



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 21.2.2007  
KOM(2007) 59 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

**w sprawie Komunikat wyjaśniający dotyczący odpadów i produktów ubocznych**

## SPIS TREŚCI

Komunikat wyjaśniający dotyczący odpadów i produktów ubocznych .....	3
1. Wprowadzenie.....	3
2. Tło komunikatu .....	4
2.1. Zakres komunikatu.....	4
2.2. Kontekst komunikatu .....	4
3. Zastosowanie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości .....	6
3.1. Ogólne koncepcje związane z definicją odpadów .....	6
3.2. Czy dany materiał jest pozostałością procesu produkcyjnego, czy produktem? .....	7
3.3. Warunki, w których pozostałość procesu produkcyjnego nie stanowi odpadów.....	7
3.4. Inne czynniki uwzględniane przez Trybunał w rozróżnieniu pomiędzy odpadami a produktami ubocznymi.....	10
Załącznik 1 – przykłady odpadów i materiałów niebędących odpadami.....	13
1. Żużel i pył z produkcji żelaza i stali.....	13
2. Produkty uboczne w sektorze napojów i produktów spożywczych – pasza dla zwierząt .....	13
3. Produkty uboczne z procesów spalania – gips z odsiarczania gazów spalinowych ..	14
4. Ścinki i podobne materiały.....	14
Załącznik II – schemat decyzyjny stosowany przy podejmowaniu decyzji o rozróżnieniu między odpadami a produktami ubocznymi .....	16

# KOMUNIKAT KOMISJI RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

## w sprawie Komunikat wyjaśniający dotyczący odpadów i produktów ubocznych

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

### 1. WPROWADZENIE

Definicja odpadów stanowi od trzydziestu lat podstawowy element ochrony europejskiego środowiska naturalnego przed skutkami powstawania odpadów i zarządzania nimi. Przedmioty lub substancje określane jako „odpady” podlegają kontroli ze strony wspólnotowego prawodawstwa w sprawie odpadów, którego celem jest ochrona zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego. Definicja odpadów stosowana jest przez właściwe organy określone w dyrektywie 2006/12/WE<sup>1</sup> (dyrektywa ramowa w sprawie odpadów) w rozpatrywanych indywidualnie przypadkach, przy podejmowaniu decyzji o transporcie odpadów lub wydawaniu zezwoleń. Ogólnie rzecz biorąc, rozróżnienie między tym, co jest a co nie jest odpadem jest rzeczą jasną. Pojawił się jednak szereg kwestii związanych z interpretacją tej definicji.

Jedna z tych kwestii związana jest z rozróżnieniem pomiędzy materiałami niestanowiącymi podstawowego celu procesu produkcyjnego, ale które można uznać za niebędące odpadami produkty uboczne, oraz tymi, które należy traktować jako odpady. W rzeczywistości brak wyraźnego i jednoznacznego rozróżnienia – mamy do czynienia raczej z dużą różnorodnością sytuacji technicznych, które znacznie różnią się poziomem ryzyka i wpływu na środowisko naturalne, oraz z pewną liczbą przypadków niejednoznacznych. Jednak by możliwe było stosowanie prawodawstwa dotyczącego ochrony środowiska, konieczne jest indywidualne dokonywanie wyraźnego rozróżnienia pomiędzy dwiema sytuacjami prawnymi – czy chodzi o odpady, czy też nie. Rozróżnienie to niekiedy okazywało się trudne do zastosowania.

W celu poprawy pewności prawnej prawodawstwa w sprawie odpadów oraz aby definicję odpadów łatwiej było zrozumieć i stosować w praktyce, wydano niniejszy komunikat, który ma stanowić zestaw wskazówek dla właściwych organów dokonujących indywidualnych ocen dotyczących klasyfikacji danego materiału jako odpadu oraz ma udzielić podmiotom gospodarczym informacji na temat sposobu interpretowania tych decyzji. Komunikat ma również zatrzeć różnice w interpretacji tych przepisów na obszarze UE.

Komunikat ma na celu wyjaśnienie definicji odpadów zawartej w art. 1 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, wedle interpretacji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, celem zapewnienia właściwego wdrożenia wspomnianej dyrektywy. W prawodawstwie UE dotyczącym odpadów takie pojęcia, jak produkt uboczny lub surowiec wtórny nie mają znaczenia prawnego – materiały albo stanowią odpady, albo nie. Wyłącznie dla celów niniejszego komunikatu<sup>2</sup>, poza pojęciem odpadów określonych w dyrektywie, przyjęto następujące terminy opisowe:

---

<sup>1</sup> Dz.U. L 114 z 27.4.2006, str. 9-21.

<sup>2</sup> Definicje nie stanowią wykładni prawnej Komisji Europejskiej i poza kontekstem niniejszego komunikatu nie mają zastosowania.

- Produkt – wszelkie materiały celowo powstałe w procesie produkcyjnym. W wielu wypadkach możliwe jest określenie jednego (lub więcej) produktu „pierwotnego”, którym jest podstawowy wytwarzany materiał.
- Pozostałość procesu produkcyjnego – materiał, który nie powstał celowo w procesie produkcyjnym, ale który może stanowić odpady lub nie.
- Produkt uboczny – pozostałość procesu produkcyjnego niebędąca odpadem.

