

8 lipca 2025, Bruksela

**Stanowisko FEAD w sprawie przeglądu unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) tłumaczenie Polska Izba Gospodarki Odpadami.**

**Pełne włączenie instalacji termicznego przekształcania odpadów komunalnych (ITPOK) do unijnego systemu handlu uprawnieniami (EU ETS) bez wdrożenia działań uzupełniających nie jest odpowiednim sposobem na osiągnięcie redukcji emisji w sektorze gospodarki odpadami.** ITPOKi charakteryzują się emisjami trudnymi do ograniczenia, które operatorzy mogą efektywnie zredukować wyłącznie poprzez zastosowanie technologii wychwytywania dwutlenku węgla (CCS/CCUS). Poza tym jedynymi możliwościami obniżania emisji byłoby ograniczanie pracy instalacji lub odrzucanie określonych strumieni odpadów.

Gospodarka odpadami musi być postrzegana jako **zintegrowany system**, wspierający gospodarkę o obiegu zamkniętym oraz zapobiegający emisjom i zanieczyszczeniom w innych obszarach. Dopóki nie zostaną wdrożone odpowiednie ramy prawne, infrastruktura i mechanizmy wsparcia, wprowadzenie opłaty za emisję CO<sub>2</sub> spowoduje jedynie wzrost kosztów zagospodarowania odpadów – również tych pochodzących z recyklingu. Co więcej koszty emisji nie obciążają podmiotów odpowiedzialnych za projektowanie produktów czy wybór materiałów, lecz instalacje zajmujące się ich ostatecznym zagospodarowaniem.

Podczas ostatniej rewizji dyrektywy EU ETS FEAD zdecydowanie postulowała, aby **ocena skutków** była obowiązkowym warunkiem podjęcia jakiegokolwiek decyzji w sprawie ewentualnego włączenia spalania odpadów komunalnych lub innych procesów gospodarowania odpadami do EU ETS. Obecnie taka analiza jest prowadzona, a FEAD uważa, że jest ona absolutnie niezbędna, dla zapewnienia rzetelnych danych koniecznych do podjęcia właściwych decyzji.

Zanim FEAD wskaże kluczowe zagadnienia, które muszą zostać uwzględnione w ocenie skutków, przedstawia następujące uwagi dotyczące aktualnych prac Komisji Europejskiej:

Po pierwsze, FEAD podkreśla, zgodnie z informacjami zawartymi w kwestionariuszu towarzyszącym konsultacjom publicznym, że emisje zanieczyszczeń do powietrza, w tym gazów cieplarnianych, pochodzące ze spalania odpadów, współspalania odpadów oraz z innych działań w zakresie gospodarowania odpadami, są już uregulowane w dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych (IED). Emisje te są regulowane za pomocą pozwoleń na eksploatację w oparciu o stosowanie Najlepszych Dostępnych Technik (BAT) i odpowiadających im poziomów emisji. Dodatkowo należy zaznaczyć, że nowelizacja IED z 2024 r. nałożyła obowiązek opracowania dokumentu referencyjnego BAT (BREF) dotyczącego składowisk odpadów, co jest już w toku.

Po drugie, sektor gospodarowania odpadami jest objęty rozporządzeniem **w sprawie wiążących celów redukcyjnych** (ESR), na mocy którego państwa członkowskie są

odpowiedzialne za krajowe środki ograniczania emisji. W przypadku gospodarki odpadami środki te były realizowane głównie poprzez podatki. Dlatego stwierdzenie zawarte w zaproszeniu do zgłaszania dowodów, że „sektor przetwarzania odpadów nie podlega opłatom za emisję dwutlenku węgla na poziomie UE”, wymaga doprecyzowania – sektor ten w praktyce podlega opłatom za emisję dwutlenku węgla w ramach wdrażania unijnego ESR, chociaż, zgodnie z obecną formułą ESR, opłaty te nie są wdrażane w sposób jednolity ani zharmonizowany w całej UE.

Po trzecie, zaproszenie do zgłaszania dowodów stwierdzono, że „oprócz utraty cennych zasobów, odpady mogą mieć znaczący negatywny wpływ na zdrowie ludzi i środowisko”. FEAD naturalnie zgadza się z tym stwierdzeniem, jednak Komisja przedstawia je w sposób mylący i zniekształcający rolę gospodarki odpadami, pisząc: „na przykład spalanie odpadów może przyczyniać się do zanieczyszczenia powietrza, podczas gdy składowiska mogą zanieczyszczać wodę i glebę”.

