

Barriere w prawie ograniczają wykorzystywanie odpadów

TOMASZ WILCZAK

Nasza legislacja nie nadąża za rozwojem nowych technologii i utrudnia wprowadzenie odpadów mineralnych na rynek krajowy...

Strategia „Europa 2020” na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju przewiduje zwiększenie zasobooszczędności gospodarki, co ma znaleźć odzwierciedlenie w tworzonej *Polityce Surowcowej Państwa*. Na szczególną uwagę zasługuje jej III filar – „Pozyskiwanie surowców z odpadów, ich zamienniki oraz rekultywacja i remediacja”. Konieczne jest ograniczenie strumienia odpadów z instalacji przemysłowych oraz z przetwarzania odpadów komunalnych. A to wymaga działalności

produkcyjnej ukierunkowanej na powstanie – zamiast odpadu – w pełni użytecznego surowca.

W Polsce (wg GUS) wytwarza się rocznie 140 mln t odpadów, z czego 8 proc. stanowią odpady komunalne (12 mln t). Najwięcej odpadów pochodzi z górnictwa (ok. 52 proc.), przetwórstwa przemysłowego (21 proc.) oraz szeroko pojętej energetyki (16 proc.).

Z ogólnej ilości odpadów wytworzonych w 2016 r., zaledwie 49 proc. poddano odzyskowi. Z tej masy

42 proc. trafiło na składowiska, a 4 proc. unieszkodliwiono w spalarniach. Na składowiskach zalega obecnie 1710,6 mln t odpadów przemysłowych. Ta statystyka pokazuje potencjał tkwiący w odpadach. Najwyższy czas zmienić optykę i – w dziedzinie traktowanej dotąd jako problem – dostrzec szansę na zysk ekonomiczny i ekologiczny, a także poprawę bezpieczeństwa energetycznego kraju. Chcąc znaleźć miejsce na rynku dla tak znacznej ilości surowców antropogenicznych (odpadów nadających się do wykorzystania w gospodarce)



FOT. PCNIG TERMIKASA

Mimo istnienia technologii, które umożliwiają odzyskanie paliwa z odpadów, nie pozwalają na to aktualne przepisy...

konieczne jest dokonanie zmian w każdym ogniwie łańcucha wartości. Od fazy projektowania produktu do nowych modeli biznesowych i rynkowych. Od nowych sposobów przekształcania odpadów w zasoby do kształtowania nowych postaw konsumentów. Wiąże się to z kompletną zmianą systemową i innowacjami nie tylko w sferze technologii, ale również organizacji, świadomości społecznej, metodach finansowania i polityce. Nawet w gospodarce, opierającej się w dużym stopniu na obiegu zamkniętym, pozostanie pewien element linearności, ponieważ istnieje w niej zapotrzebowanie na zasoby wcześniej nieeksploatowane.

Analizując możliwości wykorzystywania odpadów w energetyce dostrzegamy dwa obszary.

Z jednej strony jest ona wytwórcą substancji stanowiących cenny surowiec dla szeroko pojętego sektora budowlanego. Z drugiej zaś może być sama odbiorcą surowców powstających z przeróbki odpadów o wysokiej kaloryczności. W świetle zakazu składowania odpadów o kaloryczności powyżej 6 MJ/kg oraz planowanego w nowelizacji dyrektywy odpadowej zakazu składowania odpadów zbieranych selektywnie, stanowi to szansę wypełnienia ambitnych celów stawianych przez Unię Europejską (UE).

Intensyfikacja wykorzystania surowców z odpadów wymaga już dziś poszukiwania synergii pomiędzy różnymi dziedzinami życia gospodarczego. Materiał będący w jednym sektorze bezużytecznym odpadem, może być dla innej branży cennym surowcem wtórnym zastępującym surowiec naturalny. Naszym celem winno stać się więc poszukiwanie tego typu synergii i umożliwienie ich funkcjonowania dzięki odpowiednim regulacjom prawnym.

Surowce z energetyki leżą na hałdach

Zgodnie z danymi GUS krajowy sektor elektroenergetyczny wytwarzał w ostatnich latach ok. 18–22 mln t odpadów rocznie, z których w 2016 r. aż połowa trafiła na składowiska. W tym samym roku ilość powstałych odpadów przemysłowych sięgnęła blisko 130 mln t (z czego 41 proc. złożono na składowiskach).