Jak ogłoszono w strategii tematycznej w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu, w 2010 r. dokonany zostanie przegląd skuteczności wskazówek zaproponowanych w komunikacie w kontekście przeglądu całej strategii. W tym samym kontekście zostanie rozpatrzona kwestia konieczności przeglądu wytycznych z uwzględnieniem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

## **2. TŁO KOMUNIKATU**

### **2.1. Zakres komunikatu**

Zakres niniejszego komunikatu obejmuje wprowadzenie rozróżnienia pomiędzy odpadami a materiałami niestanowiącymi odpadów w kontekście procesu produkcyjnego. Nie dotyczy on innych rodzajów odpadów, jak odpady komunalne lub inne podobne strumienie odpadów lub pozostałości procesu konsumpcyjnego. Do zakresu komunikatu nie należy również kwestia, kiedy produkt może stać się odpadem lub kiedy odpady przestają być odpadami. Komunikat nie obejmuje także odpadów wykluczonych z zakresu dyrektywy ramowej w sprawie odpadów.

### **2.2. Kontekst komunikatu**

W art. 8 ust. 2 ppkt (iv) decyzji 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2002 r.<sup>3</sup> ustanawiającej szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego, wezwano do wyjaśnienia rozróżnienia pomiędzy odpadami i produktami niebędącymi odpadami. W komunikacie dotyczącym strategii tematycznej w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu z dnia 27 maja 2003 r.<sup>4</sup>, Komisja przedstawiła sytuację w zakresie definicji odpadów, wezwała do szeroko zakrojonej, popartej dowodami debaty nad tą kwestią oraz zaapelowała do zainteresowanych stron mogących zaproponować lepsze alternatywy istniejącej definicji odpadów, by to uczyniły. W większości komentarzy raczej postulowano utrzymanie obecnej definicji odpadów i wyjaśnienie niektórych jej określonych aspektów.

---

<sup>3</sup> Dz.U. L 242 z 10.9.2002, str. 1.

<sup>4</sup> COM(2003) 301 wersja ostateczna.

W świetle powyższego konsensusu, Komisja zobowiązała się w strategii tematycznej w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu, przyjętej dnia 21 grudnia 2005 r.<sup>5</sup>, do opublikowania „komunikatu zawierającego wytyczne sformułowane w oparciu o orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości obejmujące kwestię produktów ubocznych w danych sektorach przemysłu, a dotyczące tego, kiedy produkty uboczne powinny, a kiedy nie powinny być uznane za odpady w celu wyjaśnienia sytuacji prawnej dla podmiotów gospodarczych i właściwych władz.” Niniejszy dokument stanowi wypełnienie tego zobowiązania.

### *2.2.1. Dlaczego istnieje potrzeba wprowadzenia wytycznych?*

Rozwijające się orzecznictwo oraz względny brak jasności prawnej sprawiły, że w niektórych przypadkach zastosowanie definicji odpadów w tej dziedzinie jest dla właściwych organów i podmiotów gospodarczych trudne. Rozwiązania podobnych przypadków przez właściwe organy często są inne w zależności od państwa członkowskiego – co prowadzi do nierównego traktowania podmiotów gospodarczych i tworzy barierę dla rynku wewnętrznego. Nadmiernie szeroka interpretacja definicji odpadów narzuca przedsiębiorstwom, których ta kwestia dotyczy, niepotrzebne koszty i może ograniczyć atrakcyjność materiałów, które w innym przypadku zostałyby przywrócone do dalszego obrotu. Natomiast nadmiernie zawężona interpretacja definicji odpadów może prowadzić do zniszczenia środowiska naturalnego i osłabienia wspólnych norm unijnych wprowadzonych przez wspólnotowe prawo w sprawie odpadów.

Komisja jest zdania, że wytyczne są lepszym sposobem uzyskania jasności prawnej niż definicja produktów ubocznych w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów. W szczególności rozróżnienie pomiędzy odpadami a produktem ubocznym oparte na stwierdzeniu, czy dany materiał jest przeznaczony do odzysku lub unieszkodliwienia, lub też oparte na stwierdzeniu, czy materiał ma dodatnią wartość ekonomiczną, nie wydaje się stanowić wystarczającej gwarancji ochrony środowiska naturalnego. Ponadto bezpośrednie tłumaczenie w tekście dyrektywy niektórych zwrotów stosowanych przez ETS, wyjętych z kontekstu, może prowadzić do dalszych niejasności. Pozostałe możliwości, w tym przedstawienie przypadków w postaci listy, wydają się niepraktyczne z punktu widzenia operacyjnego i egzekucji prawnej. W ramach wiążących prawnie kryteriów, ustanowionych przez ETS, wytyczne stanowią elastyczne narzędzie, które można w przyszłości adaptować w świetle pojawiających się nowych dowodów i technologii.

### *2.2.2. Kontekst przemysłowy*

Istnieje szerokie spektrum różnych rodzajów materiałów wytwarzanych w procesach produkcji przemysłowej, które obejmować może niniejszy komunikat. W języku biznesowym mogą być one określane mianem produktów ubocznych, produktów równoległych, produktów pośrednich, produktów niekluczowych lub podproduktów. Żaden z tych terminów nie ma żadnego znaczenia w świetle wspólnotowego prawa w zakresie ochrony środowiska, tj. produkty i produkty uboczne mają ten sam status: materiały albo są odpadami, albo nimi nie są.