Jest to komunikat wprowadzający w błąd, który **nie uznaje roli sektora gospodarowania odpadami w zapobieganiu negatywnym skutkom powstawania odpadów**. Odpady rzeczywiście zagrażają zdrowiu ludzi i środowisku – ale **tylko wtedy, gdy nie zostaną bezpiecznie przetworzone**. Sektor gospodarowania odpadami realizuje przede wszystkim **misję publiczną polegającą na bezpiecznym przetwarzaniu odpadów**, a dzięki inwestycjom i zaangażowaniu przedsiębiorstw prywatnych przekształca je także w zasoby, materiały lub energię.

**W związku z powyższym, FEAD ponawia apel o kompleksową ocenę skutków, która musi uwzględniać najlepsze sposoby długoterminowego ograniczania emisji CO<sub>2</sub> zarówno w spalarniach odpadów komunalnych, jak i na składowiskach, biorąc pod uwagę zarówno cele klimatyczne, jak i gospodarkę o obiegu zamkniętym.**

Wszystkie pozostałe technologie wymienione w kwestionariuszu (kompostowanie, fermentacja beztlenowa, recykling, spalanie odpadów niebezpiecznych), **z wyjątkiem** technologii odzysku lub konwersji takich jak piroliza czy zgazowanie przekształcające odpady w energię lub paliwa syntetyczne – **analogicznych do spalania odpadów komunalnych** – muszą zostać jednoznacznie wykluczone z jakichkolwiek rozważań dotyczących objęcia EU ETS. **Konkurencyjność recyklingu w UE jest zagrożona**, a procesy recyklingu, kompostowanie i fermentacja zapobiegają emisjom, które w przeciwnym razie powstałyby przy produkcji materiałów pierwotnych/kopalnych.

**FEAD w ostatnich latach wielokrotnie wskazywała kluczowe aspekty, które muszą zostać uwzględnione w ocenie skutków, aby określić, czy włączenie spalarni do EU ETS jest najlepszym sposobem ograniczenia emisji CO<sub>2</sub>:**

**1. Sektor gospodarki odpadami już istotnie przyczynia się do redukcji emisji, unikając wydobycia, przetwarzania i stosowania surowców pierwotnych oraz paliw kopalnych.**

Te **uniknięte emisje muszą zostać uznane i uwzględnione** w unijnych politykach.

**2. Gospodarowanie odpadami jest sektorem ściśle regulowanym** na mocy różnorodnych przepisów unijnych i krajowych – np. przez dyrektywę ramową o odpadach, dyrektywę składowiskową, dyrektywę w sprawie emisji przemysłowych IED, rozporządzenie w sprawie przemieszczania odpadów, dyrektywę RED, itd. Przykładem rygorystycznych przepisów jest fakt, że **spalarnie odpadów jako jedyne prowadzą ciągły monitoring emisji**, w przeciwieństwie do wielu innych sektorów przemysłowych.

**3. Operatorzy instalacji przetwarzających odpady znajdują się na końcowym etapie cyklu życia produktów** i w związku z tym nie decydują o charakterze, ilości ani zawartości CO<sub>2</sub> w strumieniach odpadów, które muszą przyjąć do przetworzenia. Jest to szczególnie istotne dla operatorów spalarni odpadów, którzy, w przeciwieństwie do producentów energii, nie mają swobody w wyborze surowców. Z drugiej strony, rzeczywistą redukcję emisji można osiągnąć poprzez promowanie lepszej selektywnej zbiórki, zwłaszcza wszystkich odpadów z tworzyw sztucznych o wysokiej zawartości węgla, poprawę efektywności energetycznej spalarni odpadów oraz finansowanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie wychwytywania, wykorzystania lub sekwestracji CO<sub>2</sub>.

