

Białystok, 17.09.2026 r.

Pan Konrad Wojnarowski
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Energii

Stanowisko Stowarzyszenia Producentów Energii z Odpadów w sprawie kwalifikacji ciepła z termicznego przekształcania odpadów oraz projektowanych zmian Prawa energetycznego

W związku z prowadzonymi pracami nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne, objętym **drukiem senackim nr 800**, stanowiskiem przedstawionym do tego projektu przez Ministerstwo Energii, a także równolegle prowadzonymi pracami nad rządowym projektem ustawy **UC121**, Stowarzyszenie Producentów Energii z Odpadów („SPEO”) przedstawia stanowisko dotyczące kwalifikacji ciepła odzyskiwanego w instalacjach termicznego przekształcania odpadów.

SPEO z uznaniem przyjmuje inicjatywę legislacyjną podjętą w Senacie, która jako pierwsza w toku prac parlamentarnych dostrzega problem niejednoznacznej kwalifikacji ciepła pochodzącego z instalacji termicznego przekształcania odpadów i zmierza do jego rozwiązania. Znaczenie tego zagadnienia będzie rosło wraz z kolejnymi zmianami kryteriów uznawania systemów ciepłowniczych za efektywne, wynikającymi z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1791 w sprawie efektywności energetycznej („EED”).

W ocenie SPEO **cel projektowanej regulacji jest prawidłowy i zasługuje na poparcie**. Jednocześnie sposób jego realizacji powinien zapewniać precyzję regulacji, jej spójność z prawem Unii Europejskiej oraz ograniczać ryzyko niezamierzonych skutków regulacyjnych.

1. Ocena rozwiązania zaproponowanego w projekcie senackim

Projekt objęty drukiem nr 800¹ przewiduje uzupełnienie definicji ciepła odpadowego w art. 3 pkt 20i Prawa energetycznego przez wskazanie, że ciepłem odpadowym jest w szczególności energia odzyskana w procesie termicznego przekształcania odpadów w postaci ciepła, z wyłączeniem części kwalifikowanej jako ciepło wytworzone z odnawialnych źródeł energii.

Kierunek tej zmiany odpowiada rzeczywistemu problemowi, jakim jest brak jednoznacznych zasad kwalifikowania nieodnawialnej części ciepła odzyskiwanego z ITPO, i zasługuje na poparcie. Dalszy etap prac legislacyjnych warto natomiast wykorzystać do takiego uszczegółowienia przepisu, aby jego zakres odpowiadał intencji projektodawcy również na etapie stosowania prawa. Na potrzebę takiego uszczegółowienia zwróciło uwagę również Ministerstwo Energii w stanowisku z 10 sierpnia 2026 r.

Obowiązująca obecnie definicja ciepła odpadowego i chłodu odpadowego zawarta w art. 3 pkt 20i Prawa energetycznego co do istoty odpowiada definicji określonej w art. 2 pkt 9 dyrektywy (UE) 2018/2001 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych („RED”) i odzwierciedla wskazane w niej przesłanki kwalifikacji ciepła jako odpadowego.

¹ <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,278.html>

Komisja Europejska w Komunikacie C/2025/2238 zwróciła uwagę, że przesłanki te powinny być spełnione łącznie, a szczególnego znaczenia nabiera wymaganie, aby ciepło stanowiło produkt uboczny procesu. Komisja odniosła tę przesłankę również do spalania i współspalania odpadów, wskazując, że jeżeli produkcja energii (ciepła) stanowi główny cel procesu, ciepło nie spełnia kryterium produktu ubocznego. Przy dokonywaniu tej oceny państwa członkowskie mogą brać pod uwagę w szczególności cel instalacji oraz rodzaj uzyskanego pozwolenia².

W tym kontekście celowe jest zadbanie o to, aby projektowany przepis w sposób jednoznaczny obejmował instalacje, których podstawowym celem jest zagospodarowanie odpadów. Odniesienie do „procesu termicznego przekształcania odpadów” mogłoby bowiem w praktyce interpretacyjnej zostać odczytane szerzej i objąć także instalacje współspalające odpady w ramach działalności ukierunkowanej przede wszystkim na wytwarzanie energii, co wykraczałoby poza cel projektu.