---

<sup>5</sup> COM(2005) 666 wersja ostateczna.

Procesy produkcji przemysłowej mają często złożoną naturę i w ich wyniku powstawać może kilka różnych typów materiałów o różnej wartości ekonomicznej, wpływie na środowisko naturalne oraz statusie odpadów lub produktów niebędących odpadami. Ponadto konsekwencje statusu odpadów lub produktów niebędących odpadami mogą być różne w zależności od sektora. W niektórych sektorach materiały sprzedawane, choć kwalifikowane jako odpady, podlegają obrotowi handlowemu w ramach rynku wewnętrznego. W innych sektorach, takich jak sektor spożywczy i napojów, wyraźne rozróżnienie pomiędzy odpadem a produktem ma kluczowe znaczenie dla ekonomicznego wykorzystania tego materiału. Sytuacja techniczna podlega ciągłym zmianom wskutek szybkich przemian technologicznych, zarówno w dziedzinie procesów produkcyjnych, jak i dostępnych metod przetwarzania odpadów.

### *2.2.3. Sytuacja w dziedzinie środowiska naturalnego*

Jest rzeczą oczywistą, że zarówno produkty, jak i odpady mogą zawierać materiały toksyczne i w przypadku niewłaściwego obchodzenia się z nimi lub nieodpowiedniej kontroli mogą one stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego. Ponadto odpady przemysłowe i wydobywcze często mają szczególny charakter, który sprawia, że – w porównaniu z produktami – stanowią one szczególne ryzyko dla środowiska naturalnego. Wiąże się to z faktem, że o ile zawartość produktów została zazwyczaj w odpowiedni sposób zaplanowana i podlega kontroli, o tyle skład odpadów jest mniej oczywisty.

Oznacza to, że z punktu widzenia środowiska naturalnego właściwe zaklasyfikowanie materiałów jako odpadów jest rzeczą ogromnej wagi. Prawo dotyczące odpadów chroni środowisko naturalne przed konsekwencjami powstawania odpadów przemysłowych na wiele różnych sposobów, w szczególności poprzez wydawanie zezwoleń i procedury transportowe oraz określone normy dotyczące spalania odpadów. Jeśli dany materiał nie jest odpadem, nie oznacza to, że nie jest on objęty systemem ochrony środowiska naturalnego ustanowionym prawem wspólnotowym. Uregulowania prawne dotyczące poszczególnych produktów oraz pozostałe ustawodawstwo, takie jak proponowane rozporządzenie REACH, mają na celu ochronę zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego od potencjalnego wpływu produktów i innych materiałów niebędących odpadami.

## **3. ZASTOSOWANIE ORZECZNICTWA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI**

### **3.1. Ogólne koncepcje związane z definicją odpadów**

ETS w sposób spójny stwierdził, że definicję odpadów należy interpretować w sposób szeroki, w celu zapewnienia zgodności z dyrektywą 2006/12/WE oraz z art. 174 ust. 2 Traktatu WE, który stanowi, że celem polityki Wspólnoty w dziedzinie środowiska jest wysoki poziom ochrony. Definicja odpadów zawarta w dyrektywie 2006/12/WE odwołuje się do załącznika 1 tej dyrektywy oraz do Europejskiego wykazu odpadów opublikowanego w decyzji Komisji 2000/532/WE<sup>6</sup>. Jednak, jak wskazują na to oba źródła, definicja odpadów wiąże się zasadniczo z koncepcją „usunięcia”.

Trybunał podkreślał kilkakrotnie, że ustalenie, czy dany materiał jest, czy nie jest odpadem, zależy od określonych okoliczności faktycznych, i że decyzja w tej kwestii powinna być podejmowana przez właściwe organy po indywidualnym rozpatrzeniu każdego przypadku.

---

<sup>6</sup> Ostatnio zmieniona decyzją Rady 2001/573/WE, Dz.U. L 203 z 28.7.2001 str.18.

Wreszcie należy podkreślić, że nawet jeśli określony materiał spełnia testy przedstawione przez ETS (opisane w części 3.3) kwalifikujące produkt jako niebędący odpadem, jeśli został on w praktyce usunięty, należy go jednoznacznie uznać za odpad i tak go traktować.

### **3.2. Czy dany materiał jest pozostałością procesu produkcyjnego, czy produktem?**

W sprawie *Palin Granit*<sup>7</sup> ETS stwierdził, że pozostałość procesu produkcyjnego to materiał niebędący produktem końcowym, który jest celem danego procesu produkcyjnego. W sprawie *Saetti*<sup>8</sup> ETS zauważył, że w przypadku gdy produkcja danego materiału była „wynikiem wyboru technicznego” (czyli celowej produkcji danego materiału), nie można go uznać za pozostałość procesu produkcyjnego.

Tym samym pierwszym pytaniem, które należy zadać, chcąc określić, czy dany materiał jest odpadem, czy nim nie jest, jest kwestia, czy producent podjął celową decyzję o produkcji tego materiału.

