

KAMILA BŁĄŻEJWSKA

Status prawny wybranych rodzajów biomasy rolniczej – kilka uwag w świetle nowego prawodawstwa

1. Uwagi wstępne

W wyniku normalnej działalności w ramach gospodarstw rolnych i zakładów przetwórstwa spożywczego oprócz podstawowych owoców działalności wytwórczej powstają także substancje i przedmioty, które nie są zamierzonym efektem działalności, a które mogą znaleźć ponowne zastosowanie. Często substancje i przedmioty, o których mowa, pochodzące z rolnictwa i związanych z nim działów przemysłu stanowią biomasę rolniczą. W celu odpowiedniego wykorzystania tego rodzaju biomasy na cele energetyczne ważne jest określenie, czy substancje te stanowią produkty uboczne, czy odpady. Problematyka ustalenia statusu prawnego biomasy rolniczej jest tym bardziej doniosła, że w najbliższych latach w Polsce, zgodnie z danymi przedstawionymi przez resort gospodarki w uzasadnieniu projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii (OZE)¹, do 2020 r. najwięcej energii z biomasy będzie pochodzić z produktów ubocznych i przetworzonych pozostałości rolnictwa oraz z bezpośrednich dostaw biomasy drzewnej z lasów i innych zalesionych gruntów. Warto zatem przyjrzeć się bliżej statusowi prawnemu wybranych rodzajów biomasy rolniczej w świetle krajowych i unijnych przepisów prawnych.

Niniejszy artykuł ma na celu próbę wyjaśnienia wybranych kwestii spornych związanych z przypisaniem biomasy rolniczej określonego

¹ Zob. *Ocena skutków regulacji projektu ustawy o OZE z 26 lipca 2012 r.*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2012, s. 38.

statusu prawnego. Kwestie te nie doczekały się jak dotąd szerszego opracowania, choć częściowo już były poruszane przez badaczy nauk przyrodniczych i ekonomicznych w odniesieniu do stanu prawnego sprzed stycznia 2013 r.²

2. Status prawny biomasy rolniczej jako źródła energii

Dalsze rozważania należałoby poprzedzić spostrzeżeniem, że od prawnej kwalifikacji biomasy rolniczej może zależeć charakter zobowiązań i uprawnień podmiotów gospodarujących odpadami czy produktami ubocznymi. Chodzi tu o hierarchię gospodarowania odpadami oraz o odpowiedzialność wytwórców odpadów za przeprowadzenie ostatecznego procesu odzysku lub unieszkodliwienia. W tym kontekście problematyka przypisania określonego statusu prawnego biomasie rolniczej była szczególnie odczuwalna przed wejściem w życie ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach³. Nowe przepisy doprowadziły do wyjęcia z zakresu stosowania ustawy „biomasy wykorzystywanej w rolnictwie, leśnictwie lub do produkcji energii z takiej biomasy za pomocą procesów lub metod, które nie są szkodliwe dla środowiska ani nie stanowią zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi” (art. 2 pkt 6). Ustawodawca dodał, że wyłączeniem objęta jest biomasa w postaci: odchodów stanowiących produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego, słomy oraz innych, niebędących niebezpiecznymi, naturalnych substancji pochodzących z produkcji rolniczej lub leśnej, a także produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, w tym produktów przetworzonych, objętych rozporządzeniem (WE) nr 1069/2009⁴, z wyjątkiem tych, które są odpadami przewidzianymi do składowania na składowisku odpadów albo do przekształcania termicznego, albo do wykorzystania w zakładzie produkującym biogaz lub w kompostowni.

² Zob. np. W. Czekala et al., *Analiza możliwości zagospodarowania pofermentu z biogazowni*, „Technika Rolnicza, Ogrodnicza, Leśna” 2012, nr 4, s. 1-4.

³ Dz. U. 2013, Nr 0, poz. 21. (dalej jako: u.o.). Zob. np. wyrok NSA z 9 marca 2010 r. w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za wykonywanie przewozu drogowego odpadów innych niż niebezpieczne bez zezwolenia, II GSK 464/09.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z 21 października 2009 r. określające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1774/2002, Dz. Urz. WE L 300 z 14 listopada 2009 r. (dalej jako: rozporządzenie nr 1069/2009).

Wspomniane powyżej substancje i przedmioty zostały już wcześniej wyłączone *ex lege* z obszaru normatywnego dyrektywy nr 2008/98/WE⁵. Niestosowanie omawianych tu przepisów do niektórych zasobów biomasy bynajmniej nie świadczy o woli prawodawcy nadania im statusu innego niż odpady. Chodzi przede wszystkim o uwolnienie podmiotów wykorzystujących tego typu materię od obowiązków nałożonych na podmioty gospodarujące odpadami.

Nie do końca wydaje się jednak jasne, jak należy rozumieć ograniczenie wprowadzone przez ustawodawcę, zgodnie z którym chodzi jedynie o biomasę do produkcji energii „za pomocą procesów lub metod, które nie są szkodliwe dla środowiska ani nie stanowią zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi”.

Ani w unijnym, ani w polskim prawie nie ma listy metod i procesów wytwarzania energii niestanowiących zagrożeń dla życia i zdrowia ludzi. Aktem prawnym, na który można byłoby się ewentualnie w tym względzie powołać, jest rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁶. W świetle tego aktu piece i kotły, w których spalana jest biomasa, nie stanowią instalacji mogących znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli ich moc cieplna nie przekracza 10 MW⁷. Natomiast instalacje do wytwarzania biogazu rolniczego nie są uznawane za mogące znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli ich zainstalowana moc elektryczna nie przekracza 0,5 MW (lub wytwarzają one mniej niż ekwiwalentna do 0,5 MW ilość biogazu rolniczego wykorzystywanego do innych celów niż produkcja energii elektrycznej). Prawodawca w u.o. nie odsyła jednak wcale do powyższego rozporządzenia ani raczej nie należy przesądzać, że powinno ono znajdować zastosowanie przy określaniu rodzajów biomasy wyjętej spod reżimu regulacji „odpadowej”.

