

# INFORMACJA

## o wspólnym posiedzeniu

**Komisji Nadzwyczajnej  
do spraw Klimatu**

oraz

**Komisji Samorządu Terytorialnego  
i Administracji Państwowej**

**nr posiedzenia: 11**

**nr posiedzenia: 64**

**data posiedzenia: 4 lutego 2021 r.**

### **Porządek posiedzenia:**

1. „Informacja na temat obowiązków państw członkowskich wynikających z prawa UE w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi” – materiał przygotowany przez eksperta Biura Spraw Międzynarodowych i Unii Europejskiej Kancelarii Senatu dr hab. Magdalenę Słok-Wódkowską.
2. Informacja Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie planowanych działań dotyczących gospodarki odpadami, w tym tych wynikających z prawa Unii Europejskiej.
3. „Dobre przykłady wdrażania europejskich dyrektyw odpadowych dotyczących ograniczania, selektywnej zbiórki oraz narzędzi ekonomicznych w krajach Unii Europejskiej” – wystąpienie Piotra Barczaka z European Environmental Bureau, „Główne problemy gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce” – prezentacja przygotowana przez Pawła Głuszyńskiego z Towarzystwa na rzecz Ziemi.

### **Posiedzeniu przewodniczył:**

przewodniczący Komisji Nadzwyczajnej do spraw Klimatu Stanisław Gawłowski.

### **W posiedzeniu uczestniczyli:**

#### **senatorowie członkowie Komisji Nadzwyczajnej do spraw Klimatu:**

Halina Bieda, Alicja Chybicka, Artur Dunin, Stanisław Gawłowski, Beniamin Godyla, Jolanta Hibner, Danuta Jazłowiecka, Kazimierz Kleina, Magdalena Kochan, Stanisław Lamczyk, Ryszard Majer, Ewa Matecka, Gabriela Morawska-Stanecka, Janusz Pęcherz, Aleksander Pocię, Sławomir Rybicki, Joanna Sekuła, Ryszard Świlski,

#### **senatorowie członkowie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej:**

Ryszard Bober, Wiktor Durlak, Zygmunt Frankiewicz, Janusz Gromek, Marek Komorowski, Krzysztof Kwiatkowski, Andrzej Pająk, Janusz Pęcherz, Wadim Tyszkiewicz,

#### **goście, m.in.:**

Ministerstwo Klimatu i Środowiska:

zastępca dyrektora Departamentu Gospodarki Odpadami Bogusława Brzdąkiewicz ze współpracownikami,

European Environmental Bureau:

Senior Policy Officer for Waste Piotr Barczak,

Towarzystwo na rzecz Ziemi:

ekspert Paweł Głuszyński,

Związek Gmin Wiejskich RP:  
sekretarz generalny Leszek Świątalski,

Unia Miasteczek Polskich:  
prezes zarządu Grzegorz Cichy,

Krajowa Izba Gospodarki Odpadami:  
prezes zarządu Tomasz Uciński,

Unia Metropolii Polskich:  
prezes zarządu MPO w Krakowie Henryk Kultys,

Polska Izba Gospodarki Odpadami:  
przewodniczący rady Michał Dąbrowski,

Rada Przedstawicieli Regionalnych Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych:  
prezes zarządu Piotr Szewczyk,

Związek Pracodawców Przemysłu Opakowań i Produktów w Opakowaniach Eko-Pak:  
prezes zarządu Krzysztof Baczyński ze współpracownicą,

Stowarzyszenie Forum Recyklingu Samochodów:  
prezes zarządu Adam Małyszko,

Związek Pracodawców Gospodarki Odpadami:  
przewodniczący Rady Programowej Karol Wójcik,

Interseroh Organizacja Odzysku Opakowań SA:  
wiceprezes zarządu Paweł Lesiak,

Polska Federacja Producentów Żywności:  
dyrektor generalny Andrzej Gantner ze współpracownicą,

Federacja Przedsiębiorców Polskich:  
dyrektor ds. dialogu Sylwia Szczepańska ze współpracownikami,

