

NOWA DYREKTYWA RAMOWA O ODPADACH A TERMICZNE PRZEKSZTAŁCANIE ODPADÓW

prof. zw. dr hab. nauk prawnych Marek Górski

Uniwersytet Łódzki Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Szczeciński Wydział Prawa i Administracji

1. Regulacje prawa wspólnotowego związane z postępowaniem z odpadami funkcjonują już od pewnego czasu, pierwsze przepisy rangi dyrektyw pojawiły się w początkach lat 70-tych. W systemie aktów normatywnych podstawowe znaczenie ma tzw. dyrektywa ramowa (dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów¹, w podstawowych założeniach wywodząca się z dyrektywy pochodzącej z 1975 r.), konstruująca podstawowe wymagania, rozwijane następnie w różnych aktach szczegółowych. Wymagania te dotyczą m.in. określonych sposobów postępowania z odpadami, w tym i ich termicznego przekształcania². System obejmuje w chwili obecnej już kilkadziesiąt aktów, państwa członkowskie mają obowiązek corocznego raportowania z wykonania obowiązków ustalonych tymi aktami.

Przepisy wywodzące się z koncepcji wypracowanych ponad trzydzieści lat temu w oczywisty sposób się już zdezaktualizowały. Biorąc to pod uwagę zdecydowano o opracowaniu projektu nowej dyrektywy ramowej. Uzasadniono to wynikającą z dotychczasowych doświadczeń koniecznością poprawienia i uzupełnienia podstawowych postanowień. Projekt został ostatecznie przyjęty w listopadzie 2008 r., przybierając postać **dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy**³. Dyrektywa weszła w życie 12 grudnia 2008 r., zgodnie z art.40 ust.1 dyrektywy Państwa członkowskie powinny wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do jej wykonania nie później niż do dnia 12 grudnia 2010 r. (jest to więc termin transpozycji wymagań dyrektywy do prawa wewnętrznego).

Projekt włączył do swojej treści pewne zagadnienia dotychczas regulowane odrębnymi aktami (dyrektywami), tym samym akty te uchylając. Dotyczy to w szczególności, co jest ważne z punktu widzenia tematu opracowania, dyrektywy Rady 91/689/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. w sprawie odpadów niebezpiecznych⁴, a także dyrektywy Rady 75/439/EWG z dnia 16 czerwca 1975 r. w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych⁵. Akty te przestaną obowiązywać z dniem upływu

¹ - Dz.Urz. UE z 27.04.2006 r. nr L 114/9;

² - dyrektywa 2000/76/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 grudnia 2000 r. w sprawie spalania odpadów (Dz.Urz.UE L.2000.332.91 z późn.zm.);

³ - Dz.Urz.UE z 22.11.2008 nr L 312/3;

⁴ - Dz.Urz. UE L 377 z 31.12.1991, s. 20, ostatnio zmieniona rozporządzeniem (WE) nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady - Dz.Urz. L 33 z 4.2.2006, s. 1;

⁵ - znowelizowana dyrektywą Rady 87/101/EEC oraz dyrektywą Rady 91/692/EEC; tekst pierwotny: OJ L 194 25.07.75 p.23;

terminu pełnej transpozycji nowego aktu, przez blisko dwa lata pozostaną więc nadal w obiegu. Dyrektywa 2008/98 wprowadziła do nich kilka zmian, koniecznych do uwzględnienia przy interpretacji i stosowaniu obowiązujących w tej chwili przepisów i oczywiście także wymagających transpozycji, niejako przygotowującej pełną transpozycję wszystkich nowych przepisów.

Dyrektywa 2008/98 utrzymuje swój status „aktu ramowego” co oznacza, że jej postanowienia dotyczą wszelkich odpadów i wszelkich sposobów postępowania z odpadami, kształtując w tym zakresie pewne wymagania o charakterze ogólnym. Wymagania te mogą być naturalnie rozwijane aktami szczegółowymi, jednak akty te muszą być interpretowane i stosowane w zgodzie z wymaganiami ogólnych przepisów dyrektywy ramowej. Z tych względów we wstępnych postanowieniach aktów szczegółowych z reguły znaleźć można odwołania do postanowień ogólnych i zobowiązanie do uwzględniania tychże postanowień przy stosowaniu przepisów aktu szczegółowego.