Ponadto warto zauważyć, że ustawodawca wyłączył z zakresu stosowania u.o. biomasę „do produkcji energii”, ale nie sprecyzował, o jaki rodzaj energii chodzi. Wobec braku precyzji cechującej zarówno przepisy dyrektywy nr 2008/98/WE, jak i u.o., stosując ich wykładnię celowościową, można przyjąć, że wyłączeniem objęto także produkcję biogazu rolniczego.

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz. Urz. WE L 312 z 22 listopada 2008 r. (dalej jako: dyrektywa 2008/98/WE).

⁶ Dz. U. 2010, Nr 213, poz. 1397.

⁷ Moc cieplną ustala się, mierząc ilość energii wprowadzonej w paliwie do instalacji w jednostce czasu przy jej nominalnym obciążeniu.

W świetle powyższych uwag należy uznać, że złagodzenie reżimu prawnego dotyczy przede wszystkim biomasy rolniczej pochodzenia roślinnego. Biomasa pochodzenia zwierzęcego jest bowiem poddana rygorystycznym regulacjom w ramach rozporządzenia nr 1069/2009, a w zakresie (o czym dalej), w jakim ona ma zostać przeznaczona do wykorzystania w biogazowni – także przepisom u.o. Odpady niebezpieczne w pełni podlegają krajowej regulacji prawnej w dziedzinie odpadów.

Powyższe uwagi dotyczyły zwolnienia z niektórych wymogów biomasy „odpadowej”. Warto w tym miejscu przyrzeć się tym regulacjom prawnym, które wpływają na obowiązki i prawa podmiotów funkcjonujących w łańcuchu wykorzystania biomasy rolniczej na cele energetyczne w zależności od właściwego statusu jej zasobów.

W art. 17 u.o. prawodawca określił hierarchię postępowania z odpadami, zgodnie z którą odzysk energii z odpadów może nastąpić dopiero wtedy, gdy nie istnieje możliwość uniknięcia powstania odpadów lub ponownego ich użycia czy recyklingu. „Ponowne użycie” rozumiane jest jako „proces, w wyniku którego produkty lub składniki niebędące odpadami są wykorzystywane ponownie do tego samego celu, do którego były przeznaczone”, recykling zaś oznacza „proces odzysku, w ramach którego materiały odpadowe są ponownie przetwarzane w produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach” (z wyłączeniem produkcji paliw lub energii, art. 3 ust. 1 pkt 23 u.o.). Zarówno ponowne użycie, jak i recykling stanowią w świetle obowiązującego prawa korzystniejsze sposoby zagospodarowania odpadów niż wytwarzanie z nich energii czy paliw⁸. W tym kontekście zauważyć można, że produkty uboczne, w przeciwieństwie do odpadów, mogą być wykorzystywane do produkcji energii z pominięciem wspomnianej hierarchii.

Poza tym klasyfikacja prawna substancji i produktów ma niebagatelne znaczenie dla dalszego rozwoju produkcji i wykorzystania biogazu rolniczego w Polsce. W biogazowniach rolniczych, szczególnie tych opartych na nowoczesnych technologiach, przeważnie procesowi współfermentacji poddawana jest mieszanka substratów, takich jak odchody zwierzęce i odpady przemysłu rolno-spożywczego.

Problematyka zakwalifikowania danej materii jako odpadu lub jako produktu ubocznego nie jest nowa i była już wielokrotnie poruszana przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości (ETS), m.in. w sprawach

⁸ Zob. D. Welke, *Pojęcia prawne „odpady” oraz „produkty uboczne” w świetle przepisów prawa WE oraz orzecznictwa ETS*, „Prawo i Środowisko” 2009, nr 2 (58), s. 47-65.

C-195/05⁹, C-416/02¹⁰ oraz C-121/03¹¹. Jej częściowe wyjaśnienie można znaleźć w komunikacie Komisji Europejskiej z 2007 r.¹²

W świetle u.o. kwalifikacja danego przedmiotu lub substancji jako odpadu oparta jest na kryterium formalnym, zgodnie z którym odpad stanowi tylko to, czego posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub jest do tego pozbycia zobowiązany (art. 3 pkt 6). Powyższa definicja została sformułowana w celu wdrożenia do polskiego porządku prawnego dyrektywy 2008/98/WE.

Produkt uboczny, niedefiniowany w polskiej regulacji ustawowej stanowi – zgodnie z definicją zawartą w dyrektywie 2008/98/WE – substancja lub przedmiot powstający w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkowanie. W u.o. znalazły się natomiast przepisy wdrażające postanowienia dyrektywy w zakresie możliwości uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny. Aby przedmiot lub substancja powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkcja, mogły zostać uznane za produkt uboczny, muszą zostać spełnione następujące warunki. Po pierwsze, musi być zapewnione dalsze wykorzystywanie danej substancji lub przedmiotu. Po drugie, wykorzystywanie substancji lub przedmiotu powinno być możliwe bezpośrednio, tzn. bez dalszego przetwarzania, w ramach normalnej praktyki przemysłowej. Trzeci i czwarty warunek dotyczą tego, że dana substancja lub przedmiot muszą być produkowane jako integralna część procesu produkcyjnego a dalsze wykorzystywanie jest zgodne z prawem, zwłaszcza w odniesieniu do wymogów ochrony środowiska (art. 10 u.o.).

W świetle powyższych przepisów status odpadu może zostać odebrany wielu surowcom powstającym w ramach np. zwierzęcej produkcji rolnej. Dzięki stale rosnącemu popytowi na substraty do biogazowni rolniczych dalsze wykorzystanie takich surowców należy uznać za pewne, mogą być one wykorzystane bezpośrednio, powstają w ramach procesu

⁹ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z 18 grudnia 2007 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, C-195/05, Zbiór Orzeczeń 2007, I-11699.