Jeśli producent mógł wyprodukować produkt pierwotny bez jednoczesnego wytworzenia danego materiału, ale zdecydował się na taki proces produkcyjny, stanowi to dowód, że dany materiał nie jest pozostałością procesu produkcyjnego. Innym dowodem przemawiającym za tym, że produkcja danego materiału była wyborem technicznym może być taka modyfikacja procesu produkcyjnego, która sprawia, że dany materiał uzyskuje określone parametry techniczne.

#### **Sprawa koksu naftowego**

W sprawie *Saetti i Frediani* ETS poproszono o wydanie opinii dotyczącej kwestii, czy koks naftowy, materiał oparty na węglu wytwarzany w procesie rafinacji ropy naftowej, jest odpadem, czy też nie. Trybunał przyjął stanowisko, że koksu naftowego nie można zaklasyfikować jako pozostałości procesu produkcyjnego, gdyż produkcja koksu jest wynikiem wyboru technicznego, który docelowo ma znaleźć zastosowanie jako paliwo. Trybunał uznał także, że nawet jeżeli koks naftowy jest automatycznym wynikiem procesu rafinacji, jeśli jest rzeczą pewną, że produkcja koksu zostanie w całości wykorzystana, głównie w tych samych celach, co pozostałe substancje (wytwarzane w procesie rafinacji), wtedy koks naftowy jest także produktem naftowym, wytwarzanym właśnie jako produkt, a nie jako pozostałość procesu produkcyjnego.

### **3.3. Warunki, w których pozostałość procesu produkcyjnego nie stanowi odpadów**

Nawet jeśli dany materiał zostanie uznany za pozostałość procesu produkcyjnego, Trybunał wskazał na fakt, że niekoniecznie musi on być jednocześnie odpadem. Cechy materiału związane z jego przydatnością do dalszego wykorzystania w gospodarce mogą oznaczać, że nie powinno się go klasyfikować jako odpadu.

W niedawnym orzecznictwie (*Palin Granit* i późniejsze sprawy) ETS przedstawił trzyetapowy test, który musi przejść materiał będący pozostałością procesu produkcyjnego, by można go było uznać za produkt uboczny. Trybunał stwierdził, że w przypadku gdy dalsze wykorzystanie materiału nie jest tylko możliwe, ale jest pewne, bez konieczności dalszego przetwarzania przed dalszym wykorzystaniem i w ramach ciągłego procesu produkcyjnego,

<sup>7</sup> Sprawa C-9/00 *Palin Granit Oy* (2002) ECR I-3533.

<sup>8</sup> Orzeczenie C-235/02, *Saetti* z 15 stycznia 2004 r.

materiał taki nie jest odpadem. Test ten ma charakter kumulatywny – muszą być spełnione warunki wszystkich trzech etapów. Ponadto ETS podkreślił, że wykorzystanie, do którego przeznaczony jest produkt uboczny, musi być zgodne z prawem – innymi słowy, produkt uboczny nie może być czymś, co producent ma obowiązek usunąć lub czego celowe wykorzystanie jest zakazane prawem UE lub krajowym (zob. schemat decyzyjny w załączniku II).

### 3.3.1. Czy dalsze wykorzystanie materiału jest pewne, a nie tylko możliwe?

Jeśli istnieje prawdopodobieństwo, że materiał faktycznie nie nadaje się do wykorzystania, nie spełnia kryteriów technicznych koniecznych do jego wykorzystania lub nie istnieje rynek na ten materiał, nadal można uznawać produkt za odpad. Status odpadu chroni środowisko naturalne przed potencjalnymi konsekwencjami tej niepewności. Jeśli następnie okaże się, że odpad może znaleźć użyteczne wykorzystanie, materiał traci status odpadu, o ile jest gotowy do wykorzystania jako produkt z odzysku (zob. sprawa *Mayer Parry*<sup>9</sup>).

W niektórych przypadkach możliwe jest wykorzystanie pewnej części materiału, zaś jego pozostałość musi zostać unieszkodliwiona. Jeśli na podstawie indywidualnego osądu właściwego organu nie można zagwarantować określonego wykorzystania dla całości danego materiału, wtedy materiał można zacząć kwalifikować jako odpady. Jednak istnienie długoterminowych umów pomiędzy posiadaczem odpadów i jego dalszymi użytkownikami może wskazywać na ponowne wykorzystanie materiału objętego umową i w takiej sytuacji mamy do czynienia z pewnością dalszego wykorzystania.

Podobnie w sytuacji, gdy materiał ma być składowany bezterminowo, przed potencjalnym, lecz niepewnym ponownym wykorzystaniem, na okres jego składowania należy uznać materiał za odpady (sprawa *Palin Granit*).

#### 3.3.1.1. Ponowne wykorzystanie przynosi posiadaczowi odpadów korzyści finansowe

W przypadku gdy istnieje możliwość odsprzedaży danego materiału z zyskiem przez producenta, może to wskazywać na prawdopodobieństwo, że materiał ten zostanie wykorzystany. (*Palin Granit*) Jednak samo istnienie takiej możliwości nie jest rozstrzygające – zob. wcześniejsze orzecznictwo potwierdzające możliwość posiadania przez odpady wartości ekonomicznej. (*Vessoso and Zanetti*<sup>10</sup>, *Tombesi*<sup>11</sup>). Komisja jest zdania, że – biorąc pod uwagę ten test – równie istotne jest rozważenie kosztów unieszkodliwiania odpadów, gdyż istnieje ryzyko zaoferowania symbolicznej ceny w celu zaklasyfikowania materiałów jako produkty niebędące odpadami i tym samym umożliwienia ich unieszkodliwienia poza odpowiednimi obiektami unieszkodliwiania odpadów. Jednakże wysoka cena, zgodna z bieżącymi cenami rynkowymi lub je przewyższająca, może wskazywać na fakt, że dany materiał nie jest odpadem.

