Oświadczenie złożone
przez senator Ewę Monikę Kaliszuk
na 49. posiedzeniu Senatu
w dniu 8 stycznia 2026 r.

Oświadczenie skierowane do ministra energii Miłosza Motyki

Szanowny Panie Ministrze!

W nawiązaniu do wyjaśnień, jakie skierował pan minister do pani Małgorzaty Kidawy-Błońskiej, marszałek Senatu RP, w piśmie z 5 listopada 2025 r. w sprawie możliwości uznania ciepła z ITPO za ciepło odpadowe, poniżej przedstawiam dodatkową argumentację, która napływa ze strony społecznej w odpowiedzi na uzyskane od ministerstwa wyjaśnienia.

Jak słusznie zauważa się w piśmie z dnia 5 listopada 2025 r., zgodnie z wytycznymi przedstawionymi przez Komisję Europejską w celu ustalenia, czy ciepło powstające w wyniku termicznego przekształcania odpadów jest ciepłem odpadowym, można odnieść się np. do celu funkcjonowania instalacji prowadzącej termiczne przekształcanie odpadów. W tym kontekście należy zauważyć, że spalarnie odpadów (instalacje termicznego przekształcania odpadów) z założenia są ukierunkowane na realizację celów z zakresu gospodarki odpadami. Ich podstawowym celem jest ograniczenie ilości odpadów, które jeżeli nie zostaną termicznie przekształcone, musiałyby zostać zagospodarowane w inny sposób, a ostatecznie złożone na składowisku (potocznie: wysypisku śmieci). Istotne jest przy tym to, że dla odpadów o cieple spalania powyżej 6 MJ/kg ich termiczne przetworzenie jest jedynym możliwym sposobem zagospodarowania. Odpady te zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami prawa nie mogą być bowiem składowane na składowisku (załącznik nr 4 do rozporządzenia ministra gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach – Dz.U. 2015, poz. 1277). Rola spalarni odpadów jako istotnego elementu systemu gospodarki odpadami przejawia się również w ich umieszczeniu w wojewódzkich planach gospodarki odpadami oraz Krajowym Planie Gospodarki Odpadami. Instalacje te odgrywają bowiem istotną rolę w zagospodarowaniu tzw. odpadów resztkowych.

Produkcja ciepła oraz energii elektrycznej w spalarni odpadów jest procesem nieuniknionym z uwagi na uwarunkowania technologiczne procesu. Termiczne przekształcanie odpadów uwalnia bowiem duże ilości energii, które są następnie przekształcane w energię cieplną oraz elektryczną. Brak odzysku tych zasobów byłby niekorzystny środowiskowo oraz ekonomicznie. Takie działanie byłoby marnowaniem cennych zasobów, które są niejako odzyskiwane z odpadów. Odzysk energii z odpadów jest przy tym zgodny z hierarchią zagospodarowania odpadów, która stawia proces odzysku (termiczne przetworzenie odpadów z jednoczesnym odzyskiem energii) nad procesem „unieszkodliwiania odpadów".

„Unieszkodliwianie odpadów" jest bowiem traktowane w hierarchii na równi ze składowaniem odpadów – najmniej korzystnym środowiskowo sposobem zagospodarowania odpadów. W dobie radykalnego kurczenia się zasobów spalenie odpadów bez odzysku energii w nich zawartej byłoby nieuzasadnionym marnowaniem zasobów. Tym samym w pełni racjonalne ze względów środowiskowych oraz ekonomicznych jest budowanie spalarni odpadów, które w procesie ich zagospodarowania jednocześnie odzyskują energię.

Innym uzasadnieniem dla funkcjonowania spalarni odpadów, które poza procesem ich zagospodarowania odzyskują energię, są przepisy prawa, w szczególności przepisy unijne, które nakazują osiągnięcie przez spalarnie odpadów wymaganego poziomu efektywności energetycznej. Na mocy decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2019/2010 z dnia 12 listopada 2019 r. ustanawiającej konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE w odniesieniu do spalania odpadów nakazuje się, aby spalarnie odpadów były wyposażone w układ kogeneracji, umożliwiający odzysk energii zawartej w odpadach w procesie ich spalania. ITPO stanowią instalacje przemysłowe, są przyłączone do sieci ciepłowniczej i wykorzystują układy kogeneracyjne, a odzysk energii z instalacji spełnia warunki najlepszych dostępnych technik (BAT). Pozwolenia zintegrowane wskazują podstawową rolę tych instalacji, dedykowanych do termicznego unieszkodliwiania odpadów. Innymi słowy: nawet jeżeli inwestor byłby gotów zbudować spalarnię odpadów bez odzysku ciepła i energii elektrycznej, taka instalacja nie spełniłaby norm wynikających z konkluzji BAT. Inwestor jest zatem zobowiązany do odzyskiwania energii z odpadów – nie ma innej możliwości, nawet jeżeli jego jedynym celem jest zagospodarowanie odpadów. Odzyskiwanie ciepła i energii elektrycznej w procesie spalania ciepła stanowi nieunikniony produkt uboczny głównego procesu, jakim jest termiczne przekształcanie odpadów.