¹⁰ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z 8 września 2005 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii*, C-416/02, Zbiór Orzeczeń 2005, I-07487.

¹¹ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z 8 września 2005 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii*, C-121/03, Zbiór Orzeczeń 2005, I-07569.

¹² Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z 21 lutego 2007 r. w sprawie Komunikatu wyjaśniającego dotyczącego odpadów i produktów ubocznych, KOM (2007) 59 wersja ostateczna.

produkcyjnego i mogą być wykorzystane zgodnie z rozporządzeniem nr 1069/2009.

W ramach dalszego rozstrzygnięcia problemu kwalifikacji prawnej materii jako odpadu lub produktu ubocznego należałoby odnieść się do wybranych też wspomnianego orzecznictwa ETS. W wyroku z 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-195/05 ETS stwierdził, że „sposób wykorzystania substancji nie determinuje jej kwalifikacji lub nie jako odpad”¹³. Fakt, że dana substancja lub przedmiot zostaną ponownie wykorzystane, nie przesądza jeszcze, że materiały te nie stanowią „odpadów” w rozumieniu dyrektywy Rady z 18 marca 1991 r. zmieniającej dyrektywę 75/442/EWG w sprawie odpadów¹⁴. Niemniej jednak z orzecznictwa wynika również, że czasami produktami ubocznymi (a nie jedynie pozostałościami poprodukcyjnymi) są substancje lub przedmioty powstałe w procesach produkcji lub uzyskiwania, których właściciel nie zamierza się pozbyć, lecz które będzie chciał wykorzystać w dalszej produkcji lub wprowadzić do obrotu na zasadach dla siebie korzystnych.

Ponowne wykorzystanie musi w takich okolicznościach, w świetle art. 5 dyrektywy nr 2008/98/WE, wiązać się ze spełnieniem łącznie trzech przesłanek. Po pierwsze, ponowne wykorzystanie materiałów powinno być pewne. Prawdopodobieństwo ponownego wykorzystania można zwiększyć np. dzięki perspektywie odniesienia korzyści finansowych, wykazanej za pomocą kontraktów długoterminowych na odbiór spornej materii. Po drugie, nie może ono wymagać żadnego wstępnego przetwarzania. Oznacza to, że zasadnicze parametry fizyczne i chemiczne spornej materii nie mogą być celowo zmieniane, zanim dojdzie do ponownego jej wykorzystania. Po trzecie, ponowne wykorzystanie musi być integralną częścią procesu produkcyjnego lub użytkowania. Oczywiście ocenę trzech wymienionych warunków poprzedza określenie, czy dana substancja lub przedmiot mają w ogóle charakter pozostałości poprodukcyjnej.

Z omawianego orzeczenia ETS wynika, że definicję odpadu należy rozumieć szeroko, a możliwość ponownego wykorzystania danej materii nie przesądza jeszcze o zmianie jej statusu z odpadu na produkt uboczny. Niemniej odpadom biodegradowalnym pochodzenia rolniczego (np. gnojowicy) można przypisać potencjał ponownego wykorzystania, jeśli jed-

¹³ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z 18 grudnia 2007 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, Zbiór Orzeczeń 2007, I-11699.

¹⁴ Dyrektywa Rady z 18 marca 1991 r. zmieniająca dyrektywę nr 75/442/EWG w sprawie odpadów, Dz. Urz. WE L 78 z 26 marca 1991 r.

nocześnie spełnienia trzy omówione powyżej warunki. Mowa tu przede wszystkim o wykorzystaniu na cele energetyczne w biogazowniach rolniczych będących integralną częścią gospodarstwa rolnego, w którym odpady te powstają. Na tym tle rodzi się pytanie, czy przewóz substratów z gospodarstwa do pobliskiej biogazowni rolniczej niebędącej jego częścią to transport odpadów, czy też transport produktów ubocznych. Skoro jednak warunek trzeci, konieczny do utraty statusu odpadu na rzecz statusu produktu ubocznego, nie został spełniony, to nie może być mowy o uznaniu tych substancji za produkty uboczne.

Ponieważ nie wszystkie substancje i przedmioty, które mogą znaleźć zastosowanie w bioenergetyce, kwalifikują się do kategorii produktów ubocznych, należałoby przewidzieć dla nich odpowiedni sposób odzysku¹⁵. W załączniku nr 1 u.o. wymieniono trzynaście kategorii odzysku odpadów. Wśród nich znajduje się „wykorzystanie głównie jako paliwa lub innego środka wytwarzania energii” (kategoria R1). Do kategorii tej należy termiczne przekształcanie odpadów w celu odzysku energii (art. 158 ust. 2 u.o.).

Większość odpadów nadających się w praktyce do wykorzystania przy produkcji biogazu rolniczego należy do kategorii R10, obejmującej obróbkę na powierzchni ziemi przynoszącą korzyści rolnictwu lub poprawę stanu środowiska¹⁶. Chodzi tu o takie substancje, jak: odpadowa masa roślinna, osady z oczyszczania stawów służących do hodowli i chowu ryb, odchody zwierząt gospodarskich, przefermentowane odpady z beztlenowego rozkładu gnojowicy, odpady roślinne i zwierzęce oraz biodegradowalne odpady z pielęgnacji terenów zielonych¹⁷.

Niemal wszystkie wymienione powyżej surowce biodegradowalne, oprócz zagospodarowania jako nawóz dla gleby, mogą być z powodzeniem wykorzystywane do produkcji biogazu rolniczego. Beztlenowa fermentacja biodegradowalnego wsadu objętego kategorią odzysku R10 pozwala na produkcję biogazu oraz pozyskanie tzw. pulpy pofermentacyjnej, będącej środkiem polepszającym jakość gleby.