---

<sup>9</sup> C-444/00 *Mayer Parry* (2003) ECR I-6163.

<sup>10</sup> Sprawy C-206/88 i 207/88, *Vessoso i Zanetti* (1990) ECR 1461.

<sup>11</sup> Połączone sprawy C-304/94, C-330/94, C-342/94 i C-224/95 *Tombesi* (1997) ECR I-3561.



## Sprawy hiszpańskiego obornika

W połączonych sprawach Komisja przeciwko Hiszpanii (C-416/02 i C-121/03) Trybunał uznał, że obornik nie będzie uznawany za odpad w sytuacji, gdy jest on stosowany jako nawóz w ramach dozwolonych prawem działań polegających na rozkładaniu obornika na jasno wyznaczonych działkach (niezależnie od tego, czy działki te leżą w granicach gospodarstwa rolnego, z którego pochodzi ściek, czy też poza nim) i jeśli jego składowanie ogranicza się do potrzeb wynikających z tego rodzaju działań.

### 3.3.2. Czy materiał nadaje się do ponownego wykorzystania bez konieczności dalszego przetwarzania?

W niektórych przypadkach stosowanie tego testu może okazać się trudne. Często w ramach łańcucha wartości produktu ubocznego istnieje pewien łańcuch zadań, które należy podjąć w ramach dalszego wykorzystania materiału: materiał zostaje wytworzony, następnie może być myty, suszony, rafinowany lub homogenizowany, może być uzupełniany o pewne właściwości lub inne materiały konieczne do dalszego wykorzystania, jego jakość może podlegać kontroli itd. Niektóre z tych zadań są realizowane w obiekcie produkcyjnym wytwórcy, niektóre u kolejnego użytkownika, a jeszcze inne przez pośrednika. O ile zadania te stanowią integralną część procesu produkcyjnego (patrz poniżej), nie zapobiegają one uznaniu materiału za produkt uboczny.

Trybunał uznał, że jeśli dalsze wykorzystanie wymaga dodatkowego procesu odzyskiwania, nawet jeśli dalsze wykorzystanie jest pewne, stanowi to dowód, że materiał jest odpadem do momentu zakończenia procesu (*Avesta Polarit*<sup>12</sup>).

### 3.3.3. W ramach ciągłego procesu produkcyjnego?

Jeśli jednak materiał został przygotowany do dalszego wykorzystania jako integralny element ciągłego procesu produkcyjnego, i następnie ulega przekazaniu do dalszego wykorzystania, w takiej sytuacji stanowi on produkt uboczny, zgodnie z testem ustanowionym przez ETS.

W takiej sytuacji właściwy organ będzie musiał podjąć decyzję, czy zadania opisane w poprzedniej części stanowią **integralną część ciągłego procesu produkcyjnego**. Podejmując tę decyzję, zdaniem Komisji, organ ten będzie musiał dokonać rozróżnienia na podstawie wszystkich faktów: stopnia przydatności materiału do dalszego wykorzystania, natury i zakresu zadań niezbędnych do przygotowania materiału przed dalszym wykorzystaniem, integracji tych zadań w ramach głównego procesu produkcyjnego oraz określenia, czy zadania wykonywane przez podmiot inny niż producent mogą się do niego odnosić. Podejmując decyzję o tym, czy zadania stanowią integralną część ciągłego procesu produkcyjnego, właściwy organ może wziąć pod uwagę dokumenty BREF. Należy zwrócić uwagę, że podejście określone przez Trybunał w sprawach *Palin Granit*, *Niselli*<sup>13</sup> i *Hiszpańskiego obornika* wskazuje raczej na wąskie, a nie szerokie ujęcie koncepcji procesu produkcyjnego.

<sup>12</sup> Orzeczenie w sprawie C-114/01 *AvestaPolarit Chrome Oy* z 11 września 2003 r.

<sup>13</sup> C-457/02, *Niselli*, orzeczenie z dnia 11 listopada 2004 r.

Jeśli materiał opuszcza obiekt lub fabrykę, w której został wytworzony, w celu dalszego przetworzenia, może to stanowić dowód, że zadania tego rodzaju już nie są częścią tego samego procesu produkcyjnego. Zważywszy jednak na rosnącą specjalizację procesów produkcyjnych, dowód taki nie może być dowodem ostatecznym. Dalsi użytkownicy i przedsiębiorstwa pośredniczące mogą być zaangażowane w proces przygotowania materiału do dalszego wykorzystania, wykonując rodzaje zadań opisane w części 3.3.2.

Jeśli materiał jest niezbędnym elementem podstawowej działalności producenta, stanowi to dowód, że nie jest on odpadem.