2. Nowa dyrektywa ramowa rozbudowuje system definicji pojęć związanych z gospodarowaniem odpadami, uwzględniając także doświadczenia płynące z praktyki. Nie została wprawdzie zmieniona definicja dla systemu podstawowa, czyli definicja „odpadów”, uzupełniono ją jednak z jednej strony definicjami szczególnych rodzajów odpadów (np. bioodpady - mają to być ulegające biodegradacji odpady ogrodowe i parkowe, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, restauracji, placówek zbiorowego żywienia i handlu detalicznego i porównywalne odpady z zakładów przetwórstwa spożywczego), z drugiej zaś, co wydaje się jednym z najważniejszych elementów nowej dyrektywy, szeregiem przepisów dążących do ułatwienia odróżnienia „odpadów” od „nie-odpadów”. W szczególności chodzi tu o dwie kwestie – odróżnienie „odpadów” od „produktów ubocznych” (art.5) oraz wskazanie kryteriów, za pomocą których można byłoby uznać, że odpad przestał być odpadem (art.6).

Produkt uboczny to substancja lub przedmiot, powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkowanie. Takie substancje lub przedmioty mogą być uznane za produkty uboczne, a więc nie za odpady, jeżeli zostaną łącznie spełnione kryteria wskazane w art.5 ust.1. Przepis wylicza następujące okoliczności, które należy wziąć pod uwagę –

- ◆ dalsze wykorzystywanie danej substancji lub tego przedmiotu jest pewne;
- ◆ dana substancja lub przedmiot mogą być wykorzystywane bezpośrednio bez jakiegokolwiek dalszego przetwarzania innego niż normalna praktyka przemysłowa;
- ◆ dana substancja lub przedmiot są produkowane jako integralna część procesu produkcyjnego;
- ◆ dalsze wykorzystywanie będzie zgodne z prawem, tzn. dana substancja lub przedmiot spełniają wszelkie istotne wymagania dla określonego zastosowania w zakresie produktu, ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego, i nie doprowadzi do ogólnych niekorzystnych oddziaływań na środowisko lub zdrowie ludzi.

Dyrektywa dopuszcza także możliwość doprecyzowania tych kryteriów, z zachowaniem jednak pewnych warunków, zarówno materialnych, jak i proceduralnych. Założenie to dotyczy wszelkich produktów i trzeba wyraźnie podkreślić, że uznanie za „produkt uboczny” wyłącza stosowanie wszelkich przepisów o odpadach, taki produkt po prostu nie jest, z prawnego punktu

widzenia, odpadem. Jednakże charakter „produktu ubocznego” musi być w sposób niewątpliwy wykazany, w innym przypadku substancja czy przedmiot spełniające cechy „odpadu” muszą być tak właśnie traktowane, a więc postępowanie z nimi musi przebiegać w zgodzie z wymaganiami przepisów o odpadach.

Odpady mogą być pozbawione statusu odpadu poprzez poddanie ich procesom odzysku, w szczególności recyklingu, jeżeli po zrealizowaniu takiego procesu będą spełniać kryteria ustalone w art.6 ust.1. Przepis formułuje raczej pewne generalne wskazówki, które powinny posłużyć doprecyzowaniu szczegółowych wymagań, polegających m.in. na ustaleniu wartości dopuszczalnych zanieczyszczeń czy dookreśleniu potencjalnego niekorzystnego oddziaływania substancji lub przedmiotu na środowisko naturalne. W przepisie wyliczono następujące wskazówki –

- ◆ dana substancja lub przedmiot jest powszechnie stosowana do konkretnych celów;
- ◆ istnieje rynek takich substancji lub przedmiotów bądź popyt na nie;
- ◆ dana substancja lub przedmiot spełniają wymagania techniczne dla konkretnych celów oraz wymagania obowiązujących przepisów i norm mających zastosowanie do produktów;
- ◆ zastosowanie danej substancji lub przedmiotu nie prowadzi do ogólnych niekorzystnych skutków dla środowiska lub zdrowia ludzi.

Wskazane założenia dotyczą jakichkolwiek odpadów, wobec czego i odpadów niebezpiecznych, ale jednak utrata statusu odpadu powinna być w sposób wyraźny, w oparciu o przyjęte kryteria, udowodniona.

Przyjęcie obu konstrukcji spowodowało w konsekwencji zawarcie w dyrektywie wyraźnego stwierdzenia, że substancja lub odpad ujęte w wykazie odpadów nie oznacza, że stanowią one odpad we wszystkich okolicznościach, co znowu dotyczy wszelkich odpadów, a nie tylko określonych ich kategorii.

