

Rozdział I. Unijne podstawy prawne rozwoju OZE i gospodarki odpadami w Polsce

§ 1. Wpływ prawa unijnego na rozwój OZE w Polsce

I. Cele dyrektywy 2009/28/WE i jej wpływ na rozwój OZE w Polsce

Ramy rozwoju OZE na poziomie krajowym wyznaczone są przez europejskie akty prawne, stąd w pierwszej kolejności należy wskazać założenia unijnego ustawodawcy w zakresie kształtu i rozwoju sektora energii odnawialnej na jednolitym rynku wewnętrznym UE. Podstawowym aktem prawnym regulującym sektor OZE w UE jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.4.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE¹. Dyrektywa, jako akt prawa unijnego, należy do prawa pochodnego (wtórne). Na początek warto zatem przybliżyć w sposób ogólny istotę i rolę dyrektywy w systemie prawnym UE.

Zgodnie z art. 288 TFUE² „dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest skierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków”. Zasadniczą funkcją dyrektywy jest zbliżanie przepisów państw członkowskich. Z tego względu przyjmuje się, że dyrektywy są elastycznym instrumentem harmonizacji prawa. Z kolei dla skuteczności dyrektyw kluczowe znaczenie ma prawidłowa i terminowa implementacja do prawa krajowego. Brak implementacji albo nieprawidłowa implementacja rodzą określone konsekwencje prawne zarówno w relacjach UE–państwo członkowskie, jak też w sferze praw jednostki. W świetle przepisów traktatowych państwa członkowskie mają swobodę zarów-

¹ Dz.Urz. UE L Nr 140, s. 16 ze zm.

² Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C Nr 326, s. 47).

no doboru form, jak i metod implementacji dyrektyw do prawa wewnętrznego. Trzeba jednak podkreślić, że pozostawienie swobody państwom członkowskim ma swoje uzasadnienie. Przede wszystkim wynika to z poszanowania suwerenności państw, ponadto pozwala na uwzględnienie specyfiki i szczególnych uwarunkowań gospodarczych, społecznych i prawnych, wynikających z wewnętrznych realiów. Należy jednak podkreślić, że swoboda ta nie ma charakteru absolutnego, a pewne wytyczne w tym zakresie wynikają z bogatego orzecznictwa TSUE. Implementacja powinna objąć całość regulacji dyrektywy, a państwa członkowskie nie mają możliwości włączenia do prawa krajowego tylko niektórych przepisów bez jednoczesnego narażenia się na zarzut wadliwej implementacji. Państwa członkowskie, realizując swój obowiązek implementacyjny, odpowiednio tworzą bądź modyfikują obowiązujące już akty prawa krajowego. Państwa członkowskie, mając swobodę implementacji dyrektyw do prawa krajowego, są zobowiązane do doboru środków najbardziej właściwych, tak aby zapewnić efektywne stosowanie dyrektyw (biorąc pod uwagę ich cel). Realizacja obowiązku implementacyjnego jest ograniczona w czasie. Innymi słowy, każda z dyrektyw zawiera w przepisach końcowych stosowną klauzulę określającą termin jej wdrożenia, który ma charakter zawity. Państwa członkowskie nie mogą dla uzasadnienia braku implementacji we właściwym czasie powoływać się na argument zbyt krótkiego okresu przeznaczanego w przepisach dyrektywy na transpozycje³. Pozostawienie środków realizacji założonego skutku do uznania państw członkowskich powoduje, że w odróżnieniu od rozporządzenia, dyrektywa, co do zasady, nie obowiązuje bezpośrednio w systemie prawnym każdego państwa członkowskiego i musi być właściwie włączona do systemu prawa wewnętrznego. W praktyce jednak niezbędne stało się przyjęcie zasad umożliwiających powoływanie się na przepisy dyrektyw w postępowaniu przed organami krajowymi w sytuacjach, gdy państwa członkowskie nie dokonały transpozycji dyrektywy we właściwym czasie. Najważniejsza z nich – będąca wynikiem orzecznictwa TSUE – to zasada skutku bezpośredniego dyrektywy, zgodnie z którą jednostka może – będąc w sporze z państwem – powoływać się bezpośrednio na przepisy dyrektywy (pod warunkiem, że przepisy te są jasne, precyzyjne i bezwarunkowe). Wykluczone jest natomiast powoływanie się na przepisy dyrektywy przez państwo przeciwko jednostce. Ponadto jednostka nie może powoływać się bezpośrednio na przepisy dyrektywy przeciwko innej jednostce. Podsumowując, należy podkreślić, iż dyrektywy są bardzo powszechnie stosowanym instrumentem prawa unijnego. Bez wątplenia ich zaletą jest elastyczność pozwalająca na tworzenie wspólnego standardu prawnego w zróżnicowanych systemach prawnych państw członkowskich. Dyrektywy harmonizują prawo

³ Pojęcia „implementacja” i „transpozycja” dyrektywy stosowane są zamiennie.

wewnętrzne i, co do zasady, są stosowane za pośrednictwem wdrażających je aktów prawa krajowego. Jedynie w wyjątkowych sytuacjach możliwe jest powołanie się bezpośrednio na dyrektywę przed sądem krajowym⁴. Powyższe informacje są istotne między innymi dlatego, że Polska nie implementowała w terminie postanowień dyrektywy 2009/28/WE, o czym w dalszej części tekstu.

Treść dyrektywy 2009/28/WE zawiera środki służące realizacji postanowień pakietu energetyczno-klimatycznego z 12.12.2008 r. „zielona rewolucja”, który wyznacza trzy podstawowe cele: 20% redukcji emisji CO₂, 20% oszczędności energii oraz 20% energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych. Nie ulega zatem wątpliwości, że dyrektywa 2009/28/WE ma zrealizować jeden z celów pakietu energetyczno-klimatycznego. Konsekwencją realizacji celów wymienionego pakietu w zakresie wzrostu wytwarzania energii w źródłach odnawialnych są przede wszystkim następujące działania: 1) zwiększenie w krajach UE udziału OZE w strukturze źródeł energii pierwotnej z 8,5% do 20% (według założeń wzrost ten będzie zróżnicowany zależnie od sytuacji poszczególnych krajów), 2) ograniczenie kosztu stosowania OZE, aby dzięki prowadzonym badaniom oraz zwiększeniu skali stosowania koszt energii z OZE był konkurencyjny w porównaniu z energią z paliw konwencjonalnych, 3) opracowanie przez państwa członkowskie własnych planów rozwoju energii odnawialnej. Jednocześnie w przypadku niewypełnienia założonych narodowych celów w zakresie stosowania OZE należy oczekiwać, że poszczególne kraje będą zmuszone płacić dotkliwe kary finansowe nałożone przez KE⁵.

