



Kraków, Warszawa, dnia 21 stycznia 2020r.

OIGD 8/2020

Pan Michał Kurtyka
Minister Klimatu
Ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

Wniosek o utratę statusu odpadu

Jako organizacje zrzeszające oraz reprezentujące interesy przedsiębiorców oraz firm z branży drogowej, pragniemy zwrócić uwagę Pana Ministra na występujący problem stosowania materiałów pochodzących z recyklingu, a dokładnie destruktu asfaltowego tzn. materiału powstającego w wyniku rozbiórki nawierzchni asfaltowych infrastruktury drogowej.

W związku z powyższym wnioskujemy o utratę statusu odpadu dla ww. materiału wskazując poniższe argumentacje.

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21, z późn.zm.) w zakresie utraty statusu odpadów, uprzejmie prosimy o podjęcie prac legislacyjnych, w których materiał powszechnie stosowany w budownictwie drogowym o kodzie odpadu 17 03 02 asfalt (mieszanka mineralno-asfaltowa / bitumiczna) inny niż wymienione w 17 03 01* utraci status odpadu.

Zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 ustawy o odpadach określone rodzaje odpadów przestają być odpadami, jeżeli na skutek poddania ich odzyskowi, w tym recyklingowi, spełniają:

1. łącznie następujące warunki:

- a. przedmiot lub substancja są powszechnie stosowane do konkretnych celów,
- b. istnieje rynek takich przedmiotów lub substancji lub popyt na nie,
- c. dany przedmiot lub substancja spełniają wymagania techniczne dla zastosowania do konkretnych celów oraz wymagania określone w przepisach i normach mających zastosowanie do produktu,
- d. zastosowanie przedmiotu lub substancji nie prowadzi do negatywnych skutków dla życia, zdrowia ludzi lub środowiska;

2. wymagania określone przez przepisy Unii Europejskiej.

Art. 14 ust. 1 *ustawy o odpadach* expressis verbis wskazuje, że utracić status odpadu może jedynie odpad, który został poddany procesowi odzysku, w tym recyklingowi.

Przepis art. 14 ust. 1 pkt 1 *ustawy o odpadach* określa również, iż aby możliwa była utrata statusu odpadu wszystkie wymienione wymagania muszą być spełnione łącznie. Powyższe kryteria zostały wprost zaczerpnięte z Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy, która została implementowana do polskiego porządku prawnego mocą *ustawy o odpadach*. Takie dosłowne powielenie wymogów wskazanych w dyrektywie przez polskiego ustawodawcę powoduje, iż przy ich omawianiu niezwykle pomocne okazują się opracowane przez Komisję Europejską Wytyczne dotyczące interpretacji kluczowych przepisów dyrektywy 2008/98/WE.

Rozpoczynając omawianie wyżej wymienionych kryteriów w *ustawie o odpadach* wskazać należy, iż zasadniczo można je podzielić na dwie kategorie. Wymagania wskazane w lit. a-b powyższego przepisu określić wypada mianem „wymagań gospodarczych”, natomiast te ustalone mocą lit. c-d nazwać można „wymaganiami środowiskowymi”.

Destrukt asfaltowy nie posiada definicji ustawowej, jest wtórnie rozluźnioną mieszanką mineralno-asfaltową (mma) i często nadaje mu się kod: 17 03 02. Rozluźniona mma nie jest asfaltem, zawiera jedynie kilka procent (około 5%) asfaltu, około 90 procent to materiał kruszywowy. Nie oznacza to zawsze, iż przez nadanie kodu odpadowego przedmiot staje się odpadem.