Związek Importerów i Producentów Sprzętu Elektrycznego i Elektronicznego „Cyfrowa Polska”:  
dyrektor programowy Dominik Dobek,

Fundacja WWF Polska:  
starsza specjalistka ds. polityki środowiskowej Ewa Chodkiewicz,

Konfederacja „Lewiatan”:  
ekspert ds. energetyki i ochrony środowiska Katarzyna Balcerowicz,

przedstawiciele Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, Związku Miast Polskich, Urzędu Miejskiego w Bytomiu, Stowarzyszenia „Polski Recykling”, Stowarzyszenia Producentów Energii z Odpadów, Norwegian Energy Partners,

Sejm RP:  
poseł Gabriela Lenartowicz,

Kancelaria Senatu:  
ekspert Biura Spraw Międzynarodowych i Unii Europejskiej Magdalena Słok-Wódkowska.

## Ad 1.

Informację na temat obowiązków państw członkowskich wynikających z prawa UE w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi przedstawiła ekspert Biura Spraw Międzynarodowych i Unii Europejskiej w Kancelarii Senatu dr hab. Magdalena Słok-Wódkowska.

Zaznaczyła, że polskie prawo dotyczące gospodarki odpadami ma swoje źródło w regulacjach unijnych, są to w większości dyrektywy. Ekspert Kancelarii Senatu scharakteryzowała trzy z nich: dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów, dyrektywę 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych oraz dyrektywę Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów. Wszystkie one zostały gruntownie zmienione poprzez wprowadzenie 30 maja 2018 r. modyfikujących je dyrektyw. Wprowadzone zmiany polegają m.in. na zmianie definicji odpadów komunalnych, modyfikacji sposobu ich liczenia oraz minimalnego procentowego udziału odpadów, które muszą być przygotowane do ponownego użycia i recyklingu. Termin implementacji wszystkich trzech dyrektyw w ich nowym brzmieniu upłynął 5 lipca 2020 r. Do tego czasu państwa unijne były zobowiązane do przyjęcia przepisów ustawowych i wykonawczych mających zapewnić wykonanie dyrektyw. Jak podkreśliła dr hab. Magdalena Słok-Wódkowska, dyrektywy w obszarze ochrony środowiska są szczególne, ponieważ zakładają nie tylko formalną realizację założonych celów, poprzez modyfikację przepisów, ale ich faktyczną realizację; w tym przypadku są to bardzo konkretne cele w zakresie recyklingu i przygotowania do ponownego użycia. Przepisy zawarte w dyrektywach nie zostały nawet formalnie wdrożone do polskiego systemu prawnego, więc 8 października 2020 r. Komisja Europejska wszczęła przeciwko Polsce dwa równoległe formalne postępowania w trybie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczące braku implementacji zmienionych dyrektyw, tzw. odpadowej i opakowaniowej. Obecnie trwa pierwszy etap administracyjnej części procedury, czyli „zarzuty formalne”. Jeżeli dyrektywa nie zostanie wdrożona, to należy się spodziewać, że Komisja podejmie decyzję o przejściu do kolejnego etapu postępowania administracyjnego, czyli uzasadnionej opinii, a następnie może rozpocząć się etap sądowy, czyli skierowanie skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE. Procedura wszczęta przez Komisję została oznaczona jako „brak notyfikacji środków wykonawczych”. Tego typu postępowania już na pierwszym etapie postępowania przed TSUE mogą prowadzić do żądania przez Komisję Europejską, i ewentualnego zasądzenia przez Trybunał Sprawiedliwości, kary pieniężnej na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE. Dr hab. Magdalena Słok-Wódkowska zwróciła uwagę na to, że Polska powinna formalnie osiągnąć cele zawarte w dyrektywie i nie powinna robić niczego, co mogłoby zagrozić wykonaniu dyrektywy w przyszłości, bo chociaż spełnienie części obowiązków wynikających z dyrektyw jest odsunięte w czasie, to zgodnie z określoną w art. 4 ust 3 TFUE zasadą lojalnej współpracy państwo członkowskie powinno wykorzystać ten czas na przygotowanie do osiągnięcia założonych celów, a następnie ich faktyczną realizację. Brak faktycznego wykonania celów z dyrektyw środowiskowych również może być przedmiotem osobnego postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości. Dr hab. Magdalena Słok-Wódkowska na zakończenie swojego wystąpienia stwierdziła, że Polska znajduje się na bardzo wczesnym etapie przygotowywania ustawy wdrażającej w formalny sposób wymienione dyrektywy, projekt przygotowywany przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska znajduje się obecnie na etapie konsultacji międzyresortowych, a rząd, powołując się na dane z 2018 r., twierdzi, że cele faktyczne zawarte w dyrektywach zostały już przez Polskę osiągnięte.