Wymóg odzysku energii w spalarni odpadów został zawarty również w polskich przepisach prawa. W ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach wskazano, że „spalanie lub współspalanie odpadów z odzyskiem energii odbywa się przy zachowaniu wysokiego poziomu efektywności energetycznej". A w rozporządzeniu ministra rozwoju z dnia 21 stycznia 2016 r. w sprawie wymagań dotyczących prowadzenia procesu termicznego przekształcania odpadów oraz sposobów postępowania z odpadami powstałymi w wyniku tego procesu wskazano: „Ciepło wytworzone w trakcie procesu jest odzyskiwane w zakresie, w jakim jest to wykonalne, przez produkcję ciepła, wytwarzanie pary technologicznej lub energii elektrycznej".

W kontekście zdefiniowania głównego celu spalarni odpadów należy również sięgnąć do interpretacji spalarni odpadów na gruncie przepisów dotyczących europejskiego systemu handlu emisjami (ETS). W doktrynie oraz orzecznictwie przyjmuje się, iż wyłączona z systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych jest spalarnia odpadów, która w przeważającej części spala odpady komunalne, a jej głównym celem jest termiczne przetworzenie odpadów, przy czym nie ma znaczenia, czy przy okazji wytwarza ciepło i energię elektryczną. TSUE w jednym z orzeczeń orzekł, iż instalację uznaje się za spalarnię albo współspalarnię w rozumieniu art. 3 pktów 4 i 5 dyrektywy 2000/76 w zależności od jej głównego celu. Do władz krajowych należy stwierdzenie, jaki jest to cel, na podstawie oceny okoliczności istniejących w chwili dokonywania tego rodzaju ustaleń. TSUE wskazał również, że „stwierdzenia, co jest głównym celem instalacji, dokonuje się na podstawie okoliczności (…) dotyczących mocy przerobowej i działania tej instalacji, natomiast jeżeli nie została ona jeszcze zbudowana – na podstawie planu zawartego we wniosku o wydanie zezwolenia na eksploatację". Rzecznik generalny, na którego opinii bazował TSUE, podkreślał, iż główny cel jednostki spalania musi w sposób obiektywny wynikać z szeregu okoliczności, wywodząc, iż: „Jeżeli instalacja jest z technicznego punktu widzenia przystosowana wyłącznie do spalania odpadów, to okoliczność ta stanowi co najmniej wskazówkę, że głównym celem spalania nie jest wytwarzanie energii. Obowiązuje to tym bardziej w przypadku, gdy podmioty eksploatujące instalację przewidują czasowe zaprzestanie wytwarzania energii w przypadku braku właściwych odpadów. Natomiast z odmienną sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy instalacja zasadniczo lub przez określony czas, również w całkowitym zakresie, działa przy wykorzystaniu innych paliw". W opinii podkreślono również znaczenie gospodarczego spojrzenia na proces spalania odpadów. Jeżeli odpady muszą być kupowane i zastępują droższe paliwa, oznacza to, że głównym celem jest wytwarzanie energii (wyrok TSUE z 11 września 2008 r. w sprawie C-251/07, publ. http://curia.europa.eu).

Podstawowym celem spalarni odpadów będzie spalenie odpadów – w przypadku braku odpadów praca spalarni zostanie zatrzymana, gdyż nie będzie możliwości zastosowania w niej innego paliwa kopalnego, np. węgla lub gazu (wyklucza to zastosowana technologia kotła).