Rozwiązaniem, które pozwala temu zapobiec, jest powiązanie szczególnej regulacji ze spalarnią odpadów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 26 ustawy o odpadach — kierunek taki wskazało również Ministerstwo Energii. Ustawowe rozróżnienie spalarni i współspalarni odpadów jest bowiem oparte na kryterium głównego celu instalacji, a zatem pozwala ograniczyć ryzyko objęcia regulacją instalacji, dla których funkcja energetyczna ma charakter podstawowy.

2. Uzupełnienie regulacji dotyczącej ciepła z ITPO

Doprecyzowanie rozwiązania przyjętego w projekcie senackim w powyższym kierunku pozwoliłoby w pełni zabezpieczyć jego cel. Ograniczenie szczególnej kwalifikacji do ciepła odzyskanego w spalarni odpadów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 26 ustawy o odpadach wiąże regulację z ustawowym kryterium głównego celu instalacji i ogranicza ryzyko objęcia nią instalacji, których podstawową funkcją jest wytwarzanie energii. Dodatkowym elementem zwiększającym precyzję regulacji jest wskazanie podstaw prawnych służących określeniu części energii kwalifikowanej jako pochodząca z odnawialnych źródeł energii.

SPEO opowiada się zatem za doprecyzowaniem definicji ciepła odpadowego w tym kierunku. Jednocześnie uzasadnione jest uzupełnienie tej zmiany o wyraźną regulację określającą sposób uwzględniania ciepła odzyskanego w spalarniach odpadów przy ustalaniu spełnienia kryteriów efektywnego systemu ciepłowniczego.

Takie dwutorowe rozwiązanie zwiększałoby pewność prawa na dwóch poziomach. Z jednej strony przesądzałoby status ciepła odzyskiwanego w spalarniach odpadów na gruncie definicji ciepła odpadowego, z drugiej zaś jednoznacznie określałoby jego sposób uwzględniania przy stosowaniu kryteriów efektywnego systemu ciepłowniczego.

Ma to szczególne znaczenie w związku z równoległe procedowanym projektem UC121, który kompleksowo zmienia art. 7b Prawa energetycznego w celu wdrożenia nowych kryteriów wynikających z art. 26 EED.

3. Propozycja równoległego uzupełnienia art. 7b Prawa energetycznego

Odpowiednie miejsce dla takiego rozwiązania zawiera projekt UC121, którego jednym z celów jest wdrożenie nowych kryteriów efektywnego systemu ciepłowniczego wynikających z art. 26 EED³.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025XC02238&qid=1788270415097>

³ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12410401>

Projektowany art. 7b ust. 4 Prawa energetycznego określa kolejne wymagania dotyczące udziału OZE, ciepła odpadowego oraz wysokosprawnej kogeneracji. Szczególne znaczenie będzie miał okres od 1 stycznia 2035 r., kiedy jednym ze sposobów zachowania statusu efektywnego systemu będzie osiągnięcie co najmniej 80% łącznego udziału energii z OZE, ciepła odpadowego i ciepła z wysokosprawnej kogeneracji, przy czym OZE lub ciepło odpadowe będą musiały stanowić łącznie co najmniej 35%.

Co szczególnie istotne, projektowany **art. 7b ust. 4b już obecnie przewiduje szczególne reguły kwalifikacji określonych strumieni ciepła właśnie „na potrzeby uznania systemu ciepłowniczego lub chłodniczego za efektywny system ciepłowniczy lub chłodniczy”**. Dotyczą one m.in. ciepła wytwarzanego przy wykorzystaniu pomp ciepła.

W ocenie SPEO przepis ten stanowi naturalne miejsce do rozważenia analogicznej regulacji odnoszącej się do energii cieplnej odzyskiwanej w spalarniach odpadów.