## Ad 2.

Informację Ministerstwa Klimatu i Środowiska w sprawie planowanych działań dotyczących gospodarki odpadami, w tym tych wynikających z prawa Unii Europejskiej, przedstawiła zastępca dyrektora Departamentu Gospodarki Odpadami w Ministerstwie Klimatu i Środowiska Bogusława Brzdąkiewicz.

Wicedyrektor Bogusława Brzdąkiewicz podziękowała dr hab. Magdalenie Słok-Wódkowskiej za przedstawienie informacji na temat specyfiki działania oraz celów stawianych w wymienionych dyrektywach Unii Europejskiej co do recyklingu odpadów komunalnych oraz użytkowych, przede wszystkim zaś opakowaniowych. Jak stwierdziła Bogusława Brzdąkiewicz, Komisja Europejska zadała Polsce pytania o transpozycję pakietu odpadowego i odpowiedź na nie została udzielona. Bogusława Brzdąkiewicz omówiła zmiany zawarte w dwóch ustawach wchodzących w skład programu „Czystość Plus”. Pierwsza z ustaw została już uchwalona (ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw), projekt drugiej z nich znajduje się na etapie konsultacji publicznych. Transpozycja przepisów została już częściowo dokonana. Nowy projekt ustawy transponujący jeden do jednego dyrektywę przeszedł konsultacje publiczne, obecnie znajduje się w konsultacjach międzyresortowych, odbyły się również dwie konferencje uzgodnieniowe. Bogusława Brzdąkiewicz przedstawiła plan gospodarki odpadami 2022 opracowywany obecnie w Ministerstwie Klimatu i Środowiska. Zwróciła uwagę, że najważniejszym jego zadaniem jest określenie potrzeb inwestycyjnych dotyczących gospodarki odpadami, w szczególności ich przygotowanie do ponownego użycia i recyklingu, co jest niezbędnym warunkiem otrzymania pomocy finansowej w ramach perspektywy finansowej UE na lata 2021–2027. Plan zawiera program zapobiegania powstawaniu odpadów, w tym odpadów spożywczych, jest to dokument Rady Ministrów i będzie przekazany do konsultacji publicznych. W Ministerstwie Klimatu i Środowiska trwają również prace nad dostosowaniem przepisów odnoszących się do rozszerzonej odpowiedzialności producenta – systemem ROP. Nowe przepisy będą nakładały na wprowadzających produkty w opakowaniach obowiązek finansowania zbierania, transportu i przetwarzania odpadów z nich powstałych na poziomie wymaganym co najmniej do osiągnięcia celów w zakresie recyklingu. W listopadzie 2020 r. w Ministerstwie Klimatu i Środowiska został powołany składający się z ekspertów zespół doradczy do spraw systemowych rozwiązań w zakresie gospodarki odpadami.

Nad informacją przeprowadzono dyskusję. W dyskusji zabrali głos senatorowie, poseł Gabriela Lenartowicz oraz przedstawiciele Związku Miast Polskich, Interseroh Organizacji Odzysku Opakowań SA, Krajowej Izby Gospodarki Odpadami, Związku Gmin Wiejskich, Stowarzyszenia Forum Recyklingu Samochodów, Towarzystwa na rzecz Ziemi, Rady Przedstawicieli Regionalnych Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych, Unii Metropolii Polskich, Związku Pracodawców Przemysłu Opakowań i Produktów w Opakowaniach Eko-Pak, Federacji Przedsiębiorców Polskich, Polskiej Izby Gospodarki Odpadami.

