



Warszawa, dnia 31-03-2022 r.

Minister Klimatu i Środowiska

DGO-OK.050.9.2022.PL
1989692.7149498.5800328

**Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu RP**

Szanowna Pani Marszałek,

w związku z interpelacją z dnia 1 marca br. Pana Posła Andrzeja Szejny w sprawie *hierarchizacji postępowania i zagospodarowania odpadów komunalnych oraz stopniowego wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym* (znak: K9INT30900), poniżej przedstawiam stosowne wyjaśnienia.

W odniesieniu do wymagań określonych przez Komisję Europejską w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi (**pytanie nr 1**) należy wskazać, że Komisja wyznaczyła dla wszystkich państw członkowskich ambitne cele w zakresie recyklingu odpadów komunalnych, w perspektywie do roku 2035 (65%). Powyższe wymagania zostały wprowadzone do ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888, z późn. zm.). Należy również wskazać, że w ww. ustawie określono cele cząstkowe, umożliwiające stopniowe dochodzenie do celów określonych w przepisach Unii Europejskiej. Dzięki temu zapewniono stały wzrost poziomów recyklingu, umożliwiając samorządom dostosowanie się do nowych ambitnych wymogów UE oraz nowych przepisów wprowadzanych do krajowej legislacji np. wdrażania pakietu odpadowego, w tym zmian dotyczących rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

Natomiast prace nad tzw. „Pakiem odpadowym” zostały ukończone, uchwalono ustawę z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 2151).

W kwestii Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta (ROP) (**pytanie nr 2**) informuję, że aktualnie trwają prace nad wprowadzeniem zmian do krajowego systemu ROP dla opakowań, które wynikają z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów. Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw był przedmiotem konsultacji, opiniowania i uzgodnień oraz jest dostępny w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UC81. Aktualnie trwają prace nad uwzględnieniem w projekcie części ze zgłoszonych uwag.

W kwestii przyjętych przez rząd założeń w strategii ciepłownictwa (**pytanie nr. 3**) Kluczowymi celami ciepłownictwa są te wyznaczone przez dokument strategiczny dot. polskiej energetyki – Politykę energetyczną Polski do 2040 roku. W zakresie pokrycia zapotrzebowania na ciepło, najważniejsze cele to:

- udział OZE w ciepłownictwie i chłodnictwie będzie wzrastał o 1,1 pkt proc. średniorocznie w latach 2020–2030;
- w 2030 r. co najmniej 85% spośród systemów ciepłowniczych lub chłodniczych, w których moc zamówiona przekracza 5 MW będzie spełniało kryteria efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego;
- około 1,5 mln więcej gospodarstw domowych będzie zasilanych przez ciepłownictwo systemowe, w porównaniu z 2018 r.

Mając na uwadze możliwość wypełnienia powyższych celów, a także przeprowadzone prace analityczne, najważniejszym priorytetem sektora oraz Strategii dla ciepłownictwa powinno być możliwie szybkie odejście od spalania węgla, a w konsekwencji wymiana jednostek wytwórczych. Koniecznym jest podkreślenie, iż ze względu na prognozowane wysokie ceny paliwa oraz uprawnień do emisji w ETS, wymiana wszystkich jednostek węglowych na odpowiadające im jednostki opalane gazem, nie jest rozwiązaniem optymalnym. Takie postępowanie skutkowałoby przeniesieniem obecnych problemów na przyszłość, łącznie z uzależnieniem od importowanych surowców energetycznych.

Kluczowymi technologiami powinny być zeroemisyjne źródła odnawialne, gwarantujące odejście od obecnego powiązania cen ciepła z cenami uprawnień, a także redukujące ryzyka związane z dostępnością paliw kopalnych w przyszłości. Gaz ziemny powinien pełnić rolę przejściową, będąc wykorzystywanym przede wszystkim w kogeneracji zasilającej duże systemy, gdzie implementacja technologii odnawialnych sprawia znaczące trudności.

Wykonana na potrzeby Strategii analiza wskazuje na konieczność przeprowadzenia transformacji, możliwie szybko, co pozwoli na uniknięcie kosztu alternatywnego w postaci zakupu dodatkowych uprawnień do emisji CO₂, wskazuje jednakże na czynniki, które nie pozwolą na zakończenie procesu w obecnej dekadzie. Przede wszystkim jest to dostępność paliw zarówno gazu ziemnego, jak i paliw odnawialnych, a także brak możliwości fizycznej realizacji, w tak krótkim czasie, z uwagi na ograniczoną dostępność środków finansowych, materiałów budowlanych, urządzeń oraz wykwalifikowanej kadry. Wymagana skala obniżenia emisyjności sektora w połączeniu z inkorporacją nowych technologii stanowi olbrzymie wyzwanie organizacyjne. Nowoczesne systemy ciepłownicze składać się będą z wielu równoległe funkcjonujących jednostek wytwórczych transportujących czynniki grzewcze o niższych temperaturach. Jednocześnie w obliczu postępującej elektryfikacji kolejnych obszarów życia, system ciepłowniczy powinien być buforem systemu elektroenergetycznego na przemian odbierając nadwyżki generacji lub stabilizując system produkcją energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji.

