



S T O W A R Z Y S Z E N I E

FORUM RECYKLINGU SAMOCHODÓW

Al. Jerozolimskie 202,

02-486 WARSZAWA

Warszawa, dn. 02.12.2024 r.

**Directorate-General for Environment
European Commission
Avenue d'Auderghem 19 / Oudergemselaan 19 • 1040
B-1049 Bruxelles/Brussel
Belgium**

FORS 27/12/2122024

Dotyczy: kwalifikacji działań prowadzonych w stacji demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji

Dyrektywa 2010/75/WE w sprawie emisji przemysłowych określa zasady i normy prawne dotyczące zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom powstającym w wyniku działalności przemysłowej oraz daje wytyczne dla kontroli tych zanieczyszczeń. Głównym celem Dyrektywy jest osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i ochrony środowiska jako całości poprzez zapobieganie emisjom do powietrza, wody i ziemi, a w przypadku braku takiej możliwości ich stałej redukcji, zapobiegania powstawaniu odpadów, bardziej efektywnego wykorzystania zasobów oraz wspieranie gospodarki o obiegu zamkniętym. Podstawowym narzędziem służącym wdrożeniu powyższych celów na poziomie państwa członkowskiego jest „pozwolenie”, czyli wydawana przez wyznaczony do tego organ w państwie członkowskim pisemna decyzja na eksploatację całości lub części instalacji powodujących emisję. Rodzaje działalności (instalacji), wymagające uzyskania pozwolenia zostały określone zgodnie z treścią przepisu art. 10 w załączniku I do dyrektywy.

W punkcie 5 załącznika I do dyrektywy 2010/75/WE zostały wymienione działalności z obszaru gospodarki odpadami, które są jednocześnie objęte regulacjami dyrektywy 2008/98/WE w sprawie odpadów. Podobnie jak w dyrektywie 2010/75/WE, jednym z narzędzi wdrażających postanowienia dyrektywy 2008/98/WE jest również wydawanie przez państwa członkowskie pozwoleń podmiotom prowadzącym działalność w zakresie gospodarowania odpadami.

Z powyższego wynika, że dwie niezależne dyrektywy zobowiązują państwa członkowskie do przyjęcia na poziomie krajowym rozwiązań prawnych w sprawie wydawania różnych co do zakresu i wagi pozwoleń, ale dotyczących tego samego obszaru działalności gospodarczej. Różnice w wydawanych decyzjach są znaczące i polegają przede wszystkim na tym, że dyrektywa 2008/98/WE koncentruje się na działaniach stricte związanych z gospodarowaniem odpadami, natomiast dyrektywa 2010/75/WE wymaga znacznie szerszego spojrzenia na prowadzoną działalność, dotyczy prowadzenia instalacji oraz ich wpływu na wszystkie obszary środowiska, zgodnie z wyżej wymienionymi celami dyrektywy. Treści obydwu dyrektyw w zakresie klasyfikacji działalności, które podlegają wymogom uzyskania pozwolenia są jednakże ze sobą niespójne, co prowadzi do rozbieżnych interpretacji w kwestii przyjęcia jednolitego podziału, które działalności powinny być objęte jedną, a które drugą dyrektywą.

W wyniku rozbieżności interpretacyjnych powstał obszar działalności gospodarczych, który w ocenie organów państw członkowskich może podlegać obydwu dyrektywom jednocześnie lub organy dokonują według własnego uznania wyboru pomiędzy klasyfikowaniem działalności względem jednej lub drugiej dyrektywy.

Głównym źródłem rozbieżności interpretacyjnych pomiędzy zastosowaniem dyrektywy 2010/75/WE i dyrektywy 2008/98/WE jest punkt 5.1 załącznika I do dyrektywy 2010/75/WE, w którym zostały wyszczególnione rodzaje działalności, w sposób inny niż rodzaje procesów wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy 2008/98/WE. Niespójność polega na tym, że rodzaje działalności wyszczególnione w dyrektywie 2010/75/WE nie zostały rozszerzone o rodzaje procesów i numery procesów zgodnie z przyjętą kodyfikacją procesów D oraz R zawartą w załącznikach I i II do dyrektywy 2008/98/WE. Ponadto w punkcie 5.1 działalności zostały wymienione w sposób nieuporządkowany. Zestawiono w jednej jednostce redakcyjnej działalności odpowiadające procesom odzysku oraz procesom unieszkodliwiania. Tak zredagowany przepis wzbudza zastrzeżenia dotyczące jego zgodności z jedną z fundamentalnych zasad dyrektywy 2008/98/WE, według której odpady mogą podlegać albo odzyskowi albo unieszkodliwianiu, ale nie mogą podlegać w tym samym procesie odzyskowi i/lub unieszkodliwianiu. Konsekwencją braku precyzyjnego określenia procesów przetwarzania odpadów w tym punkcie są kolejne rozbieżności w stosowaniu punktu 5.5 załącznika I do Dyrektywy 2010/75/WE, który obejmuje czasowe magazynowanie odpadów niebezpiecznych i także odnosi się do niedookreślonych działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania.