W wyroku z 2 października 2015 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (WSA) orzekł (sygn. Akt IV SA/Wa 1587/15) że: „Biorąc ponadto pod uwagę zawartą w art. 3 ust. 1 pkt 6 *ustawy o odpadach* definicję "odpadów" nie sposób uznać aby wykorzystany przy budowie drogi destrukt asfaltowy był odpadem, pomimo iż formalnie został ujęty w klasyfikacji odpadów jako odpad o kodzie 17 03 02. Aby można było uznać daną substancję za odpad konieczne jest spełnienie dwóch przesłanek tj.: (a) winna ona przynależeć do jednej z kategorii wskazanej w załączniku nr 1 do *ustawy o odpadach* (b) podmiot będący w jej posiadaniu winien faktycznie pozbyć się takiej substancji (przedmiotu) bądź mieć wolę (albo obowiązek) pozbycia. W orzecznictwie wskazuje się przy tym, że sama możliwość zakwalifikowania substancji do jednej z kategorii wskazanych w załączniku do *ustawy*, czy też jej uwzględnienie w ramach normatywnej klasyfikacji odpadów nie przesądza o konieczności zakwalifikowania takiej substancji za odpad (wyrok WSA z dnia 21.01.2010 r., IV SA/Wa 885/09). Dla prawidłowej oceny czy dana substancja w konkretnym stanie faktycznym stanowi odpad, konieczne jest ustalenie realnego postępowania wytwórcy z daną substancją w kontekście subiektywnej jego woli (zamiaru). Wytwórca tego rodzaju substancji traktuje wytwarzany w wyniku frezowania dróg destrukt asfaltowy jako surowiec. Z jego punktu widzenia destrukt asfaltowy jest cennym materiałem wykorzystywanym w zamkniętym procesie budowlanym, w szczególności jako składnik do wytwarzania mieszanek różnego rodzaju warstw konstrukcyjnych nawierzchni drogowych”.

Wnioskowany destrukt asfaltowy uznawany za odpad o kodzie odpadu 17 03 02 asfalt (mieszanka mineralno-asfaltowa / bitumiczna) inne niż wymienione w 17 03 01*, w pełni spełnia wymagania dotyczące utraty statusu odpadu określone w *ustawie o odpadach*, ponieważ:

Ad 1a). Destrukt asfaltowy (oraz odpowiednio przetworzony i sklasyfikowany jako **granulat asfaltowy**) jest z powodzeniem wykorzystywany w budownictwie drogowym, na dowód czego dołączamy do niniejszego wniosku: **„Wytyczne pozyskania i oceny przydatności**

destruktu i granulatu asfaltowego do recyklingu na gorąco w otaczarkach” (wytwórniach mieszanek mineralno-asfaltowych), (zał. nr 1). Zapisy i wytyczne powstały jako część projektu pt. „Wykorzystanie materiałów pochodzących z recyklingu”, realizowanego w ramach Wspólnego przedsięwzięcia Rozwój Innowacji Drogowych (RID), finansowanego ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. W wytycznych zawarte są m.in. konkluzje:

1. Granulat asfaltowy jest materiałem w pełni przydatnym do produkcji mieszanek mineralno-asfaltowych. Technologię produkcji mieszanki mineralno-asfaltowej z granulatem asfaltowym należy dostosować do jego właściwości i planowanej procentowej zawartości w mieszance.
2. Pozyskiwany destruktu asfaltowy nie jest odpadem. Według definicji Ustawy o odpadach, odpad to „każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany”. Destrukt asfaltowy jest pozyskiwany z zamiarem powtórnego wykorzystania w procesie recyklingu. Za odpad może być ewentualnie uznana jedynie znikoma część pozyskanego destruktu asfaltowego, której właściwości, określone na podstawie badań, nie umożliwiają wykorzystania w recyklingu na gorąco w otaczarkach ani w jakiegokolwiek innej formie w budowie dróg.
3. W odniesieniu do destruktu asfaltowego, z którego zostaje otrzymany granulat asfaltowy do recyklingu na gorąco w otaczarkach, stosuje się pojęcie ponownego użycia – „działania polegającego na wykorzystaniu produktów lub części produktów niebędących odpadami ponownie do tego samego celu, do którego były przeznaczone”.
4. Zaleca się prowadzenie długofalowej i zrównoważonej gospodarki destruktem asfaltowym i granulatem asfaltowym, aby w sposób racjonalny i ekonomicznie uzasadniony stosować ten materiał do poszczególnych mieszanek mineralno-asfaltowych.
5. W przypadku jeżeli dostępna ilość granulatu asfaltowego, jest mniejsza niż zapotrzebowanie wynikające z założonej wartości wskaźnika zastąpienia lepiszcza BR w mieszance mineralno-asfaltowej, zaleca się zredukowanie wartości wskaźnika BR w produkowanej mieszance. W ten sposób zostanie zużyta całość granulatu asfaltowego, natomiast zapewniona będzie lepsza jednorodność wyprodukowanej mieszanki mineralno-asfaltowej.
6. Wymagania w odniesieniu do składników mieszanki mineralno-asfaltowej, zawierającej granulat asfaltowy oraz do gotowej mieszanki są identyczne jak w przypadku analogicznej pod względem typu i przeznaczenia mieszanki mineralno-asfaltowej, wykonanej w całości z nowych składników.

