

UCHWAŁA NR 4585/21
ZARZĄDU WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO
Z DNIA 24 LISTOPADA 2021 ROKU

W SPRAWIE:

Przyjęcia informacji pn. „Europejski Zielony Ład w kontekście pozwoleń środowiskowych”.

NA PODSTAWIE:

Art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668 z późn. zm.) uchwala się, co następuje:

§ 1

1. Przyjmuje się informację pn. „Europejski Zielony Ład w kontekście pozwoleń środowiskowych” stanowiącą załącznik do uchwały.
2. Przekazuje się informację pn. „Europejski Zielony Ład w kontekście pozwoleń środowiskowych” Komisji Rolnictwa i Ochrony Środowiska Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego.

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Marszałkowi Województwa Świętokrzyskiego.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

WICEMARSZAŁEK
WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

MAREK BOGUSŁAWSKI

Europejski Zielony Ład w kontekście pozwoleń środowiskowych

Europejski Zielony Ład

Europejski Zielony Ład to nowa unijna polityka wzrostu gospodarczego, ogłoszona w grudniu 2019 r., która zakłada, że w kolejnych latach Wspólnota ma stać się bardzo konkurencyjną gospodarką przy jednoczesnym wyeliminowaniu negatywnego wpływu swojego przemysłu i szeroko pojmowanego biznesu na klimat. Głównym celem strategii EZŁ jest doprowadzenie do neutralności klimatycznej kontynentu do 2050 roku.

Komisja Europejska określiła priorytety, zakładając dokonanie przeglądu każdego istniejącego prawa pod kątem jego wpływu na klimat, a także wprowadzenie nowych przepisów dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym, renowacji budynków, różnorodności biologicznej, rolnictwa i innowacji.

Pozwolenia środowiskowe to ogólne określenie decyzji administracyjnych wyznaczających dopuszczalny sposób, zakres i kierunki korzystania ze środowiska. Ich zadaniem jest przeciwdziałanie zanieczyszczeniom i racjonalne korzystanie z zasobów środowiska. Wydawane są pozwolenia na: wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi i wytwarzanie odpadów oraz pozwolenia zintegrowane, obejmujące swym zakresem wszystkie oddziaływania na środowisko sformułowane w pozwoleniach sektorowych oraz ich wzajemne powiązania. Postanowienia Europejskiego Zielonego Ładu wpłyną na kształtowanie treści pozwoleń środowiskowych w szczególności w odniesieniu do gospodarki o obiegu zamkniętym oraz redukcji emisji gazów cieplarnianych.

I. Gospodarka o obiegu zamkniętym

Jednym z priorytetowych zagadnień Europejskiego Zielonego Ładu jest gospodarka o obiegu zamkniętym. Podstawą koncepcji GOZ jest założenie, że wszystkie elementy łańcucha produkcyjnego (produkty, materiały oraz surowce) pozostają w obiegu tak długo, jak jest to możliwe. Natomiast wytwarzanie odpadów powinno być ograniczone do minimum. Chodzi szczególnie o branże zużywające wiele surowców, jak przemysł odzieżowy, budownictwo, elektronika czy produkcja tworzyw sztucznych. Ta strategia realizowana jest w polskim prawie poprzez ideę produktów ubocznych oraz utratę statusu odpadu.

1) Produkty uboczne

Praktyka pokazuje, że nie każdy odpad jest bezwartościowy dla jego wytwórcy. Złożoność procesów technologicznych, ich ulepszenie oraz niskie koszty pozyskania powodują, że niektóre odpady mogą stanowić wartościowy surowiec nadający się do dalszego wykorzystania. Tym samym koncepcja produktu ubocznego wpisuje się w gospodarkę obiegu zamkniętego.

Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2021 r. poz. 779 ze zm.) przedmiot lub substancja, powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkcja, mogą być uznane za produkt uboczny, niebędący odpadem, jeżeli są łącznie spełnione następujące warunki:

- dalsze wykorzystywanie przedmiotu lub substancji jest pewne;
- przedmiot lub substancja mogą być wykorzystywane bezpośrednio bez dalszego przetwarzania, innego niż normalna praktyka przemysłowa;
- dany przedmiot lub substancja są produkowane jako integralna część procesu produkcyjnego;
- dana substancja lub przedmiot spełniają wszystkie istotne wymagania, w tym prawne, w zakresie produktu, ochrony środowiska oraz życia i zdrowia ludzi, dla określonego wykorzystania tych substancji lub przedmiotów i wykorzystanie takie nie doprowadzi do ogólnych negatywnych oddziaływań na środowisko, życie lub zdrowie ludzi.

Uznanie to odbywa się w trybie decyzji administracyjnej, po uzyskaniu pozytywnej opinii wojewódzkiego inspektoratu ochrony środowiska, o uznaniu przedmiotu lub substancji za produkt uboczny, którą wydaje marszałek województwa.

To na zgłaszającym spoczywa obowiązek wykazania, że istnieje popyt na tego rodzaju materiał, a więc pewność co do jego wykorzystania. Materiał taki musi również spełniać wszystkie wymagania, nie tylko prawne, stawiane produktom tego rodzaju, zaś jego wykorzystanie powinno następować niejako bezpośrednio, bez przetwarzania innego niż normalna praktyka przemysłowa – innymi słowy, produkt uboczny zastąpić ma inny materiał, który w przeciwnym przypadku zostałby użyty w procesie. Dla uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny nie ma znaczenia, czy posiada on właściwości niebezpieczne, czy też nie. Ważne jest, czy faktycznie może on zastąpić w procesie nowy materiał. Brak łącznego spełnienia wszystkich przesłanek warunkujących uznanie odpadu za produkt powoduje, że dana pozostałość procesu produkcyjnego nie będzie mogła zostać za takowy uznana i koniecznym będzie stosowanie w stosunku do niej regulacji dotyczących odpadów.

Substancje lub przedmioty, które przestały spełniać warunki i wymagania dla produktu ubocznego są odpadami. Podkreślić należy, że zakazuje się łącznego magazynowania produktów ubocznych i odpadów, a także magazynowania produktów ubocznych w miejscach przeznaczonych do magazynowania odpadów lub składowania odpadów.

Decyzja powyższa po spełnieniu przesłanek wynikających z art. 10 ustawy o odpadach umożliwia wykorzystanie przedmiotowej substancji do realizacji celów i założeń pierwotnych i wykorzystania jako materiałów, a nie odpadów, do realizacji określonego celu. Korekta dyrektywy 2008/98/WE w sprawie odpadów, która nastąpiła w 2018 roku, wskazuje na zmianę sposób myślenia dającą prymat produktom ubocznym przez wyraźne zobowiązanie państw członkowskich do wdrożenia odpowiednich środków zapewniających uznanie pozostałości produkcyjnych za produkt uboczny, a nie odpad. Dyrektywa nie przesądza, jak mają wyglądać takie środki, pozostawiając swobodę w ich wyborze poszczególnym krajom członkowskim.

Decyzje o uznaniu za produkt uboczny wydawane są m.in. dla wytlóków owocowych, pozostałości po wypieku listków waflowych, płytki miękkiej, płytki twardej i zawiesziny ceramicznej powstających w procesie produkcji płytek ceramicznych, a także gipsu syntetycznego i popiołu lotnego.

2) Utrata statusu odpadu

Kolejną formą realizacji założeń gospodarki obiegu zamkniętego są przepisy wskazane w art. 14 ustawy o odpadach, które mówią o utracie statusu odpadów. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, możliwe jest, by niektóre kategorie odpadów po przeprowadzeniu procesu przetwarzania (recyklingu lub odzysku) przestały nimi być. Warunki utraty przez określony rodzaj odpadu statusu odpadu to nie tylko poddanie go przetwarzaniu, ale także spełnienie łącznie następujących przesłanek:

- 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,
- wymagania określone przez przepisy Unii Europejskiej.

