



Lukasz Bargenda, Budimex SA, przewodniczący komisji PSWNA ds. promowania i rozwoju technologii asfaltowych z wykorzystaniem granulatu

Recykling mieszanek mineralno-asfaltowych – uwarunkowania prawne

W zagadnienie zrównoważonej gospodarki o obiegu zamkniętym bardzo dobrze wpisuje się m.in. ponowne wykorzystanie destruktu (granulatu) asfaltowego w mieszankach mineralno-asfaltowych. Choć destrukc asfaltowy nie ma definicji ustawowej, często kwalifikuje się go jako odpad.

Firmy z branży budowlanej od dłuższego czasu zmagają się z przeszkodami natury formalnej w zakresie możliwości ponownego wykorzystania materiałów z recyklingu. Zarówno organy administracji, zarządcy dróg, stowarzyszenia branży drogowej, jak i wykonawcy dążą do rozwiązania problemu, dlatego w ostatnich latach zainicjowano szereg działań, aby ten pełnowartościowy i ekologiczny materiał, jakim jest destrukc asfaltowy, bez przeszkód używać podczas realizacji inwestycji infrastrukturalnych.

Destrukc asfaltowy

Destrukc asfaltowy to materiał powszechnie wykorzystywany w budownictwie drogowym. Pozyskiwany jest pod-

Recycling of asphalt mixtures – legal considerations

The reuse of reclaimed asphalt in asphalt mixtures, among other, fits very well into the issue of sustainable circular economy. Although reclaimed asphalt has no statutory definition, it is often classified as a waste. The article discusses legal considerations for the recycling of asphalt mixtures.

Keywords:

recycling, asphalt mixtures, economy

Summary

czas rozbioru czy frezowania nawierzchni, po poddaniu procesom produkcyjnym wbudowywany jest ponownie w warstwy konstrukcyjne nawierzchni drogowych. Zgod-

nie z przepisami *Rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów* destruktu asfaltowy może stanowić odpady o kodzie 17 03 01* Mieszanki bitumiczne zawierające smołę lub 17 03 02 Mieszanki bitumiczne inne niż wymienione w 17 03 01.

Obecnie istnieje możliwość zagospodarowania destruktu asfaltowego będącego odpadem zgodnie z:

- 1) *Ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach* – tj. głównie przetworzenie w instalacjach,
- 2) *Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami* (tzw. rozporządzenie pozainstalacyjne) – możliwość wykorzystania odpadów o kodzie 17 03 02 Mieszanki bitumiczne inne niż wymienione w 17 03 01 do utwardzania dróg, poboczy i placów, przy spełnieniu określonych warunków co do jakości i terenów, na których można takie odpady zastosować.

W tych przypadkach destruktu asfaltowy traktowany jako odpad powinien być zagospodarowany zgodnie z wymogami reżimu odpadowego, a zatem m.in. podmioty wykorzystujące destruktu powinny posiadać zezwolenie na przetwarzanie odpadów (ewentualnie pozwolenie zintegrowane), prowadzić ewidencję, sprawozdawczość, zapewnić odpowiednie wymogi techniczne dotyczące transportu i magazynowania odpadów itp.

Aktualne regulacje teoretycznie pozwalają na wprowadzenie destruktu do obiegu gospodarczego w trojaki sposób, tj.:

I. Poprzez wykorzystanie destruktu asfaltowego z frezowania na tej samej drodze, z której został pozyskany, i bezpośrednio po procesie frezowania oraz bez opuszczenia pasa drogowego przez destruktu.

W tym kontekście najczęściej wskazywany jest przykład remiksera, tj. urządzenia, które jednocześnie frezuje i układa nową nawierzchnię (np. pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, znak: DGO-OPZ.050.1.2021.JK, stanowiące odpowiedź na interpelację poselską).

Przy spełnieniu powyższych warunków destruktu asfaltowy po jego pozyskaniu nie powinien być w ogóle kwalifikowany jako odpad, a w konsekwencji nie powinny mieć do niego zastosowania szczegółowe wymagania prawne i organizacyjne wskazane w *Ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach*.

Niemniej jednak doświadczenie pokazuje, że powyższa interpretacja zaprezentowana przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie jest jednolicie stosowana przez poszczególne organy Inspekcji Ochrony Środowiska na terenie kraju.

II. Poprzez uzyskanie decyzji administracyjnej uznającej przedmiot lub substancję za produkt uboczny (art. 10 i art. 11 *Ustawy z dnia 14.12.2012 r. o odpadach*).