3. Dyrektywa nie zmienia także podstawowych definicji podmiotowych, a więc pojęć „posiadacza” i „wytwórcy” odpadów, ale jednak uzupełnia nowymi definicjami system podmiotów uczestniczących w procesach gospodarowania odpadami, wprowadzając dwa nowe pojęcia na określenie takich podmiotów – „dealera” i „brokera”. Dealer to w rozumieniu dyrektywy podmiot występujący w roli zleceniodawcy w transakcji zakupu a następnie sprzedaży odpadów, w tym również dealerzy, którzy nie obejmują odpadów fizycznie w posiadanie, natomiast „broker” to podmiot organizujący odzysk lub unieszkodliwianie odpadów w imieniu innych stron, w tym brokerzy, którzy nie obejmują odpadów fizycznie w posiadanie.

Konsekwencją wprowadzenia tych dwóch pojęć jest uwzględnienie specyficznej sytuacji obu grup podmiotów, które, jak wskazano, nie zawsze nawet muszą mieć bezpośrednio do czynienia z odpadami, nie są więc klasycznymi „posiadaczami odpadów”. Podmioty te jednak prowadzą działania określone przez dyrektywę jako „gospodarowanie odpadami”, jej przepisami są więc objęte, w szczególności podlegają obowiązkowi uzyskania zezwolenia na gospodarowanie, z możliwością zastąpienia takiej decyzji wpisem do rejestru.

Dealer i broker „organizują” postępowanie z odpadami, mogą się więc zajmować wszelkimi odpadami, dyrektywa nie ogranicza ich działań do konkretnego rodzaju odpadów.

4. Szczególną ideą dyrektywy jest tworzenie środków prawnych promujących ideę „społeczeństwa recyklingu”, dążącego do eliminacji wytwarzania odpadów i do wykorzystywania odpadów jako zasobu. Wymaga to przede wszystkim zapewnienia segregacji u źródła oraz zbierania i recyklingu priorytetowych strumieni odpadów. Uwzględniając te założenia dyrektywa w wyraźny sposób ustala w art.4 nieco przemodelowaną hierarchię postępowania z odpadami.

Taki zmodernizowany schemat i równocześnie hierarchia postępowania z odpadami ma służyć wskazaniu kolejności priorytetów w polityce i przepisach dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania nimi i obejmuje –

- **zapobieganie;**
- **przygotowywanie do ponownego użycia;**
- **recykling;**
- **inne metody odzysku, np. odzysk energii;**
- **unieszkodliwianie.**

Schemat jest podstawową wytyczną dla państw członkowskich przy konstruowaniu systemów gospodarowania odpadami, hierarchia nie musi być jednak traktowana jako absolutnie wiążąca, dyrektywa dopuszcza dla niektórych szczególnych strumieni odpadów odstępnie od niej. Musi to jednak być uzasadnione zastosowaniem metodologii myślenia o cyklu życia produktu, obejmującej całkowity wpływ związany z wytwarzaniem i gospodarowaniem takimi odpadami. Termiczne przekształcanie odpadów w schemacie tym oczywiście się mieści, jest dopuszczalną metodą przetwarzania odpadów o charakterze odzysku⁶ bądź unieszkodliwienia⁷. Szczególnie preferowaną metodą odzysku naturalnie nie jest, jednak nie oznacza to, że dyrektywa wymaga ograniczania stosowania tej metody zagospodarowania.

Konsekwencją nowego skonstruowania schematu postępowania z odpadami są przepisy dyrektywy dotyczące prowadzenia działań dotychczas niejako pomijanych milczeniem przez regulacje prawne związane z gospodarowaniem odpadami. W tym zakresie po pierwsze zdefiniowano pojęcie zapobiegania, zrewidowano pojęcie odzysku, wyraźniej zdefiniowano jego szczególną formę w postaci recyklingu, zdefiniowano także formuły odzysku, jak przygotowanie do ponownego użycia (wraz z definicją ponownego użycia) oraz przetwarzanie odpadów. Po drugie natomiast włączono do dyrektywy szereg nowych przepisów regulujących zasady prowadzenia takich działań. Wszystkie te działania dotyczą wszelkich „odpadów”, bez różnicowania ich kategorii.

„**Zapobieganie**” oznacza według dyrektywy środki zastosowane, zanim dana substancja, materiał lub produkt staną się odpadami, które mają na celu zmniejszenie –

- a) ilości przyszłych odpadów, w tym również przez ponowne użycie produktów lub wydłużenie okresu żywotności produktów;
- b) niekorzystnego oddziaływania wytworzonych odpadów na środowisko i zdrowie ludzi;
- c) zawartości substancji szkodliwych w materiałach i produktach.