W zakresie wymagań określanych przez przepisy UE, do chwili obecnej zostały wydane jedynie trzy Rozporządzenia Komisji Europejskiej dotyczące: pewnych rodzajów złomu

(żelaza, stali i aluminium) z 2011 r., stłuczki szklanej z 2012 r. oraz złomu miedzi z 2013 r. W tych przypadkach utrata statusu odpadu następuje bezpośrednio na podstawie tych przepisów, bez konieczności przeprowadzania indywidualnej oceny i wydawania osobnej decyzji administracyjnej.

Co istotne, w Polsce nie zostały jeszcze wydane żadne rozporządzenia, określające szczegółowe kryteria stosowania warunków utraty statusu odpadów. Ustanowiono jedynie drogę aktu indywidualnego, tj. decyzji. Przykładem takiej decyzji w ustawodawstwie polskim może być zezwolenie na przetwarzanie odpadów lub pozwolenie zintegrowane. Ustawa nie wprowadza katalogu odpadów, które mogą zostać poddane procesowi utraty statusu odpadu i nie doprecyzowuje, jakie konkretnie rodzaje odpadów mogą zostać poddane procedurze. Przyjmuje się, że każdy rodzaj odpadu może zostać jej poddany, po spełnieniu określonych przesłanek.

Procedura utraty statusu odpadu jest zagadnieniem dość złożonym i każdy przypadek należy rozpatrywać indywidualnie przez odwoływanie się do kryteriów utraty statusu odpadów oraz definicji recyklingu z ustawy o odpadach.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, przewiduje m.in. obowiązek uwzględnienia we wniosku o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów, a następnie w zezwoleniu na przetwarzanie odpadów, informacji dotyczącej wskazania tych rodzajów odpadów, które w wyniku procesów przetwarzania, utracić mogą status odpadów.

W wydanych decyzjach indywidualnych Marszałek Województwa określił utratę statusu odpadu dla masy ziemno – skalnej. Przedsiębiorcy wnoszą również o umieszczenie w posiadanych przez nich pozwoleniach zintegrowanych informacji, że m.in. odpady złomu – metali żelaznych – utraciły status odpadu zgodnie z Rozporządzeniem KE.

Podsumowując powyższe zagadnienia stwierdzić można, iż opisane unormowania ułatwiają zarówno prowadzącym instalacje jak i ich odbiorcom prowadzenie działalności, gdyż w momencie kiedy odpad staje się produktem nie podlega rygorom szeroko pojętego prawa odpadowego, a jego obieg jest mniej skomplikowany i sformalizowany.

II. System handlu emisjami

Unijny dokument „Fit for 55”, pakiet regulacji opracowanych przez Komisję Europejską będący częścią Europejskiego Zielonego Ładu, zakłada ograniczenie emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. Na efekt cieplarniany największy wpływ ma para wodna, na której koncentrację w atmosferze człowiek nie jest w stanie trwale wpłynąć oraz dwutlenek

węgla. Emisja netto gazów nie oznacza, że kraje UE nie będą produkowały gazów cieplarnianych w ogóle, tylko, że pochłanianych będzie co najmniej tyle substancji, co emitowanych do atmosfery. Kluczową rolę odegra sektor energetyczny, który obecnie produkuje 75% gazów cieplarnianych w Unii. Ważne będą odnawialne źródła energii – zarówno dostarczane bezpośrednio gospodarstwom domowym i firmom, jak i używane w celu produkcji paliw bezemisyjnych i surowców dla przemysłu.

Organy ochrony środowiska mają uprawnienia do wydawania decyzji zezwalających na emisję gazów cieplarnianych. Prowadzący instalację z kolei składają do organu właściwego do wydania zezwolenia raport w zakresie udoskonaleń w metodyce monitorowania w celu jego zatwierdzenia w drodze decyzji. Pozwala to na stałą kontrolę podmiotów posiadających uprawnienia do emisji. W Polsce systemem emisji gazów cieplarnianych administruje Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBIZE).