¹⁵ Zgodnie z definicją zawartą w u.o. odzyskiem jest jakikolwiek proces, który prowadzi do użytecznego zastosowania odpadów przez zastąpienie nimi innych materiałów (te w przeciwnym wypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji) lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce (art. 3 ust. 1 pkt 14).

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 5 kwietnia 2011 r. w sprawie procesu odzysku R10, Dz. U. 2011, Nr 86, poz. 476 ze zm.

Warto zauważyć, że dla operatorów biogazowni rolniczych znacznie korzystniejsze byłoby zaliczenie używanych odpadów do kategorii R1, skupiającej odpady odzyskiwane jako paliwa lub inny środek wytwarzania energii. Jak zauważa A. Charązka, w katalogu odpadów ustawodawca nie uwzględnił niektórych ważnych substancji mogących znaleźć zastosowanie jako substrat do produkcji biogazu. Chodzi przede wszystkim o glicerynę – odpad powstający przy produkcji biodiesla, odpady tłuszczowe rzeźni oraz pozostałości przy produkcji karmy dla zwierząt¹⁸. Tym samym niezbędną poprawką w ustawie o odpadach byłoby zakwalifikowanie odpadów służących jako substrat w biogazowniach rolniczych do kategorii R1.

Niektóre substraty wykorzystywane w biogazowniach rolniczych należą także do kategorii odzysku R3, obejmującej odpady odzyskiwane w formie recyklingu lub odzysku substancji organicznych, które nie są stosowane jako rozpuszczalniki. Takie zakwalifikowanie organicznych odpadów pochodzenia rolniczego zostało oparte na ustawowej definicji recyklingu organicznego. Pierwszą część definicji z u.o. znaleźć można w art. 3 ust. 1 pkt 23 tego aktu – recyklingiem organicznym jest odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje organiczne są ponownie przetwarzane w celu wykorzystywania ich w pierwotnym celu lub innych celach. Ustawodawca podkreśla przy tym, że recykling, w tym recykling organiczny, nie obejmuje odzysku energii i ponownego wykorzystania jako paliwa.

Dalej ustawodawca ponownie definiuje recykling organiczny jako proces polegający na obróbce tlenowej, w tym kompostowaniu lub obróbce beztlenowej odpadów ulegających rozkładowi biologicznemu w kontrolowanych warunkach przy wykorzystaniu mikroorganizmów, w wyniku której powstaje materia organiczna lub metan (art. 18 ust. 4 u.o.).

Gaz powstający w biogazowniach rolniczych jest mieszaniną związków metanu (CH_4), dwutlenku węgla i śladowych ilości siarkowodorów i azotu¹⁹. Mimo że biogaz nie jest zatem *sensu stricto* metanem (CH_4), w ustawie nie ma ograniczenia, które eliminowałoby powstawanie w fermentacji innych związków chemicznych. Wykładnia literalna wskazuje,

¹⁸ Zob. A. J. Charązka, *Barriere prawne wpływające na budowę i funkcjonowanie biogazowni rolniczej*, „Klaster 3x20”, wyd. internetowe, Warszawa 2008.

¹⁹ Dopiero oczyszczony biogaz przyjmuje formę metanu. Oczyszczanie biogazu wymaga zastosowania odpowiednich technologii oraz kosztownych instalacji i poprzedza jego wprowadzenie do sieci gazowej i sprzedaż jako paliwa. Ten rodzaj wykorzystania biogazu jest wciąż stosunkowo rzadko stosowany w Polsce, gdzie przeważa przetwarzanie biogazu do postaci energii elektrycznej i ciepła w układach kogeneracyjnych.

że w świetle art. 18 u.o. wykorzystanie odpadów w produkcji biogazu rolniczego jest formą recyklingu organicznego. Jednak w rozumieniu art. 3 ust. 4 tego samego aktu prawnego w ramach recyklingu organicznego nie można wykorzystać biogazu rolniczego do produkcji energii, gdyż energetyczne wykorzystanie biogazu jest formą odzysku energii lub ponownego wykorzystania jako paliwa.

W kontekście przytoczonych tu rozważań nie powinno dziwić, że odpady, nawet gdy nie posiadają samoistnej wartości komercyjnej, mogą stanowić podstawę transakcji handlowych związanych z ich usuwaniem lub złożeniem na składowisku²⁰. Niektórym odpadom przypisywana jest co prawda „negatywna wartość handlowa”, wynikająca z „gotowości właściciela do zapłaty za pozbycie się odpadów, których odbiorca ani nikt inny nie zostanie przysporzony ich uzyskaniem, gdyż nie nadają się one do przetworzenia”²¹. Twierdzenie to nie znajduje jednak potwierdzenia w wypadku rolniczych odpadów biodegradowalnych wykorzystywanych do produkcji paliw i energii. Odpady te należy bowiem uznać za odnawialne źródła energii i z reguły można im przypisać „pozytywną wartość handlową”²². Czy zatem „pozytywna wartość handlowa” odpadów może stanowić przesłankę utraty ich statusu i zaliczenia ich do kategorii produktów ubocznych?

3. Status prawny pulpy pofermentacyjnej

Innym aspektem poruszanej problematyki jest wykorzystanie pulpy pofermentacyjnej z biogazowni rolniczej. Pulpa pofermentacyjna, nazywana także pofermentem, powstaje w procesach fermentacji beztlenowej biomasy w biogazowniach i sama także – w świetle wskazanych wcześniej definicji – stanowi biomasę.

Na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów²³, pulpa pofermentacyjna należy do

²⁰ Tak P. Bogdanowicz, *Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.

²¹ A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, t. 1, Warszawa 2008, s. 679. Zob. również W. Czaplński, M. Szware, *Swoboda przepływu towarów*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne...*, s. II-46.

²² Często też wartość handlowa odpadów biodegradowalnych na cele energetyczne może być „neutralna”, producentowi odpadów zależy bowiem na ich pozbyciu, a producentowi bioenergii – na uzyskaniu substratów do jej wytwarzania.