Możliwe byłoby przykładowo dodanie w art. 1 pkt 7 lit. c projektu UC121, w projektowanym art. 7b ust. 4b, pkt 3 w następującym brzmieniu:

„3) przy ustalaniu udziału ciepła odpadowego, o którym mowa w ust. 4, uwzględnia się ciepło odzyskane w procesie termicznego przekształcania odpadów w spalarni odpadów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 26 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, kwalifikowane jako ciepło odpadowe zgodnie z art. 3 pkt 20i.”

Proponowane uzupełnienie art. 7b nie stanowiłoby rozwiązania konkurencyjnego wobec zmiany definicji ciepła odpadowego, lecz jej konsekwentne dopełnienie. Zmiana art. 3 pkt 20i przesądzałaby kwalifikację ciepła odzyskanego w spalarniach odpadów, natomiast art. 7b jednoznacznie określałby sposób jego uwzględniania przy ocenie spełnienia kryteriów efektywnego systemu ciepłowniczego.

Takie rozwiązanie zapewniałoby spójność pomiędzy ogólną kwalifikacją ciepła odzyskanego w spalarniach jako ciepła odpadowego a szczególnymi zasadami obliczania struktury energii zasilającej efektywny system ciepłowniczy. Ograniczałoby również wątpliwości interpretacyjne co do sposobu uwzględniania tego ciepła w poszczególnych wariantach przewidzianych w art. 7b ust. 4.

4. Znaczenie rozwiązania dla instalacji termicznego przekształcania odpadów

Z punktu widzenia sektora reprezentowanego przez SPEO zasadnicze znaczenie ma zachowanie rozróżnienia pomiędzy spalarnią odpadów a współspalarnią odpadów.

Spalarnia odpadów stanowi element systemu gospodarki odpadami, a jej podstawowa funkcja – zagospodarowanie strumienia odpadów poprzez ich termiczne przekształcanie – nie jest determinowana przez bieżące zapotrzebowanie odbiorców na energię cieplną. Odzyskiwanie powstającej w tym procesie energii pozwala natomiast ograniczać jej straty i zastępować energię, która w przeciwnym razie musiałaby zostać wytworzona w innych źródłach.

Jednocześnie konkluzje BAT dla spalania odpadów przewidują odzysk energii jako jeden z istotnych elementów zwiększania efektywności gospodarowania zasobami i sprawności energetycznej spalarni. Obejmują m.in. stosowanie kotła odzysknicowego, minimalizację strat ciepła oraz – w odpowiednich warunkach – wykorzystanie kogeneracji. Sam fakt zastosowania kogeneracji nie przesądza przy tym, że wytwarzanie energii stanowi podstawowy cel funkcjonowania spalarni; kogeneracja może być sposobem efektywnego wykorzystania energii powstającej w procesie termicznego przekształcania odpadów.

Również samo zakwalifikowanie procesu prowadzonego w spalarni jako procesu odzysku R1 nie przesądza, że podstawowym celem instalacji jest produkcja energii. Kwalifikacja R1 odnosi się do sposobu gospodarowania odpadami i zależy m.in. od osiągnięcia określonego poziomu efektywności energetycznej procesu.

W konsekwencji regulacje dotyczące transformacji ciepłownictwa powinny umożliwiać racjonalne wykorzystanie ciepła dostępnego z takich instalacji. Brak jasnych zasad jego uwzględniania może prowadzić do sytuacji, w której dostępny lokalnie strumień energii nie jest w pełni wykorzystywany regulacyjnie przy planowaniu transformacji systemów ciepłowniczych, mimo że jego wykorzystanie może ograniczać potrzebę produkcji ciepła z innych źródeł.

5. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach UE

Praktyka innych państw członkowskich wskazuje przy tym, że status energii odzyskiwanej z odpadów może być przedmiotem zarówno regulacji dotyczących jej kwalifikacji, jak i szczególnych zasad jej uwzględniania na potrzeby instrumentów krajowej polityki ciepłowniczej.

W Niemczech ustawa o planowaniu zaopatrzenia w ciepło i dekarbonizacji sieci ciepłowniczych (WPG) przewiduje, że na potrzeby stosowania tej ustawy określone ciepło pochodzące z termicznego przekształcania odpadów, niekwalifikowane jako energia odnawialna, traktowane jest na równi z nieuniknionym ciepłem odpadowym⁴.