Zaznaczyć należy, że w Polsce znane i stosowane są techniki i technologie umożliwiające włączenie części odpadów do obiegu gospodarczego. Przykład: wykorzystywanie popiołów lotnych jako dodatku do betonu (zgodnie z normą PN-EN 450), gipsu syntetycznego (pozostałości po procesie odsiarczenia spalin) w przemyśle budowlanym, antropogenicznych analogów kruszywa w budownictwie drogowym czy wypełnianiu wyrobisk górniczych. Rozwijanie rynku dla materiałów antropogenicznych winno rozpocząć się od wprowadzenia przyjaznych regulacji prawnych, promujących ich wykorzystanie przed surowcami naturalnymi.

Poszukiwanie nowych aplikacji lub rozwijanie w Polsce zastosowań dla materiałów antropoge-

nicznych, dostępnych w innych krajach, będzie naturalnym przyczynkiem do rozwoju rynku. Będzie to skutkowało skierowaniem do obiegu gospodarczego jak największej ilości materiałów odpadowych. Trzeba jednak stwierdzić, że niestety nasza legislacja nie nadąża za rozwojem nowych technologii lub nawet utrudnia wprowadzenie odpadów mineralnych na rynek krajowy. Przykład: ograniczenia dotyczące ich zastosowania w hydrotechnice, pomimo naukowych postulatów jej otwarcia na odpady.

„(...)Rozwój technologii budowlanych, skala potrzeb w zakresie modernizacji kilku tysięcy kilometrów obwałowań przeciwpowodziowych oraz rosnąca presja na zagospodarowanie odpadów będą sprzyjały poszerzeniu zakresu wykorzystania różnorodnych odpadów w budownictwie wodnym, z natury wielkokubaturowym, a więc stwarzającym szansę na znaczącą absorpcję ubocznych produktów różnych procesów przemysłowych. Prymat utrzymają odpady o charakterze mineralnym, w tym uboczne produkty spalania, jako że dają największą gwarancję trwałości w kontakcie ze środowiskiem wodnym. (...) Za korzystne dla pro-

Intensyfikacja wykorzystania surowców z odpadów wymaga już dziś poszukiwania synergii pomiędzy różnymi dziedzinami życia gospodarczego...

owania tego rodzaju badań należy uznać regulacje prawne i ekonomiczne dotyczące postępowania z odpadami. (...)” (Klędyński, Falaciński, Machowska; Politechnika Warszawska). Obowiązujące przepisy, zawarte w rozporządzeniu o odzysku odpadów poza instalacjami i urzędzeniami, nie dają możliwości wykorzystania odpadów, choć mają one identyczne właściwości jak wymienione w zadedykowanym rozporządzeniu ministra środowiska.

A to rozporządzenie przewiduje, że wszystkie odpady można poddać odzyskowi poza instalacjami, o ile obejmie je przetworzenie prowadzące do utraty statusu odpadów (spełniające wy-

magania określone w art. 14 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach, polegające na przeprowadzeniu oględzin, analizy grawimetrycznej, sprawdzeniu, sortowaniu, separacji, demontażu, mieszananiu, przepakowywaniu, cięciu, zagęszczaniu, granulacji, suszeniu, rozdrabnianiu).

Tymczasem wiele odpadów spełnia warunki Polskich Norm dla produktów stosowanych w przemyśle nawet bez konieczności przeprowadzenia tych czynności. Do przepisów można więc wprowadzić zgodność odpadów z normami jako wymóg wystarczający do odzysku odpadów poza instalacjami. Ustawa o odpadach uznaje za nie wszystkie masy ziemne (poza związanymi z wydobyciem kopaliny ze złoża i poza terenem nieruchomości, z której zostały usunięte), bez względu na jakość geochemiczną. To implikuje konieczność uzyskania przez przedsiębiorców wykonujących roboty ziemne, lub ich podwykonawców, szeregu decyzji administracyjnych.