Akapit drugi załącznika I do dyrektywy 2010/75/WE zobowiązał Komisję do sporządzenia wskazówek dotyczących zależności pomiędzy działaniami związanymi z gospodarowaniem odpadami zgodnie z opisem w tym załączniku a działaniami opisanymi w załącznikach I i II dyrektywy 2008/98/WE. Oficjalnie dostępne dokumenty udzielające odpowiedzi i wyjaśnienia związane z rozumieniem terminologii i zakresu stosowania Dyrektywy 2010/75/WE nie odpowiadają jednakże na poniżej opisane kwestie, które wiążą się z bezpośrednim obowiązkiem uzyskiwania przez podmioty gospodarcze pozwoleń, w tym z dokonaniem wyboru, które pozwolenie powinno być dla danej działalności właściwe, czy to, o którym mowa w Dyrektywie 2008/98/WE, czy to, o którym mowa w dyrektywie 2010/75/WE.

Na przykład punkt 5.1 lit. b załącznika I do dyrektywy 2010/75/WE stanowi, że rodzajem działalności podlegającej obowiązkowi uzyskania pozwolenia zgodnie z tą dyrektywą jest odzysk lub unieszkodliwianie odpadów innych niż niebezpieczne, o wydajności przekraczającej 50 ton dziennie, obejmującej obróbkę fizyczno-chemiczną. Przepis ten nie odnosi się jednak do żadnego z procesów R ani procesu D wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy 2008/98/WE. Przepis w sposób nieprecyzyjny odwołuje się do odzyskiwania lub unieszkodliwiania. Z analizy treści zapisów dyrektywy 2008/98/WE „obróbką fizyczno-chemiczną” jest wyłącznie proces unieszkodliwiania D9 wyszczególniony w załączniku I. Z punktu widzenia logicznego, należałoby zatem przyjąć, że punkt 5.1 lit. b dotyczy obowiązku uzyskania pozwolenia z mocy dyrektywy 2010/75/WE na prowadzenie fizyczno-chemicznego unieszkodliwiania w procesie D9 w przypadku posiadania instalacji do unieszkodliwiania odpadów o wydajności powyżej 10 ton dziennie.

Według organów państw członkowskich wykonujących przepisy dyrektywy 2010/75/WE powyżej przedstawiony sposób rozumienia zakresu stosowania punktu 5.1 lit. b nie jest jednak tak jednoznaczny, gdyż po pierwsze dyrektywa 2008/98/WE jest aktem odrębnym, po drugie, brak jest w punkcie 5.1 odniesienia do procesów odzysku lub unieszkodliwiania, czyli do procesów R lub D, po trzecie punkt 5.1 dotyczy zarówno odzysku jak i unieszkodliwiania, po czwarte brak jest jednoznacznych wskazówek Komisji dotyczących praktycznego stosowania tego punktu załącznika. Według organów wydających pozwolenia treść punktu wprowadza pełną dowolność i uznaniowość, czy dana działalność podlega uzyskaniu pozwolenia z dyrektywy 2010/75/WE, czy też nie podlega. Konsekwencją tej niespójności jest wydawanie podmiotom prowadzącym działania z tego samego obszaru różnych co do treści, wagi i zakresu pozwoleń.

Bardziej czytelnie zobrazować ten problem interpretacyjny może poniższy przykład.