Wskazując wpływ dyrektywy 2009/28/WE na rozwój źródeł energii odnawialnej w Polsce, należy wskazać zakres regulacji omawianej dyrektywy. Wynika on z treści art. 1 dyrektywy 2009/28/WE, zgodnie z którym dyrektywa: 1) ustanawia wspólne ramy dla promowania energii ze źródeł odnawialnych, 2) określa obowiązkowe krajowe cele ogólne w odniesieniu do całkowitego udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto i w odniesieniu do udziału energii ze źródeł odnawialnych w transporcie, 3) ustanawia zasady dotyczące statycznych przekazów między państwami członkowskimi, wspólnych projektów między państwami członkowskimi i z państwami trzecimi, gwarancji pochodzenia, procedur administracyjnych, informacji i szkoleń oraz dostępu energii ze źródeł odnawialnych do sieci elektroenergetycznej oraz 4) określa kryteria zrównoważonego rozwoju dla biopaliw i biopłynów.

⁴ M.M. Kenig-Witkowska, A. Łazowski, Źródła prawa Unii Europejskiej, [w:] M.M. Kenig-Witkowska (red.), Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej, s. 189–196.

⁵ P. Frączek, Inwestycje energetyczne w Polsce – wyzwania i perspektywy, [w:] K. Giordano, R. Biskup (red.), Planowanie inwestycji publicznych. Aspekty prawne, ekonomiczne i środowiskowe, s. 93.

Podstawowe znaczenie dla wszystkich państw członkowskich – w tym dla Polski – mają wyznaczone przez prawodawcę unijnego dwa cele ogólne, a mianowicie: 1) osiągnięcie 20% udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w UE oraz 2) 10% udziału energii ze źródeł odnawialnych w użyciu energii w transporcie w każdym państwie członkowskim do 2020 r.⁶ Trzeba zatem pamiętać, że niezależnie od celu 20% udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w UE oraz celów dla poszczególnych krajów członkowskich w tym zakresie (w przypadku Polski wynosi on 15%), wyznaczono cel dotyczący udziału energii ze źródeł odnawialnych we wszystkich rodzajach transportu w 2020 r.⁷ Cel ten jest jednakowy dla wszystkich państw członkowskich i wynosi 10% końcowego zużycia energii w transporcie w danym państwie członkowskim.

Aby osiągnąć cele ogólne, państwa członkowskie mogą stosować między innymi następujące środki: 1) systemy wsparcia oraz 2) środki współpracy między poszczególnymi państwami członkowskimi oraz z państwami trzecimi⁸. Warto zatem zaznaczyć, że dyrektywa 2009/28/WE wskazuje konkretne cele, jakie muszą zostać osiągnięte przez państwa członkowskie, i wskazuje jednocześnie przykładowe środki, którymi państwa mogą osiągnąć te cele. Oznacza to, że państwa członkowskie mogą stosować inne środki, pod warunkiem, że ich stosowanie nie narusza unijnych przepisów regulujących pomoc publiczną. Dodatkowo, celem dyrektywy 2009/28/WE jest ułatwienie transgranicznego wspierania energii ze źródeł odnawialnych bez wpływania na krajowe systemy wsparcia. Wprowadza ona opcjonalne mechanizmy współpracy między państwami członkowskimi, pozwalając im ustalić zakres, w jakim jedno państwo członkowskie będzie wspierało wytwarzanie energii w innym państwie członkowskim, oraz zakres, w jakim wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych powinno być zaliczane na poczet krajowych celów ogólnych wyznaczonych dla któregośkolwiek z nich. W celu zagwarantowania skuteczności obu środków służących osiągnięciu celów, to jest krajowych systemów wsparcia oraz mechanizmów współpracy, niezbędne jest, by państwa członkowskie mogły określać, czy i w jakim zakresie ich krajowe systemy wsparcia mają zastosowanie do energii ze źródeł odnawialnych wyprodukowanej w innych państwach członkowskich, i by miały możliwość wyrażenia zgody na to przez zastosowanie mechanizmów współpracy przewidzianych w omawianej dyrektywie.

Oprócz realizacji celów ogólnych wymienionych powyżej dyrektywa 2009/28/WE nakłada na państwa członkowskie wiele obowiązków, które mają

⁶ Pkt 96 preambuły do dyrektywy 2009/28/WE.

⁷ Art. 3 ust. 4 dyrektywy 2009/28/WE.

⁸ Art. 3 ust. 3 dyrektywy 2009/28/WE.

przyspieszyć i ułatwić realizację celów ogólnych. Do obowiązków tych należą przede wszystkim: 1) przyjęcie krajowego planu działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych⁹; 2) mierzenie osiągnięcia wyznaczonego celu w określony sposób (dyrektywa wskazuje metodę obliczania końcowego zużycia energii brutto)¹⁰; 3) zmniejszenie barier administracyjnych i legislacyjnych dla OZE, w tym przede wszystkim ułatwienie dostępu energii z OZE do sieci elektroenergetycznej; 4) obowiązek lepszego dostępu do informacji i szkoleń w tematyce OZE oraz 5) zapewnienie zasad zrównoważonego rozwoju dla biopaliw.

Oprócz powyższych obowiązków dyrektywa 2009/28/WE umożliwia państwom członkowskim osiągnięcie założonych celów głównie poprzez transfer statyczny oraz wspólne projekty państw członkowskich oraz państw członkowskich z państwami trzecimi oraz stymuluje tworzenie mechanizmów wsparcia pomiędzy państwami członkowskimi. Ponadto warto wskazać, że dyrektywa 2009/28/WE różni się od poprzednich dyrektyw, ponieważ wprost określa cele, którymi związane są państwa członkowskie w zakresie energii ze źródeł odnawialnych na poziomie UE.

Warto także dodać, że cele, które zwiększają się w kilku etapach, aż do 2020 r., różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich (między 10% na Malcie i 49% dla Szwecji) i są ustawione tak, że średnio 20% w UE zostanie osiągnięta w porównaniu do 1990 r. Ścieżka osiągnięcia celu głównego określona jest w załączniku I dyrektywy 2009/28/WE.

Jak wspomniano powyżej, nieodzowną cechą dyrektywy jest konieczność jej implementacji przez państwa członkowskie. Zgodnie z art. 27 dyrektywy 2009/28/WE termin implementacji dyrektywy upłynął 5.12.2010 r. Ta ostatnia uwaga jest szczególnie ważna w kontekście implementacji dyrektywy 2009/28/WE przez polskiego ustawodawcę, ponieważ proces implementacji był długi i zakończył się przyjęciem 20.2.2015 r. ustawy o odnawialnych źródłach energii¹¹ przez Sejm, która następnie – 11.3.2015 r. – została podpisana przez Prezydenta. Większość przepisów ustawy weszła w życie 4.5.2015 r., a regulacje dotyczące wsparcia wytwarzania energii w źródłach odnawialnych (rozdział 4 ustawy) zaczną obowiązywać od 1.1.2016 r. Wcześniej, to jest w marcu 2013 r., KE wszczęła przeciwko Polsce postępowanie przed TS UE z tytułu nieprzestrzeżenia prawa unijnego¹². Nawet najbardziej znacząca – w kontekście implementacji dyrektywy 2009/28/WE – nowelizacja ustawy – Prawo energetyczne, zwana

⁹ Art. 4 dyrektywy 2009/28/WE.

