



Kraków, Warszawa, dnia 12 października 2020r.

OIGD 131/2020

PZPB/88/2020

Sz. P. Jacek Ozdoba
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu

Dotyczy: *Pisma z dnia 1 października 2020 r. z prośbą o przedstawienie uwag do projektu rozporządzenia (znak: DP-ZOP.0220.8.2020.MR)*

Uwagi do projektu rozporządzenia Ministra Klimatu w sprawie określenia szczegółowych kryteriów utraty statusu odpadów dla odpadów destruktu asfaltowego

Szanowny Panie Ministrze,

Działając w imieniu **Polskiego Stowarzyszenia Wykonawców Nawierzchni Asfaltowych, Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Drogownictwa** oraz **Polskiego Związku Pracodawców Budownictwa**, (dalej „Organizacje”) w pierwszej kolejności pragniemy podkreślić, że w ocenie wszystkich członków naszych Organizacji, projekt rozporządzenia w sprawie określenia szczegółowych kryteriów utraty statusu odpadów dla odpadów destruktu asfaltowego opublikowany na stronie Rządowego Centrum Legislacji w dniu 2 października 2020 r. („**Rozporządzenie**”) jest krokiem w dobrym kierunku i otwiera możliwość szerszego, ponownego wykorzystania w gospodarce cennego materiału jakim jest destruktu asfaltowy. Dotychczas destruktu asfaltowy (podobnie jak wiele innych materiałów nadających się do efektywnego wykorzystania w branży budowlanej) był traktowany niemal wyłącznie jako odpad z uwagi na trudności proceduralne (a często wręcz brak możliwości) w zakresie potwierdzenia utraty statusu odpadu przez taki materiał.

Niemniej, opierając się o opinie przekazane przez członków naszych Organizacji posiadających wieloletnie doświadczenie w dziedzinie drogownictwa, widzimy potrzebę doprecyzowania, uzupełnienia i wprowadzenie modyfikacji w treści proponowanego Rozporządzenia, których celem jest przede wszystkim uniknięcie wątpliwości interpretacyjnych i niepotrzebnych barier związanych ze stosowaniem projektowanych przepisów w praktyce.

Poniżej wskazujemy najistotniejsze propozycje zmian do projektu Rozporządzenia, które zostały wstępnie skonsultowane w gronie przedstawicieli branży drogowej, zaznaczając jednocześnie, że tak ważne zagadnienie jak te, którego dotyczy Rozporządzenie, wymaga szerokich konsultacji pomiędzy Ministerstwem, a branżą drogową także na dalszych etapach procesu legislacyjnego. Zaledwie 10-dniowy termin na przedstawienie uwag (liczony od daty

Polskie Stowarzyszenie
Wykonawców Nawierzchni
Asfaltowych
Aleje Jerozolimskie 155, U3
02-326 Warszawa
biuro@pswna.pl

Ogólnopolska Izba
Gospodarcza Drogownictwa
ul. Mogilska 25
31-542 Kraków
oigd@oigd.com.pl

Polski Związek Pracodawców
Budownictwa
Kaliska 23/lok. U4, 02-316
Warszawa
sekretariat@pzpb.com.pl

publikacji projektu Rozporządzenia w RCL), który został wyznaczony w piśmie Ministra Klimatu z dnia 1 października 2020 r., nie pozwalał bowiem wyczerpująco przeanalizować i odnieść się do wszystkich istotnych zagadnień poruszonych w projekcie Rozporządzenia.

1. Uwagi do uzasadnienia projektu Rozporządzenia

W uzasadnieniu do projektu warto wyraźnie potwierdzić, że po wydaniu Rozporządzenia dla skutecznego wykazania utraty statusu odpadów przez destrukty asfaltowe, nie będzie konieczne oczekiwanie na przyjęcie na poziomie unijnym jakichkolwiek aktów delegowanych Komisji dotyczących tego materiału.

Innymi słowy, nawet w przypadku braku wydania podobnych przepisów na poziomie unijnym wystarczające będzie spełnienie ogólnych kryteriów określonych w art. 14 ust. 1 pkt 1) ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach oraz szczegółowych kryteriów określonych w przedmiotowym Rozporządzeniu krajowym.