⁶ - proces R-1 według załącznika nr 2 do dyrektywy;

⁷ - proces D-10 według załącznika nr 1 do dyrektywy;

Zapobieganie jest oczywiście działaniem podstawowym, dotyczy w szczególności producenta produktu (według projektu to każda osoba fizyczna lub prawna, która zawodowo opracowuje, wytwarza, przetwarza, obrabia, sprzedaje lub wwozi produkty), jest elementem zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta za produkt. Zasada ta po raz pierwszy została wyraźnie w przepisach ogólnych powołana, państwa członkowskie powinny opracować i stosować środki umożliwiające jej osiągnięcie. Jednym z takich środków ma być opracowywanie programów zapobiegania powstawaniu odpadów, co będzie jednym z nowych instrumentów prawnych służących osiągnięciu celów przepisów o postępowaniu z odpadami.

Zauważyć tu należałoby także, że specyficzną formułą zapobiegania w znaczeniu wskazanym wyżej a uwzględniającym punkt c) byłoby dążenie do zapobiegania powstawaniu odpadów niebezpiecznych, poprzez zmianę ich charakteru pod względem zawartości substancji szkodliwych.

„**Odzysk**” w rozumieniu zmodyfikowanej definicji dyrektywy to jakikolwiek proces, którego głównym celem i efektem ma być spowodowanie, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu. Może to być osiągnięte poprzez zastąpienie odpadami innych materiałów, które w przeciwnym wypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub poprzez prowadzenie działań, w wyniku których odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub w gospodarce. Projekt zawiera załącznik, wskazujący typowe procesy odzysku, podkreślono jednak, że nie jest to wykaz wyczerpujący, a więc decydujące znaczenie mają cechy danego procesu wskazane w definicji.

„**Recykling**” natomiast to jakikolwiek proces odzysku, w ramach którego materiały odpadowe są ponownie przetwarzane w produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach. Recykling to także ponowne przetwarzanie materiału organicznego, wyraźnie jednak wskazano, że pojęcie nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do celów wypełniania wyrobisk.

„**Przygotowanie do ponownego użycia**” oznacza procesy odzysku polegające na sprawdzeniu, czyszczeniu lub naprawie, w ramach których produkty lub składniki produktów, które wcześniej stały się odpadami, są przygotowywane do tego, by mogły być ponownie wykorzystywane bez jakichkolwiek innych czynności przetwarzania wstępnego. W tym kontekście istotna jest również definicja „ponownego użycia”, oznaczającego jakikolwiek proces, w wyniku którego produkty lub składniki niebędące odpadami są wykorzystywane ponownie do tego samego celu, do którego były przeznaczone. W sumie obie definicje oznaczają, że jeżeli wykorzystanie pewnego przedmiotu do celów ponownego użycia jest możliwe bez uprzedniego przygotowania go do tego, to przedmiot taki nie staje się odpadem.

W dość ciekawy sposób zdefiniowano pojęcie „**przetwarzania**” stwierdzając, że obejmuje ono procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie. Celem definicji wydaje się być pokazanie, że odzysk lub unieszkodliwianie nie muszą być realizowane wobec odpadów bezpośrednio, że mogą być niezbędne działania odpady do tego przygotowujące (prowadzone niekoniecznie przez ten sam podmiot, który dokonuje np. odzysku), jednak te wstępne działania mają być kwalifikowane tak, jak proces główny – przetwarzanie odpadów celem poddania ich odzyskowi ma być od strony prawnej traktowane tak, jak odzysk.

Dla porządku warto także zwrócić uwagę na zmodyfikowaną definicję pojęcia

„unieszkodliwianie” Według nowego określenia są to wszelkie procesy niebędące odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii. Według definicji liczy się więc pierwotny cel procesu, jeżeli nie jest związany z wykorzystaniem odpadu (w sensie znalezienia dla niego użytecznego zastosowania), to mamy do czynienia z unieszkodliwianiem. I tu wyliczenie takich procesów dokonane w załączniku uznano za przykładowe.

5. Szczególną ideą nowej dyrektywy ramowej, jak wskazano to już w poprzednim punkcie, jest tworzenie środków prawnych promujących ideę „społeczeństwa recyklingu”, dążącego do eliminacji wytwarzania odpadów i do wykorzystywania odpadów jako zasobu. Realizacja tego założenia wymaga przede wszystkim zapewnienia segregacji u źródła oraz zbierania i recyklingu priorytetowych strumieni odpadów, czemu ma służyć wskazane przemodelowanie schematu postępowania z odpadami.