¹⁰ Art. 5 dyrektywy 2009/28/WE.

¹¹ Dz.U. z 2015 r. poz. 478.

¹² Zob. komunikat prasowy Komisji Europejskiej z 21.3.2013 r., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-259_pl.htm, dostęp: 10.12.2013 r.

„małym trójpakiem energetycznym”, która weszła w życie 11.9.2013 r.¹³, nie spowodowała wycofania zarzutów przeciwko Polsce. Dopiero 26.2.2015 r. KE podjęła decyzję o wycofaniu skargi przeciwko Polsce w sprawie braku wdrożenia dyrektywy OZE¹⁴.

II. Dyrektywa 2009/28/WE a systemy wsparcia

Cechą charakterystyczną dyrektywy 2009/28/WE jest to, że nie wprowadza ona jednolitego systemu wsparcia dla energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych na terenie UE. Wybór sposobu wspierania tego rodzaju energii (z uwzględnieniem spełnienia wymagań art. 13–19 tej dyrektywy) należy do państw członkowskich, przy czym – jak już wspomniano, wymieniając cele dyrektywy 2009/28/WE – ustawodawca unijny przewidział możliwość wspierania energii ze źródeł odnawialnych wytworzonej na terenie innego państwa członkowskiego.

W związku z elastycznością dotyczącą stosowania systemów wsparcia przez państwa członkowskie wyróżnia się dwa systemy wsparcia: 1) system kształtowania cen (*price system*) oraz 2) system kształtowania wielkości energii (*quota system*). Z kolei w systemie kształtowania cen wyróżnia się następujące warianty wsparcia: a) subwencje inwestycyjne, które polegają na możliwości uzyskania dotacji do inwestycji w fazie realizacji projektu, b) dopłaty gwarantowane (środowiskowe), które polegają na ustaleniu stałej wysokości opłaty z tytułu premii środowiskowej, która jest otrzymywana (dodatkowo) przez wytwórcę energii odnawialnej niezależnie od rynkowej ceny energii elektrycznej; zamiast ustalać stałe całkowite ceny, rząd ustala po prostu stałe dopłaty (premie), c) ulgi podatkowe, które polegają na zwolnieniu z podatku z działalności związanej z wytwarzaniem energii odnawialnej oraz d) system taryf gwarantowanych, który polega na tym, że rząd (regulator) określa cenę energii dla źródeł odnawialnych, których spółki energetyczne są zobowiązane płacić jej wytwórcom. W ramach systemu kształtowania cen system taryf gwarantowanych jest stosowany najczęściej, ponieważ zachęca do inwestowania, gdyż daje duże bezpieczeństwo zakupu energii po odpowiedniej cenie. Spowodowane jest to głównie tym, że inwestor w przejrzysty sposób może ocenić przyszłe przychody ze sprzedaży energii. Pamiętać jednak trzeba, że poziom taryfy może zostać zmieniony lub też usunięty przez uchylenie prawa¹⁵. Z kolei drugi system, a więc system kształtowania wielkości energii,

¹³ Ustawa z 26.7.2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2013 r. poz. 984.

¹⁴ www.mg.gov.pl, dostęp: 16.3.2015 r.

¹⁵ Szerzej zob. M. Pawełczyk, Publicznoprawne obowiązki przedsiębiorstw energetycznych jako instrument zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w Polsce, s. 277–278.

polega na tym, że rząd wyznacza wielkość energii, która ma być wytwarzana z odnawialnych źródeł energii, i pozostawia rynkowi zadanie, by określił cenę za tę energię. Można wyróżnić dwa warianty tego systemu: a) system przetargów, który polega na tym, że rząd przeprowadza przetargi na dostarczenie konkretnej wielkości energii ze źródeł odnawialnych, na którą daje gwarancję zakupu, wykonalną w ramach umowy cywilnoprawnej. Cena energii ze źródeł odnawialnych w tym przypadku jest określana w wyniku licytacji pomiędzy wszystkimi oferentami (inwestorami), czyli chętnymi do produkcji tej energii. Można zatem stwierdzić, że cena jest ceną rynkową ustaloną w ramach konkurencji pomiędzy poszczególnymi uczestnikami (inwestorami) przetargu; b) system zielonych certyfikatów, który polega na tym, że wytwórcom produkującym odnawialną energię nadawany jest zbywalny certyfikat za każdą jednostkę wytworzonej energii. Wytwórca energii uzyskuje przychody zarówno z fizycznej sprzedaży energii, jak i handlu certyfikatami. Ceny energii i certyfikatu ustalone są odpowiednio na rynku energii elektrycznej i na wydzielonym rynku zbywalnych świadectw pochodzenia energii (certyfikatów). Rząd w tym przypadku określa cele ilościowe udziału odnawialnych źródeł energii, które to cele muszą wypełnić odpowiedni uczestnicy rynku – najczęściej są to zakłady energetyczne sprzedające energię odbiorcom końcowym. Obowiązek wypełnienia tych celów następuje poprzez zakup odpowiedniej ilości certyfikatów przez te podmioty¹⁶.

Przyjęcie OzeU do polskiego systemu prawnego oznacza obowiązywanie dwóch systemów wsparcia dla odnawialnych źródeł energii: tradycyjnego (system kształtowania wielkości energii), który regulowany był dotychczas (tzn. przed przyjęciem OzeU) PrEnerg, czyli system uzyskiwania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia (tak zwany system zielonych certyfikatów), oraz nowego, systemu aukcyjnego. Zasady działania obu systemów zostaną omówione w rozdziale drugim.

¹⁶ M. Pawełczyk, *Publicznoprawne*, s. 279–280.

§ 2. Wpływ prawa unijnego na rozwój gospodarki odpadami w Polsce

I. Cele dyrektywy 2008/98/WE i jej wpływ na rozwój gospodarki odpadami w Polsce

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19.11.2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy¹⁷ wyznacza ramy prawne w zakresie postępowania z odpadami¹⁸, obowiązujące w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Jej przepisami uchylono dotychczas obowiązującą dyrektywę 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.4.2006 r. w sprawie odpadów¹⁹. Ustanawia ona środki służące ochronie środowiska i zdrowia ludzkiego poprzez zapobieganie i zmniejszanie negatywnego wpływu wynikającego z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi oraz przez zmniejszenie ogólnych skutków użytkowania zasobów i poprawę efektywności takiego użytkowania.