Poruszono m.in. takie tematy jak harmonogram prac nad jeszcze nieuchwaloną ustawą wchodzącą w skład programu „Czystość Plus”, poziom odzysku i recyklingu dla przedsiębiorców na rok 2021, niestabilność prawa dotyczącego odpadów, postulat przygotowania nowej ustawy kompleksowo regulującej utrzymanie porządku i czystości w gminach, dobre praktyki dotyczące recyklingu odpadów w innych krajach Unii Europejskiej uznawanych przez MKiŚ za wzór dla Polski w tej dziedzinie, celowość dalszej pracy nad rozporządzeniem ministra klimatu i środowiska w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, prace i skład zespołu doradczego do spraw systemowych rozwiązań w zakresie gospodarki odpadami, możliwie jak najszybsze wprowadzenie systemu ROP, mechanizm działania ROP, zasada kosztu netto, odpowiedzialność producentów za zagospodarowanie odpadów zgodnie z przepisami dyrektyw UE, NFOŚiGW jako jednostka, która może skoordynować zarządzanie ROP, postulat, aby za poziom odzysku odpowiadał przemysł, który miałby być zobowiązany do użytkowania

opakowań z recyklingu, system kaucyjny, wykorzystanie energii z odpadów, dofinansowanie odpadów przeznaczonych do przetworzenia, wzrost opłat za zagospodarowanie odpadów, liczba obywateli niewnoszących opłat za wywóz odpadów oraz wysokość strat państwa z tego powodu, udostępnienie gminom baz danych osobowych mieszkańców w celu uszczelnienia systemu poboru opłat za odbiór odpadów, indywidualne rozliczanie mieszkańców z odpadów w budynkach wielolokalowych, propozycja stworzenia w gminach wiejskich gniazd do selektywnej zbiórki odpadów, fakultatywne odstąpienie od podstawowego systemu zbiórki odpadów, wysokość stawek opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z nieruchomości niezamieszkałych, stawki za odbiór odpadów z domów letniskowych, doprecyzowanie zasad odbioru bioodpadów, zasadność magazynowania odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych, paliwa alternatywnego oraz produktów przeznaczonych bezpośrednio do produkcji takiego paliwa z wyjątkiem magazynowania ich u wytwórcy albo przy instalacji do ich przerobu oraz wydłużenie dopuszczalnego czasu ich magazynowania, analizy stanowiące podstawę do oszacowania luki inwestycyjnej, wolumenu odpadów, w tym bioodpadów, w Krajowym planie gospodarki odpadami 2022, ilość odpadów medycznych i paramedycznych i ich zagospodarowanie, instalacja spalarniowa do unieszkodliwiania tego typu oraz innych odpadów niebezpiecznych, np. pochodzących z tzw. bomb biologicznych, nieudostępnianie przez GIOŚ informacji o lokalizacji bomb biologicznych jako informacji publicznej, problemy z zagospodarowaniem niektórych frakcji, brak zakładów do recyklingu tworzyw sztucznych oraz spalarni do zagospodarowania tej frakcji, co skutkuje brakiem możliwości przetwarzania frakcji odpadowej z tworzyw sztucznych, spalanie odpadów jako potencjalne zagrożenie dla realizacji poziomu recyklingu założonego w dyrektywach unijnych, wątpliwości dotyczące prawdziwości danych wprowadzanych do Rejestru podmiotów wprowadzających produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami (BDO), problemy z trafianiem zużytych samochodów do szarej strefy, a nie do stacji demontażu, porzucanie szkodliwych elementów zużytych samochodów w niedozwolonych miejscach, odbiór zalegających u przedsiębiorców odpadów, apel o zwołanie posiedzenia komisji na temat odpadów użytkowych, zablokowanie wjazdu odpadów na terytorium Chin i związane z tym problemy dla Polski i innych krajów europejskich.