**4. Zakłady spalania odpadów rozważają wdrożenie technologii wychwytywania, magazynowania i utylizacji dwutlenku węgla (CCUS).** Jednak, **podobnie jak w przypadku każdej innej branży, CCUS wiąże się z poważnymi niepewnościami**, takimi jak niepewność regulacyjna, brak infrastruktury, wysokie koszty inwestycyjne i operacyjne itp. Zapotrzebowanie na przestrzeń i energię ze strony CCUS stanowi dodatkowe i poważne ograniczenia dla spalarni odpadów. Dopóki nie zostanie wdrożona wymagana infrastruktura do transportu i magazynowania, ramy prawne oraz mechanizmy wsparcia dla ustanowienia modeli biznesowych, cena dwutlenku węgla będzie prowadzić jedynie do wyższych kosztów przetwarzania, ponieważ możliwości dekarbonizacji są ograniczone.

**5. Włączenie spalarni odpadów do systemu EU ETS może prowadzić do problemów w zagospodarowaniu odpadów resztkowych z tworzyw sztucznych, w tym odpadów powstających w procesie recyklingu; przekierowaniem tych frakcji do niższych poziomów w hierarchii postępowania z odpadami, eksportu a nawet nielegalnych kanałów.**

**6. Europejski przemysł tworzyw sztucznych i tekstyliów pokonsumenckich, przygotowujący się do ponownego użycia i recyklingu, stoi w obliczu pogłębiającego się kryzysu<sup>1</sup> z powodu wysokich cen energii, niskich cen surowców pierwotnych, słabego popytu na materiały pochodzące z recyklingu oraz silnej konkurencji ze strony krajów trzecich. Wyższe ceny przetwarzania odpadów z recyklingu dodatkowo zwiększają pogłębiają ten kryzys.**

**7. Skuteczna, selektywna zbiórka bioodpadów jest łatwym celem, który musi zostać wdrożony we wszystkich gminach UE tak szybko, jak to możliwe. Ograniczyłaby ona ilość odpadów trafiających na składowiska, jak i do spalarni odpadów.**

**8. Nie można doprowadzić do sytuacji, w której składowanie stanie się bardziej konkurencyjne niż spalanie z odzyskiem energii** – groziłoby to naruszeniem hierarchii postępowania z odpadami. Obecnie jedynie spalarnie odpadów są zobowiązane do monitorowania i raportowania swoich emisji w ramach EU ETS. Ponieważ nie jest jasne, w jaki sposób można mierzyć i monitorować emisje ze składowisk, Komisja musi rozważyć opracowanie alternatywnego i innowacyjnego mechanizmu dotyczącego emisji ze składowisk, który obejmowałby kompleksową metodę obliczeniową, bez uwzględniania emisji pochodzących z odpadów składowanych w przeszłości.

**9. Sektor odpadów dąży do dekarbonizacji, ale wymaga skutecznych zachęt, aby jeszcze bardziej ograniczyć emisje, które zapewnią przewidywalność cen, efektywność i brak podwójnych obciążeń (połączenie ETS, ESR, innych podatków krajowych), a jednocześnie zagwarantują równe warunki działania w całej UE i wdrożenie hierarchii postępowania z odpadami.**

---

<sup>1</sup> [https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9967-2025-INIT/pl/pdf?mc\\_cid=fa3411326f&mc\\_eid=fdfb2e3ec2](https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9967-2025-INIT/pl/pdf?mc_cid=fa3411326f&mc_eid=fdfb2e3ec2)

10. W przypadku uwzględnienia spalania odpadów w systemie EU ETS, emisje nie są przypisywane podmiotom odpowiedzialnym za projektowanie produktów lub dobór materiałów, lecz końcowemu podmiotowi utylizującemu. Ta rozbieżność osłabia motywację do usprawnień w górnym biegu łańcucha dostaw i niesprawiedliwie obciąża operatorów gospodarki odpadami, których emisje odzwierciedlają zawartość węgla w otrzymanych odpadach, a nie ich decyzje operacyjne. **Wdrożenie zasady „zanieczyszczający płaci”, zgodnie z którą producenci ponoszą odpowiedzialność za koszty emisji dwutlenku węgla do końca cyklu życia swoich produktów, zapewniłoby silniejszy efekt ograniczania u źródła.**

---

### **Informacja o FEAD**

FEAD to Europejska Federacja Gospodarki Odpadami, reprezentująca prywatny sektor gospodarowania zasobami i odpadami w Europie. FEAD zrzesza 20 krajowych federacji i 3 000 prywatnych firm, które obsługują ponad 60% rynku odpadów komunalnych, 75% rynku odpadów przemysłowych i handlowych, tworząc ponad 500 000 miejsc pracy i inwestując rocznie w gospodarkę odpadami 5 mld euro.