²³ Dz. U. 2001, Nr 112, poz. 1206 ze zm.

grupy odpadów o kodzie 19, obejmującej „odpady z beztlenowego rozkładu odpadów”. Chodzi tu zwłaszcza o kod 19 06 06 – „przefermentowane odpady z beztlenowego rozkładu odpadów zwierzęcych i roślinnych”. W sytuacji gdy oprócz fermentacji metanowej wystąpią i inne procesy rozkładu, pulpa zaliczana jest także do odpadów o kodzie 19 06 05 – „cieczce z beztlenowego rozkładu odpadów zwierzęcych i roślinnych”.

Status odpadu przypisywany pulpie może budzić wątpliwości. Ze względu na właściwości fizyczne i chemiczne pulpa, o której mowa, może być stosowana jako nawóz²⁴. W porównaniu z innymi pozostałościami i odpadami rolniczymi poferment nie stanowi znacznego źródła emisji metanu – jednego z podstawowych gazów cieplarnianych²⁵. Pulpa pofermentacyjna może być kompostowana i jest zaliczana do „wysokiej jakości przyjaznych dla środowiska nawozów organicznych możliwych do zastosowania lokalnie w formie pozostałości pofermentacyjnych substratu pochodzenia rolniczego [...]”²⁶. Biorąc pod uwagę tę użyteczność, kwalifikacja pulpy pofermentacyjnej jako odpadu może dziwić. Obecny status prawny pofermentu w świetle przepisów polskiego prawa skłania do podjęcia refleksji nad metodami jego dalszego zagospodarowania.

Pulpa pofermentacyjna znajduje zastosowanie w nawożeniu i ulepszeniu gleby w ramach procesu odzysku odpadów R10 zgodnie z ustawą z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu²⁷ oraz rozporządzeniem Ministra Środowiska z 5 kwietnia 2011 r. w sprawie procesu odzysku R10²⁸. W obu aktach prawnych można znaleźć liczne restrykcje związane ze stosowaniem pulpy pofermentacyjnej do nawożenia gleby (np. dotyczące rozdrabniania odpadów czy stosowania wymagań określonych dla komunalnych osadów ściekowych).

Pulpa pofermentacyjna może być magazynowana i wykorzystywana jako nawóz odpowiednio do wymogów wynikających z planów nawożenia, opracowanych zgodnie z zasadami dobrej praktyki rolniczej, o których mowa w art. 18 ustawy o nawozach i nawożeniu. Na przykład obowiązek sporządzenia i stosowania planów nawożenia spoczywa na podmiotach, które prowadzą

²⁴ W. Czekala et al., *Analiza możliwości zagospodarowania pofermentu z biogazowni*, „Technika Rolnicza, Ogrodnicza, Leśna” 2012, nr 4, s. 1-4.

²⁵ Por. I. A. Łucka, A. U. Kołodziej, *Rolnicze wykorzystanie masy pofermentacyjnej z biogazowni rolniczej*, w: M. Jasiulewicz (red.), *Wykorzystanie biomasy w energetyce, aspekty ekonomiczne i ekologiczne*, Koszalin 2011, s. 278 i n.

²⁶ Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Innowacyjna energetyka – rolnictwo energetyczne*, Warszawa 2009, s. 5.

²⁷ Dz. U. 2007, Nr 147, poz. 1033 ze zm. (dalej jako: ustawa o nawozach i nawożeniu).

²⁸ Dz. U. 2007, Nr 228, poz. 1685 ze zm.

intensywny chów lub hodowlę drobiu lub świń. Podmioty te muszą zagospodarować co najmniej 70% gnojówki i gnojowicy na użytkach rolnych, które znajdują się w ich posiadaniu (art. 18 ust. 1 pkt 2).

Właściwości pulpy pofementacyjnej zależą od rodzaju biomasy zastosowanej jako wsad do biogazowni rolniczej. Warto zatem zwrócić uwagę na kwestię wykorzystania pulpy pochodzącej z procesu fermentacji materii pochodzenia zwierzęcego. Należy bowiem zaznaczyć, że oprócz odpadów pochodzenia roślinnego *gros* materii wykorzystywanej w nawożeniu oraz do produkcji energii lub paliw stanowią odpady i produkty uboczne z rolnej produkcji zwierzęcej.

W rozporządzeniu w sprawie procesu odzysku R10 zaznaczono, że materiał pochodzenia zwierzęcego po procesie fermentacji powinien spełniać wymagania zawarte w przepisach rozporządzenia nr 1069/2009. Akt ten dotyczy produktów ubocznych i substancji pochodzenia zwierzęcego, w tym odpadów. Warto dodać, że ze względu na szczególne ryzyko sanitarne związane z wykorzystaniem tego typu materii uregulowanie powyższych kwestii związane jest z potrzebą ujednoczenia reżimów prawnych, czemu służy wybrana przez unijnego prawodawcę forma aktu legislacyjnego²⁹.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 1069/2009 jedynie materiały określonych kategorii stosuje się i usuwa przez kompostowanie lub przekształcanie w biogaz. Do materiałów kategorii, o których mowa (tj. kategorii 2 i 3), zaliczane są niemal wszystkie substancje odzwierzęce znajdujące w praktyce zastosowanie przy produkcji biogazu rolniczego (np. obornik, produkty pochodzenia zwierzęcego, odpady poubojowe). Unijny prawodawca określił też pewne wymogi, które muszą być spełnione przy ich wykorzystaniu do produkcji biogazu.

Po pierwsze, zastosowanie do produkcji biogazu substratów należących do kategorii 2 musi zostać poprzedzone sterylizacją ciśnieniową wsadu i trwałym oznaczeniem materiału wynikowego. Prawodawca unijny zwolnił niektóre rodzaje materiałów z tego obowiązku (np. obornik) pod warunkiem, że właściwy organ uzna, że „nie stwarzają one ryzyka dla rozprzestrzeniania poważnej choroby zakaźnej” (art. 13 lit. e).