W tym miejscu należy podkreślić, że państwa członkowskie mają pewien zakres swobody w definiowaniu, czym jest ciepło odpadowe. Wytyczne przedstawione przez Komisję Europejską w celu ustalenia, czy ciepło powstające w wyniku termicznego przekształcania odpadów jest ciepłem, narzucają określone ramy, w których państwa członkowskie mogą się poruszać. Kwalifikacja ciepła z ITPO jako ciepła odpadowego jest dozwolona przez Komisję Europejską, a w wytycznych z 2025 r. pozostawiono tę kwestię do decyzji państwa członkowskiego. Niewątpliwie ciepło powstające w procesie termicznego przekształcania odpadów mieści się w ramach wytyczonych przez Komisję Europejską, na co wskazują przykłady z innych europejskich krajów. W Niemczech, Francji i Austrii ciepło z instalacji typu *waste-to-energy* (WtE) jest uznawane za odpadowe lub odzyskane, co wspiera dekarbonizację i efektywność energetyczną systemów ciepłowniczych. W Niemczech 50% ciepła z WtE klasyfikowane jest jako odnawialne (z frakcji biodegradowalnej), a pozostała część jako ciepło odpadowe. We Francji 50% ciepła z frakcji odpadów innych niż biodegradowalne określane jest jako *chaleur fatale* (ciepło odpadowe), reszta zaś jako energia odnawialna.

Z powyższego wynika, że kraje Unii Europejskiej wykorzystują dostępne możliwości regulacyjne w celu maksymalizacji wsparcia regulacyjnego dla krajowych instalacji służących zagospodarowaniu odpadów.

Uznanie ciepła ze spalarni odpadów za ciepło odpadowe będzie niosło wymierne korzyści dla Polski. Regulacje unijne wprowadzają bowiem preferencje regulacyjne dla ciepła odpadowego w stosunku do ciepła pochodzącego z kogeneracji. Widoczne jest to w szczególności w przypadku definicji kryteriów, jakie zgodnie z nową dyrektywą EED powinien spełniać system ciepłowniczy w celu uznania go za efektywny (zob. art. 26 nowej dyrektywy EED). Zgodnie z tą regulacją preferowanym źródłem ciepła dla efektywnego systemu ciepłowniczego jest ciepło z odnawialnych źródeł energii oraz ciepło odpadowe. Wspomniana preferencja polega na tym, iż w przypadku progów obowiązujących odpowiednio od 1 stycznia 2045 r. oraz 1 stycznia 2050 r. zasilanie systemu ciepłem pochodzącym z jednostki wysokosprawnej kogeneracji w żadnym

stopniu nie przyczynia się do uznania systemu za efektywny (a już w latach wcześniejszych zastosowanie ciepła z kogeneracji powoduje, że wymogi dla efektywnego systemu ciepłowniczego są bardziej rygorystyczne niż dla systemu zasilanego wyłącznie ciepłem zielonym i ciepłem odpadowym). Oznacza to, że dysponent takiego systemu ciepłowniczego (mając na względzie np. wymogi dla korzystania ze wsparcia w postaci dofinansowań lub dotacji) powinien dążyć do minimalizacji, a docelowo do eliminacji źródeł kogeneracyjnych z systemu ciepłowniczego.

Jeżeli mieć powyższe na uwadze, to uznanie ciepła ze spalarni odpadów za ciepło odpadowe wydaje się leżeć w żywotnym interesie państwa polskiego.

W związku z tym zwracam się z prośbą o dodatkowe wyjaśnienia w sprawie kwalifikacji ciepła z ITPO jako ciepła odpadowego.

1. W jaki sposób ministerstwo planuje uwzględnić w swoich analizach wytyczne Komisji (UE) 2024/2395 oraz komunikat C(2024)5043 przy kwalifikacji ciepła z ITPO jako ciepła odpadowego w polskim systemie regulacyjnym?

2. Czy ministerstwo przewiduje mechanizmy wspierające gminy i operatorów systemów ciepłowniczych w korzystaniu z ciepła z ITPO, w tym w kontekście wymogów nowej dyrektywy EED dotyczącej efektywności systemów ciepłowniczych?

3. Czy ministerstwo planuje monitorowanie i raportowanie praktyk w zakresie klasyfikacji ciepła z ITPO w różnych lokalizacjach w Polsce, aby zapewnić jednolitą praktykę i stabilność regulacyjną dla inwestorów?

4. Czy ministerstwo rozważa współpracę z innymi krajami UE w zakresie wymiany doświadczeń i przykładów dobrych praktyk w klasyfikacji ciepła z ITPO jako ciepła odpadowego lub odnawialnego?

5. W jaki sposób ministerstwo uwzględni ekonomiczne i środowiskowe korzyści wynikające z uznania ciepła z ITPO za ciepło odpadowe przy planowaniu krajowej polityki energetyczno-ciepłowniczej i w kontekście wsparcia efektywności systemów ciepłowniczych?

Ewa Monika Kaliszuk
senator RP