### **Sprawa pozostałości skalnych**

W sprawach *Avesta Polarit* i *Palin Granit* Trybunał poproszono o ustalenie, w jakich okolicznościach pozostałości skalne z procesów wydobywania węgla i kamienia należy uznać za odpady. Trybunał stwierdził, że w przypadku gdy pozostałości skalne są składowane przed potencjalnym wykorzystaniem w przyszłości lub przyszłym zobowiązaniem do ich unieszkodliwienia, są one odpadami. W przypadku gdy pewne pozostałości, które można fizycznie określić, są składowane przed potencjalnym, ale niepewnym ponownym wykorzystaniem, bez dalszego przetwarzania, w celu wypełnienia podziemnych korytarzy ze względów stabilizacyjnych, czego wymaga podstawowa działalność kopalni (wydobycie rud), nie należy ich uznawać za odpady.

### **3.4. Inne czynniki uwzględniane przez Trybunał w rozróżnieniu pomiędzy odpadami a produktami ubocznymi**

W sprawie *Arco Chemie*<sup>14</sup> i podobnych orzeczeniach ETS przedstawił szereg czynników, które mogą stanowić wskazówkę co do tego, czy dany materiał jest odpadem. Żaden z tych elementów niekoniecznie jest rozstrzygający, ich zastosowanie jednak może być w pewnych sytuacjach użyteczne.

#### *3.4.1. Nie przewiduje się innego wykorzystania materiału niż jego usunięcie lub też wykorzystanie materiału ma duży wpływ na środowisko naturalne lub wymaga szczególnych działań ochronnych*

ETS stwierdził, że jeśli dany materiał nie ma żadnego możliwego wykorzystania, i w związku z tym należy go usunąć, wydaje się rzeczą normalną, że materiał taki zostanie uznany za odpad od momentu jego wytworzenia. W niektórych przypadkach dalsze wykorzystanie materiału jest zakazane lub też materiał ten podlega obowiązkowej procedurze usunięcia bądź odzysku jako odpad. Może tak się stać ze względów ochrony środowiska, bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego. Jednym z przykładów prawodawstwa UE, które może prowadzić do konieczności unieszkodliwienia danego materiału lub traktowania go jak odpad, jest dyrektywa 96/59 w sprawie PCB/PCT<sup>15</sup>. Na tej samej zasadzie, jeśli materiał nie spełnia norm wynikających z przepisów dotyczących jego potencjalnego wykorzystania, należy traktować go jak odpad do momentu spełnienia tychże standardów.

<sup>14</sup> Połączone sprawy C-418/97 i C-419/97 *ARCO Chemie* (2000) ECR I-4475.

<sup>15</sup> Dz.U. L 243 z 24.9.1996 str. 31–35.

Kwestia potencjalnie szkodliwego działania danego materiału na środowisko naturalne i konieczność podjęcia szczególnych działań ochronnych w celu dalszego wykorzystania materiału jest bardziej złożona. Szereg produktów pierwotnych również cechuje się wysokim potencjalnie szkodliwym wpływem na środowisko i wymaga ostrożnego stosowania, by takiemu wpływowi zapobiec. Jednakże zgodnie ze stanowiskiem ETS w kwestii interpretacji definicji odpadów, jeśli produkt uboczny cechuje się większym wpływem na stan środowiska naturalnego niż materiał alternatywny lub produkt, który ma on zastąpić, sytuacja taka może mieć wpływ na decyzję dotyczącą kwalifikacji danego materiału jako odpad w sytuacjach, gdy możliwe jest dokonanie porównań i ma ono sens.

Sytuacja odwrotna, tj. brak oczywistego zagrożenia dla środowiska naturalnego ze strony materiału, nie jest jeszcze dowodem, że materiał ten nie jest odpadem. W sprawie *Palin Granit* ETS uznał, że nawet jeśli dowiedziono, że dany materiał nie stanowi zagrożenia dla zdrowia ludzkiego ani środowiska naturalnego, nie jest to właściwe kryterium podejmowania decyzji dotyczącej kwalifikacji materiału jako odpadu. Jest to logiczne rozumowanie – odpady przemysłowe pozostawione na nieodpowiednim obszarze mogą nie stanowić zagrożenia dla zdrowia lub środowiska, jednak są one uciążliwe i powinny zostać objęte definicją odpadów. Na tej podstawie stwierdzono, iż fakt, że dana substancja może podlegać odzyskowi jako paliwo w sposób odpowiedzialny z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego oraz bez znacznego przetworzenia nie oznacza, że substancja ta nie jest odpadem (*Arco Chemie*). Definicja odpadów istnieje po to, by uzyskać pewność, że owo przetworzenie jest rzeczywiście dokonywane na odpadach w sposób odpowiedzialny z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego.

W tej samej sprawie ETS stwierdził, że ani miejsce składowania materiału, ani jego skład nie mają związku z określeniem, czy materiał jest odpadem, czy nie. W niektórych sprawach – na przykład w przypadku wydobycia marmuru – pozostałości procesu produkcyjnego, takie jak pozostałości skalne, mogą składać się z tego samego materiału, co produkt pierwotny. Jeśli jednak są one przeznaczone do usunięcia, będą nadal kwalifikowane jako odpad.