Obecnie, zgodnie z art. 2 ust. 3 wzmiankowanej ustawy, definicja odpadu nie dotyczy „niezanieczyszczonej gleby i innych materiałów występujących w stanie naturalnym, wydobytych w trakcie robót budowlanych, pod warunkiem, że materiał ten zostanie wykorzystany do celów budowlanych w stanie naturalnym na terenie, na którym został wydobyty”. Proponuje się wykreślenie warunku dotyczącego wykorzystania gleby na terenie, na którym została wydobyta.

Ograniczenie możliwości wykorzystania odpadów wskazanych w rozporządzeniu ministra środowiska z 10 listopada 2015 r. dotyczącym listy rodzajów odpadów, które osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami mogą poddawać odzyskowi na potrzeby własne, oraz dopuszczalnych metod ich odzysku wyłącznie do osób fizycznych oraz jednostek organizacyjnych niebędących przedsiębiorcami, uniemożliwia przedsiębiorcom wytwarzającym odpady ich wykorzystanie na potrzeby własne. Przykład: brak możliwości utwardzenia żużlem drogi wewnętrznej na terenie elektrociepłowni.

Obecnie „posiadacz odpadów może przekazywać osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej niebędącej przedsiębiorcami określone rodzaje odpadów, do wykorzystania na potrzeby własne za pomocą dopuszczalnych metod odzysku”. Rozwiązaniem likwidującym tę niepotrzebną barierę, które ułatwi wykorzystanie surowców wtórnych z energetyki, będzie uzupełnienie zapisu o stwierdzenie, że „wytwórca odpadów będący przedsiębiorcą może wykorzystywać wytworzone przez siebie odpady na potrzeby własne za pomocą dopuszczalnych metod odzysku”.

Odpad to tylko pojęcie prawne

GUS podaje dokładnie z czego w Polsce produkuje się energię elektryczną. W 2016 r. wytwarzana była on z węgla kamiennego (47,7 proc.), węgla brunatnego (30,5 proc.), wiatru (7,5 proc.), paliw



W Elektrociepłowni Siekierki od grudnia 2017 r. działa Zakład Separacji Popiołów produkujący tzw. popiół lotny do betonu...

gazowych (4,7 proc.), biomasy (4,2 proc.) oraz pozostałych nośników (5,4 proc.). W 2015 r. dla całej UE udział energii ze źródeł odnawialnych (OZE) w energii pierwotnej wyniósł ogółem 26,7 proc., natomiast w przypadku Polski było to 13,1 proc. W krajowej statystyce dotyczącej gospodarki paliwami i energią uwzględnia się paliwa odpadowe pochodzące z palnych odpadów przemysłowych i komunalnych takich jak: guma, tworzywa sztuczne, odpady olejów i innych podobnych produktów. Mają one postać stałą lub ciekłą i zaliczane są do paliw odnawialnych lub nieodnawialnych (w zależności od ulegania bądź nieulegania biodegradacji). Do paliw odnawialnych wykorzystywanych w procesie wytwarzania energii elektrycznej i/lub ciepła zaliczane są odpady komunalne o pochodzeniu biologicznym spalane w odpowiednio przystosowanych instalacjach. Są to odpady z gospodarstw domowych, szpitali i sektora usług (biomasa odpadowa), zawierające frakcje organiczne ulegające biodegradacji. Udział paliwa z odpadów komunalnych w całej energii z OZE stanowi mniej niż procent, co w odniesieniu do źródeł ogółu paliw spalanych w energetyce jest praktycznie niezauważalne. Biorąc pod uwagę wyzwania stojące przed sektorem przetwarzania odpadów komunalnych, najlepszym remedium na jego rosnące oczekiwania powinna być energetyka. Pakiet przepisów dotyczących gospodarki obiegu zamkniętego zakłada między innymi, w perspektywie do roku 2030, zwiększenie celu w zakresie przygotowania odpadów komunalnych do ponownego użycia i recyklingu do 65 proc. Wydawałoby się, że naturalną odpowiedzią na taką deklarację stanowi odzysk energii z odpadów. Okazuje się, że projekt dyrektywy dopuszcza – na zasadnie wyjątku – przyjęcie wagi materiałów lub substancji, poddawanych odzyskowi energii, w udziale stanowiącym mniej niż 10 proc. całkowitej wagi odpadów objętych recyklingiem. Pozostawiając tak ambitne cele Komisja Europejska (KE) wyznaczyła jednocześnie w swoim komunikacie „Znaczenie przetwarzania odpadów w energię w gospodarce o obiegu zamkniętym” ograniczenia w spalaniu odpadów nawet z odzyskiem energii. W przypadku RDF (tzw. paliwa alternatywnego wytworzonego z odpadów komunalnych) oznaczają one:

- wprowadzenie lub zwiększenie podatków od spalania, szczególnie w przypadku procesów o niskim odzysku energii, z zapewnieniem, że są one powiązane z wyższymi podatkami na składowiska;
- stopniowe znoszenie systemów wsparcia dla spalania odpadów oraz, w stosownych przypadkach, przekierowanie wsparcia na procesy wyższego rzędu w hierarchii odpadów;

- wprowadzenie moratorium na nowe urządzenia i wycofanie z eksploatacji starszych i niewydajnych instalacji;
- ograniczenie finansowania z funduszy unijnych inwestycji w urządzenia do przetwarzania odpadów resztkowych (RDF), związanych z dodatkowymi zdolnościami do spalania.

W komunikacie KE zrównano niemalże spalanie RDF z unieszkodliwianiem odpadów na składowiskach, a projekt dyrektywy nie traktuje tej metody jako recyklingu.

Jak więc pogodzić cele unijne z ograniczeniami stawianymi przed odzyskiem energii z odpadów? W naszej ocenie jedną z możliwości stwarza utrata statusu odpadu.

Można tego dokonać przez instytucję produktu ubocznego w procesie przetwarzania mechaniczno-biologicznego (MBP) lub poprzez proces odzysku w tego typu instalacjach. Pamiętajmy, że definicja odpadu jest tylko zapisem prawnym i nie wpływa na charakter substancji. Zaskakuje więc, że paliwo RDF na wyjściu z instalacji MBP nadal ma status odpadu.

To samo ograniczenie dotyczy wykorzystywania do celów energetycznych biodegradowalnej części odpadów komunalnych pochodzenia roślinnego lub zwierzęcego.

W Polsce, każdego roku, wytwarzamy ok. 11 mln t odpadów komunalnych. Szacuje się, że aż trzy czwarte z nich stanowią odpady zmieszane (ok. 8 mln t), z których blisko połowa to frakcja ulegająca biodegradacji.

W ostatnich latach zużycie biomasy w energetyce zawodowej kształtuje się na poziomie ok. 9 mln t/r i prognozuje się jego dalszy wzrost. Jest to jedynie w części biomasa krajowa, ponieważ corocznie Polska importuje 2–4 mln t tego surowca do produkcji zielonej energii. Biomasa sprowadzana jest z ponad 50 krajów, a transport przez tysiące kilometrów pozostawia „śląd węglowy”, będący zaprzeczeniem głównej idei produkcji zielonej energii, czyli ochrony klimatu. Zestawiając powyższe dane z ilością odpadów wytwarzanych corocznie w kraju i ulegających biodegradacji (prawie 4 mln t), dostrzec można jak olbrzymi – i marnowany – jest potencjał polskiego rynku. Frakcja biodegradowalna, efektywnie odseparowana z odpadów komunalnych, spełniająca parametry jakościowe odbiorców i bezpieczna dla środowiska, mogłaby z powodzeniem zastąpić importowaną biomasę. Mimo istnienia technologii, które umożliwiają odzyskanie paliwa z odpadów (zarówno w formie RDF, jak i biomasy) nie pozwalają na to aktualne przepisy.

W obecnym stanie prawnym utrata statusu odpadu jest możliwa w Polsce tylko wobec towarów, dla których kryteria takiej utraty zostały określone w prawie wspólnotowym. Są nimi: złom żela-

za, stali, aluminium, miedzi i stłuczka szklana. Równocześnie należy zwrócić uwagę, że brak pełnej implementacji art. 6 ust. 4 dyrektywy odpadowej nie stanowi przeszkody dla określenia w prawie krajowym formalnej procedury utraty statusu przez dany typ odpadu oraz norm technicznych, na podstawie których powyższa utrata jest orzekana przez organ administracyjny. Taka sytuacja występuje między innymi w prawie słowackim, określającym zasady utraty statusu odpadów dla paliw wtórnych.