Dla realizowania idei „społeczeństwa recyklingu” dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do podejmowania wszelkich działań umożliwiających wspieranie ponownego wykorzystania produktów i przygotowanie do działań związanych z ponownym wykorzystaniem, zwłaszcza poprzez zachęcanie do tworzenia i wspieranie sieci ponownego wykorzystania i napraw, wykorzystanie instrumentów ekonomicznych, kryteriów udzielania zamówień, celów ilościowych i inne działania. Szczególne znaczenie ma propagowanie i realizowanie selektywnej zbiórki odpadów, co ma pozwolić na osiągnięcie następujących celów ustalonych w dyrektywie –

- do 2020 roku przygotowanie do ponownego wykorzystania i recyklingu materiałów odpadowych, przynajmniej takich jak papier, metal, plastik i szkło z gospodarstw domowych i w miarę możliwości innego pochodzenia pod warunkiem, że te strumienie odpadów są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, zostanie zwiększone do minimum 50% wagi;
- do 2020 r. przygotowanie do ponownego wykorzystania, recyklingu i innych sposobów odzyskiwania materiałów, w tym wypełniania wyrobisk, gdzie odpady zastępują inne materiały, w odniesieniu do innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych, z wyjątkiem materiału występującego w stanie naturalnym zgodnie z definicją zawartą w kategorii 17 05 04 Europejskiego katalogu odpadów, zostanie zwiększone do minimum 70% wagi.

Tu należałoby zauważyć, że termiczne przekształcanie według dyrektywy nie byłoby traktowane jako sposób postępowania z odpadami, realizujący wskazane cele.

Wytyczenie celów dla określonych kategorii odpadów jest przez dyrektywę traktowane jako pewien punkt wyjścia, inne kategorie odpadów powinny tego rodzaju regulacjami obejmowane stopniowo. Założono bowiem, że najpóźniej do dnia 31 grudnia 2014 r. Komisja dokona analizy ustalonych środków i celów, dla określenia w razie konieczności sposobów ich wzmocnienia lub rozważenia ustanowienia określonych celów dla innych strumieni odpadów. Państwa członkowskie natomiast zostały zobowiązane do przedstawiania Komisji co trzy lata, sprawozdań dotyczące ich działań i osiągniętych wyników w zakresie realizacji założonych celów. Jeśli cele nie zostaną osiągnięte, sprawozdanie powinno wskazywać przyczyny niepowodzenia oraz działania, które państwo członkowskie zamierza podjąć w celu osiągnięcia tych celów.

6. Nie zmieniają się w sposób istotny założenia dotyczące unieszkodliwiania odpadów,

generalnie jest ono bowiem nadal dopuszczalne dopiero w sytuacji, gdy nie jest możliwe przeprowadzenie odzysku, sam zaś proces unieszkodliwiania musi być zrealizowany z uwzględnieniem wskazanych w dyrektywie (art.13) wymagań dotyczących ochrony ludzi i środowiska. Wymagania te to w szczególności niepowodowanie możliwości powstania zagrożeń dla zdrowia ludzi lub szkód w środowisku, takich jak –

- zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin lub zwierząt,
- uciążliwości związane z hałasem lub zapachami,
- niekorzystne skutki dla terenów wiejskich lub miejsc o szczególnym znaczeniu.

7. Dla ustalenia podmiotów zobowiązanych do ponoszenia kosztów gospodarowania odpadami podstawowe znaczenie powinna mieć zasada „zanieczyszczający płaci”, a więc koszty te powinny być przede wszystkim ponoszone przez pierwotnego wytwórcę odpadów lub przez obecnego lub poprzednich posiadaczy odpadów. Państwa członkowskie mogą jednak postanowić, że koszty gospodarowania odpadami będą ponoszone częściowo lub w całości przez producenta produktu, z którego odpady powstaną a także przez dystrybutorów tych produktów.

Odpowiedzialność za zgodne z prawem „przetworzenie” odpadów (a więc przeprowadzenie działań skutkujących ostatecznym zagospodarowaniem) obciąża ich wytwórcę bądź aktualnego posiadacza. Podmiot ten niezbędne działania powinien wykonać samodzielnie, może jednak również zlecić takie przetwarzanie dealerowi, zakładowi lub przedsiębiorstwu wykonującemu odpowiednie czynności służące przetwarzaniu odpadów. Dyrektywa wskazuje także wyraźnie że dopuszczalne jest tu również zlecenie zorganizowania przetwarzania prywatnemu lub publicznemu podmiotowi zajmującemu się zbieraniem odpadów, podmiot ten musi jednak wykonując takie działania organizatorskie prowadzić je tak, aby przy przetwarzaniu odpadów były przestrzegane wymagania związane z hierarchią postępowania z odpadami (art.4 dyrektywy) oraz wymagania ochrony środowiska (art.13).