Po drugie, w art. 24 rozporządzenia nr 1069/2009 unijny prawodawca zobowiązał wprost osoby fizyczne i prawne, pod których fizyczną kontrolą pozostają produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego, aby zapewniły,

²⁹ O zagrożeniach związanych ze stosowaniem produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i produktów pochodnych świadczy też wprowadzenie zakazu ich wywozu w celu wykorzystania do produkcji biogazu lub w kompostowni do krajów trzecich, które nie są członkami OECD (art. 41 pkt 2).

że kontrolowane przez nie przedsiębiorstwa lub zakłady przetwarzające te produkty uboczne w biogaz były zatwierdzane przez właściwy organ. Trzeci wymóg dotyczy przestrzegania stałej pisemnej procedury opartej na systemie analizy zagrożeń i systemie krytycznych punktów kontroli (ang. *Hazard Analysis Critical Control Point* – HACCP). Obowiązek ten spoczywa na podmiotach zajmujących się przekształcaniem produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego w biogaz i kompost (art. 29).

Ze względu na te rygorystyczne wymogi w odniesieniu do biomasy pochodzenia zwierzęcego oraz znikome zagrożenie negatywnego wpływu na środowisko związane z zastosowaniem biomasy roślinnej, zgodnie z art. 31 rozporządzeniem nr 1069/2009, pozostałości fermentacyjne mogą być wprowadzane do obrotu i używane jako nawozy organiczne lub polepszacze. Prawodawca nie wspomina przy tym o konieczności przeprowadzenia kontroli sanitarnej takich pozostałości.

Z jednej strony podejście to wydaje się racjonalne, biorąc pod uwagę wspomniane procedury poprzedzające umieszczenie materii odzwierzęcej w komorze biogazowni. Z drugiej – jej właściwości zależą od wsadu do biogazowni rolniczych i różnią się ze względu np. na zawartość metali ciężkich czy amoniaku³⁰. W pulpie pofermentacyjnej mogą znaleźć się np. jaja pasożytów, bakterie i inne patogeny. Nieodpowiednie zastosowanie pofermentu prowadzi do przedostawania się znacznej części związków biogennych w nim zawartych do profilu glebowego i w następstwie – do wód gruntowych³¹. Ważne jest zatem, by np. rolnik zamierzający nawozić pofermentem pola z własnej biogazowni rolniczej miał możliwość jej magazynowania przez wystarczająco długi okres.

Warto zwrócić uwagę na możliwość utraty statusu odpadów, która zgodnie z art. 14 u.o. występuje wtedy, gdy dana substancja czy przedmiot zostały poddane procesowi odzysku, znajdują powszechne zastosowanie do konkretnych celów, istnieje rynek bądź popyt na takie substancje czy przedmioty oraz spełniają one wymagania techniczne i normy prawne. Polski prawodawca dodał przy tym warunek – zastosowanie przedmiotu lub substancji nie może prowadzić do negatywnych skutków dla życia, zdrowia ludzi lub środowiska (art. 14 ust. 1 pkt 1 lit. d u.o.).

Pulpa pofermentacyjna może zatem utracić status odpadu, jeżeli zostanie poddana odzyskowi polegającym na jej kompostowaniu, będzie istniał popyt na taki przekompostowany poferment i spełni ona wymogi

³⁰ Tak A. Curkowski et al., *Biogaz rolniczy – produkcja i wykorzystanie*, Mazowiecka Agencja Energetyczna, Warszawa, grudzień 2009 r.

³¹ W. Czekala et al., op. cit., s. 2.

techniczne i środowiskowe wyznaczone przez ustawodawcę. Warunek dotyczący popytu jest dość łatwy do spełnienia – przekompostowany poferment doskonale nadaje się do nawożenia gruntów uprawnych. Przekompostowana pulpa pofermentacyjna nie utraci jednak statusu odpadu dopóty, dopóki nie zostaną spełnione pewne minimalne wymagania jakościowe dla nawozów organicznych. Na przykład powinna ona zawierać co najmniej 35% substancji organicznej w przeliczeniu na suchą masę, a w wypadku deklarowania w niej azotu, fosforu lub potasu (albo ich sumy), zawartość poszczególnych składników nie może być mniejsza niż 0,5% masy azotu całkowitego, 3% masy fosforu w przeliczeniu na pięciotlenek fosforu i 0,3% masy potasu w przeliczeniu na tlenek potasu.

Przypisanie pulpie pofermentacyjnej statusu odpadu stanowi dodatkowe obciążenie dla producentów biogazu rolniczego. Zobowiązani są oni bowiem do unieszkodliwienia tego odpadu i uzyskania niezbędnych zezwoleń na transport, zbieranie czy odzysk. Skoro jednak biomasa roślinna, niestanowiąca odpadów niebezpiecznych, a wykorzystywana na cele energetyczne została wyjęta spod reżimu regulacji odpadowych, oznacza to, że prawodawca nie postrzega w niej potencjalnego zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzi i zwierząt. Natomiast biomasa pochodzenia zwierzęcego została poddana surowej regulacji w ramach rozporządzenia nr 1069/2009. Poza tym ze względów technologicznych wsad do biogazowni rolniczej nie powinien zawierać toksycznych substancji chemicznych. Jeżeli zatem materia „wejściowa” w procesie biogazowni rolniczej nie stanowi zagrożenia dla środowiska, a sam proces fermentacji beztlenowej neutralizuje wiele substancji, to jaki jest cel stosowania przepisów u.o. wobec pulpy pofermentacyjnej?³² Kompostowanie pulpy pozwala na dalsze jej ustabilizowanie i usunięcie większości patogenów, które mogłyby przetrwać proces fermentacji³³. Przekompostowany poferment łatwiej jest następnie magazynować³⁴.