Podstawowym celem dyrektywy, wyznaczonym przez unijnego prawodawcę do osiągnięcia przez państwa członkowskie, w tym Polskę, jest urzeczywistnienie funkcjonowania w państwach członkowskich idei „społeczeństwa recyklingu”. Wytwarzane przez ludzi odpady nie są nieprzydatnymi przedmiotami. Stanowią one cenne surowce nadające się do dalszego wykorzystania. To właśnie na ich pozyskanie położono główny nacisk, wprowadzając rozwiązania, które mają doprowadzić do powstania „społeczeństwa recyklingu”. W treści preambuły dyrektywy wskazano, że „niniejsza dyrektywa powinna pomóc UE zbliżyć się do »społeczeństwa recyklingu« dążącego do eliminacji wytwarzania odpadów i do wykorzystywania odpadów jako zasobu. W szczególności szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska wymaga stosowania środków, których celem jest zapewnienie segregacji u źródła, zbieranie oraz recykling priorytetowych strumieni odpadów. Zgodnie z tym celem, a jednocześnie jako środek ułatwiający lub usprawniający potencjał odzysku, odpady powinny być zbierane selektywnie, jeżeli jest to wykonalne technicznie, ekonomicznie i z punktu widzenia środowiska, zanim zostaną poddane czynnościom odzysku prowadzącym do najlepszego dla środowiska wyniku całkowitego [...] Zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami i celem utworzenia »społeczeństwa recyklingu«, państwa członkowskie powinny popierać stosowanie odpadów pose-

¹⁷ Dz.Urz. UE L Nr 312, s. 3 ze zm.

¹⁸ Zgodnie z art. 3 pkt 2 odpadem jest każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia został zobowiązany.

¹⁹ Dz.Urz. UE L Nr 114, s. 9.

gregowanych w wyniku recyklingu, takich jak papier z odzysku, i o ile to możliwe, nie powinny wspierać składowania lub spalania takich odpadów [...]”²⁰. Realizację powołanego celu ma zapewnić, w szczególności, uwzględnianie w polskich przepisach prawa i polityce państwa hierarchii postępowania z odpadami, czego odzwierciedlenie stanowią cztery podstawowe obowiązki państw członkowskich. Dotyczą podejmowania niezbędnych środków, w celu zapewnienia: 1) poddania wszystkich odpadów procesom odzysku; 2) wspierania ponownego wykorzystania produktów i przygotowania do działań związanych z ponownym wykorzystaniem; 3) prowadzenia wysokiej jakości recyklingu; 4) wprowadzenia bezpiecznych procesów unieszkodliwiania odpadów. Z punktu widzenia powołanego celu podstawowego dyrektywy, szczególne znaczenie przypisać należy art. 11 ust. 2, w którym sprecyzowano dwa cele szczegółowe. W perspektywie do 2020 r. Polska została zobowiązana do:

- 1) zwiększenia wagowo do minimum 50% przygotowania 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;
- 2) zwiększenia wagowo do minimum 70% przygotowania do ponownego wykorzystania recyklingu i innych sposobów odzyskiwania materiałów, w tym wypełniania wyrobisk, gdzie odpady zastępują inne materiały, w odniesieniu do innych niż niebezpieczne odpady budowlanych i rozbiórkowych, z wyjątkiem materiału występującego w stanie naturalnym zgodnie z definicją zawartą w kategorii 17 05 04 Europejskiego katalogu odpadów.

Warto dodać, że wspólnotowy system gospodarowania odpadami jest nieodłącznie związany z pojęciem „odpad”, oznaczającym każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć albo do których pozbycia został zobowiązany.

Zauważyć również należy, że przepisy dyrektywy odzwierciedlają zobowiązanie Komisji Europejskiej do modyfikacji regulacji – poprzez konsolidację istniejących instrumentów prawnych oraz lepszą regulację prawną²¹. Treść dyrektywy stanowi odpowiedź unijnego ustawodawcy na rozwijającą się dynamicznie sferę gospodarowania²² odpadami i konieczność uproszczenia rozwiązań prawnych w tym zakresie. Przepisy dyrektywy konsolidują i upraszcza-

²⁰ Pkt 28 preambuły dyrektywy 2008/98/WE.

²¹ H.A. Nash, *The Revised Directive on Waste: Resolving Legislative Tensions In Waste Management?*, s. 140.

²² Dyrektywa, w art. 3 pkt 9, posługuje się wyłącznie pojęciem „gospodarowanie odpadami”, pod którym rozumieć należy zbieranie, transport, odzysk oraz unieszkodliwianie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unie-

ją unijne ustawodawstwo odpadowe, uchylając dyrektywę Rady 91/689/EWG z 12.12.1991 r. w sprawie odpadów niebezpiecznych²³ oraz dyrektywę Rady 75/439/EWG z 16.6.1975 r. w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych²⁴. Treść dyrektywy stanowi odpowiedź unijnego prawodawcy na zgłaszane przez państwa członkowskie zastrzeżenia wobec poprzednio obowiązującej dyrektywy ramowej w sprawie odpadów. Wskazywano, że postęp ekonomiczny i społeczny spowodował wzrost ilości odpadów wytwarzanych w państwach członkowskich, w związku z czym podejmowano różnorodne działania o charakterze legislacyjnym dotyczące zarządzania i kontroli w tym zakresie, co spowodowało „niepewność” obowiązujących regulacji prawnych, ich niezgodność oraz trudności we wprowadzaniu w życie²⁵.

Termin implementacji dyrektywy upłynął 12.12.2010 r.

1. Zasady gospodarowania i postępowania z odpadami w dyrektywie 2008/98/WE

Dyrektywa pozwala na wyodrębnienie pięciu podstawowych zasad gospodarki odpadami: hierarchii postępowania z odpadami, zasady ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska, zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta oraz zasady bliskości i zasady samowystarczalności.

Podstawową zasadą harmonizacji postępowania z odpadami w ramach UE jest, wynikająca z art. 4 dyrektywy, **zasada hierarchii postępowania z odpadami**, odzwierciedlająca kolejność priorytetów w przepisach prawa i polityce państw członkowskich, dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania nimi. W pierwszej kolejności obejmuje ona zapobieganie powstawaniu odpadów, a następnie: przygotowanie do ponownego użycia, recykling, inne metody odzysku, np. odzysk energii oraz unieszkodliwianie. Na uwagę zasługuje sformułowanie definicji legalnych wszystkich elementów tej hierarchii²⁶. W pkt 31 preambuły wskazano, że hierarchia „zasadniczo ustanawia kolejność priorytetów tego, co stanowi najlepsze z punktu widzenia środowiska całościowe rozwiązanie w zakresie prawodawstwa i polityki dotyczących odpadów, zaś odstępstwo od takiej hierarchii może być konieczne w przypadku określonych strumieni odpadów, jeżeli jest to uzasadnione między innymi wykonalnością techniczną, opłacalnością ekonomiczną i ochroną środowiska”. Z hierarchii wynika generalna zasada, zgodnie z którą, jeżeli nie da się zapobiec

szkodliwiania odpadów wraz z działaniami wykonywanymi w charakterze dealera lub brokera. Pojęcie „gospodarka odpadami” w dyrektywie nie występuje.

