

Wrocław, 24 stycznia 2024 roku

Sz. P.

**Marek Woźniak, Marszałek Województwa
Wielkopolskiego**

**Cezary Przybylski, Marszałek Województwa
Dolnośląskiego**

Jakub Chelstowski, Marszałek Województwa Śląskiego

**Olgierd Geblewicz, Marszałek Województwa
Zachodniopomorskiego**

**Witold Kozłowski, Marszałek Województwa
Małopolskiego**

Grzegorz Schreiber, Marszałek Województwa Łódzkiego

Andrzej Buła, Marszałek Województwa Opolskiego

Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego

Mieczysław Struk, Marszałek Województwa Pomorskiego

**Gustaw Marek Brzezin, Marszałek Województwa
Warmińsko-Mazurskiego**

**Władysław Ortyl, Marszałek Województwa
Podkarpackiego**

Elżbieta Polak, Marszałek Województwa Lubuskiego

Artur Kosicki, Marszałek Województwa Podlaskiego

**Piotr Całbecki, Marszałek Województwa Kujawsko-
Pomorskiego**

**Andrzej Bętkowski, Marszałek Województwa
Świętokrzyskiego**

Jarosław Stawiarski, Marszałek Województwa Lubelskiego

Szanowna Pani Marszałek/ Szanowny Panie Marszałku,

Polska zobowiązana jest do osiągnięcia określonych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, które największą dynamikę wzrostu – o 20% osiągają na przestrzeni lat 2022-2024. Już w tym roku gminy zmuszone są osiągnąć zawrotny poziom 45%, a jak wiadomo cel (póki co) ostateczny jest jeszcze bardziej ambitny – 65% wagowo w 2035 roku i latach następnych.

Rzeczywistość pokazuje, że osiągnięcie poziomu przygotowania do ponownego użycia i poziomu recyklingu wynoszącego 25% wagowo za rok 2022 było zadaniem niemożliwym do realizacji przez większość polskich gmin. Można domniemywać, że za rok 2023 jeszcze więcej gmin nie zrealizuje obowiązku recyklingu i przygotowania do ponownego użycia, który wynosił już 35%, co oznacza, że i kolejne lata nie mogą napawać w tej kwestii optymizmem. Powstaje pytanie gdzie tkwi źródło tego problemu? Świadomość ekologiczna mieszkańców gmin rośnie, więc selekcja odpadów „u źródła” powinna być przynajmniej na zadowalającym poziomie. Gminy aktywnie świadomość tę podnoszą, dbając o czytelne i zrozumiałe regulaminy utrzymania czystości i porządku na swoich terytoriach, a także prowadząc różne działania edukacyjne. Przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne z kolei wykorzystują wszystkie dostępne środki organizacyjne i technologiczne, aby zagwarantować wysoki poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu. Mieszkańcy i gminy w swych działaniach kierują się przede wszystkim przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a

odbierający odpady komunalne będący często również pierwszymi ich przetwórcami zmuszeni są do podnoszenia potencjału technologicznego swoich instalacji, chociażby spełniając wymogi rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych i rozporządzenia zmieniającego, czy też Decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2018/1147 z dnia 10 sierpnia 2018 r. ustanawiającej konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do przetwarzania odpadów. Skoro wszyscy uczestnicy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi działają w poszanowaniu obowiązujących przepisów, to czy już sam ten fakt nie powinien gwarantować, że rzeczony poziom każdego roku będą przez każdą gminę bez wyjątku osiągnane? Tak być powinno, ale skoro rzeczywistość tę utopijną wizję bardzo twardo weryfikuje, należy szukać przyczyn takiego stanu..

Wydaje się, że **problem tkwi, między innymi, w niepozbowionych sprzeczności przepisach rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 3 sierpnia 2021 roku w sprawie sposobu obliczenia poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych**, a częściowo jeśli nie w samych przepisach, to w ich trudnej interpretacji, co przekłada się przede wszystkim na przygotowanie sprawozdań komunalnych już od najwcześniejszego chronologicznie sprawozdania przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne.

Przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne zarówno na podstawie umów z gminami jak i z właścicielami nieruchomości – również ci będący członkami Związku Producentów Paliw z Odpadów i Biomasy – wskazują, że problemy ze stosowaniem przepisów ww. rozporządzenia skutkują problemami ze sporządzaniem sprawozdań komunalnych do gmin, które wykazują różne podejścia do kwestii sposobu przedstawienia danych w tychże sprawozdaniach i wyliczenia poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu na ich podstawie.

Jesteśmy przekonani, że skutecznym rozwiązaniem obydwu problemów – niejednolitej praktyki przedstawiania danych w sprawozdawczości komunalnej oraz wykazywaniu w przeważającej większości przypadków nieosiągnięcia poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu – byłoby podjęcie przez marszałków województw wspólnych działań mających na celu opracowanie jednolitych zasad wypełniania sprawozdań i wyliczenia ww. poziomów już na etapie sprawozdawczości podmiotów odbierających odpady. Reprezentując grupę podmiotów odbierających czy też przetwarzających odpady komunalne, **wyrażamy gotowość współpracy** przy opracowywaniu ujednoczonych procedur sprawozdawczych.

Poniżej chcielibyśmy przedstawić najczęściej występujące różnice w podejściach do obliczania poziomów, a tym samym wskażemy aspekty, które wymagają podjęcia najpilniejszych działań.

Jedną z bardziej problematycznych kwestii jest **wykładania przepisu § 7 ust. 2** rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 3 sierpnia 2021 roku w sprawie sposobu obliczenia poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, który stanowi, że: „*W masie odpadów komunalnych poddanych recyklingowi nie uwzględnia się odpadów, które utraciły status odpadów, i zostały użyte jako paliwa lub inne środki wytwarzania energii, termicznie przekształcone, użyte do wypełniania wyrobisk lub składowane*”. Przepis ten uznać należy za trudny w interpretacji, gdyż, aby go zastosować, należy posłużyć się zabiegiem wykładni a contrario oraz rozstrzygnąć czy wymienione w nim dwa warunki należy rozpatrywać łącznie czy też uznać, że może być spełniony jeden z nich tj. brak utraty statusu odpadu – aby zaistniała możliwość uwzględnienia danych odpadów w masie odpadów komunalnych poddanych recyklingowi. Wydaje się, że właściwą interpretacją jest ta

pierwsza, tzn. że aby do masy odpadów komunalnych poddanych recyklingowi wliczyć odpady o kodach 16 01 03, 19 12 04, 19 12 10 i 19 12 12 przekazane do cementowni (krajowych i zagranicznych), które to odpady nie mogą utracić statusu odpadu, a następnie (już jako produkty) nie mogą zostać „użyte jako paliwa lub inne środki wytwarzania energii, termicznie przekształcone, użyte do wypełniania wyrobisk lub składowane”. Skoro odpady tworzyw sztucznych, gumy i paliwa alternatywnego zachowują przymiot odpadów to należy rozważyć czym jest proces, któremu odpady te są poddawane w cementowniach. Należy stwierdzić, że odpady o kodach 16 01 03, 19 12 04, 19 12 10 i 19 12 12 przekazane do cementowni w kierunku wytwarzania z nich produktu, należy uznać za użyte jako paliwa lub inne środki wytwarzania energii, nie zaś za termicznie przekształcone, gdyż zgodnie z załącznikiem nr 2 do ustawy o odpadach termiczne przekształcanie stanowi proces unieszkodliwiania D10 lub D11 w zależności, czy odbywa się ono na lądzie czy na morzu. Unieszkodliwianie jest procesem najmniej pożądanym zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami, w związku z czym pod wątpliwość należy podać zrównywanie termicznego przekształcania z innymi procesami odzysku poprzez wymienianie ich w rozporządzeniu dotyczącym nota bene przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. A może należałoby powiedzieć inaczej – czy zasadnym jest degradacja innych metod odzysku, a więc użytecznych, wpisujących się w ideę gospodarki obiegu zamkniętego i zrównywanie ich z procesem unieszkodliwiania odpadów?