#### 3.4.2. *Metoda unieszkodliwiania danego materiału jest standardową metodą unieszkodliwiania odpadów*

W niektórych okolicznościach przeznaczenie materiału może stanowić istotną wskazówkę co do jego statusu. ETS stanął jednak również na stanowisku, że fakt, czy operacja zastosowana w przypadku materiału jest lub nie jest operacją unieszkodliwiania odpadów wymienioną w załączniku IIA lub IIB, nie może dać ostatecznej odpowiedzi co do określenia statusu odpadu (*Niselli*). Jest to nie do uniknięcia, gdyż kilka metod unieszkodliwiania odpadów, wymienionych w załączniku, może także stosować się do produktów i odwrotnie. W szczególności brak sposobu rozróżnienia pomiędzy spalaniem paliwa jako produktu i spalaniem odpadów na podstawie metody unieszkodliwiania.

#### 3.4.3. *Przedsiębiorstwo uznaje materiał za odpad*

W sprawie *Arco Chemie* Trybunał zauważył, że uznanie materiału za odpad może być czynnikiem wskazującym na to, że dany materiał jest w istocie odpadem. Komisja jest jednak zdania, że test ten może prowadzić do niedbałego stosowania prawa o odpadach, dając przewagę przedsiębiorstwom nieświadomym ich prawnych zobowiązań lub takim, które unikają ich wypełniania. Ponadto – zważywszy na fakt, że koncepcja ta jest skrajnie subiektywna – może prowadzić do koncepcji odpadów różniącej się w zależności od państwa członkowskiego.

#### 3.4.4. *Przedsiębiorstwo zamierza ograniczyć liczbę wytwarzanego materiału*

Znów w sprawie *Palin Granit ETS* stwierdził, że jeśli przedsiębiorstwo zamierza ograniczyć liczbę wytwarzanego materiału, może to stanowić wskazówkę, że materiał ten jest odpadem. Nie jest to jednak kryterium rozstrzygające, gdyż decyzja o zmianie ilości produkowanego materiału może być podyktowana takimi czynnikami, jak koszt, cena i sytuacja na rynku, a nie dążeniem do zminimalizowania ilości materiału do usunięcia. Ponadto stosowanie tego kryterium w sposób rygorystyczny może w niektórych okolicznościach odwozić przedsiębiorstwa od stosowania polityki zapobiegania powstawaniu odpadów.

## **Załącznik 1 – przykłady odpadów i materiałów niebędących odpadami**

Poniższe przykłady mają służyć przedstawieniu niektórych przypadków, w których materiały można zaklasyfikować jako odpady lub nie. Pochodzą one z kilku różnych sektorów, nie mają jednak ani rozstrzygającego charakteru, ani też nie obejmują wszystkich przypadków. Istnieje wiele innych przykładów, które można by było wykorzystać, a przykłady podane poniżej w niektórych okolicznościach różnią się w zależności od kraju, w szczególności jeśli brak pewności co do dalszego wykorzystania danego produktu ubocznego lub – przeciwnie – jeśli wykorzystanie danego materiału jest pewne w danym regionie lub państwie członkowskim, w przypadku gdy nie jest tak na terenie całej UE.

### **1. ŻUŻEL I PYŁ Z PRODUKCJI ŻELAZA I STALI**

Żużel jest ubocznym produktem wytopienia żelaza w wielkim piecu. Proces produkcji żelaza zaadaptowano tak, by zapewnić wymagane właściwości techniczne żużlu. Na początku procesu produkcyjnego dokonano pewnego wyboru technicznego, który określa rodzaj wytwarzanego żużla. Co więcej, wykorzystanie żużla jest pewne w szeregu jasno określonych sposobów użytkowania końcowego, zaś popyt kształtuje się na wysokim poziomie. Żużel można bezpośrednio wykorzystać w końcowym etapie procesu produkcyjnego, bez konieczności dalszej obróbki niestanowiącej integralnej części procesu produkcyjnego (jak kruszenie w celu uzyskania cząstek odpowiedniej wielkości). Materiał ten można zatem uznać za niespełniający definicji odpadu.

Z drugiej strony, żużel pochodzący z procesów odsiarczania powstaje w wyniku konieczności usunięcia siarki przed przetworzeniem żelaza w stal. Powstały w ten sposób żużel cechuje się wysoką zawartością siarki i nie da się go wykorzystać ani poddać recyklingowi w obiegu metalurgicznym i zazwyczaj jest on usuwany na składowisko odpadów. Innym przykładem może być pył powstający w procesie produkcji stali w trakcie czyszczenia powietrza wewnątrz fabryki. Jest on zatrzymywany w filtrach w procesie ekstrakcji. Filtry można czyścić, zaś ich zawartość może powrócić do cyklu ekonomicznego poprzez operację recyklingu. Obie pozostałości procesu produkcyjnego są zatem odpadem od momentu produkcji, przy czym żelazo odzyskane z filtrów przestaje być odpadem w momencie jego recyklingu.