### **Ad 3.**

Piotr Barczak z European Environmental Bureau przedstawił prezentację „Dobre przykłady wdrażania europejskich dyrektyw odpadowych dotyczących ograniczania, selektywnej zbiórki oraz narzędzi ekonomicznych w krajach Unii Europejskiej”.

Piotr Barczak swoje wystąpienie rozpoczął od podkreślenia znaczenia gospodarki w obiegu zamkniętym, będącej, obok zmian źródeł energii, drugim podstawowym elementem mającym umożliwić osiągnięcie do 2050 r neutralności klimatycznej. Jak zauważył, recykling i kompostowanie pozwala ograniczyć emisję, ale najważniejsze jest ograniczenie produkcji odpadów. Omówił harmonogram przejścia Unii Europejskiej na gospodarkę obiegu zamkniętego. Następnie podał przykłady zapobiegania powstawaniu odpadów na poziomie krajów, regionów i miast, m.in. obniżenie ilości opakowań, ponowne wykorzystywanie produktów i systemy promujące działania związane z naprawą i ponownym użyciem. Przedstawił instrumenty ekonomiczne mające służyć zwiększeniu opłacalności ponownego wykorzystywania i recyklingu zgodnie z załącznikiem IVa do dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, takie jak: progresywny podatek od składowania i spalania odpadów, system „płać za tyle, ile wytwarzasz”, system kaucyjny, właściwe planowanie inwestycji w infrastrukturę gospodarowania odpadami, w tym z funduszy unijnych, zrównoważone i zielone zamówienia publiczne, zastosowanie narzędzi podatkowych lub innych środków w celu promocji produktów i materiałów przygotowanych do ponownego użycia lub pochodzących z recyklingu, kompostowanie zarówno przydomowe, jak i osiedlowe. Piotr Barczak zwrócił szczególną uwagę na kluczową rolę selektywnej zbiórki odpadów organicznych (ilościową,

operacyjną i jakościową) oraz konieczność utrzymania zbiórki 5 frakcji, podał również przykłady gmin, które osiągnęły sukces w selektywnej zbiórce odpadów i zbiórce od drzwi do drzwi, co obniża koszty gospodarowania odpadami. Przybliżył program gmin „zero odpadów” w Europie i wyraził żal, że żadna z polskich gmin nie bierze udziału w tym przedsięwzięciu. Jak zauważył, Komisja Europejska ma zamiar wprowadzać zmiany w innych dyrektywach dotyczących np. pojazdów, opakowań, tworzyw sztucznych, tekstyliów, żywności, elektroniki i budownictwa, mające na celu m.in. wprowadzenie trwalszych produktów. Piotr Barczak wyraził przekonanie, że poziom wytwarzania odpadów w zarówno w Unii Europejskiej, jak i w Polsce z pewnością spadnie. Zostały również stworzone dodatkowe narzędzia prawne i ekonomiczne mające na celu ograniczenie spalania. Spalarnie nie będą uznawane za zielone inwestycje. Parlament Europejski zaś stawia nowy ważny cel – redukcji zużycia zasobów ogólnych, co ma pomóc w walce z kryzysem klimatycznym.