Poza tym pulpa pofermentacyjna nie nadaje się do składowania na składowisku i jako odpad musi być zagospodarowana w inny sposób³⁵.

³² Stopień neutralizacji wsadu do biogazowni rolniczej zależy od temperatury, w jakiej zachodzi fermentacja beztlenowa.

³³ Fermentacja mezofilna, stosowana w większości polskich biogazowniach rolniczych, przeprowadzana jest w temperaturze ok. 30-37 stopni Celsjusza i nie pozwala na usunięcie wszystkich patogenów. W tym względzie skuteczniejsza jest fermentacja termofilna, w której procesy przebiegają w temperaturze powyżej 40 stopni Celsjusza. Por. I. A. Łucka, A. U. Kołodziej, op. cit., s. 285.

³⁴ W procesie kompostowania uwalnia się ok. 30% azotu zawartego w pofermentacji, co osłabia jego właściwości nawozowe i zwiększa emisję tego gazu do atmosfery.

³⁵ Zob. T. Czekala et al., op. cit., s. 3.

Dyrektywa nr 2008/98/WE oraz dyrektywa Rady nr 1999/31/WE z 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów³⁶ zobowiązały bowiem państwa członkowskie do zmniejszenia ilości odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów, a rozporządzenie Ministra Gospodarki z 8 stycznia 2013 r. w sprawie kryteriów oraz procedur dopuszczania odpadów do składowania na składowisku odpadów danego typu³⁷ nie dopuszcza składowania odpadów o zawartości ogólnego węgla organicznego powyżej 6% lub 10% strat przy prażeniu. Parametry te są zwykle przekroczone w wypadku pulpy pofermentacyjnej. Dodatkowo składowaniu poddawane powinny być tylko te odpady, które z przyczyn ekologicznych, ekonomicznych lub technologicznych nie mogły być unieszkodliwione w innych sposób (art. 18 ust. 6 u.o.).

W przyszłości można spodziewać się zmian w polskim prawie, które ułatwią zagospodarowanie pulpy pofermentacyjnej. W poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy nawozach i nawożeniu³⁸ z 2011 r. zaproponowana została definicja produktów pofermentacyjnych, zgodnie z którą są nimi wykorzystywane w celu poprawienia właściwości gleby płynne lub stałe substancje organiczne powstałe w procesie produkcji biogazu rolniczego jako przeznaczone do rolniczego wykorzystania produkty uboczne w rozumieniu dyrektywy nr 2008/98/WE. W projekcie ustawy przewidziano, że zasady przechowywania pulpy pofermentacyjnej podlegać mają tym samym zasadom, co nawozy naturalne. Ponadto odebranie pulpie statusu odpadu uwolni rolników od konieczności przeprowadzania badań gleby w ramach zagospodarowania pulpy w metodzie odzysku R10. Zmiany mają dotyczyć biogazowni rolniczych wykorzystujących jako wsad roślinną biomasę rolniczą, biomasę leśną i nawozy naturalne.

Na tym tle szanse zarysowują się nie tylko dla producentów biogazu rolniczego, lecz także dla producentów rolnych, którzy oprócz dostawy substratów do produkcji biogazu rolniczego zapewniają zagospodarowanie pulpy pofermentacyjnej³⁹. Ważne, by zagospodarowanie pulpy fermentacyjnej odbywało się w jak najbliższym sąsiedztwie biogazowni rolniczych. W literaturze za jedno ze źródeł dochodu biogazowni rolni-

³⁶ Dz. Urz. WE L 182 z 16 lipca 1999 r.

³⁷ Dz. U. 2013, Nr 0, poz. 38.

³⁸ Projekt dostępny na stronie: bip.minrol.gov.pl. (dostęp: 11.10.2012).

³⁹ Według szacunków zagospodarowanie pozostałości pofermentacyjnej z biogazowni o mocy zainstalowanej 1 MW wymaga arealu gruntów rolnych o powierzchni minimum tysiąca hektarów, A. Curkowski et al., *Przewodnik dla inwestorów zainteresowanych budową biogazowni rolniczych*, Warszawa 2011, s. 72.

czych uważana jest sprzedaż pulpy pofermentacyjnej w formie nawozu⁴⁰. Można zatem zauważyć, że rolnicy, którzy dostarczają biomasę rolniczą do biogazowni i w ramach prowadzonej działalności wykazują zapotrzebowanie na nawozy, będą kluczowymi partnerami dla podmiotów wymagających stałych dostaw biomasy rolniczej do biogazowni, zobowiązanych do zagospodarowania odpadu w postaci pofermentu. Współpraca w tym zakresie mogłaby odbywać się na podstawie umów dostawy biomasy rolniczej połączonych z umowami odbioru pulpy pofermentacyjnej zawieranych między producentami rolnymi a producentami biogazu rolniczego.

Podobnie jak w wypadku pulpy pofermentacyjnej z biogazowni rolniczej przedstawia się problematyka zagospodarowania popiołów z instalacji spalających biomasę⁴¹. Popiół powstały w procesie spalania peletów również może być stosowany jako nawóz, gdyż posiada wiele pierwiastków pokarmowych (np. fosfor, potas, krzem)⁴².

Kwestia wykorzystania pulpy pofermentacyjnej i popiołów ze względu na swą doniosłość wymagałaby odrębnego opracowania. Przedstawione powyżej zagadnienia, jakkolwiek niewyczerpujące, mają na celu zasygnalizowanie problemu wykorzystania materii powstałej w procesie produkcji energii lub paliw z biomasy rolniczej. Problem ten ma istotne znaczenie dla producentów energii z biomasy, ponieważ wpływa na uciążliwość i zyski ekonomiczne prowadzonej przez nich działalności.