Dyrektywa 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji dotyczy m.in. podmiotów zajmujących się demontażem pojazdów wycofanych z eksploatacji. Są to podmioty, które prowadzą

demontaż pojazdów wycofanych z eksploatacji (przetwarzanie odpadów niebezpiecznych w rozumieniu dyrektywy 2008/98/WE) zgodnie z wytycznymi umieszczonymi w załączniku I do tej dyrektywy. Istotną informacją w tym przykładzie jest to, że podmioty nie posiadają instalacji w postaci strzępiarek, które podlegałyby obowiązkowi uzyskania pozwolenia zgodnie z treścią punktu 5.3 litera b podpunkt (iv) załącznika I do dyrektywy 2010/75/WE. Według klasyfikacji wynikającej z załącznika II do dyrektywy 2008/98/WE podmioty zajmujące się demontażem pojazdów prowadzą proces R12, czyli proces wstępnego przetwarzania odpadów obejmujący demontaż pojazdów wycofanych z eksploatacji, sortowanie wytworzonych odpadów, przygotowanie odpadów do dalszych procesów odzysku. Prowadzący demontaż podlegają zatem bez wątpienia obowiązkowi uzyskania pozwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gospodarowania odpadami, o którym mowa w art. 23 dyrektywy 2008/98/WE.

Nieprecyzyjnie sformułowany punkt 5.1 w załączniku I do dyrektywy 2010/75/WE powoduje wątpliwość wśród organów wydających pozwolenia, czy podmiot demontujący pojazdy wycofane z eksploatacji faktycznie nie podlega np. punktowi 5.1 lit b załącznika I.

W związku z powyższą dywagacją prawną organów odpowiedzialnych za wydawanie pozwoleń powstaje pytanie, czy podmioty prowadzące wstępne przetwarzanie odpadów w procesie R12, o którym mowa w załączniku II do dyrektywy 2008/98/WE, jak na przykład podmiot demontujący pojazdy wycofane z eksploatacji, podlegają obowiązkowi uzyskania pozwolenia na przetwarzanie odpadów wynikającego z treści art. 23 tej dyrektywy, czy podlegają obowiązkowi uzyskania pozwolenia dotyczącego zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom na mocy punktu 5.1 lit b załącznika I do dyrektywy 2010/75/WE. W przypadku wyboru dyrektywy 2010/75/WE jako podstawy prawnej do wydania pozwolenia oznaczałoby, że stacje demontażu prowadzą „odzyskiwanie odpadów przez obróbkę fizyczno-chemiczną”. Zestawiając przepisy tych dwóch dyrektyw należałoby jednoznacznie stwierdzić, że nie ma w załączniku II do dyrektywy 2008/98/WE wyszczególnionego procesu odzysku R sklasyfikowanego jako „odzyskiwanie odpadów poprzez obróbkę fizyczno-chemiczną”. A zatem obróbka fizyczno-chemiczna wskazana w załączniku I do dyrektywy 2010/75/WE musiałaby być nowym procesem odzysku, nieobjętym do tej pory dyrektywą 2008/98/WE, czyli nowym procesem wykorzystywanym wyłącznie na potrzeby wykonania dyrektywy 2010/75/WE. Powstaje zatem kolejne pytanie, czy dyrektywa 2010/75/WE tworzy nowe procesy odzysku i unieszkodliwiania, czy jednak odwołuje się do tych, zawartych w dyrektywie 2008/98/WE? Brak spójności w liście działalności odzysku lub unieszkodliwiania z treścią załączników I i II dyrektywy 2008/98/WE ma bezpośrednie przełożenie na drugą budzącą kontrowersję kwestię, tj. prawidłowe zastosowanie punktu 5.5 z załącznika I do dyrektywy 2010/75/WE.

Obowiązkiem uzyskania pozwolenia w zakresie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom zostało objęte czasowe magazynowanie odpadów niebezpiecznych w oczekiwaniu na działalność ujętą m.in. w pkt 5.1 w miejscach o całkowitej pojemności przekraczającej 50 ton. W tym przepisie prawnym wyszczególniono dwa warunki. Pierwszym warunkiem jest oczekiwanie odpadów na poddanie ich jednemu z procesów wymienionych w punkcie 5.1, drugim warunkiem jest pojemność miejsca magazynowania wynosząca powyżej 50 ton.