Przedmiot lub substancja, powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest



Źródło: Andrzej Szpiler (Budimax SA)

ich produkcja, mogą być uznane za produkt uboczny, niebędący odpadem, jeżeli są łącznie spełnione następujące warunki:

- 1) dalsze wykorzystywanie przedmiotu lub substancji jest pewne;
- 2) przedmiot lub substancja mogą być wykorzystywane bezpośrednio bez dalszego przetwarzania, innego niż normalna praktyka przemysłowa;
- 3) dany przedmiot lub substancja są produkowane jako integralna część procesu produkcyjnego;
- 4) dana substancja lub przedmiot spełniają wszystkie istotne wymagania, w tym prawne, w zakresie produktu, ochrony środowiska oraz życia i zdrowia ludzi, dla określonego wykorzystania tych substancji lub przedmiotów i wykorzystanie takie nie doprowadzi do ogólnych negatywnych oddziaływań na środowisko, życie lub zdrowie ludzi.

W praktyce często okazuje się jednak, iż poszczególne organy Inspekcji Ochrony Środowiska uznają, iż proces budowlany nie może być utożsamiany z procesem produkcyjnym, o którym mowa w art. 10 pkt 3 (co oznaczałoby, że zastosowanie powyższej procedury uznawania za produkt uboczny można by rozpatrywać wyłącznie w odniesieniu do pozostałości z pierwotnej produkcji mieszanek). Taka interpretacja skutkuje wydawaniem przez Wojewódzkich Inspektorów Ochrony Środowiska negatywnych opinii, do których zasięgnięcia przed wydaniem sto- ▶



fot. Andrzej Szyler (Budimax SA)

► sownej decyzji są zobowiązani marszałkowie województw, do których z kolei składane są przez wytwórców zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny.

III. Poprzez doprowadzenie do utraty statusu odpadów przez destruktu asfaltowy w procesie odzysku (art. 14 *Ustawy z dnia 14.12.2012 r. 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 w 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.

W praktyce rozwiązanie to często okazuje się czasochłonne i nie zawsze udaje się uzyskać zamierzony efekt w postaci utraty statusu odpadu. Wynika to z faktu, że: (I) proces przetwarzania prowadzący do utraty statusu odpadu zazwyczaj wymaga zezwolenia, (II) organy nie dysponują wystarczająco szczegółowymi kryteriami i wytycznymi, które pozwalałyby im ocenić, czy określony proces odzysku rzeczywiście może doprowadzić do uzyskania pełnowartościowego materiału, (III) nawet po wydaniu

wnioskowanego zezwolenia na przetwarzanie odpadów ostateczna ocena czy dana partia odpadów przetworzonych zgodnie z tym zezwoleniem utraciła status odpadu oraz ryzyka prawno-finansowe związane z ewentualną błędną oceną zawsze obciążają producenta (tj. podmiot, który przetwarza odpad).

Nadziejemy na poprawę stanu prawnego, zwłaszcza w zakresie stosowania rozwiązania, o którym mowa w pkt (III) powyżej, można mieć na podstawie przygotowywanego projektu *Rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie określenia szczegółowych kryteriów stosowania warunków utraty statusu odpadów dla odpadów destruktu asfaltowego*. Wg stanu na wrzesień 2021 r. projekt ten, zawierający tzw. przepisy techniczne, został przesłany do notyfikacji do Komisji Europejskiej.

Oczekiwanym efektem rozporządzenia ma być w szczególności ułatwienie, ujednoczenie i zapewnienie większej przejrzystości procedur związanych z procesami uzyskiwania zezwoleń administracyjnych w stosunku do destruktu wytwarzanego na budowie jako odpad i przeznaczonego do wykorzystania w celach budowlanych. Jednocześnie w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia wyraźnie potwierdza się, że: „przepisy rozporządzenia nie będą miały zastosowania do destruktu asfaltowego z frezowania, podawanego recyklingowi na tej samej drodze i bezpośrednio po procesie frezowania, np. w przypadku urządzenia, które jednocześnie frezuje i kładzie nową nawierzchnię. Wówczas nie następuje wytworzenie odpadów”.

W § 2 projektu rozporządzenia określone zostały kryteria stosowania warunków utraty statusu odpadów, o których mowa w art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpadach, dla

odpadów destruktu asfaltowego, które muszą być spełnione łącznie, tj.:

- 1) odpady destruktu asfaltowego:
 - a) nie są zanieczyszczone substancjami innymi niż te, które są stosowane w ramach produkcji mieszanek mineralno-asfaltowych, oraz podczas ich stosowania i normalnego użytkowania,
 - b) są przetwarzane w procesach odzysku R5 lub R12, wymienionych w załączniku nr 1 do ustawy;
- 2) łączna zawartość wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych, w tym zawartość benzo(a)pirenu, w odniesieniu do suchej masy próbki, nie przekracza maksymalnego dopuszczalnego stężenia określonego w tabeli 1 w załączniku nr 1 do rozporządzenia albo w badaniu na obecność wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych metodą uproszczoną określoną w załączniku nr 2 do rozporządzenia otrzymano negatywny wynik – w przypadku odpadów destruktu asfaltowego, dla których istnieją dowody, że powstały z mieszanki mineralno-asfaltowej wykorzystanej do budowy, przebudowy lub remontu dróg i wyprodukowanej po dniu 31 grudnia 2000 r.;
- 3) destruktu asfaltowy otrzymany w procesie odzysku spełnia co najmniej wymagania normy PN-EN 13108-8;
- 4) odciek próbki nie przekracza maksymalnych dopuszczalnych stężeń określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia;
- 5) próbka została pobrana i przebadana zgodnie z § 3 (autor: laboratoria posiadające w tym zakresie akredytację lub certyfikowana jednostka badawcza);
- 6) destruktu asfaltowy otrzymany w procesie odzysku może zostać wykorzystany do budowy, przebudowy lub remontu dróg, w tym utwardzania placów i poboczy, lub infrastruktury lotniskowej, w tym dróg startowych, dróg kołowania, pasów lotniskowych i płyt postojowych.