Wracając jednak do kwalifikacji użycia odpadów tworzyw sztucznych, gumy i paliwa alternatywnego w cementowniach krajowych i zagranicznych, należy wskazać, że proces, któremu są tam poddawane, należy uznać za proces R1 – Wykorzystanie głównie jako paliwa lub innego środka wytwarzania energii. W tym przypadku proces R1 zaś powinien być kwalifikowany jako recykling, gdyż zgodnie z definicją ustawową (art. 3 ust. 1 pkt 23 ustawy o odpadach) stanowi on: odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach; obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego (recykling organiczny), ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do prac ziemnych.

Wydaje się, że dyskusję dotyczącą możliwości uznania procesu R1 (realizowanego w cementowniach) za recykling w miejsce uznania, że proces ten stanowi odzysk, należy wzbogacić poglądem, że proces odzysku R1 nie jest tożsamy z odzyskiem energii, który następuje - co najwyżej i to w rozumieniu innym niż ustawowe - po wykorzystaniu odpadów 16 01 03, 19 12 04, 19 12 10 i 19 12 12 jako paliwa. W ten sposób odzysk tychże odpadów w procesie R1 powinien być w myśl cytowanej powyżej definicji recyklingu traktowany właśnie jako recykling. Potwierdza to również definicja odzysku energii (art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o odpadach), który ustawodawca łączy z termicznym przekształcaniem odpadów, zatem traktuje go jako efekt przeprowadzonego procesu unieszkodliwiania.

Należy tutaj także wskazać, że odpady oznaczone kodami 19 12 10 i 19 12 12 nie są to odpady zdatne (odpady takie są mieszaniną odpadów uznanych za balastowe) do poddania dalszym procesom recyklingu R3 lub R5, a rozwiązanie takie nie będzie stało w sprzeczności z dążeniem do zwiększania udziału selektywnej zbiórki. Spalanie takich odpadów w cementowniach powoduje ponadto, że wszystkie substancje, które powstają w wyniku spalania paliw alternatywnych są wbudowywane w struktury klinkieru (stanowią około 4% klinkieru cementowego), stąd też można wyraźnie wskazać, że część spalanych odpadów jest przetwarzana na produkt.

Poniżej przedstawiamy kilka przykładów, jak kwestia wliczenia odpadów paliwa alternatywnego przekazanych do cementowni wpłynęłaby na osiągnięcie poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu:

Lp.	Członek ZPPOB	Poziom za 2022 rok bez odpadów 19 12 10	Poziom za 2022 z uwzględnieniem odpadów 19 12 10
1.	ZGiUK Sp. z o. o. w Lubaniu	30%	42,4%
2.	Novago Sp. z o. o.	29,4%	36,6%
3.	KOM-EKO S.A.	26%	40,1%
4.	Elwoz Eco Sp. z o. o.	17%	24%

Powyższe przykłady jasno wskazują, że zaliczenie do masy odpadów komunalnych poddanych recyklingowi odpadów paliwa alternatywnego przekazywanego do cementowni znacząco wpływa na zwiększenie osiąganego poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu.