8. W zagospodarowaniu odpadów istotne znaczenie mają często procesy ich wstępnego przygotowywania do ostatecznego przetworzenia. Dyrektywa w odniesieniu do odpowiedzialności za przeprowadzenie takich działań przyjmuje konstrukcję znaną już rozporządzeniu 1013/2006 (w sprawie przemieszczania odpadów) i zakłada, że w sytuacji, w której przekazano odpady celem ich wstępnego przetworzenia do innego podmiotu, odpowiedzialność za ostateczne zagospodarowanie pozostaje przy podmiocie (wytwórcy lub posiadaczu) zasadniczo zobowiązanym do przetworzenia (ostatecznego zagospodarowania) odpadów. Państwa członkowskie mogą jednak określić warunki odpowiedzialności i ustalić, w jakich przypadkach pierwotny wytwórca odpowiedzialny jest za wszystkie działania podejmowane wobec odpadów w łańcuchu ich przetwarzania lub w jakich odpowiedzialność ta może być dzielona lub przekazywana między uczestnikami tego łańcucha przetwarzania. Państwa członkowskie mogą również postanowić, że odpowiedzialność za organizację gospodarowania odpadami jest ponoszona częściowo lub całkowicie przez producenta produktu, z którego pochodzą odpady, ewentualnie wraz z dystrybutorami tegoż produktu.

W tej grupie działań mieścić się będą m.in. takie, które polegają na odpowiednim przekształcaniu odpadów przygotowującym je do termiczne przekształcenia. Działania takie będą „wstępnym przygotowywaniem do ostatecznego przetworzenia” w każdym przypadku, w którym

działania te nie pozbawiają odpadów statusu odpadów w sensie wskazanym wyżej. Warto tu przypomnieć, iż dyrektywa zakłada możliwość określenia warunków prowadzenia określonego rodzaju działań prowadzących do przekształcenia odpadów w produkt użyteczny⁸, możliwe więc w tym zakresie byłoby ustalenie warunków przekształcania odpadów w paliwo.

9. Dyrektywa zawiera, jak już wskazano, także szczegółowe regulacje dotyczące zasad postępowania z określonymi kategoriami odpadów, zwłaszcza chodzi tu odpady niebezpieczne, bioodpady, oleje odpadowe oraz zmieszane odpady komunalne. Tym samym jej postanowienia obejmują zagadnienia dotychczas regulowane aktami odrębnymi (dyrektywa nr 75/439/EWG o olejach odpadowych czy dyrektywa nr 91/689/EWG o odpadach niebezpiecznych), zaś akty te z chwilą wejścia w życie dyrektywy ramowej zostały uchylone. Warto więc tu podkreślić dążenie do koncentracji ustawodawstwa, dokładniej odwrotne niż reprezentowane od pewnego czasu w ustawodawstwie polskim. Przepisy dotyczące postępowania z odpadami niebezpiecznymi i olejami odpadowymi nie zostały w sposób istotny zmodyfikowane.

Postanowienia odnoszące się do postępowania z odpadami niebezpiecznymi zawarto głównie w art.17-20 (z odwołaniem do art.35-36), pośrednio także w art.21-22. Generalnie sprowadzają się one do wymogu zapewnienia szczególnego nadzoru nad postępowaniem z takimi odpadami, samo zaś postępowanie ma się toczyć na zasadach ogólnych, przewidzianych dyrektywą wobec wszelkich odpadów. Generalne zobowiązanie do zapewnienia szczególnego nadzoru nad postępowaniem z odpadami niebezpiecznymi zawarto w art.17, uzupełniają ten obowiązek znany już zakaz mieszania odpadów niebezpiecznych między sobą i z innymi odpadami, substancjami czy materiałami oraz obowiązek odpowiedniego ich oznakowania, zwłaszcza w czasie transportu. Państwa powinny dołożyć należytej staranności dla zapewnienia prawidłowego prowadzenia ewidencji odpadów niebezpiecznych oraz zapobiegania porzucaniu odpadów, składowaniu ich w miejscach do tego nieprzeznaczonych lub niekontrolowanemu gospodarowaniu nimi (art.35 i 36). Należyta staranność powinna się przejawiać w ustanowieniu systemu skutecznych sankcji i rzeczywistemu ich egzekwowaniu (art.36 ust.1).