Należy podkreślić, że zgodnie z § 2 ust. 2 warunki dotyczące stężenia odcieku próbki nie będą mieć zastosowania w przypadku odpadów destruktu asfaltowego, dla których istnieją dowody, że powstały z mieszanki mineralno-asfaltowej wyprodukowanej po 31 grudnia 2000 r., wykorzystanej do budowy, przebudowy lub remontu dróg. Przyjmuje się, że odpady te nie będą zawierały wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych, co zostanie potwierdzone wynikiem negatywnym przy oznaczaniu obecności wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych metodą, o której mowa w załączniku nr 2 do projektu rozporządzenia. Data graniczna 31 grudnia 2000 r. stanowi cezurę czasową, od której można przyjąć pewność stosowania wyłącznie asfaltów naftowych do budowy dróg.

Niejasne zapisy w projekcie

Przygotowując najnowszą wersję projektu rozporządzenia, Ministerstwo przychyliło się do niektórych propozycji

zmian zgłoszonych przez organizacje branżowe na etapie konsultacji publicznych. Niemniej, w obecnej wersji projektu nadal można dostrzec kilka niewyjaśnionych zagadnień, które w przyszłości mogą stać się zarzewiem sporów interpretacyjnych i problemów w zakresie praktycznego zastosowania projektowanych przepisów. Jednym z nich, bardzo istotnym, jest, czy przepis § 1 pkt 2) projektowanego rozporządzenia, w zestawieniu z art. 3 ust. 1 pkt 6 obowiązującej ustawy o odpadach, należy rozumieć w taki sposób, że dopuszcza on pozyskiwanie w trakcie robót budowlano-rozbiórkowych destruktu asfaltowy, który od momentu jego pozyskania (a nie dopiero po przeprowadzeniu odzysku) nie byłby odpadem, a w konsekwencji nie byłby objęty rozporządzeniem, o ile:

- a) wykonawca robót nie zamierza się pozbywać takiego destruktu, lecz zamierza go użyć zgodnie z pierwotną funkcją w granicach tej samej inwestycji, w ramach której doszło do jego pozyskania?
- b) w tym także wtedy, gdy wykonawca zamierza użyć destruktu w granicach tej samej inwestycji, ale nie samodzielnie, lecz jako składnik mieszanki wykorzystywanej do położenia nowej nawierzchni w ramach danej inwestycji?

Podsumowanie

W bliskiej perspektywie czeka nas wielki program wymiany nawierzchni na wybudowanych wcześniej autostradach, drogach ekspresowych oraz drogach niższych klas. Prawo powinno pozwalać, ale także zachęcać do stosowania materiałów z recyklingu. Należy mieć nadzieję, że w najbliższym czasie będzie jak najmniej ograniczeń formalnych, aby destruktu, który wspiera gospodarkę obiegu zamkniętego, ale także pozwala zaoszczędzić środki finansowe podczas budowy dróg, był stosowany na szeroką skalę. □

Piśmiennictwo

1. Bargenda Ł.: *What's the future of reclaimed asphalt?* „Magazyn Autostrady”, 2020, 02, s. 60.
2. *Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach* (Dz.U. z 2013 r., poz. 21 z późn. zm.).
3. *Projekt rozporządzenia MKiŚ ws. odpadów destruktu asfaltowego* – w wersji z dnia 8 lipca 2021 r. przesłanej do Komisji Europejskiej w dniu 9 lipca 2021 r. w ramach notyfikacji przepisów technicznych.
4. *Uzasadnienie do projektu rozp. MKiŚ ws. odpadów destruktu asfaltowego* – w wersji przesłanej do Komisji Europejskiej w dniu 9 lipca 2021 r. w ramach notyfikacji przepisów technicznych.
5. *Ocena skutków regulacji do projektu rozp. MKiŚ ws. odpadów destruktu asfaltowego* – w wersji z dnia 29.06.2021r. przesłanej do Komisji Europejskiej w dniu 9 lipca 2021 r. w ramach notyfikacji przepisów technicznych.
6. *Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów* (Dz.U. z 2020 r., poz. 10).
7. *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami* (Dz.U. z 2015 r., poz. 796).
8. <https://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/kucz/ATTBXLJTP/%024FILE/i16973-o1.pdf>