W przeciwnym razie, w praktyce organów administracji oraz orzecznictwie sądów nadal mogą pojawiać się pewne wątpliwości w powyższym zakresie.

2. Destrukt asfaltowy wykorzystywany w miejscu wytworzenia

Z pkt 2 Oceny Skutków Regulacji wynika, że w ocenie Ministerstwa procedura utraty statusu odpadu opisana w Rozporządzeniu nie ma zastosowania do destruktu asfaltowego z frezowania, przetwarzanego w miejscu jego pozyskania (wytworzenia), ponieważ taki destrukty nie powinien być w ogóle traktowany jako odpad. Tym samym – jak rozumiemy – wytwarzanie lub przetwarzanie takiego destruktu w miejscu jego wytworzenia nie podlega reżimowi regulacyjnemu ustawy o odpadach.

Zgadając się w pełni z powyższym stanowiskiem wskazujemy jedynie, że warto byłoby je potwierdzić wprost w treści samego Rozporządzenia, aby uniknąć licznych sporów interpretacyjnych na tym tle.

3. Definicja odpadów destruktu asfaltowego (§ 2 pkt 1) projektu Rozporządzenia)

W celu uniknięcia wątpliwości co do statusu prawnego próbek wytworzonych w ramach czynności kontrolno-pomiarowych, proponujemy, aby definicją legalną odpadów destruktu asfaltowego (zawartą w § 2 pkt 1) projektu Rozporządzenia) wyraźnie objąć także próbki wytworzone w ramach czynności kontrolno-pomiarowych dotyczących warstw asfaltowych oraz mieszanek mineralno-asfaltowych np. w ramach prac laboratoryjnych.

Wprawdzie powyższe materiały w porównaniu do całkowitej masy destruktu asfaltowego powstającego w budownictwie stanowią jedynie niewielki ułamek, jednak w praktyce jest to również faktyczne źródło wytworzenia odpadu destruktu asfaltowego i powinno być objęte definicją wskazaną w § 2 pkt 1.

4. Brak potrzeby datowania powoływanych norm

W § 3 ust. 1 pkt. 3. proponujemy odwołanie się do normy bez jej datowania (tj.: **PN-EN 13108-8** zamiast PN-EN 13108-8:2016-7). Taki zabieg pozwoli utrzymać aktualność Rozporządzenia (bez potrzeby jego nowelizacji) nawet w przypadku późniejszej aktualizacji normy w trakcie obowiązywania Rozporządzenia.

5. Laboratoria akredytowane

- Proponujemy, aby projekt Rozporządzenia dopuszczał możliwość czynności polegającej na poborze próbek metodą odwiertów zgodnie z normą PN-EN 12697-27 nie tylko przez laboratoria akredytowane. Pobieranie próbek tą metodą jest nieskomplikowaną, rutynową czynnością podczas rozpoznania, kontroli nawierzchni drogowych i nie wymaga specjalnych umiejętności operatora oraz wyposażenia sprzętowego. Powyższa propozycja jest motywowana faktem małej liczby podmiotów posiadających obecnie akredytację w zakresie wskazanego wyżej sposobu pobierania prób z nawierzchni. Tym samym, proponowane rozwiązanie powinno przyczynić się do zwiększenia efektywności rozpoznawania parametrów nawierzchni, co jest szczególnie istotne w przypadku konieczności przeprowadzenia szybkich (niecierpiących zwłoki) remontów dróg.
- Z punktu widzenia producentów mieszanek mineralno-asfaltowych wskazanie grupy podmiotów, które badania destruktu mogą przeprowadzać tj.:
 - 1) Akredytowane laboratoria w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie zgodności,
 - 2) Certyfikowane jednostki badawcze, o których mowa w Ustawie o substancjach chemicznych i ich mieszaninach tj. jednostki posiadające certyfikat Dobrej Praktyki Laboratoryjnej,
 eliminuje możliwość wykonywania badań uznawanych za zgodne z warunkami projektu Rozporządzenia przez jednostki prowadzące Zakładową Kontrolę Produkcji (ZKP) przy wytwórniach mieszanek mineralno-asfaltowych. Z punktu widzenia producentów mieszanek mineralno-asfaltowych celowym byłoby ze względu na koszty, oraz wydajność produkcji, aby wyniki badań wykonywane przez jednostki prowadzące ZKP na wytwórniach były uznawane jako zgodne z projektem Rozporządzenia.