²³ Dz.Urz. UE L Nr 377, s. 20. Utraciła ona moc obowiązującą 11.12.2010 r.

²⁴ Dz.Urz. UE L Nr 194, s. 23.

²⁵ H.A. Nash, *The Revised*, s. 140.

²⁶ E. Scotford, *The New Waste Directive – Trying to Do it All...An Early Assessment*, s. 80.

powstaniu odpadów, należy przede wszystkim dążyć do ich ponownego wykorzystania jako surowca w cyklu produkcyjnym. Unieszkodliwienie powinno stanowić ostatni sposób postępowania z odpadami. Hierarchia ta, co podkreślono już w preambule, nie musi być traktowana jako hierarchia o absolutnie wiążącym charakterze. Dyrektywa dopuszcza bowiem dla niektórych szczególnych strumieni odpadów odstępianie od niej, co jednak musi być uzasadnione zastosowaniem metodologii myślenia o cyklu życia produktu, obejmującej całkowity wpływ związany z wytwarzaniem i gospodarowaniem takimi odpadami²⁷. Obowiązująca dyrektywa ramowa wyznacza państwom członkowskim jasną hierarchię postępowania z odpadami, hierarchia ta musi być jednak stosowana elastycznie, z uwzględnieniem efektywności ekonomicznej i wpływu przyjętej metody na środowisko naturalne²⁸.

Działaniem priorytetowym jest **zapobieganie powstawaniu odpadów**, które bezpośrednio dotyczy wszystkich podmiotów wytwarzających odpady. Obejmuje ono działania niedotyczące jeszcze odpadu, chodzi bowiem o środki, które powinny być zastosowane w odniesieniu do produktu, materiału lub substancji, zanim staną się one odpadami, zmniejszające liczbę odpadów, negatywne oddziaływanie wytworzonych odpadów na środowisko i zdrowie ludzi oraz zawartość substancji szkodliwych w produkcie lub materiale²⁹. W celu zapobiegania powstawaniu odpadów, w art. 29 dyrektywy, zobowiązano państwa członkowskie do opracowania, nie później niż do 12.12.2013 r., programów ustalających cele zapobiegania powstawaniu odpadów (tzw. programów zapobiegania powstawaniu odpadów), które powinny być oceniane przynajmniej co 6 lat i zmieniane stosownie do potrzeb. Programy te powinny koncentrować się na kluczowych elementach oddziaływania na środowisko oraz powinny uwzględniać cały cykl życia produktów i materiałów. Jak wskazano w pkt 40 preambuły, ich opracowywanie przez państwa członkowskie powinno przyczynić się do poprawy sposobu, „w jaki realizowane jest zapobieganie powstawaniu odpadów w państwach członkowskich, oraz ułatwić obieg najlepszych praktyk w tym obszarze [...]”. Programy zapobiegania powstawaniu odpadów mogą mieć dwojaki charakter: mogą być zintegrowane z planami gospodarki odpadami lub innymi programami dotyczącymi polityki w dziedzinie środowiska lub mogą funkcjonować jako odrębne programy. W przypadku powiązania z planami gospodarki odpadami lub innymi programami środki służące zapobieganiu powstawaniu odpadów muszą być wyraźnie zdefinio-

²⁷ M. Górski, *Zasady*, s. 54.

²⁸ A. Kozera-Szałkowska, *Wartość do odzyskania*, s. 4.

²⁹ A. Pacek-Lopalewska, *Komentarz UO*, s. 14; A. Jaworska, *Rok 2013 będzie rokiem odpadów*, s. 28.

wane. W programach zapobiegania powstawaniu odpadów państwa członkowskie opisują istniejące środki zapobiegawcze oraz oceniają użyteczność przykładów trzech rodzajów środków wskazanych w załączniku IV dyrektywy: środków mogących mieć wpływ na warunki ramowe związane z wytwarzaniem odpadów, środków mogących mieć wpływ na fazę projektu, produkcji i dystrybucji oraz środków mogących mieć wpływ na fazę konsumpcji i użytkowania lub innych stosowanych środków. Ma to służyć przede wszystkim przerwaniu powiązania pomiędzy wzrostem gospodarczym a wpływem na środowisko związanym z wytwarzaniem odpadów. Państwa członkowskie zobowiązano również do określenia odpowiednich, właściwych jakościowo lub ilościowo poziomów odniesienia dla przyjętych przez siebie środków zapobiegania powstawaniu odpadów. Ma to zagwarantować odpowiedni nadzór i ocenę w zakresie tych środków.

W działania związane z unikaniem powstawania odpadów na arenie unijnej włączono także instytucje europejskie, które „czuwają” nad realizacją obowiązków nałożonych na państwa członkowskie w zakresie realizacji zasady zapobiegania. Instytucją wspomagającą funkcjonowanie programów zapobiegania powstawaniu odpadów na poziomie ogólnoeuropejskim jest Komisja. W celu pomocy państwom członkowskim w ich opracowaniu tworzy ona system wymiany informacji na temat najlepszych praktyk w dziedzinie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz opracowuje wytyczne. W 2012 r. Komisja Europejska opracowała wytyczne dotyczące przygotowywania programów zapobiegania powstawaniu odpadów³⁰. W art. 9 dyrektywy zobowiązano również Komisję do przedłożenia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie odpowiednich sprawozdań i dokumentów. Komisja zobowiązana została do przedstawienia, opracowania i ustanowienia, po konsultacjach z zainteresowanymi stronami:

- 1) do końca 2011 r. sprawozdania tymczasowego w sprawie cyklu wytwarzania odpadów oraz zakresu zapobiegania ich powstawaniu;
- 2) do końca 2011 r. planu działania na rzecz dalszych środków wspomagających na szczeblu europejskim, w szczególności środków mających na celu zmianę obecnego stylu konsumpcji;
- 3) do końca 2014 r. ustanowienie celów na rok 2020 w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich segregacji, w oparciu o najlepsze dostępne wzorce, w tym w razie konieczności zmianę wskaźników dla środków zapobiegania powstawaniu odpadów.

Zapobieganiu powstawaniu odpadów mają również służyć plany gospodarki odpadami. Zawierają one analizę bieżącej sytuacji w zakresie gospodarowania

³⁰ European Commission Directorate-General Environment „Preparing a Waste Prevention Programme. Guidance document”, October 2012, <http://ec.europa.eu>, dostęp: 2.10.2014 r.

odpadami na danym obszarze geograficznym oraz środki udoskonalające racjonalne, z punktu widzenia środowiska, przygotowanie do ponownego użycia, recyklingu, odzysku oraz unieszkodliwiania odpadów i ocenę tego, w jaki sposób plan wspiera realizację celów i przepisów dyrektywy ramowej. Przy ich sporządzaniu państwa członkowskie powinny kierować się wytycznymi Komisji w zakresie przygotowania planów gospodarki odpadami³¹.