We Francji, na potrzeby oceny spełnienia kryteriów efektywnej sieci ciepłowniczej, przyjęto odrębną kategorię „energii z odzysku” (énergies de récupération), do której zaliczono m.in. niebiodegradowalną frakcję odpadów komunalnych i przemysłowych. W przypadku kogeneracji jako energię z odzysku uwzględnia się wyłącznie część ciepła pochodzącą z jednego ze źródeł zaliczonych do tej kategorii⁵.

Rozwiązania przyjęte w Niemczech i Francji nie są tożsame i nie mogą zostać automatycznie przeniesione do polskiego porządku prawnego. Pokazują jednak, że państwa członkowskie przewidują szczególne zasady uwzględniania energii odzyskiwanej z odpadów na potrzeby krajowych regulacji dotyczących transformacji i efektywności systemów ciepłowniczych. Przemawia to za poddaniem analogicznego rozwiązania analizie również w ramach prac nad art. 7b Prawa energetycznego.

6. Wnioski i postulowany kierunek dalszych prac

SPEO pozytywnie ocenia inicjatywę legislacyjną podjętą w Senacie oraz prace prowadzone równolegle przez Ministerstwo Energii, zmierzające do jednoznacznego uregulowania statusu ciepła odzyskiwanego w instalacjach termicznego przekształcania odpadów. Kierunek zmian, zmierzający do umożliwienia pełniejszego wykorzystania tego ciepła w transformacji krajowych systemów ciepłowniczych, należy uznać za uzasadniony i potrzebny.

Jednocześnie SPEO proponuje, aby na dalszym etapie prac uszczegółowić zakres projektowanego przepisu przez ograniczenie szczególnej regulacji do spalarni odpadów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 26 ustawy o odpadach. Pozwoliłoby to powiązać regulację z ustawowym kryterium głównego celu instalacji i zabezpieczyć cel projektu na etapie stosowania prawa.

SPEO postuluje zatem równoległe wprowadzenie dwóch wzajemnie uzupełniających się zmian:

- 1) doprecyzowanie definicji ciepła odpadowego w art. 3 pkt 20i Prawa energetycznego, w sposób zbieżny z kierunkiem wskazanym przez Ministerstwo Energii, poprzez jednoznaczne**

⁴ § 3 ust. 4 WPG <https://www.gesetze-im-internet.de/wpg/BJNR18A0B0023.html>

⁵ Art. R-711-5 Code de l'énergie https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000053222121

objęcie nią ciepła odzyskanego w spalarniach odpadów, z wyłączeniem części kwalifikowanej jako ciepło z odnawialnego źródła energii;

- 2) **uzupełnienie projektowanego art. 7b ust. 4b Prawa energetycznego** o wyraźną zasadę uwzględniania tego ciepła przy ustalaniu udziału ciepła odpadowego na potrzeby oceny spełnienia kryteriów efektywnego systemu ciepłowniczego.

W ocenie SPEO oba rozwiązania pełniłyby odrębne, ale wzajemnie uzupełniające się funkcje: zmiana art. 3 pkt 20i przesądzałaaby kwalifikację ciepła odzyskiwanego w spalarniach odpadów jako ciepła odpadowego, natomiast uzupełnienie art. 7b jednoznacznie określałoby sposób uwzględniania tej kategorii ciepła przy ocenie spełnienia kryteriów efektywnego systemu ciepłowniczego.

SPEO postuluje zatem skoordynowanie dalszych prac prowadzonych w ramach inicjatywy objętej drukiem senackim nr 800 z pracami nad projektem UC121, tak aby projektowane zmiany tworzyły spójny mechanizm regulacyjny, odpowiadający zarówno specyfice instalacji termicznego przekształcania odpadów, jak i potrzebom transformacji krajowych systemów ciepłowniczych.

.....
Podpis

Do wiadomości:

Pan Krzysztof Kwiatkowski, Senator RP, Przewodniczący Komisji Ustawodawczej