Ponownie zestawiając przepisy logicznie wydawałoby się, że przepis prawny dotyczy instalacji służącej magazynowaniu odpadów niebezpiecznych poprzedzającej proces ich przetworzenia w jednej z wymienionych w punkcie 5.1 działalności. A zatem dla prawidłowego zastosowania tego punktu, dwa warunki w nim wymienione powinny być spełnione jednocześnie. Organy państw członkowskich wykonujące postanowienia dyrektywy stosują jednakże powyższe warunki łącznie albo rozłącznie, także z uwzględnieniem omówionych powyżej rozbieżności dotyczących punktu 5.1 załącznika I. W konsekwencji prowadzi to do mnogości interpretacji dotyczących jednego przepisu prawnego i biurokratycznej zawiłości w procesie uzyskiwania przez podmioty pozwoleń. Ostatecznie wydawane pozwolenia dla tych samych działalności w zakresie gospodarowania odpadami są ze sobą niespójne.

Ten problem można zobrazować szerzej poniższym przykładem.

Pojazd wycofany z eksploatacji jest odpadem niebezpiecznym o kodzie 16 01 04* w rozumieniu europejskiego katalogu odpadów. Odpady pojazdów wycofanych z eksploatacji, co do zasady

wynikającej z dyrektywy 2000/53/WE, podlegają demontażowi, czyli obowiązkowemu procesowi R12, o którym mowa w załączniku II do dyrektywy 2008/98/WE. Czasowe magazynowanie odpadów niebezpiecznych w postaci pojazdów wycofanych z eksploatacji przed procesem R12 może odbywać się w miejscach przeznaczonych do magazynowania odpadów niebezpiecznych o całkowitej pojemności większej ilości niż 50 sztuk (czyli więcej niż 50 ton). Magazynowane odpady niebezpieczne w postaci pojazdów wycofanych z eksploatacji nie będą jednak poddawane żadnej z wymienionych działalności w punktach 5.1, 5.2, 5.4 i 5.6 załącznika I do dyrektywy 2010/75/WE, będą podlegać procesowi przetwarzania R12, czyli procesowi objętym obowiązkiem uzyskania pozwolenia na mocy art. 23 dyrektywy 2008/98/WE, a nie na mocy dyrektywy 2010/75/WE. Powstaje zatem pytanie, czy sam fakt magazynowania odpadów niebezpiecznych w ilości powyżej 50 ton klasyfikuje miejsce magazynowania odpadów do uzyskania pozwolenia dotyczącego zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom zgodnie z punktem 5.5 załącznika I do dyrektywy 2010/75/WE, czy do objęcia tym przepisem prawnym konieczny jest do spełnienia drugi warunek? I ponownie literalnie odczytując przepis punktu 5.5 należałoby przyjąć, że czasowe magazynowanie odpadów niebezpiecznych w miejscach o całkowitej pojemności przekraczającej 50 ton wymaga uzyskania pozwolenia dotyczącego zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom, tylko wtedy, jeżeli odpady te będą poddawane w całości procesowi unieszkodliwiania albo odzyskowi także podlegającego obowiązkowi uzyskania pozwolenia dotyczącego zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom. Dla spójności w stosowaniu przepisów prawnych zawartych w tych dwóch dyrektywach logika podpowiada, że jeżeli odpady niebezpieczne są przeznaczone do przetworzenia w procesie przetwarzania objętym przepisem art. 23 dyrektywy 2008/98/WE (procesie innym niż wymienione w punkcie 5.1 załącznika I do dyrektywy 2010/75/WE) mimo ich magazynowania w ilości powyżej 50 ton, takie magazynowanie odpadów podlega obowiązkowi uzyskania pozwolenia na mocy art. 23 dyrektywy 2008/98/WE. Niestety brak jest dostępnych źródeł wiedzy umożliwiających udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na tę wątpliwość, którą mają organy upoważnione do wydawania pozwoleń.

Przedstawiając powyższe zwracamy się z uprzejmą prośbą o zajęcie jednoznacznego stanowiska w następujących kluczowych dla podmiotów objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia kwestiach związanych z zakresem stosowania dyrektywy 2010/75/WE w związku z postanowieniami dyrektywy 2008/98/WE:

1. Czy podmioty prowadzące wstępne przetwarzanie odpadów w procesie R12, o którym mowa w załączniku II do dyrektywy 2008/98/WE, jak na przykład podmioty demontujące pojazdy wycofane z eksploatacji nieposiadające instalacji w postaci strzępiarek, podlegają obowiązkowi uzyskania pozwolenia na przetwarzanie odpadów wynikającego z treści art. 23 tej dyrektywy, czy podlegają obowiązkowi uzyskania pozwolenia dotyczącego zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom na mocy punktu 5.1 lit. b załącznika I do dyrektywy 2010/75/WE, tj. są to podmioty demontujące pojazdy wycofane z eksploatacji prowadzące odzysk polegający na obróbce fizyczno-chemicznej odpadów niebezpiecznych, czyli prowadzące nowy proces odzysku nieposiadający swojego kodu R i który nie został wyszczególniony w załączniku II do dyrektywy 2008/98/WE?
2. Czy podmioty magazynujące odpady niebezpieczne w ilości powyżej 50 ton z przeznaczeniem do przetwarzania w procesach niewymienionych w punkcie 5.1, np. w procesie odzysku R12, są objęte obowiązkiem uzyskania pozwolenia dotyczącego zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom na mocy punktu 5.5 załącznika I do dyrektywy 2010/75/WE oraz czy dwa warunki, o których mowa w punkcie 5.5 powinny być spełnione jednocześnie do sklasyfikowania działalności jako zobowiązanej do uzyskania pozwolenia dotyczącego zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom, czy wystarczy spełnienie jednego warunku np. przekroczenie progu całkowitej pojemności miejsca magazynowania odpadów 50 ton bez

konieczności uwzględniania warunku dotyczącego oczekiwania odpadów na dalszy sposób postępowania z odpadami?

3. Biorąc pod uwagę fundamentalną zasadę wynikającą z dyrektywy 2008/98/WE, że odpady nie mogą podlegać jednocześnie odzyskowi i unieszkodliwianiu w jednym procesie, czy punkt 5.1 załącznika I do dyrektywy 2010/75/WE w zestawieniu z treścią załączników I i II do dyrektywy 2008/98/WE należy rozumieć w poniższy sposób, czy w inny, a jeżeli w inny, to w jaki sposób?

„5.1. Unieszkodliwianie lub odzyskiwanie odpadów niebezpiecznych o wydajności przekraczającej 10 ton dziennie obejmujące co najmniej jeden z następujących rodzajów działalności:

- a) obróbka biologiczna; (proces D8 w rozumieniu załącznika I do dyrektywy 2008/98/WE)*
- b) obróbka fizyczno-chemiczna; (proces D9 w rozumieniu załącznika I do dyrektywy 2008/98/WE)*
- c) mielenie lub mieszanie przed poddaniem innemu rodzajowi działań wyszczególnionych w pkt 5.1. i 5.2; (proces D13 w rozumieniu załącznika I do dyrektywy 2008/98/WE)*
- d) przepakowanie przed poddaniem innemu rodzajowi działań wyszczególnionych w pkt 5.1. i 5.2; (proces D14 w rozumieniu załącznika I do dyrektywy 2008/98/WE)*
- e) odzysk/regeneracja rozpuszczalników; (proces R2 w rozumieniu załącznika II do dyrektywy 2008/98/WE)*
- f) recykling/odzysk materiałów nieorganicznych innych niż metale lub związki metali; (proces R5 w rozumieniu załącznika II do dyrektywy 2008/98/WE)*
- g) regeneracja kwasów lub zasad; (proces R6 w rozumieniu załącznika II do dyrektywy 2008/98/WE)*
- h) odzyskiwanie składników stosowanych w celu ograniczenia zanieczyszczeń; (proces R7 w rozumieniu załącznika II do dyrektywy 2008/98/WE)*
- i) odzyskiwanie składników z katalizatorów; (proces R8 w rozumieniu załącznika II do dyrektywy 2008/98/WE)*
- j) powtórna rafinacja oleju lub inne sposoby ponownego wykorzystania oleju; (proces R9 w rozumieniu załącznika II do dyrektywy 2008/98/WE)*
- k) retencja powierzchniowa (proces D4 w rozumieniu załącznika I do dyrektywy 2008/98/WE)”.*

W związku z tym, że obecnie w Polsce i w innych krajach, toczy się wiele postępowań w sprawie dalszego funkcjonowania istniejących już na rynku instalacji, bardzo potrzebne jest szybkie rozstrzygnięcie opisanych powyżej wątpliwości.

Prezes Stowarzyszenia Forum Recyklingu Samochodów

Adam Małyszko