Ad 1b). Istnieje określony rynek obrotu w budownictwie, dotyczący sprzedaży destruktu asfaltowego wraz z warunkami handlowymi, na dowód czego załączamy przykładowy przetarg na sprzedaż destruktu asfaltowego (zał. nr 2).

Ad 1c). Norma Europejskiej PN-EN 13108-8 Mieszanki mineralno-asfaltowe - Wymagania - Część 8: Destrukt asfaltowy (zał. nr 3), we wprowadzeniu podaje: „Destrukt asfaltowy (RA) może być zastosowany jako materiał budowlany do wytwarzania mieszanek mineralno-asfaltowych na gorąco w otaczarkach zgodnie ze specyfikacjami tych mieszanek”. Każda otaczarka (wytwórnia produkująca mieszanki mineralno-asfaltowe) musi posiadać certyfikat Zakładowej Kontroli Produkcji nad którym pieczę sprawuje jednostka notyfikowana w Unii Europejskiej. Wymagania dotyczące Zakładowej Kontroli Produkcji określone są normie PN-

EN 13108-21 Mieszanki mineralno-asfaltowe - Wymagania – Część 21: Zakładowa kontrola produkcji. Norma szczegółowo opisuje wymogi dotyczące kontroli i badań destruktu asfaltowego, a wymogi te zostają transponowane do obowiązkowej Księgi Jakości prowadzonej na potrzeby systemu Zakładowej Kontroli Produkcji.

Od wielu lat destruktu asfaltowy (granulat asfaltowy) jako pełnowartościowy materiał do stosowania pojawia się m.in. w wymaganiach technicznych (np. WT-2 2014 – część I. Mieszanki mineralno-asfaltowe, Wymagania Techniczne) i specyfikacjach przy realizacji inwestycji infrastrukturalnych.

Ad 1d). Wymagania określone w ustawie o odpadach "zastosowanie przedmiotu lub substancji nie prowadzi do negatywnych skutków dla życia, zdrowia ludzi lub środowiska" są one w pełni spełnione dla destruktu asfaltowego pochodzącego z nawierzchni asfaltowych.

W aspekcie analizy negatywnych skutków dla życia, zdrowia lub środowiska należy podkreślić, że destruktu asfaltowy zawierający lepiszcze - smołę posiada inny kod odpadu 17 03 01* asfalt zawierający smołę i uznawany jest za odpad niebezpieczny. Tego typu odpad nie jest przedmiotem niniejszego Wniosku.

Każdy profesjonalny Wykonawca posiada doskonale przygotowany i wyszkolony personel, odpowiednio wyposażone laboratorium potrafi zgodnie z praktyką zidentyfikować destruktu (17 03 01* lub 17 03 02) w oparciu o własne doświadczenia, a także doświadczenia z innych krajów i ośrodków naukowych. Te doświadczenia znalazły się również w Zawiadomieniu Komisji Europejskiej dotyczącej wytycznych technicznych w sprawie klasyfikacji odpadów (2018/C 124/01), w których określono aspekty, które należy uwzględnić przy klasyfikacji odpadów wskutek potencjalnych zagrożeń związanych z odpadami zawierającymi smołę węglową i poziomu występujących w nich Wielopierścieniowych Węglowodorów Aromatycznych (WWA). Wykorzystywana metoda badania opisana w załączniku C do Katalogu Przebudów i Remontów Nawierzchni Podatnych i Półsztywnych (Instytutu Badawczego Dróg i Mostów) pozwala na etapie pozyskiwania destruktu asfaltowego wykryć obecności WWA.