Zgodnie z pkt 41 preambuły w celu przybliżenia się do celu, jakim jest europejskie „społeczeństwo recyklingu” o wysokiej wydajności zasobów, należy określić cele w zakresie **przygotowania do ponownego wykorzystania i recyklingu** odpadów. Odpad, którego powstaniu nie udało się zapobiec, powinien zostać, w pierwszej kolejności, poddany przygotowaniu do ponownego użycia. Należy więc poddać go jakiemukolwiek procesowi **odzysku**, polegającemu na sprawdzeniu, czyszczeniu lub naprawie, w ramach których produkty lub ich składniki, które wcześniej stały się odpadami, są przygotowywane do tego, aby mogły być ponownie wykorzystane bez jakichkolwiek innych czynności przetwarzania wstępnego. W treści dyrektywy nie zawarto szczegółowego, opisowego definowania poszczególnych procesów odzysku. W obowiązującym stanie prawnym istnieje lista 13 czynności prowadzących do odzysku, stanowiąca załącznik II dyrektywy. Wśród nich wskazano np. regenerację kwasów lub zasad, powtórna rafinację lub inne sposoby ponownego użycia olejów oraz odzysk składników z katalizatorów.

Odzysk pozwoli na wyodrębnienie z odpadów produktów lub ich składników, które będą mogły zostać wykorzystane ponownie do tego samego celu, do którego były przeznaczone. W art. 11 dyrektywy na państwa członkowskie nałożono obowiązek podejmowania odpowiednich środków w celu wspierania ponownego wykorzystania produktów i przygotowania do działań związanych z ponownym wykorzystaniem. Powinno to w szczególności następować poprzez zachęcanie do tworzenia i wspierania odpowiedniego zaplecza infrastrukturalnego oraz wykorzystywanie instrumentów ekonomicznych, kryteriów udzielania zamówień, celów ilościowych lub innych środków. W kontekście uwag dotyczących procesów odzysku kluczowe znaczenie przypisać należy obowiązkowi wprowadzenia tzw. **selektywnej zbiórki odpadów**, w ramach której dany strumień odpadów obejmuje jedynie odpady jednego rodzaju i o tym samym charakterze w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania. Do 2015 r. selektywna zbiórka odpadów powinna obowiązywać przynajmniej w odniesieniu do papieru, metalu, plastiku i szkła. W zakresie ponownego wykorzystania i recyklingu sprecyzowano również długookresowe cele w za-

³¹ European Commission Directorate-General Environment „Preparing a Waste Management Plan. A Methodological guidance note”, 2012, <http://ec.europa.eu>, dostęp: 2.10.2014 r.

kresie ponownego wykorzystania i recyklingu, których istotę stanowi odpowiednie zwiększenie wagowe przygotowania do ponownego wykorzystania i recyklingu, do 2020 r., konkretnych kategorii odpadów. Szczegółowym przepisem dotyczącym stosowania metod i obliczeń w odniesieniu do weryfikacji zgodności z celami, do których należy m.in. przybliżenie do europejskiego „społeczeństwa recyklingu” o wysokiej wydajności zasobów, jest decyzja Komisji z 18.11.2011 r. ustanawiająca zasady i metody obliczeń w odniesieniu do weryfikacji zgodności z celami określonymi w art. 11 ust. 2 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE³².

Na państwa członkowskie nałożono również obowiązki sprawozdawcze. Co trzy lata muszą one przedstawić Komisji sprawozdanie dotyczące wyników w osiąganiu celów w zakresie ponownego wykorzystania i recyklingu. Jeżeli cele te nie zostaną osiągnięte, w sprawozdaniu należy sprecyzować przyczyny niepowodzenia oraz działania zmierzające do osiągnięcia założonych celów.

Pod pojęciem recyklingu ustawodawca unijny rozumie odzysk, w ramach którego materiały odpadowe są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje, wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach. Obejmuje ponowne przetwarzanie materiału organicznego (recykling organiczny), ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do celów wypełniania wyrobisk. Recykling jest specjalnym rodzajem odzysku³³. Oznacza jakikolwiek proces odzysku, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu, poprzez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym wypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub proces, w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub w szerszej gospodarce. Dopiero te odpady, z których wysegregowano odpady nadające się do odzysku, należy poddać jednemu z procesów **unieszkodliwiania** odpadów, wynikającemu z załącznika I dyrektywy, np. przekształceniu termicznemu na łądzie lub składowaniu w gruncie lub na powierzchni ziemi. Pod pojęciem nieszkodliwienia prawodawca unijny rozumie proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii.

Obecnie obowiązujący system unijnego prawa odpadowego opiera się również na **zasadzie ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska**. Nakazuje ona gospodarowanie odpadami bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska, w szczególności bez: 1) zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin lub

³² Dz.Urz. UE L Nr 310, s. 11.

³³ Wyr. WSA w Gliwicach z 22.6.2011 r., II SA/G1321/11, <http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-gl-321-11/odpady/2d8e358.html>.

zwierząt, 2) powodowania uciążliwości przez hałas lub zapachy, 3) niekorzystnych skutków dla terenów wiejskich albo miejsc o znaczeniu szczególnym.

W regulacjach dyrektywy odzwierciedlenie znalazła, wyrażona w art. 8, **zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta**, stanowiąca jeden ze sposobów wspierania projektowania i produkcji wyrobów, które uwzględniają i ułatwiają efektywne wykorzystywanie zasobów podczas całego ich cyklu życia, w tym ich naprawę, ponowne użycie, demontaż i recykling³⁴. Zasada ta służy więc wzmocnieniu działań dotyczących ponownego wykorzystania odpadów i zapobieganiu ich powstawaniu, recyklingu oraz innych form odzysku. Jej realizacja powinna w szczególności uwzględniać uwarunkowania ekonomiczne, środowiskowe i społeczne charakterystyczne dla danego państwa członkowskiego. Stosując tę zasadę, państwa powinny uwzględniać wykonalność techniczną i opłacalność ekonomiczną, a także ogólne oddziaływanie na środowisko, zdrowie ludzkie i aspekty społeczne z poszanowaniem potrzeby zagwarantowania właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Z powołanej zasady wynika upoważnienie dla państw członkowskich do podejmowania środków prawodawczych lub innych niż prawodawcze w celu zapewnienia, aby każdy producent produktu ponosił rozszerzoną odpowiedzialność producenta. Środki te mogą obejmować jedną z trzech form: 1) przyjmowanie zwracanych produktów i odpadów pozostających po wykorzystaniu tych produktów; 2) późniejsze gospodarowanie tymi odpadami oraz odpowiedzialność finansową za te działania; 3) obowiązek podawania do wiadomości publicznej informacji o stopniu, w jakim można ponownie wykorzystać i przetworzyć dany produkt.