Poza źródłami odnawialnego ciepła ważnym będzie wykorzystanie lokalnie dostępnych źródeł ciepła odpadowego, a także nie nadających się do recyklingu odpadów.

W kontekście instalacji do termicznego przekształcania odpadów, kluczowym celem w obszarze gospodarki odpadami jest zwiększanie udziału odpadów poddanych recyklingowi, a więc zachowanie proporcji wymaganych poziomów recyklingu do innych form zagospodarowania odpadów. Ostatecznie, w celu realizacji hierarchii sposobów postępowania z odpadami udział termicznego przekształcania odpadów komunalnych nie powinien przekraczać masy ok 30% sumy wytworzonych odpadów. Z punktu widzenia ochrony środowiska tego typu instalacje zobowiązane są spełniać szereg surowych wymagań prawnych ustanowionych dla spalarni lub współspalarni odpadów, w tym wykorzystywać energię odzyskaną w wyniku termicznego przekształcania odpadów. Instalacje termicznego przekształcania odpadów podlegają analogicznym, bądź ostrzejszym normom emisji spalin do powietrza niż jednostki węglowe. Większe emisje do powietrza wynikające ze spalania odpadów są rekompensowane poprzez bardziej rozbudowane systemy oczyszczania spalin.

Należy podkreślić, że do termicznego przekształcania odpadów powinny być kierowane wyłącznie frakcje odpadów nienadających się do recyklingu. Jednocześnie, poprzez wykorzystanie kogeneracji, jednostka kontrybuuje do uzyskania przez system statusu efektywnego. Zwracam również uwagę na fakt, że dane Confederation of European Waste-to-Energy Plants, organizacji zrzeszającej operatorów ITPO, wskazują wyraźnie na brak

wystarczającej infrastruktury w Europie Środkowej, w porównaniu z zachodnimi państwami członkowskimi. Dlatego też budowa instalacji do termicznego przekształcania odpadów z odzyskiem energii wprowadzanej do systemu ciepłowniczego, jest przewidziana w projektowanej Strategii dla ciepłownictwa jako jedno ze źródeł niskoemisyjnego ciepła.

Jednocześnie zwracam uwagę, że projekt Strategii przygotowany został przed rozpoczęciem inwazji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. W związku z powyższymi wydarzeniami, założenia Strategii zostaną poddane ponownej analizie na etapie konsultacji międzyresortowych i społecznych pod kątem pełnego uniezależnienia się od gazu ziemnego pochodzącego z Federacji Rosyjskiej.

Odnosząc się do organizowanego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej części 3) programu priorytetowego Racjonalna gospodarka odpadami – „Wykorzystanie paliw alternatywnych na cele energetyczne” (**pytanie nr 4**), część ta kierowana jest wyłącznie do zamierzeń inwestycyjnych, przedmiotem których, będzie termiczne przekształcenie materiałów i substancji, które mogą zostać wykorzystane jako paliwo (inne, niż paliwa konwencjonalne) wytworzone z odpadów komunalnych lub komunalnych osadów ściekowych, w warunkach wysokosprawnej kogeneracji. Należy podkreślić, że wsparciem nie są objęte spalarnie odpadów komunalnych, które spalałyby zmieszane odpady komunalne, bez wcześniejszego ich przetworzenia.

Należy mieć na uwadze, że w odniesieniu do odpadów, które nie nadają się do wykorzystania w procesach recyklingu, jedynym racjonalnym sposobem zagospodarowania jest ich energetyczne wykorzystanie w instalacjach termicznego przekształcania odpadów. Problem z zagospodarowaniem frakcji palnej wytworzonej z odpadów komunalnych – jest obiektywnym problemem gminnych systemów zagospodarowania odpadów komunalnych w kraju. W Polsce obecnie istnieje więc potrzeba budowy instalacji do termicznego przekształcania odpadów komunalnych (ITPOK) i odpadów pochodzących z ich przetwarzania w celu domknięcia systemu gospodarki odpadami i ograniczenia masy odpadów kierowanych na składowiska.

Wsparcie ze środków pochodzących z Funduszu Modernizacyjnego dedykowane jest inwestycjom, przy zachowaniu zasad hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz efektywności energetycznej:

- odzysk energetyczny odpadów nie nadających się do recyklingu, wpisuje się w ideę gospodarki o obiegu zamkniętym i powoduje mniejsze zużycie paliw kopalnych, które są

nadal dominującym komponentem energetycznym w Polsce, a w konsekwencji – ogranicza ilość zanieczyszczeń, które trafiłyby do środowiska przy wydobyciu, późniejszym transporcie i spalaniu tych paliw. Ponadto, energia z odpadów może stanowić istotny komponent miks energetycznego zaspakajając nawet do 10% ogólnokrajowe zapotrzebowanie na ciepło sieciowe. Tego typu inwestycje dają szansę na spełnienie wymogów Dyrektywy UE w sprawie składowania odpadów, która ogranicza do maksymalnie 10% w 2035 r. masę odpadów możliwą do deponowania na składowiskach;

