

Komisja proponuje ETS dla spalarni od 2031 r. Koszt może podnieść opłaty bramowe nawet o 66 proc.

20.7.2026 - | Polska Izba Gospodarki Odpadami

Komisja Europejska zaproponowała objęcie spalarni i współspalarni odpadów innych niż niebezpieczne systemem EU ETS od 1 stycznia 2031 r. Obowiązek zakupu i umarzania uprawnień miałby być wprowadzany stopniowo, a w pełnym zakresie zacząć obowiązywać od 2034 r. Według oceny skutków przygotowanej przez Komisję koszt emisji może zwiększyć opłatę za przyjęcie tony odpadów do spalarni o 38,5-66 euro. Ostateczny kształt przepisów zależy jednak od negocjacji w Parlamencie Europejskim i Radzie UE.

Komisja Europejska opublikowała 17 lipca 2026 r. projekt kolejnej reformy unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji. Jednym z najważniejszych elementów propozycji COM(2026) 616 jest rozszerzenie EU ETS na spalanie i współspalanie odpadów innych niż niebezpieczne.

Do systemu miałyby zostać włączone instalacje o wydajności przekraczającej 3 tony odpadów na godzinę. Oznacza to objęcie regulacją praktycznie wszystkich większych instalacji termicznego przekształcania odpadów komunalnych, a także części współspalarni. Wyłączone mają pozostać spalarnie odpadów niebezpiecznych oraz instalacje prowadzące recykling chemiczny, o ile wytwarzane produkty nie są następnie spalane.

Pełne obciążenie dopiero od 2034 r.

Komisja nie proponuje natychmiastowego objęcia instalacji pełnym obowiązkiem zakupu uprawnień. System miałby być wprowadzany przez cztery lata:

- w 2031 r. instalacje rozliczałyby 25 proc. zweryfikowanych emisji;
- w 2032 r. – 50 proc.;
- w 2033 r. – 75 proc.;
- od 2034 r. – 100 proc.

Okres przejściowy ma umożliwić przygotowanie szczegółowych metod monitorowania udziału emisji kopalnych i biogenicznych, zmianę umów pomiędzy samorządami a operatorami instalacji oraz zaplanowanie inwestycji ograniczających emisje.

Jest to późniejszy termin niż rozważany podczas poprzedniej reformy dyrektywy ETS. Obowiązujące przepisy przewidywały ocenę możliwości włączenia spalarni odpadów komunalnych do systemu nawet od 2028 r.

Od 2024 r. spalarnie odpadów komunalnych o nominalnej mocy cieplnej przekraczającej 20 MW są już objęte obowiązkiem monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji. Nie muszą jednak obecnie kupować ani umarzać uprawnień. (Climate Action)

Komisja wylicza: od 38,5 do 66 euro za tonę odpadów

Najbardziej odczuwalnym skutkiem reformy może być wzrost kosztów zagospodarowania odpadów.

W swojej ocenie skutków Komisja przyjęła orientacyjną cenę uprawnień wynoszącą 110 euro za tonę CO₂. Założyła również, że spalanie jednej tony odpadów powoduje emisję od 0,7 do 1,2 tony CO₂, z czego około połowa pochodzi z węgla kopalnego, przede wszystkim zawartego w tworzywach sztucznych.

Przy takich założeniach koszt ETS wyniosłby od **38,5 do 66 euro na tonę spalanych odpadów**. Jeżeli zostałyby w całości przeniesiony na dostawców odpadów, oznaczałby wzrost przyjętej przez Komisję modelowej opłaty bramowej wynoszącej 100 euro za tonę aż o **38,5-66 proc.**

Nie jest to prognoza konkretnych cen dla polskich instalacji. Rzeczywisty koszt będzie zależał m.in. od:

- ceny uprawnień EUA;
- udziału tworzyw sztucznych i innych materiałów kopalnych w odpadach;
- zastosowanej metody wyznaczania frakcji biogenicznej;
- efektywności energetycznej instalacji;
- możliwości wychwytywania CO₂;
- warunków umów zawartych z gminami i przedsiębiorstwami.