Zagadnieniem, które wiąże się z omawianą zasadą, jest kwestia odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami. Zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta musi być stosowana bez uszczerbku dla odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami oraz dla obowiązujących przepisów szczególnych dotyczących strumieni odpadów i produktów. Jednym z ważniejszych obowiązków państw członkowskich jest stosowanie niezbędnych środków, zapewniających, aby każdy pierwotny wytwórca odpadów lub inny posiadacz odpadów dokonywał ich przetwarzania samodzielnie lub zlecał przetwarzanie dealerowi, zakładowi lub przedsiębiorstwu wykonującemu czynności przetwarzania odpadów albo zlecił zorganizowanie przetwarzania prywatnemu lub publicznemu podmiotowi zajmującemu się zbieraniem odpadów. Jednocześnie jeżeli zachodzi konieczność przemieszczenia odpadów w celu ich wstępnego przetworzenia od pierwotnego wytwórcy lub posiadacza do powołanej powyżej jednej z osób fizycznych lub prawnych, co do zasady nie zwalnia to z odpowiedzialności za przeprowadzenie ostatecznego procesu odzysku lub unieszkodliwiania.

³⁴ P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, s. 498.

W celu prawidłowej realizacji gospodarowania odpadami państwa członkowskie muszą również podejmować niezbędne środki, aby na ich terytorium zakłady i przedsiębiorstwa zajmujące się zawodowo zbieraniem odpadów lub ich transportem dostarczały zebrane i transponowane przez siebie odpady do odpowiednich instalacji przetwarzania odpadów z poszanowaniem zasady ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska.

Kolejną zasadą determinującą sposób postępowania z odpadami w UE jest **zasada bliskości**, sformułowana w art. 16 wspólnie z zasadą samowystarczalności. Nakazuje ona stosowanie właściwych środków do ustanowienia zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji do unieszkodliwiania odpadów i instalacji do odzysku zmieszanych odpadów komunalnych zebranych z gospodarstw domowych, uwzględniającej przypadki, w których zbieranie takie obejmuje również takie odpady od innych wytwórców, z uwzględnieniem najlepszych dostępnych technik. Sieć powinna umożliwiać unieszkodliwianie lub odzysk odpadów w jednej z najbliższej położonych odpowiednich instalacji, za pomocą najodpowiedniejszych metod i technologii, w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska oraz zdrowia publicznego. Pod pojęciem „sieć” rozumieć należy zespół powiązanych ze sobą instalacji, obejmujących zakresem działania obszar całego kraju, gwarantujących efektywne obsłużenie wszystkich rodzajów odpadów i niepowodujących zagrożeń dla środowiska³⁵. Sieć tych instalacji powinna być zaprojektowana w taki sposób, aby Unia Europejska mogła stać się samowystarczalna w tym zakresie, i tak, aby umożliwiała odzysk lub unieszkodliwianie odpadów w jednej z najbliższej położonych odpowiednich instalacji, spełniających standardy stosowanych metod i technologii³⁶. Istotą zasady bliskości stanowi więc założenie, że każde przemieszczanie wskazanej kategorii odpadów może powodować zagrożenie poszerzenia uciążliwości przez nie powodowanych, w związku z czym przemieszczanie powinno być ograniczane – jeżeli tylko to możliwe, odzysk lub unieszkodliwianie należy przeprowadzić w miejscu powstania odpadów³⁷. Obowiązek państw członkowskich do ustanowienia zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji potwierdza orzecznictwo TSUE, który w wyroku z 12.12.2013 r. w sprawie C-292/12 stwierdził, że przepisy rozporządzenia (WE) Nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 14.6.2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów w związku z art. 16 dyrektywy 2008/98/WE należy interpretować w ten sposób, że:

- 1) zezwalają one jednostce samorządu lokalnego na nałożenie na przedsiębiorstwo prowadzące zbiórkę odpadów na jej terenie obowiązku transportowania

³⁵ K. Samplawski, Odbiór czy odbiór i zagospodarowanie?, s. 28.

³⁶ M. Korzeniowski, Zasady, s. 499.

³⁷ M. Górski, Zasada bliskości w przepisach o gospodarowaniu odpadami, s. 28.

zmieszanych odpadów komunalnych zebranych od gospodarstw domowych, a w stosownym wypadku także od innych wytwórców do odpowiedniej i najbliższej instalacji przetwarzania, która zlokalizowana jest w tym samym państwie członkowskim, co wskazana jednostka samorządu lokalnego,

- 2) przepisy te nie zezwalają jednostce samorządu lokalnego na nałożenie na przedsiębiorstwo prowadzące zbiórkę odpadów na jej terenie obowiązku transportowania odpadów przemysłowych i odpadów budowlanych wytworzonych na jej terenie do odpowiedniej i najbliższej instalacji przetwarzania, która zlokalizowana jest w tym samym państwie członkowskim, co wskazana jednostka samorządu lokalnego, w sytuacji, gdy odpady te są przeznaczone do odzysku, jeżeli wytwórcy tych odpadów są zobowiązani albo do przekazania ich temu przedsiębiorstwu, albo do ich dostarczenia bezpośrednio do rzeczonyj instalacji³⁸.

2. Zasady gospodarowania odpadami niebezpiecznymi w dyrektywie 2008/98/WE

W kontekście rozważań nad problematyką odpadów niebezpiecznych istotne jest wskazanie, że dyrektywa 2008/98/WE uchyliła dyrektywę Rady z 12.12.1991 r. w sprawie odpadów niebezpiecznych. W pkt 43 preambuły dyrektywy odpadowej jako przyczynę uchylecia dotychczas obowiązującej dyrektywy wskazano konieczność usunięcia nieaktualnych przepisów oraz poprawy przejrzystości tekstu. Podkreślono, że w interesie upraszczania prawodawstwa wspólnotowego przepisy dyrektywy w sprawie odpadów niebezpiecznych należy włączyć do nowej dyrektywy ramowej w sprawie odpadów. W związku z tym, w art. 3 pkt 2 dyrektywy zdefiniowano pojęcie **odpadów niebezpiecznych** jako odpadów wykazujących co najmniej jedną spośród szesnastu właściwości niebezpiecznych, wymienionych w załączniku III dyrektywy. Zgodnie z treścią powołanego załącznika substancje lub przedmioty zostają uznane za odpady niebezpieczne, jeżeli wykażą jedną z następujących właściwości, które czynią z nich odpady niebezpieczne, a więc właściwości: „wybuchowe”; „utleniające”; „wysokie łatwopalne”; „łatwopalne”; „drażniące”; „szkodliwe”; „toksyczne”; „rakotwórcze”; „żrące”; „zakaźne”; „działające szkodliwie na rozrodczość”; „mutagenne”; „uwalniające, w kontakcie z wodą, powietrzem lub kwasem, toksyczne lub bardzo toksyczne gazy”; „uczulające”, „ekotoksyczne” oraz odpady, które po zakończeniu procesu unieszkodliwiania mogą w dowolny sposób wydzielić inną substancję, np. w formie odcieku, która posiada którąkolwiek spośród powyżej wskazanych cech.