UZASADNIENIE:

Wymienione w § 4 ust. 3 projektu Rozporządzenia jednostki bez wątplenia posiadają kompetencje aby odpowiednio wykonywać wymagane projektem Rozporządzenia badania, jednak ograniczanie wyłącznie do nich zakres upoważnionych podmiotów naraża Producentów mieszanek mineralno-asfaltowych na wysokie koszty, oraz długi czas oczekiwania na wyniki badań z laboratoriów zewnętrznych znajdujących się często w znacznej odległości od miejsc pobrania/miejsca produkowania mieszanki mineralno-asfaltowej.

Obowiązujące obecnie w Polsce i Europejskim Obszarze Gospodarczym Przepisy wymagają od Producentów mieszanek mineralno-asfaltowych prowadzenia Zakładowej Kontroli Produkcji (ZKP) zgodnie z normą PN-EN 13108-21. Norma ta narzuca Producentowi, który wykorzystuje do produkcji destruktu asfaltowy wykonywanie badań destruktu zgodnie z zapisami normy PN-EN 13108-8. ZKP Producenta zgodnie z wymaganiami obowiązujących

przepisów podlega corocznej certyfikacji wykonywanej przez jednostkę notyfikowaną co zapewnia pewność, że prowadzona Zakładowa Kontrola Produkcji zapewnia dostarczanie wyrobów o określonej jakości.

Z uwagi na praktyczne warunki produkcji i często występującą dużą zmienność destruktu nawet na krótkim odcinku jezdni często występuje konieczność wykonywania badań o częstotliwości znaczenie większej niż wynikające z wymagań norm serii PN-EN 13108 i zawartych w projekcie Rozporządzenia. Transport i oczekiwanie na wyniki z zewnętrznego laboratorium zlokalizowanego w dużej odległości od miejsca pobrania destruktu/wytwórni powodowałoby konieczność dłuższego składowania materiału na placu w oczekiwaniu na wyniki, bądź wydłużało czas pomiędzy wykonaniem odwiertów, a frezowaniem nawierzchni, a co za tym idzie opóźnienia w produkcji, skutkujące opóźnieniami w harmonogramach inwestycji drogowych.

Z uwagi na już istniejący system certyfikacji ZKP obowiązujący na wytwórniach w całym kraju, oraz wprowadzającym przez projekt Rozporządzenia w paragrafie 6 System Zarządzania Środowiskowego można stwierdzić, że umożliwienie podmiotom prowadzącym ZKP badanie destruktu w zakresie określonym projektem Rozporządzenia nie miałyby negatywnych wpływów na jakość wyrobów budowlanych w postaci mieszanki mineralno-asfaltowej i środowisko naturalne.

6. Kryterium utraty statusu odpadu określone w § 3 ust 1 pkt. 3) projektu Rozporządzenia

Kryterium określone w § 3 ust. 1 pkt 3) projektu Rozporządzenia wydaje się być częściowo sprzeczne z pkt 1) tego samego paragrafu. Pkt 1) jasno wskazuje bowiem, że utrata statusu odpadu może nastąpić już po zakończeniu samego procesu R12, tymczasem punkt 3) może sugerować, że utrata statusu odpadu może nastąpić dopiero wtedy, kiedy dany materiał po jego przetworzeniu w procesie R12 (tj. w szczególności oczyszczeniu, zbadaniu) został już faktycznie wykorzystany (wbudowany) w ramach określonych robót budowlanych. Dlatego proponujemy aby w pkt 3) określenie „*zostanie wykorzystany (...)*” zostało zastąpione sformułowaniem „*jest przeznaczony do wykorzystania w celu (...)*”. Brak wprowadzenia proponowanej poprawki może doprowadzić do sytuacji, w której – z uwagi na niejasność relacji powyższych przepisów - przepis pkt 1) przewidujący możliwość utraty statusu odpadu w wyniku przeprowadzenia procesu R12 pozostanie martwy.