Komisja zakłada, że przynajmniej część kosztów zostanie przeniesiona przez operatorów na samorządy, podmioty odbierające odpady i innych dostawców. W przypadku odpadów komunalnych może to ostatecznie oznaczać wzrost opłat ponoszonych przez mieszkańców.

Emisje kopalne mają być rozliczane, biogeniczne - zerowane

Z danych przekazanych przez państwa członkowskie wynika, że monitorowane spalarnie odpadów komunalnych w Europejskim Obszarze Gospodarczym wykazały w 2024 r. około 85 mln ton emisji CO₂.

Komisja szacuje, że:

- 39,4 mln ton, czyli 47 proc., stanowiły emisje kopalne;
- 45,6 mln ton, czyli 53 proc., stanowiły emisje biogeniczne.

Emisje biogeniczne miałyby być zasadniczo rozliczane ze współczynnikiem zerowym. Koszt uprawnień dotyczyłby więc przede wszystkim CO₂ powstającego podczas spalania tworzyw sztucznych i innych materiałów wytworzonych z surowców kopalnych.

Derogacja do 2035 r., ale koszt nie znika

Projekt przewiduje możliwość czasowego wyłączenia instalacji w danym państwie z obowiązku umarzania uprawnień – maksymalnie do końca 2035 r. Państwo musiałoby jednak spełniać co najmniej dwa z trzech warunków:

1. wprowadzić krajowy podatek węglowy, którego rzeczywiste obciążenie byłoby wyższe niż odpowiednio skorygowana średnia cena aukcyjna uprawnień;
2. pozostawać na ścieżce realizacji unijnych poziomów recyklingu odpadów komunalnych;
3. pozostawać na ścieżce realizacji celu ograniczenia składowania odpadów komunalnych.

Wniosek o zastosowanie derogacji należałoby zgłosić Komisji do 31 lipca 2029 r.

Nie byłoby to jednak bezkosztowe zwolnienie. Państwo korzystające z derogacji musiałyby anulować z własnej puli aukcyjnej liczbę uprawnień odpowiadającą emisjom objętych nią instalacji. W praktyce oznaczałoby to rezygnację z części dochodów budżetowych ze sprzedaży uprawnień.

W przypadku Polski możliwość skorzystania z derogacji będzie zależała przede wszystkim od postępów w osiąganiu poziomów recyklingu oraz ograniczaniu składowania.

Składowiska pozostaną bez opłat za emisje

Jednym z najbardziej kontrowersyjnych elementów propozycji jest odmienne traktowanie spalarni i składowisk.

Składowiska odpadów innych niż niebezpieczne mają zostać objęte obowiązkiem monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji metanu. Obowiązek ten rozpocząłby się w 2031 r., jeżeli wcześniej powstaną odpowiednie rejestry składowisk i zostaną opublikowane konkluzje BAT dla tego sektora. W przeciwnym razie termin zostałby przesunięty na 2034 r.

Projekt nie przewiduje natomiast na tym etapie obowiązku zakupu uprawnień za emisje ze składowisk. Może to prowadzić do zaburzenia konkurencji pomiędzy metodami zagospodarowania odpadów, zwłaszcza w państwach, w których składowanie pozostaje relatywnie tanie.

Komisja sama przyznaje, że wprowadzenie ceny emisji wyłącznie dla spalania może powodować ryzyko kierowania części odpadów na składowiska lub do państw stosujących niższe standardy i koszty zagospodarowania.

Ciepło ze spalarni może otrzymać bezpłatne uprawnienia

Instalacje produkujące ciepło dla systemów ciepłowniczych będą mogły korzystać z zasad bezpłatnego przydziału uprawnień przewidzianych dla ciepłownictwa systemowego. Nie oznacza to jednak pełnego zwolnienia instalacji z kosztów ETS.

Bezpłatny przydział dla ciepłownictwa ma po 2030 r. stopniowo maleć i zostać całkowicie wygaszony do 2040 r. Energia elektryczna produkowana w spalarniach nie będzie objęta bezpłatnym przydziałem – podobnie jak obecnie w pozostałych instalacjach energetycznych.