W przypadku destruktu asfaltowego podkreślenia wymaga fakt, iż smoła w budownictwie drogowym nie jest stosowana od ponad 30 lat. Od 1990 roku w budownictwie drogowym wykorzystuje się tylko i wyłącznie w mieszankach mineralno - asfaltowych (zwanych potocznie również mieszankami bitumicznymi) asfalt drogowy pochodzący z przerobu ropy naftowej, produkowany w rafineriach będący obecnie wyrobem budowlanym spełniającym wymagania norm europejskich (PN-EN 12591, PN-EN 14023). Dodatkowo w celu wyjaśnienia zagadnienia warto podkreślić, że zawartość asfaltu w mieszankach wynosi tylko około 5%. Pozostałe 95% materiały kamienne (kruszywa, żwiry, mączka wapienna).

Z całą mocą należy stwierdzić, że ponowne wykorzystanie destruktu asfaltowego (o kodzie odpadu 17 03 02 inne niż wymienione w 17 03 01*) nie powoduje negatywnego wpływu na środowisko i nie stanowi zagrożenia dla życia ludzkiego. Wnioskowany destruktu asfaltowy poddawany jest procesowi recyklingu na eksploatowanych nowoczesnych wytwórniach do produkcji mas bitumicznych wyposażonych w instalację dozowania granulatu asfaltowego z komputerowym systemem sterowania i dozowania składników. Producenci mieszank mineralno-asfaltowych, od kilkunastu lat inwestują w rozwój technologii wykorzystującej destruktu asfaltowy i obecne urządzenia, proces technologiczny oraz wbudowanie zapewniają dobrą jakość techniczną i ekologiczną produktu.

Do niniejszego Wniosku zastosowanie znajduje przepis art. 6 ust. 4 dyrektywy odpadowej, który stanowi, że w przypadku, kiedy nie ustalono szczegółowych kryteriów na szczeblu wspólnotowym, państwa członkowskie mogą decydować odrębnie w każdym przypadku, czy

dany odpad przestał być odpadem, z uwzględnieniem odnośnego orzecznictwa. W tym miejscu podkreślić należy jednak, iż problemy interpretacyjne występują także na gruncie samego przepisu art. 6 ust. 4 dyrektywy odpadowej, a dotyczą one upoważnienia państw członkowskich do określania, czy dany odpad przestał być odpadem „odrębnie w każdym przypadku”.

Stanowisko dotyczące interpretacji przepisów ustawy wyrażone zostało także w piśmie Ministra Środowiska, znak DGO-I.070.10.2016.IA.89283.259141.231288 z dnia 20-04.2016 r. (zał. nr 4). *Jako produkty mogą również być traktowane niektóre materiały powstałe w wyniku recyklingu odpadów zgodnie ze stosowną decyzją administracyjną, pod warunkiem spełnienia wymagań dotyczących wniosku o wydanie decyzji na przetwarzanie odpadów (recyklingu) oraz w oparciu o wymagania określone w art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpadach, w tym właściwych wymagań dla produktów.*

Resumując, niniejszy Wniosek dotyczy utraty statusu odpadu przez odpad 17 03 02 asfalt (mieszanki mineralno-asfaltowe/bitumiczne) inny niż wymienione w 17 03 01*, który jak wykazano we wniosku jest w pełni wartościowym materiałem stosowanym w budownictwie drogowym, dla którego określono normowe wymagania dotyczące jakości, kontroli dostaw i braku negatywnego wpływu na zdrowie, życie, czy też negatywnego wpływu na środowisko.

Destrukt asfaltowy pozyskiwany jest na budowach realizowanych przez Wykonawcę na zlecenie w zdecydowanej większości Skarbu Państwa. Wskutek prowadzenia robót drogowych polegających na frezowaniu nawierzchni, wycinaniu, wyburzaniu itp. Wykonawca pozyskuje na budowie destrukt asfaltowy, którego nie zamierza się pozbywać, a do pozbywania się tego materiału na podstawie dokumentów kontraktowych nie jest zobowiązany. Pozyskany z budowy destrukt jako pełnowartościowy materiał trafia na wytwórnię i zgodnie z wytycznymi jest sprawdzany, badany i trafia do procesu produkcyjnego.

Warto podkreślić, że z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) jednoznacznie wynika, że sam fakt opuszczenia substancji z miejsca jej wytworzenia nie przesądza o konieczności jej zakwalifikowania jako odpad. W Komunikacie podkreślono, że z uwagi "na rosnącą specjalizację procesów produkcyjnych, dowód taki nie może być dowodem ostatecznym". Destrukt asfaltowy stanowi substancję której wykorzystanie nie jest zakazane. Wykonawca nie jest również zobowiązany do pozbycia się destruktu asfaltowego w rozumieniu przepisów *Ustawy o odpadach*.