Z uwagi na odwołanie się do normy PN-EN 13108-8 (§ 3 ust. 1 pkt 3), zdaje się także wykluczać możliwość wykorzystania destruktu jako materiału (a nie odpadu) bez uprzedniego użycia go w mieszance mineralno-asfaltowej. Tymczasem w praktyce destruktu asfaltowy jest wykorzystywany jako składnik np. mieszanki mineralno-cementowo-emulsyjnej (MCE), materiał na pobocza, utwardzenie placów itp. Z uwagi na częste w praktyce budowlanej stosowanie destruktu asfaltowego do elementów związanych z infrastrukturą drogową proponujemy następujące doprecyzowanie katalogu zamieszczonego na końcu § 3 ust. 1 pkt 3) projektu Rozporządzenia: „*...będzie wykorzystany do budowy, przebudowy lub remontu dróg, infrastruktury drogowej w tym utwardzania placów, poboczy, jako składnik*

mieszanek mineralno-cementowo-emulsyjnych itp. oraz infrastruktury lotniskowej, w tym dróg startowych, dróg kołowania, pasów lotniskowych i płyt postojowych”

7. Deklaracja zgodności (§ 5, Załącznik nr 5)

Proponujemy zmianę nazwy dokumentu określanego w projekcie Rozporządzenia jako „deklaracja zgodności” (§ 5 oraz załącznik nr 5), ponieważ zwyczajowo Deklaracja Zgodności oznacza zgodność, odwołanie się do konkretnego dokumentu np. normy lub procedury.

Prosimy także o poprawienie błędnego odniesienia w załączniku nr 5, który wskazuje na „Decyzje, o których mowa w § 4 ust. 3”, podczas gdy w tej jednostce redakcyjnej nie wskazuje się na żadne konkretne decyzje.

8. System Zarządzania Środowiskowego (§ 6)

W tym paragrafie występują pewne niezręczności językowe i niejasne sformułowania.

Po pierwsze ust. 1 ma charakter zdania oznajmującego, stwierdzającego („*Posiadacz posiada...*”) tj. nie wynika z niego konkretna norma (powinność). Prosimy o przeformułowanie tego postanowienia.

Po drugie w ust. 4 znalazło się odwołanie do „artykułu”, tymczasem Rozporządzenie nie posługuje się podziałem na artykuły.

Po trzecie, w § 6 nie wskazano wprost czy w przypadku gdy posiadacz destruktu asfaltowego posiada wdrożony już System Zarządzania Środowiskowego zgodny z wymaganiami normy ISO 14001, należy przez to rozumieć, iż występuje spełnienie wymagania określonego w § 6.

9. Odciek próbki (Załącznik nr 3 do projektu Rozporządzenia).

Zwracamy uwagę, że wymagania zawarte w Załączniku nr 3 do projektu Rozporządzenia, dotyczące maksymalnego dopuszczalnego stężenia odcieku próbki są bardzo rygorystyczne, co może powodować istotne trudności organizacyjne dla producentów mieszanek mineralno-asfaltowych. Wymogi te są bardziej rygorystyczne niż np. najwyższe dopuszczalne wartości substancji zanieczyszczających określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych.

Uprzejmie prosimy o rozważenie złagodzenia powyższych wymogów.

10. Wymogi określone w Załączniku nr 4

Załącznik nr 4 w Tabeli 1 pkt 2 przewiduje następujący wymóg: *„Jeżeli odpady z destruktu asfaltowego powstaną w wyniku frezowania na zimno warstw asfaltowych, rdzenie przed ogrzewaniem należy podzielić, w szczególności przy użyciu piły mechanicznej, na*

poszczególne warstwy". W tym kontekście zwracamy uwagę, że podczas frezowania nie powstają rdzenie dlatego proponujemy usunąć wymóg określony w pkt 2.

11. Ujednolicenie jednostek objętości w Załączniku nr 5

W Załączniku nr 5 proponujemy zmienić jednostkę objętości z m³ na Mg (tony), zgodnie z przyjętą wcześniej nomenklaturą np. w Załączniku nr 4.

12. Uwagi końcowe

Niezależnie od planowanego wydania Rozporządzenia dookreślającego kryteria utraty statusu odpadów przez destrukcję asfaltową (które to działanie w pełni popieramy), zwracamy uwagę na pilną potrzebę podjęcia także innych działań legislacyjnych, które umożliwiłyby szersze wykorzystanie podobnych materiałów w gospodarce.