10. Przepisy dotyczące postępowania z odpadami o charakterze zużytych olejów silnikowych i przekładniowych nowa dyrektywa ramowa przejęła z dyrektywy z roku 1975. Wymagania dotyczą przede wszystkim stworzenia systemów selektywnego zbierania oraz zapewnienia przetworzenia takich odpadów (przetworzenia w sensie przyjętym przez dyrektywę). Odpady takie mają być zagospodarowane zgodnie z ogólnym schematem postępowania z odpadami, pierwszeństwo ma więc ich przygotowanie do ponownego użycia bądź inne formy recyklingu, dopuszczalne jest jednak także termiczne przekształcanie dla celów odzysku energii, ale traktowane jako postępowanie z odpadami, a nie spalanie paliwa.

Pewną nowością są postanowienia dotyczące postępowania z bioodpadami (art.22). Państwa powinny tu dążyć po pierwsze do organizowania selektywnego zbierania takich odpadów w celu ich kompostowania i uzyskiwania z nich sfermentowanej biomasy. Przetwarzanie bioodpadów powinno zapewniać wysoki poziom ochrony środowiska, zaś materiały i produkty z nich wytwarzane muszą być

⁸ - art.6 dyrektywy dopuszcza określenie takich warunków zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i przez państwo członkowskie;

bezpieczne dla środowiska. Perspektywicznie Komisja ma możliwość ustalenia wymogów minimalnych dla gospodarowania bioodpadami i kryteriów jakościowych dla kompostu i sfermentowanej biomasy pochodzących z bioodpadów.

11. Nowa dyrektywa ramowa o odpadach nie rezygnuje z administracyjnej reglamentacji postępowania z odpadami, uznając konieczność uzyskania zgody właściwego organu administracji na prowadzenie odzysku bądź unieszkodliwiania odpadów za istotny instrument prawny realizujący zasadę prewencji. Wymagana zgoda będzie musiała być uzyskana, tak jak dotychczas, przed rozpoczęciem określonej działalności. Tym niemniej jednak wymóg uzyskania zezwolenia został nieco złagodzony, bowiem dyrektywa nie wymaga już uzyskiwania zezwolenia na wszystkie działania związane z gospodarowaniem odpadami, a tylko na wspomniane działania o charakterze „przetwarzania odpadów” (pojęcie nowe w dyrektywie, omówione zostało wcześniej), w stosunku do pozostałych zastępując zezwolenie wpisem do rejestru.

Na modyfikacje konstrukcji związanych z reglamentacją postępowania z odpadami wpłynęły także uzyskane doświadczenia. Wykazały one przede wszystkim, iż nie jest rzeczą niezbędną ścisły nadzór i reglamentacja odnoszone do wszystkich tego typu działań, warto je różnicować w zależności od rodzaju działań i powodowanych przez nie możliwych konsekwencji doła ludzi i środowiska. Z tego względu uznano np. za konieczne rozróżnienie między pojęciami: „wstępnego magazynowania odpadów poprzedzającego ich zbieranie”, „zbierania odpadów” i „magazynowania odpadów poprzedzającego ich przetwarzanie”. Uznano bowiem, że zakłady lub przedsiębiorstwa wytwarzające odpady w trakcie swojej działalności nie powinny być uznawane za uczestniczące w gospodarowaniu odpadami i podlegające obowiązkowi uzyskania zezwolenia na magazynowanie własnych odpadów poprzedzające ich zbieranie.

Podobnie założono, że należałoby wprowadzić rozróżnienie między wstępnym magazynowaniem odpadów poprzedzającym ich zbieranie a magazynowaniem odpadów poprzedzającym ich przetwarzanie, uwzględniając tu cele dyrektywy, a także rodzaj odpadów, rozmiar oraz czas magazynowania i cel zbierania. W ten sposób wstępne magazynowanie odpadów jest rozumiane, w ramach definicji zbierania, jako magazynowanie poprzedzające zbieranie w obiektach, w których odpady są rozładowywane, by umożliwić przygotowanie odpadów do dalszego transportu w celu odzysku lub unieszkodliwienia w innym miejscu. Natomiast rozróżnienie między wstępnym magazynowaniem w poprzedzającym ich zbieranie a magazynowaniem odpadów poprzedzającym ich przetwarzanie powinny wprowadzić państwa członkowskie. Z kolei magazynowanie odpadów przed ich odzyskiem przez okres wynoszący trzy lata lub dłuższy oraz magazynowanie odpadów przed ich unieszkodliwieniem przez okres wynoszący jeden rok lub dłuższy powinno być nadal traktowane jako składowanie odpadów, wobec czego do tego rodzaju działań miałyby zastosowanie przepisy reglamentujące właśnie składowanie.