Komisja proponuje jednocześnie możliwość finansowania technologii ograniczających emisje ze spalarni, w szczególności instalacji wychwytywania i magazynowania lub wykorzystania CO₂. Projekty takie mogłyby korzystać m.in. z Funduszu Innowacyjnego, Funduszu Modernizacyjnego oraz nowego Industrial Decarbonisation Bank.

Komisja wskazuje na odpowiedzialność producentów

Szczególnie istotny – również w kontekście polskich prac nad rozszerzoną odpowiedzialnością producenta – jest fragment oceny skutków dotyczący podziału kosztów ETS.

Komisja wskazuje, że operator spalarni znajduje się na końcu łańcucha wartości i nie decyduje o ilości tworzyw sztucznych ani innych materiałów kopalnych wprowadzanych na rynek. Dlatego systemy ROP powinny zostać tak skonstruowane, aby producenci uczestniczyli w kosztach gospodarowania kopalnym CO₂ zawartym w ich produktach.

W ocenie skutków zapisano wprost, że opłaty producentów mogą uwzględniać intensywność węglową produktów i być powiązane z ceną uprawnień ETS. Komisja wskazuje również, że systemy ROP powinny być zdolne do pokrywania kosztów ETS ponoszonych przy zagospodarowaniu odpadów.

Brak takiego mechanizmu oznaczałoby, że finansową odpowiedzialność za emisje związane z zawartością w produktach węgla pochodzenia kopalnego ponosiłyby przede wszystkim spalarnie, gminy i mieszkańcy, mimo że nie mają oni wpływu na sposób projektowania opakowań i produktów wprowadzanych na rynek.

Branża ostrzega przed skutkami ubocznymi

CEWEP, reprezentujący europejskie instalacje Waste-to-Energy, wezwał Parlament Europejski i państwa członkowskie do takiego ukształtowania reformy, aby nie powodowała ona kierowania odpadów ze spalarni na składowiska lub poza Unię. Organizacja podkreśla, że europejskie instalacje przetwarzają około 100 mln ton odpadów resztkowych rocznie, których nie można poddać recyklingowi. (CEWEP)

ESWET pozytywnie ocenił przesunięcie terminu i stopniowe wprowadzanie obowiązku. Jednocześnie wskazał, że okres do 2031 r. powinien zostać wykorzystany na rozwój infrastruktury transportu i magazynowania CO₂, wdrażanie CCUS oraz przeniesienie części odpowiedzialności finansowej na producentów wyrobów zawierających węgiel kopalny.

Odmienne stanowisko zajęła organizacja Zero Waste Europe, która uważa, że późny termin, krajowe derogacje oraz bezpłatny przydział dla ciepłownictwa osłabia bodziec do ograniczania spalania i zwiększania recyklingu. Domaga się ona szybszego włączenia spalarni oraz równoczesnego objęcia opłatami emisji ze składowisk. Decydujące negocjacje dopiero się rozpoczną

Propozycja Komisji nie jest jeszcze obowiązującym prawem. Projekt musi zostać przyjęty przez Parlament Europejski i Radę UE. W toku negocjacji mogą zmienić się zarówno terminy, zakres instalacji, zasady derogacji, jak i sposób wykorzystywania dochodów z aukcji.

Dla Polski kluczowe będzie wypracowanie rozwiązań, które nie przeniosą całego kosztu ETS na gminy i mieszkańców. Konieczne będzie także powiązanie reformy z systemem ROP, zapewnienie finansowania inwestycji w ograniczanie emisji oraz ochrona hierarchii postępowania z odpadami przed ekonomicznym uprzywilejowaniem składowania.

W przeciwnym razie cena emisji nie obciąży przede wszystkim producentów odpowiedzialnych za obecność kopalnego węgla w produktach, lecz ostatecznie ogniwo systemu – instalacje przetwarzające odpady oraz osoby ponoszące opłaty za ich odbiór i zagospodarowanie.

Źródło:

https://climate.ec.europa.eu/document/download/123d80ce-ed12-4e23-b455-8d93e40bda3a_en?file_name=com_2026_616_annex_en.pdf

<https://odpady.net.pl/2026/07/19/komisja-proponuje-ets-dla-spalarni-od-2031-r-koszt-moze-podniesc-oplaty-bramowe-nawet-o-66-proc>