Paweł Głuszyński z Towarzystwa na rzecz Ziemi przedstawił prezentację „Główne problemy gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce”. Zwrócił uwagę, że w nowym systemie baz danych o odpadach nie ma możliwości generowania raportu, dlatego był zmuszony posługiwać się danymi z 2018 r. Zgodził się ze swoimi przedmówcami, że w Polsce problemem jest duża ilość odpadów zmieszanych. Rok 2019 był pierwszym rokiem, w którym w większość gmin i dużych miast wprowadziła pięciopojemnikowy system zbiórki odpadów, co poprawiło jakość zbiórki frakcji surowcowej. Piotr Głuszyński zdecydowanie nie zgodził się z głosami sprzeciwu wobec indywidualnej zbiórki i kontroli mieszkańców, ponieważ jego zdaniem bez niej nie da się osiągnąć wysokiego poziomu recyklingu, poza tym to gmina ma prawo decydować, jaki system kontroli mieszkańców wybierze. Problemem przy analizie danych dotyczących odpadów jest fakt, iż niemal 65% odpadów w sprawozdaniach samorządów znajdują się w grupie R12, co oznacza, że finalnie nie wiadomo, co się z tymi odpadami stało. Na przykładzie Krakowa Paweł Głuszyński omówił problemy stojące na drodze do osiągnięcia przewidzianych poziomów recyklingu. Spalarnia w Krakowie nie może spalić więcej odpadów, bo nie zrealizuje poziomów unijnych, trzeba będzie do niej odpady sprowadzać wbrew umowie społecznej, zgodnie z którą miały być w niej spalane tylko odpady własne. Kraków nie ma również kompostowni o odpowiedniej pojemności, aby zrealizować poziomy unijne, obecnie odpady są wywożone z miasta. Paweł Głuszyński zwrócił również uwagę na problemy z działaniem baz danych o odpadach, takie jak błędy przy wpisywaniu liczb, brak krzyżowej weryfikacji sprawozdań powiązanych podmiotów. Podkreślił bardzo poważne, dyskredytujące błędy zawarte w pierwszej z zamówionych przez MKiŚ analiz, zleconej Instytutowi Ochrony Środowiska, opublikowanej już analizie kosztów gospodarki odpadami komunalnymi oraz ocenie potrzeb inwestycyjnych (luki inwestycyjnej) w kraju w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania odpadami. Postulował, aby zespół doradczy działający przy ministrze klimatu i środowiska mógł uczestniczyć w pracach nad opracowywaniem kolejnych analiz w celu przeciwdziałania podobnym uchybieniom. Stwierdził, że Ministerstwo Klimatu i Środowiska orientuje się, ilu obywateli nie uiszcza opłat za zbiórkę odpadów – jest to około 10 milionów. Paweł Głuszyński zwrócił uwagę także na inne problemy związane z gospodarką odpadami. Błędem jest to, że na gminach nie ciąży obowiązek przygotowywania planu gospodarki odpadami, którego nie zastępują analizy roczne. Brak instalacji do przetwarzania bioodpadów (brakuje blisko 3 milionów ton wydajności instalacji). Problemem jest duże zainteresowanie spalarniami i przekonanie, że Komisja Europejska będzie chciała ich budowę finansować. Przyczyną wzrostu kosztów opłat ponoszonych przez mieszkańców za odpady było m.in. wprowadzenie 1 stycznia 2016 r. zakazu składowania odpadów palnych. Paweł Głuszyński wskazał również warunki prawidłowego działania systemu ROP: wyliczenie i pokazanie realnych kosztów, rzetelna analiza rynku opakowań i kosztu ich przetwarzania, dofinansowanie samorządu w przypadku, jeżeli zbierze i przekaże odpady. Paweł Głuszyński przedstawił również postulaty: ROP musi zawierać ekomodulację, wprowadzenie obowiązkowej i zwiększanej cyklicznie kwoty opakowań zwrotnych, obowiązkowy system kaucyjny, zniesienie zakazu składowania odpadów palnych, uruchomienie programu wsparcia finansowego na rzecz budowy kompostowni

i biogazowni odpadów kuchennych, wprowadzenie indywidualnego rozliczenia mieszkańców z rzeczywistej ilości odpadów.

Nad informacją przeprowadzono dyskusję. W dyskusji zabrali głos senatorowie oraz Piotr Barczak z European Environmental Bureau i zastępca dyrektora Departamentu Gospodarki Odpadami Bogusława Brzdąkiewicz. Poruszono takie tematy jak finansowanie projektów zakładających budowę spalarni z funduszy europejskich i polskich, wyznaczanie sobie jako kraj celów prowadzących do redukcji produkcji odpadów.

Opracowano w BPS