Poziom ten byłby jeszcze wyższy, gdyby dyskusji i wypracowaniu wspólnego podejścia do sprawozdawczości komunalnej i udziału w niej kwestii związanych ze stosowaniem rozporządzenia w sprawie sposobu obliczenia poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, poddać jeszcze chociażby następujące kwestie:

- wpływ rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych i rozporządzenia zmieniającego na ograniczanie możliwości recyklingu odpadów w procesach R3 i R5 – zwłaszcza w zakresie zastosowania odpadów do podbudowy dróg, odpadów budowlanych, odpadów, które utraciły status odpadów;
- brak możliwości zaliczenia do poziomu odpadów 19 05 03 i 19 12 09 wytworzonych w instalacjach MBP i wykorzystywanych do rekultywacji składowisk, co w istocie oznacza niesprawiedliwe zrównanie użytecznych procesów odzysku i recyklingu z procesami unieszkodliwiania odpadów;
- ujednoczenie możliwości wliczenia do poziomów masy odpadów zagospodarowanych w ramach, odzysku poza instalacjami i urządzeniami, gdzie po utracie statusu odpadów (w procesie R12) powstaje produkt z odpadów o kodach 19 05 03 i 19 12 09 pochodzących ze strumienia odpadów komunalnych;
- kwestia wliczania do poziomów odpadów 19 05 03 poddanych procesowi R10;
- kwestia wliczania do poziomów odpadów zagospodarowanych w spalarniach odpadów;
- kwestia wliczania do poziomów biomasy zawartej w odpadach paliwa alternatywnego (z powodzeniem zastępującej biomasę leśną i rolniczą) do poziomu R;
- zaprzeczenie możliwości uznania wielu procesów odzysku za procesy recyklingu, którymi w praktyce są.

Nie bez znaczenia jest tutaj także fakt, że w zakresie recyklingu odpadów wykazano w KPGO ogromne braki wydajności instalacji do przetwarzania odpadów selektywnie zbieranych.

Powyższe problemy branży dowodzą, że na ograniczone możliwości osiągnięcia poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu wpływ **mają w dużej mierze niekonsekwentne przepisy prawa, które prowadzą do absurdalnych wręcz przypadków faworyzowania jednych**

sposobów odzysku (a w istocie recyklingu) względem innych, podczas gdy nie jest to zabieg znany w hierarchii odpadów, a w konsekwencji w żaden sposób usprawiedliwiony.

Uważamy, że **marszałkowie województw mogą i mają potencjał do zagwarantowania warunków do osiągnięcia przez poszczególne gminy, a w konsekwencji i przez Polskę, wymaganych przez prawo unijne poziomów, poprzez stworzenie forum dyskusji i dialogu samorządu i branży odpadowej, a w konsekwencji wypracowanie wspólnych dobrych praktyk sprawozdawczych.**

Od wielu lat przedstawiciele branży odpadowej obserwują wdrażanie regulacji prawnych bez właściwego, a wręcz niezbędnego dialogu z organizacjami reprezentującymi sektor, co skutkuje m.in. nakładaniem nadmiernych i nieuzasadnionych obowiązków na legalnie funkcjonujące przedsiębiorstwa. Dlatego uważamy, iż przywrócenie partnerskiego dialogu z organizacjami reprezentującymi sektor gospodarki odpadami winno być pierwszym krokiem na drodze do usunięcia barier rozwojowych oraz poprawy warunków funkcjonowania branży.

Jesteśmy otwarci na uczestnictwo w tych działaniach i mamy nadzieję, że powyższe postulaty i pomysły spotkają się z pozytywnym odbiorem marszałków województw, gdyż na braku możliwości wliczania do poziomów odpadów zagospodarowywanych w sposobach spójnych z hierarchią postępowania z odpadami i zasadami gospodarki obiegu zamkniętego, tracimy wszyscy – mieszkańcy, przedsiębiorcy, gminy, a najbardziej nasze dobro wspólne – Polska.

Z poważaniem

Katarzyna Wolny – Tomczyk
Prezes Zarządu Związku
Producentów Paliw z Odpadów i
Biomasy

Zbigniew Chlipała
Członek Zarządu Związku
Producentów Paliw z Odpadów i
Biomasy

Marcin Joppek
Członek Zarządu Związku
Producentów Paliw z Odpadów i
Biomasy

ZPPOB