### **2. PRODUKTY UBOCZNE W SEKTORZE NAPOJÓW I PRODUKTÓW SPOŻYWCZYCH – PASZA DLA ZWIERZĄT**

Najważniejszym zastosowaniem produktów ubocznych pochodzących z sektora napojów i produktów spożywczych jest pasza dla zwierząt. W procesach produkcyjnych w wielu sektorach (np. cukrownictwo, tłoczenie oleju, produkcja krochmalu czy siodu) powstają materiały stosowane jako pasza bezpośrednio przez rolników lub producentów paszy. Choć nie wszystkie pozostałości procesu produkcyjnego przeznaczone na paszę automatycznie nie są odpadami<sup>16</sup>, wymienione wyżej materiały paszowe są produkowane celowo w

---

<sup>16</sup> (jak w stanowisku Komisji przed Trybunałem w toczącej się sprawie *Komisja przeciwko Włochom*, C-195/05 – istnienie określonych charakterystyk technicznych i pewne ponowne wykorzystanie nie wystarczają z osobna – konieczne jest łączne zastosowanie trzech elementów orzecznictwa ETS)

zaadaptowanych procesach produkcyjnych lub też mogą być wytwarzane niecelowo, ale spełniać skumulowane kryteria kwalifikacji materiału jako produkt uboczny ustanowione przez Trybunał, gdyż ich dalsze wykorzystanie w postaci paszy dla zwierząt jest pewne, bez konieczności dalszego przetwarzania poza procesem produkcyjnym, w którym powstał ten materiał. Ponadto materiał paszowy podlega przepisom takich uregulowań prawnych, jak rozporządzenie 178/2002 o prawie żywnościowym<sup>17</sup> i dyrektywa 96/25/WE w sprawie obrotu materiałami paszowymi<sup>18</sup>. W obu przypadkach materiał należy traktować jako materiał niespełniający definicji odpadów.

### **3. PRODUKTY UBOCZNE Z PROCESÓW SPALANIA – GIPS Z ODSIARCZANIA GAZÓW SPALINOWYCH**

Obiekty odsiarczania gazów spalinowych zajmują się usuwaniem siarki z gazów spalinowych powstających w procesie spalania, zawierających siarkę paliw kopalnych w elektrowniach, by zapobiec emisjom gazów zanieczyszczających atmosferę i przyczyniających się do kwaśnych deszczów. Otrzymany w wyniku tego procesu materiał, gips z odsiarczania gazów spalinowych, wykorzystywany jest w szeregu zastosowań, w których stosowany jest także gips naturalny, w szczególności w produkcji okładziny tynkowej. Proces zmodyfikowano i poddano kontroli, by powstający gips miał wymagane właściwości. Ponadto zastosowanie materiału jest pewne, nie wymaga dalszego przetwarzania przed ponownym wykorzystaniem i w ramach zintegrowanego procesu produkcyjnego.

Szereg innych produktów spalania węgla ma dalsze zastosowania bez konieczności dalszego przetwarzania lub przy bardzo niewielkiej obróbce. Niektóre jednak w praktyce są regularnie składowane jako odpady – jak na przykład popioły z łupków naftowych. Jako że nie ma tym samym żadnej pewności ich dalszego wykorzystania na poziomie UE, nie spełniają one kryteriów ETS w całej UE i w związku z tym będą często uznawane za odpady, choć w niektórych lokalnych przypadkach może istnieć możliwość ich zastosowania i tym samym pewność wykorzystania.

### **4. ŚCINKI I PODOBNE MATERIAŁY**

Trociny, odłamki drewna i ścinki z nieobrobionego drewna powstają na skutek pracy tartaków lub w przypadku wtórnych operacji, takich jak produkcja mebli, palet i opakowań, wraz z pierwotnym produktem – ciętym drewnem. Elementy te są następnie wykorzystywane jako surowiec do produkcji płyt drewnopochodnych, takich jak płyta wiórowa, lub w produkcji papieru. Wykorzystanie jest pewne, jest elementem integralnego procesu produkcyjnego i nie wymaga dalszego przetwarzania poza adaptacją do odpowiednich rozmiarów w celu zintegrowania z produktem końcowym.

Ogólniej mówiąc, zbędne materiały z pierwotnego procesu produkcyjnego lub materiały wymagające tylko kosmetycznych zmian, które są zasadniczo podobne do produktu pierwotnego, takie jak masa kauczukowa i mieszanka wulkanizacyjna, wióry i elementy z korka, resztki z tworzyw sztucznych i podobne materiały, mogą być uznawane za produkty uboczne. By tak było, musi istnieć możliwość ich bezpośredniego ponownego wykorzystania

---

<sup>17</sup> Dz.U. L 100 z 8.4.2006, str. 3.

<sup>18</sup> Dz.U. L 123 z 23.5.1996, str. 35-58.

albo w pierwotnym procesie produkcyjnym lub w innym zintegrowanym procesie produkcyjnym, w którym ponowne wykorzystanie jest również pewne. Materiały tego rodzaju także można uznać za niespełniające definicji odpadów.

Jeśli tego rodzaju materiał wymaga operacji pełnego recyklingu lub odzysku albo zawiera substancje trujące, które wymagają usunięcia przed dalszym wykorzystaniem lub przetworzeniem, może to wskazywać na to, że materiał ten jest odpadem do momentu zakończenia procesu recyklingu lub odzysku.

**Załącznik II – schemat decyzyjny stosowany przy podejmowaniu decyzji o rozróżnieniu między odpadami a produktami ubocznymi**