W szczególności pożądanymi i długo wyczekiwanymi przez całą branżę budowlaną (w tym sektor drogownictwa) działaniami są:

- wydanie rozporządzeń dookreślających kryteria end-of-waste także w odniesieniu do takich materiałów jak tłuczeń torowy oraz materiałów pochodzących z rozbiórki konstrukcji nawierzchni drogowych (kruszywa drogowe, piaski, otoczaki), gruz, oczyszczona gleba i ziemia, (w oparciu o art. 14 ust. 1a ustawy o odpadach);
- skorzystanie z delegacji ustawowej określonej w art. 45 ust. 3 ustawy o odpadach i wydanie rozporządzenia, które wprost przewidywałoby zwolnienie z obowiązku uzyskiwania zezwolenia na przetwarzanie odpadów (oraz określałoby warunku takiego zwolnienia) w odniesieniu do procesu prowadzącego do utraty statusu odpadów opisanego w niniejszym Rozporządzeniu (oraz ewentualnie w stosunku do innych podobnych procesów polegających na prostym przetwarzaniu użytecznych materiałów pozyskiwanych w trakcie robót budowlanych, takich jak np. tłuczeń), niezależnie od tego gdzie taki proces jest prowadzony;
- aktualizacja rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami polegająca na objęciu zakresem tego rozporządzenia czynności polegających na kruszeniu i przesiewaniu w urządzeniach do tego przeznaczonych (co ucięło by spekulacje dotyczące tego czy takie czynności należy kwalifikować jako przetwarzanie w instalacjach czy poza instalacjami). Uznanie bowiem takich procesów jak przesiewanie i kruszenie z wykorzystaniem urządzeń do tego przeznaczonych jako procesy prowadzone poza instalacjami znacznie usprawniłoby działanie branży budowlanej i wprowadziło przejrzystość w tym zakresie. Natomiast przetwarzanie w instalacji może wiązać się z koniecznością uzyskania dodatkowej czasochłonnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz uregulowania przetwarzania odpadów np. w formie pozwolenia na wytworzenie odpadów z uwzględnieniem zbierania lub przetwarzania.

Brak podjęcia powyższych działań może bowiem doprowadzić w niedługiej perspektywie czasowej do paraliżu branży budowlanej (a w konsekwencji do wzrostu kosztów realizacji większości projektów infrastrukturalnych i opóźnień w ich realizacji) z uwagi na czas, koszt i wątpliwości interpretacyjne związane z procesem uzyskiwania decyzji i zezwoleń

pozwalających na efektywne zagospodarowanie powyższych materiałów, w tym w ramach zaplecza budowy (czego niejednokrotnie wprost wymagają od wykonawców zamawiający). Materiały te są bowiem dość powszechnie traktowane przez organy administracji jak wszystkie inne odpady.

Obawiamy się, że istniejący zakres obciążeń regulacyjnych w zakresie gospodarki odpadami oraz ewentualne, dalsze wstrzymywanie się przez Ministra Klimatu i Ministra Rozwoju przed skorzystaniem z opisanych wyżej instrumentów łagodzących (przyznanych przez ustawę o odpadach), to zjawiska, które niestety mogą skłaniać coraz większą grupę przedsiębiorców do podejmowania decyzji - niekorzystnej z punktu widzenia ochrony środowiska - o pozbyciu się (a nie wykorzystaniu) cennych materiałów staroużytecznych, co w konsekwencji może prowadzić nie tylko do zwiększania się ilości odpadów budowlano-rozbiórkowych zalegających na składowiskach, ale także do wzrostu kosztów realizacji inwestycji publicznych.

Z poważaniem,

Andrzej Wyszynski
Prezes Zarządu
/-/

Barbara Dzieciuchowicz
Prezes Zarządu
/-/

Jan Styliński
Prezes Zarządu
/-/

Polskie Stowarzyszenie
Wykonawców Nawierzchni
Asfaltowych

Ogólnopolska Izba
Gospodarcza Drogownictwa

Polski Związek
Pracodawców
Budownictwa

Podpisy sygnatariuszy zebrane elektronicznie