Bardzo często kontrowersje budzi zapis *Ustawy o odpadach* dotyczący pozbywania się, o tym, czy mamy do czynienia z odpadem, decyduje termin „pozbywanie się”. Ustawodawca wskazał jedynie, że „pozbywanie się” może być czynnością faktyczną, zamierzoną albo nakazaną. *Ustawa o odpadach* nie precyzuje tego pojęcia, konieczna jest dalsza analiza. W Słowniku Języka Polskiego PWN słowa „pozbawić się” oznaczają „spowodować utratę czegoś, przyczynić się do utraty czegoś przez kogoś lub przez coś, odebrać”. W internetowym słowniku języka polskiego (www.sjp.pl) czytamy: „pozbyć się znaczy uwolnić się od czegoś; wyzbyć się czegoś, opuścić to, oddać itp.”.

W wyroku z dnia 9 września 2009 r. (sygn. akt II OSK 960/08), NSA stwierdził:

„Pojęcie pozbycie się, które stanowi przesłankę do uznania za odpad, w istocie oznacza zmianę sposobu użytkowania wskazanego przedmiotu, czyli użytkowanie w inny sposób aniżeli nakazuje to przeznaczenie danego przedmiotu, a nowy sposób użytkowania mógłby wywoływać niekorzystne oddziaływanie na środowisko”.

W przypadku destruktu asfaltowego nie zachodzi zmiana sposobu użytkowania jak również jego "użytkowanie" nie wpłynie niekorzystnie na środowisko, wręcz przeciwnie wpłynie na poprawę środowiska.

Utrata statusu odpadu przez destrukc asfaltowy w następstwie podjętych prac legislacyjnych, to w konsekwencji wiele korzyści środowiskowych zgodnych z misją i wizją Ministerstwa Klimatu m.in.:

1. Racjonalne i efektywne wykorzystanie zasobów przez obniżenie zużycia kopalin (kruszyw naturalnych).
2. Zmniejszenie ogólnych kosztów projektu budowlanego poprzez zmniejszenie kosztów zakupu nowych materiałów. Ponowne użycie materiałów zmniejsza również koszty transportu.
3. Redukcja śladu węglowego.
4. Oszczędzanie miejsca na składowanie materiałów pochodzących z recyklingu.
5. Ponowne wykorzystanie pełnowartościowego materiału jakim jest destrukc to zredukowanie zużycia energii, które z kolei może zaowocować ograniczeniem wytwarzanych zanieczyszczeń.

Wierzmy, iż przedstawione powyżej argumenty prawne, techniczne oraz ekologiczne pozwolą na sprawne prace legislacyjne skutkujące utratą statusu odpadów dla odzyskanych mieszanek mineralno-asfaltowych / bitumicznych.

2 wygaszeni' szacunku,

Barbara Dzieciuchowicz
Prezes Zarządu

Ogólnopolska Izba
Gospodarcza Drogownictwa

Andrzej Wyszyński
Prezes Zarządu

Polskie Stowarzyszenie
Wykonawców Nawierzchni Asfaltowych

Załączniki:

1. RID I/6, „Wykorzystanie materiałów pochodzących z recyklingu”: Załącznik 9.2.1 – Wytyczne pozyskania i oceny przydatności destruktu i granulatu asfaltowego do recyklingu na gorąco w otaczarkach, 02.04.2019 r.
2. Ogłoszenie o przetargu w trybie określonym w art. 70 kodeksu cywilnego na „Sprzedaż destruktu asfaltowego pochodzącego z przebudowy drogi powiatowej”.
3. Norma PN-EN 13108-8:2008 Mieszanki mineralno-asfaltowe - Wymagania - Część 8: Destrukc asfaltowy (fragment, język polski), PN-EN 13108-8:2016-07 (fragment, język angielski).
4. Pismo Ministra Środowiska, znak DGO-I.070.10.2016.IA.89283.259141.231288 z dnia 20.04.2016 r.

Do wiadomości:

Pan Andrzej Adamczyk, Minister infrastruktury