- potencjał energetyczny zawarty w paliwach alternatywnych do produkcji ciepła i energii elektrycznej nie powinien być marnowany. Determinujący wpływ na proces transformacji energetycznej kraju mają już obecnie wysokie koszty uprawnień do emisji CO₂. W tej sytuacji właściwym kierunkiem rozwoju jest dywersyfikacja paliwowa oraz zmniejszenie wykorzystywanego dotychczas węgla, m.in. poprzez wykorzystanie w chwili obecnej sprawdzonych, funkcjonujących i stosunkowo niedrogich instalacji termicznego przekształcania paliw alternatywnych;
- GOZ jest koncepcją zmierzającą do racjonalnego wykorzystania zasobów i ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko wytwarzanych produktów, które – podobnie jak materiały oraz surowce – powinny pozostawać w gospodarce tak długo, jak jest to możliwe, a wytwarzanie odpadów powinno być jak najbardziej zminimalizowane.

Reasumując, odzysk energii z odpadów nienadających się do powtórnego wykorzystania ani recyklingu, w warunkach wysokosprawnej kogeneracji, może być prowadzony w zgodzie z ideą GOZ, z zachowaniem hierarchii sposobów postępowania z odpadami, eliminując deponowanie ich na składowiskach lub magazynowanie, przyczyniając się jednocześnie do zwiększenia efektywności energetycznej na drodze transformacji energetycznej kraju.

Odnosząc się do kwestii emisji powstających ze spalania odpadów (**pytanie nr 5**) należy wyjaśnić, że Polska nie jest zobowiązana do redukcji swoich emisji o 55% do roku 2030 i Rząd nie przyjął takiego zobowiązania. Przyjęte w grudniu 2020 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej zobowiązanie dotyczące nowego wiążącego unijnego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55% do 2030 r. w porównaniu z 1990 r. odnosi się do całej Unii Europejskiej. Cel ten został następnie zapisany w Europejskim prawie klimatycznym, a jego realizacja ma się odbywać przy pomocy pakietu *Fit for 55*, który został opublikowany przez Komisję Europejską 14 lipca 2021 r.

Dokumenty wchodzące w skład pakietu są obecnie przedmiotem negocjacji w Radzie UE, których Polska jest aktywnym uczestnikiem. Efekty negocjacji wpłyną na zakres działań, które będą podejmowane, a także na obciążenie redukcyjne poszczególnych sektorów gospodarki. W chwili obecnej obowiązują nadal cele redukcyjne dla Polski do 2030 r. wynikające z Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 (zwane ESR). Zgodnie z ESR, Polska jest zobowiązana do redukcji emisji gazów cieplarnianych z sektorów non-ETS do 2030 r. o 7% względem poziomu w 2005 r. Do sektorów non-ETS zaliczany jest obecnie sektor: transportu, rolnictwa, odpadów, emisje przemysłowe poza ETS oraz sektor komunalno-bytowy z budynkami, małymi źródłami, gospodarstwami domowymi, usługami itp. W przypadku sektorów objętych EU ETS (m.in. energetyka, ciężki przemysł) nie ma sprecyzowanych celów dla poszczególnych państw członkowskich, a skala redukcji w poszczególnych sektorach jest wymuszana dostępną liczbą uprawnień do emisji.

Należy wskazać, iż polityka klimatyczna UE, w tym Pakiet Fit for 55, z oczywistych względów jest dla Polski dużym wyzwaniem. Polska popiera realizację celów klimatycznych, jednak stoi na stanowisku, że należy bardzo ostrożnie podejść do zmian, które mogą prowadzić do zwiększenia obciążeń dla społeczeństwa i już na tym etapie odpowiednio zaadresować ryzyko wzrostu ubóstwa energetycznego. W ostatnich tygodniach sytuacja polityczna uległa znaczącym zmianom i zarówno UE, jak i Polska stoi w obliczu nowych okoliczności i poważnych wyzwań. Rosyjska inwazja na Ukrainę zachwiała podstawami polityki energetycznej UE. To determinuje konieczność przededefiniowania naszego podejścia do transformacji klimatycznej. W szczególności nie możemy doprowadzić do tego, że legislacja unijna w praktyce zwiększy zależność niektórych państw członkowskich od rosyjskich paliw kopalnych. Musimy przede wszystkim zagwarantować bezpieczeństwo energetyczne i geopolityczne UE. Obecny kryzys z pewnością spowoduje ogromne dodatkowe koszty dla gospodarki UE i naszych obywateli, które teraz musimy wszyscy wspólnie oszacować. Bez takiej analizy i refleksji nie będzie możliwa ocena naszych realnych możliwości i jakakolwiek gotowość społeczeństwa do poniesienia dodatkowych obciążeń w ramach polityki klimatycznej będzie niemożliwa do zaakceptowania.

Należy jednak podkreślić, iż Polska podejmuje działania służące transformacji gospodarki, redukując krajowe poziomy emisji CO₂, wspierając jednocześnie jej rozwój na poziomie krajowym jak i regionalnym.

Z poważaniem

Z up. Ministra

Jacek Ozdoba
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

Do wiadomości:

- Departament Spraw Parlamentarnych w KPRM