Poprzez system handlu uprawnieniami do emisji, UE dąży do skłonienia przemysłu do reorganizacji i modernizacji instalacji produkujących gazy cieplarniane. Unijny system handlu uprawnieniami do emisji działa we wszystkich krajach UE oraz w Islandii, Liechtensteinie i Norwegii. Wpływa on na ograniczenie emisji pochodzących z ok. 10 tys. instalacji z sektora energetyki i przemysłu wytwórczego oraz linii lotniczych realizujących loty pomiędzy tymi krajami i obejmuje ok. 40 proc. wszystkich emisji gazów cieplarnianych w UE. Wysokie i ciągle wzrastające ceny emisji dwutlenku węgla sprawiają, że przedsiębiorcom bardziej opłaca się inwestować w innowacyjne technologie niskoemisyjne, modernizację istniejących instalacji, wymianę filtrów powietrza i inne technologie wpływające na ograniczenie emisji gazów cieplarnianych. Analiza sprzedaży na aukcjach uprawnień do emisji, które odbywają się co kilka tygodni, wskazuje, że od sierpnia br. cena za tonę CO₂ wzrosła z 55 EUR do 60,25 EUR w listopadzie.

III. Konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (konkluzje BAT)

Kształtując swoją politykę środowiskową Unia Europejska już od roku 2012, jeszcze przed przyjęciem założeń Europejskiego Zielonego Ładu, zaczęła wprowadzać system dostosowania istniejących instalacji do poziomu akceptowalnego z punktu widzenia ochrony środowiska. To tzw. konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (konkluzje BAT). Mimo, że realizowane wcześniej, są modelowym przykładem działań jakie UE podejmuje w celu osiągnięcia neutralności klimatycznej.

Konkluzje BAT to dokumenty przyjmowane w drodze decyzji przez Komisję Europejską w podziale na gałęzie przemysłu. Sformułowane są tam warunki dotyczące najlepszych

dostępnych technik, czyli najbardziej efektywnego oraz zaawansowanego poziomu technologii i metod prowadzenia danej działalności. Są wykorzystywane jako podstawa ustalania granicznych poziomów emisyjnych mających na celu zapobieganie emisjom lub, jeśli jest to niemożliwe, ograniczanie emisji i wpływu na środowisko jako całość. Dokumenty te służą jako punkt odniesienia przy ustalaniu warunków pozwolenia zintegrowanego.

Po wprowadzeniu każdych kolejnych konkluzji w poszczególnych dziedzinach przemysłu, wymagana jest zmiana dostosowawcza pozwoleń zintegrowanych z danej branży, a w konsekwencji dostosowanie całej instalacji do coraz wyższych standardów ochrony środowiska naturalnego. Spełnianie wymagań konkluzji BAT przez instalację jest obligatoryjne przy wydawaniu dla niej pozwolenia zintegrowanego. W ramach realizacji założeń najlepszej dostępnej techniki oraz obowiązujących przepisów prawa krajowego i unijnego prowadzony jest przez przedsiębiorców monitoring instalacji, który umożliwia kontrolę ilości gazów i pyłów emitowanych do powietrza, ilości wytwarzanych odpadów czy ilości odprowadzanych ścieków, a jego wyniki są przedstawiane organom ochrony środowiska. Pozwala to na obserwację zachodzących zmian i kontrolę stanu środowiska.

Reasumując, cele Europejskiego Zielonego Ładu mają odzwierciedlenie w wydawanych decyzjach administracyjnych, gdzie reglamentacji podlega korzystanie ze środowiska w zakresie wytwarzania odpadów, wprowadzania gazów i pyłów do powietrza, wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, zbierania odpadów oraz przetwarzania odpadów. Zarówno zmieniająca się polityka środowiskowa tak UE jak i krajowa oraz przepisy prawa, które wprowadzają coraz wyższe standardy ochrony środowiska sprawiają, że priorytety takie jak osiągnięcie neutralności klimatycznej, gospodarka o obiegu zamkniętym i dążenie do zeroemisyjności coraz częściej znajdują odbicie w wydawanych pozwoleniach środowiskowych.

Kielce, 16.11.2021 r.