie na rynek produktów i materiałów powstałych z odpadów w procesie odzysku, które utraciły status odpadów, lokalnie dostępnych i konkurencyjnych dla kruszyw naturalnych, wpłynie na koszty realizacji przedsięwzięć poprzez obniżenie kosztów zakupu tych produktów.

Projekt wzmacnia symbiozę gospodarczą pomiędzy przemysłem wydobywczym i energetyką a przemysłem budowlanym, szczególnie w zakresie budowy infrastruktury komunikacyjnej. Jego wdrożenie przez sektor energetyczny zmniejszy zarówno ilość składowanych odpadów, jak i ilość wykorzystywanych zasobów naturalnych, a tym samym zwiększy podaż niskoemisyjnych produktów na bazie zasobów antropogenicznych związanych z działalnością człowieka.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej lub Europejskiemu Bankowi Centralnemu.

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt ustawy zostanie zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt wspiera wdrażanie gospodarki obiegu zamkniętego (GOZ) w kraju oraz jest zgodny z wytycznymi Europejskiego Zielonego Ładu. Zgodnie z podejściem GOZ produkty, materiały oraz surowce powinny pozostawać w obiegu tak długo, jak jest to możliwe, a wytwarzanie odpadów powinno być jak najbardziej zminimalizowane.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

1. Minister Klimatu i Środowiska kieruje działem administracji rządowej ̶ energia, na podstawie § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska (Dz. U. poz. 1949). [↑](#footnote-ref-1)
2. Por.: Ochrona środowiska 2020, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020 [↑](#footnote-ref-2)
3. Por.: <https://echa.europa.eu/pl/brief-profile/-/briefprofile/100.151.318>, <https://echa.europa.eu/pl/brief-profile/-/briefprofile/100.029.000>, https://www.gov.pl/web/chemikalia/reach [↑](#footnote-ref-3)