³⁸ Wyr. TSUE z 12.12.2013 r. w sprawie *Tartu Ringkonnakohus-Estonia-Ragn-Sells AG przeciwko Sillamäe Linnavalitsus*, C-292/12 (Dz.Urz. UE C Nr 52, s. 14).

W stosunku do odpadów niebezpiecznych, z wyjątkiem odpadów niebezpiecznych zmieszanych wytwarzanych w gospodarstwach domowych³⁹, wprowadzono dwa podstawowe obowiązki. Pierwszy to obowiązek kontroli odpadów niebezpiecznych, skutkujący koniecznością zapewnienia, aby ich produkcja, zbieranie, przewóz oraz magazynowanie i przetwarzanie odbywały się z poszanowaniem zasady dotyczącej ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska. Drugi z obowiązków dotyczy pakowania i oznakowania odpadów niebezpiecznych, podczas zbierania, transportu i czasowego magazynowania, zgodnie z obowiązującymi normami prawa międzynarodowego i wspólnotowego⁴⁰. Ze względu na szczególnie charakter odpadów niebezpiecznych za niezbędne uznano, w art. 18 ust. 1 dyrektywy, wprowadzenie zakazu ich mieszania, obejmującego zakaz mieszania z innymi kategoriami odpadów niebezpiecznych oraz z innymi odpadami, substancjami lub materiałami. Zakaz mieszania nie ma charakteru bezwzględny. Ustawodawca unijny przewidział trzy rodzaje odstępstw, w przypadkach gdy: proces mieszania prowadzony jest przez zakład lub przedsiębiorstwo posiadające odpowiednie zezwolenie; w procesie mieszania zapewnione jest przestrzeganie zasady ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska, a niekorzystne skutki gospodarowania odpadami dla zdrowia ludzkiego i środowiska nie zwiększają się; gdy proces mieszania przeprowadzany jest zgodnie z najlepszymi dostępnymi technikami. Postanowiono również, że z zastrzeżeniem technicznych i ekonomicznych kryteriów wykonalności, w sytuacji, w której nastąpiło zmieszanie odpadów niebezpiecznych w sposób niedozwolony inny niż określony w art. 18 ust. 1 dyrektywy, o ile to możliwe i niezbędne, rozdziela się je w celu zachowania zgodności z zasadą dotyczącą ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska.

W przypadku gdy odpady niebezpieczne są przemieszczane w obrębie państwa członkowskiego, towarzyszy im dokument identyfikacyjny, który może mieć postać elektroniczną. Dokument ten zawiera dane określone w załączniku IB do rozporządzenia (WE) Nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 14.6.2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów⁴¹. Jest to dokument przesyłania dotyczący transgranicznego przesyłania odpadów.

³⁹ Do odpadów tych nie stosujemy również przepisu dotyczącego obowiązku ewidencji odpadów niebezpiecznych.

⁴⁰ Obowiązek ten nie ma zastosowania wobec odrębnych frakcji odpadów niebezpiecznych wytwarzanych w gospodarstwach domowych do czasu ich przejścia w celu zebrania, unieszkodliwienia lub odzysku przez upoważniony zakład lub przedsiębiorstwo. Do tej kategorii odpadów niebezpiecznych nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji.

⁴¹ Dz.Urz. UE L Nr 190, s. 1. Rozporządzenie to zmienione zostało rozporządzeniem Komisji (WE) Nr 308/2009 z 15.4.2009 r. zmieniającym, w celu dostosowania do postępu naukowo-technicznego, załączniki IIIA i VI do rozporządzenia (WE) Nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.Urz. UE L Nr 97, s. 8).

3. Reglamentacja działalności odpadowej w dyrektywie 2008/98/WE

Określona w dyrektywie działalność w zakresie gospodarowania odpadami podlega reglamentacji w postaci **zezwoleń i rejestracji** koniecznych do uzyskania w postępowaniu z odpadami. Działania w zakresie przetwarzania odpadów mogą podejmować wyłącznie zakłady lub przedsiębiorstwa, które posiadają przyznane im przez właściwy organ uprawnienie do wykonywania tej działalności. Zezwolenie konkretyzuje więc to prawo pod względem podmiotowym i przedmiotowym. Uzyskanie zezwolenia wymaga działalność dotycząca procesów odzysku lub unieszkodliwiania, w tym w zakresie przygotowania poprzedzającego odzysk lub unieszkodliwianie. Kryteria warunkujące wydanie zezwolenia zaostrzono wobec działalności w zakresie spalania lub współspalania z odzyskiem energii, zastrzegając, iż odzysk energii musi odbywać się przy wysokim poziomie efektywności energetycznej.

Wprowadzono możliwość uzyskania jednego zezwolenia pod warunkiem spełnienia wszystkich wymogów określonych w dyrektywie, łączącego w sobie zezwolenia wydane na podstawie innych przepisów krajowych lub wspólnotowych. Zezwolenie takie jest wydawane wówczas, gdy zapobiegnie to niepotrzebnemu powielaniu informacji i powtarzaniu pracy operatora lub właściwego organu. Zwolnienie od wymogu posiadania zezwolenia dotyczy dwóch rodzajów czynności: unieszkodliwiania w miejscu wytwarzania własnych odpadów niebędących odpadami niebezpiecznymi oraz odzysku odpadów. Zwolnienie ma charakter fakultatywny i zależy od decyzji państw członkowskich. Ustawodawca unijny wyraźnie bowiem wskazał w treści przepisu, że „państwa członkowskie mogą zwolnić [...] z wymogu uzyskania zezwolenia od właściwego organu, po uprzednim ustanowieniu do każdego rodzaju działalności ogólnych zasad określających rodzaje i ilości odpadów jakie mogą być objęte zwolnieniem oraz metody przetwarzania jaka ma być zastosowana i poinformowania o tym Komisji”. Państwom członkowskim przyznano prawo ustanowienia szczegółowych warunków zwolnień w zakresie odpadów niebezpiecznych i odzysku odpadów.

Właściwy organ odmawia wydania zezwolenia, gdy planowana metoda przetwarzania jest niedopuszczalna z punktu widzenia ochrony środowiska, w szczególności w przypadku jej niezgodności z zasadą ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska.

Zezwolenie jest zastępowane rejestracją w przypadkach, gdy podmioty nie podlegają wymogom uzyskania zezwolenia. Do rejestru wpisuje się: zakłady lub przedsiębiorstwa zajmujące się zawodowo zbieraniem lub transportem odpadów; podmioty organizujące postępowanie z odpadami, a więc dealera i brokera; oraz zakłady lub przedsiębiorstwa podlegające zwolnieniom od wymogów posiadania zezwoleń.