Dyrektywa zakłada także, że systemy zbierania odpadów, które nie są prowadzone na zasadach działalności gospodarczej, nie powinny podlegać obowiązkowi rejestracji, ponieważ stanowią mniejsze zagrożenie i przyczyniają się do selektywnego zbierania odpadów. Jako przykłady takich systemów wskazano zbieranie leków przez apteki, odbiór zużytych artykułów konsumpcyjnych w sklepach czy systemy zbierania w szkołach.

12. Dyrektywa wymaga, aby wszystkie zakłady lub przedsiębiorstwa, które zamierzają dokonywać przetwarzania odpadów, uzyskały zezwolenie od właściwego organu (art.23 ust.1), przy czym wskazano także minimalne wymagania dotyczące treści takiego aktu. Zezwolenia mogą być wydawane na czas określony, dopuszczalne jest ich ponawianie. Dyrektywa dopuszcza także łączenie zezwolenia „odpadowego” z wszelkimi innymi decyzjami dotyczącymi korzystania ze środowiska bądź oddziaływania na nie, jeżeli dany podmiot obowiązany jest je posiadać. Uzasadnieniem takiego łączenia jest zapobieżenie niepotrzebnemu powielaniu informacji i powtarzaniu pracy zobowiązanego podmiotu lub właściwego organu. Organ ma obowiązek odmowy udzielenia zezwolenia, jeżeli prowadzona działalność powodowałaby naruszenie wymagań określonych w art.13 dyrektywy (ochrona życia i zdrowia ludzi oraz środowiska).

Dyrektywa przewiduje, iż w określonych sytuacjach możliwe jest zwolnienie określonego podmiotu z obowiązku uzyskania zezwolenia. Zwolnienie takie może dotyczyć zakładów lub przedsiębiorstw wykonujących następujące czynności:

- unieszkodliwianie w miejscu wytwarzania własnych odpadów niebędących niebezpiecznymi,
- odzysk odpadów.

Punkt drugi jest sformułowany bardzo ogólnie wskazując, że szczególny nacisk kładzie dyrektywa na nadzór nad unieszkodliwianiem odpadów. Wprowadzenie zwolnienia pozostawiono uznaniu państw członkowskich. Warunkiem jest dokonanie, poprzez wydanie aktu ogólnego, ustanowienia ogólnych zasad określających rodzaje i ilości odpadów, jakie mogą być objęte zwolnieniem, oraz metody przetwarzania, jaka miałyby być zastosowana. Określenie takich zasad powinno być dokonane w sposób umożliwiający realizację założeń ustalonych w art.13. Standardy prowadzenia działań związanych z postępowaniem z odpadami.

13. Dyrektywa dopuszcza ustanawianie przez państwa członkowskie minimalnych standardów technicznych dotyczących sposobów prowadzenia działań, dla których wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Standardy mogą dotyczyć tylko działań nie objętych zakresem działania dyrektywy IPPC (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli - Dz.Urz.UE nr L 24/8 z 29 stycznia 2008 r.). Standardy takie powinny w szczególności dotyczyć głównych oddziaływań na środowisko danej czynności przetwarzania odpadów oraz uwzględniać wymagania BAT (najlepszej dostępnej techniki) i ustalone w art.13. W przypadkach, gdy istnieją dowody, że tego rodzaju standardy minimalne, obejmujące również kwalifikacje techniczne podmiotów zajmujących się zbieraniem i transportem, dealerów lub brokerów, mogą przynieść korzyści w kategoriach ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska lub uniknięcia zakłóceń na rynku wewnętrznym, dopuszczalne jest ustanowienie standardów także dla działań objętych obowiązkiem rejestracji.

14. Podniesione uwagi pokazują, że pomimo pozornej stabilizacji przepisów o odpadach postanowienia nowej dyrektywy ramowej dyrektywy będą w wielu przypadkach wymagały przekonstruowania przepisów prawa wewnętrznego celem uzyskania ich zgodności z prawem wspólnotowym. Ważnym się wydaje, że w zdecydowanej większości proponowane zmiany można uznać nie tylko za ważne, ale i istotne dla poprawy precyzji funkcjonujących regulacji, a tym samym prawdopodobnie także dla polepszenia ich skuteczności.