Warto zauważyć, że utrata statusu odpadu jest w prawie słowackim regulowana przez rozporządzenie w sprawie określenia wymagań dotyczących jakości paliw oraz prowadzenia ewidencji

Mimo istnienia technologii, które umożliwiają odzyskanie paliwa z odpadów, nie pozwalają na to aktualne przepisy...

operacyjnej paliw, czyli właściwym merytorycznie rozporządzeniu, nie zaś w ustawie o odpadach. „Paliwo wtórne” oznacza paliwa wyprodukowane z odpadów, spełniających odpowiednie wymagania, które utraciły status odpadu i są uważane za substancję, mieszaninę lub produkt, przy czym w odniesieniu do ich spalania obowiązują wymogi dotyczące instalacji spalania paliw, nie zaś spalarni odpadów.

W odróżnieniu od sektora cementowego krajowy sektor energetyczny identyfikuje wiele barier legislacyjnych związanych z procesem pozyskiwania surowców z odpadów, wynikających między innymi z ustaw: o OZE, o odpadach, ustawy Prawo ochrony środowiska i innych. Ograniczają one możliwości zastosowania nowych technologii stwarzających szansę skutecznego zamknięcia obiegu surowców w gospodarce. Przykład: słynny już art. 119 ustawy o OZE, do którego nie

wydano rozporządzenia wykonawczego, mającego określać procedurę weryfikacji i dokumentowania biomasy.

W aktualnie procedowanym projekcie nowelizacji ustawy art. 119 został wykreślony. Wspomniana procedura, określona na poziomie rozporządzenia, może być podstawą wydania decyzji o utracie statusu odpadu przez dany rodzaj biomasy. Od wielu lat pozostajemy więc w stanie niepewności prawnej, w której weryfikacja tego surowca odbywa się na podstawie wytycznych URE. Pomimo istnienia technologii, pozwalających na odzyskanie czystej biomasy z odpadów, brakuje regulacji określających jednoznacznie procedurę jej weryfikacji i dokumentowania w celu utraty statusu odpadu.

Podsumowanie w 170 słowach

W gospodarce surowcowej ważnym elementem jest zasobooszczędność. Szczególną troską należy objąć racjonalne korzystanie z surowców pochodzenia naturalnego.

W naszej ocenie częścią systemu wspierającego ochronę złóż kopalin powinno być wprowadzenie zasady „pierwszeństwa dla wtórnych”, czyli racjonalnego, uzasadnionego ekonomicznie i ekologicznie zastępowania surowców naturalnych materiałami pochodzenia antropogenicznego. Autorzy PSP zwracają się ku odpadom jako znakomitym źródłom surowców. Zgadząmy się z tym podejściem, jednak równie istotne są produkty uboczne powstałe podczas procesów produkcyjnych, w tym produkcji energii.

Należy zatem zwrócić uwagę na konieczność ograniczenia strumienia odpadów z instalacji przemysłowych oraz z przetwarzania odpadów komunalnych, co wymaga działalności produkcyjnej ukierunkowanej na powstanie – zamiast odpadu – w pełni użytecznego surowca.

Nie można też zapominać o surowcach z odpadów, stanowiących potencjalnie znakomite źródło paliw do produkcji energii elektrycznej i ciepła. Mowa tutaj zarówno o paliwach alternatywnych RDF jak i odzyskanej biomasy stanowiącej źródło zielonej energii.

Rozwój rynku surowców z odpadów będzie wymagał identyfikacji i likwidacji barier legislacyjnych, w tym obowiązkowego wprowadzenia zasady „pierwszeństwa dla wtórnych”. Ograniczają one wprowadzenie nowych technologii i zastosowanie substancji stanowiących cenne zasoby antropogeniczne. ■

Autor (dr inż.) jest wiceprezesem Zarządu ds. Technicznych, PGNiG Termika, w latach 2005–2007 był podsekretarzem stanu w Ministerstwie Gospodarki. Autor i współautor licznych publikacji w zakresie szeroko pojętej energetyki.