4. Podsumowanie

Jednoznaczne ustalenie statusu prawnego poszczególnych rodzajów biomasy rolniczej wymagałoby zapewne kazuistycznej metody analizy. Celem powyższych rozważań było jedynie ogólne wyjaśnienie niektórych kwestii spornych w tym zakresie. Przeprowadzona analiza pozwala zauważyć, że wyłączenie biomasy rolniczej, której zasoby uznawane są za bezpieczne, ze sztywnego reżimu gospodarki odpadami stanowi uproszczenie zasad postępowania z substancjami nadającymi się do produkcji bioenergii. Pewnym mankamentem pozostaje niejednoznaczne określenie rodzajów instalacji, w jakich można wykorzystywać biomasę rolniczą podlegającą wspomnianemu wyłączeniu.

⁴⁰ Ibidem, s. 22.

⁴¹ Istnieją także techniczne możliwości wykorzystania pulpy pofermentacyjnej do produkcji peletów.

⁴² Ibidem, s. 4.

Niemniej jednak w świetle obowiązku realizacji krajowego celu ogólnego wyznaczonego Polsce w dyrektywie 2009/28/WE należy z aprobatą przyjąć nowe postanowienia u.o. w tym zakresie. Warto także postulować dalsze kształtowanie regulacji prawnych, które pozwoli na optymalne wykorzystanie biomasy rolniczej z odpadów. Produkcja odpadów nie dokonuje się bowiem w konkurencji do produkcji żywności, a ich powtórne wykorzystanie w odpowiedni sposób jest bardzo ważnym instrumentem ochrony środowiska⁴³.

Dzięki nowej u.o. wyjaśnione zostały także niektóre kwestie związane z metodami odzysku biomasy rolniczej. Na przykład wprowadzono wreszcie postulowane od dawna zmiany dotyczące umożliwienia kwalifikacji produkcji biogazu rolniczego jako odzysku odpadów organicznych⁴⁴. Liczne wątpliwości budzi jednak przypisywanie pulpie pofermentacyjnej statusu odpadu. Zamiast ustalić zasady obróbki pulpy pofermentacyjnej w celu „uzdatnienia” jej do stosowania jako nawóz, polski prawodawca ograniczył się do regulacji tych kwestii przepisami z zakresu gospodarki odpadowej. Oznacza to, że producent biogazu rolniczego, co do zasady, nie może przekazać pulpy pofermentacyjnej podmiotom nieposiadającym zezwolenia na odzysk odpadów.

Zagadnienie kwalifikacji prawnej jako produktu ubocznego albo odpadu do niedawna stanowiło jeden z ważniejszych problemów w ramach dyskusji nad uproszczeniem regulacji prawnych i procedur administracyjnych, z którymi mają do czynienia producenci biogazu. Wraz z wejściem w życie nowej u.o. część wątpliwości w tym zakresie została rozwiana.

LEGAL STATUS OF SELECTED TYPES OF AGRICULTURAL BIOMASS – SOME REMARKS IN LIGHT OF THE NEW LEGISLATION

S u m m a r y

The purpose of this paper is to clarify certain issues related to the legal status of individual types of agricultural biomass. The analysis of the subject in question allows to conclude that exclusion of safe agricultural biomass from the rigid regime that governs waste

⁴³ Wykorzystaniu odpadów na cele energetyczne, czyli tzw. paliw drugiej generacji, J. Popczyk przypisuje fundamentalne znaczenie z punktu widzenia zarządzania bezpieczeństwem energetycznym w perspektywie do 2020 r., a nawet do 2030 r. – J. Popczyk, *Energetyka rozproszona: od dominacji energetyki w gospodarce do zrównoważonego rozwoju, od paliw kopalnych do energii odnawialnej i efektywności energetycznej*, Warszawa 2011, s. 26.

⁴⁴ W. Romaniuk, A. Karbowy, M. Łukaszuk, op. cit., s. 166.

management simplifies the procedures regarding handling substances suitable for bio-energy production. A certain drawback of the current regulation is the lack of an unambiguously definition of the type of installations in which so exempted agricultural biomass may be used. Although the new law on waste management clarifies certain issues connected with the methods of agricultural biomass recovery, there remain concerns that post-fermentation pulp has been given a 'waste' status. Instead of determining the ways in which the pulp may be processed to be subsequently utilized as a fertiliser, the Polish legislator chose to regulate this issue by placing it under regulations adopted for waste management. This means that an agricultural biogas producer may not, in principle, release post-fermentation pulp to entities which are not holders of waste recovery licenses.

LO STATUS GIURIDICO DEI TIPI DI BIOMASSE AGRICOLE SCELTI – ALCUNE OSSERVAZIONI ALLA LUCE DELLA NUOVA LEGISLAZIONE

Riassunto

Lo scopo delle considerazioni è quello di chiarire alcune questioni legate alla determinazione dello status giuridico dei vari tipi di biomasse agricole. L'analisi svolta permette di far notare che l'esclusione di biomassa agricola, le cui risorse sono considerate sicure, dal rigido regime di gestione dei rifiuti, costituisce una semplificazione delle procedure di gestione di sostanze adatte alla produzione di bioenergia. Una certa manchevolezza è costituita dall'ambiguità nel determinare i tipi di impianti nei quali può essere utilizzata la biomassa agricola beneficiante della suddetta esclusione. Grazie alla nuova legge sui rifiuti sono state chiarite anche alcune questioni legate ai metodi di recupero della biomassa agricola. Numerosi dubbi vengono tuttavia sollevati dall'assegnazione dello status di rifiuto alla polpa post-fermentazione. Invece di stabilire le regole di trattamento della polpa post-fermentazione al fine di "recuperarla" per il suo utilizzo come fertilizzante, il legislatore polacco si è limitato alla regolazione di queste questioni ricorrendo alle norme dell'ambito della gestione dei rifiuti. Ciò significa che il produttore di biogas agricolo, secondo la regola, non può passare la polpa post-fermentazione ai soggetti non autorizzati al recupero dei rifiuti.