



L.Dz.ZPGO 25/05/03/2018

Warszawa, 05.03.2018 r.

*Szanowny Pan
Henryk Kowalczyk
Minister Środowiska*

Szanowny Panie Ministrze,

W imieniu Związku Pracodawców Gospodarki Odpadami przekazuję niniejszym opinię Związku nt. rozszerzonej odpowiedzialności producenta opakowań (ROP) w Polsce.

Problem związany z jedynie teoretycznym realizowaniem przez producentów wymogów opłatowych wynikających z ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi jest w branży szeroko komentowany. Niemal wszyscy interesariusze systemu wskazują, że obecnie działa on wadliwie. Korzystają na tym wielkie koncerny - producenci wprowadzający na rynek produkty w opakowaniach - im dłużej trwa obecny stan rzeczy tym dłużej nie muszą oni ponosić faktycznych kosztów, do których ponoszenia są zobowiązani ustawowo.

Załączone opracowanie przygotowane przez Związek zawiera zarówno diagnozę problemu, porównanie działania systemu w Polsce i krajach UE jak też konkretne rekomendacje zmian systemowych.

W związku z tym, że w Polsce obecnie coraz donośniejsze są sygnały pochodzące z gmin o podwyżkach w gospodarce odpadami, nasze opracowanie wydaje się być tym bardziej istotne, bowiem wdrożenie jego rekomendacji może mieć duży wpływ na zahamowanie fali podwyżek dla mieszkańców związanych z gospodarką odpadami komunalnymi, wynikających z faktycznego wzrostu kosztów. Wystarczy jedynie uszczelnić obowiązujące w tym zakresie prawo, by całe brzemie rosnących kosztów nie spadło jedynie na mieszkańców, lecz również na faktycznych producentów opakowań. Wiemy, że jest to zadanie, którego realizacja napotka na zdecydowany opór tych, którzy chcą „by było tak jak było”, bo to oznacza dla nich pokaźne środki pieniężne, których dziś nie muszą wydatkować mimo obowiązku ustawowego.

Bardzo prosimy Pana Ministra o zapoznanie się z opracowaniem. Jednocześnie stawiamy się do dyspozycji Pana Ministra, gdyby zechciał Pan Minister zgłębić przedstawiany w opracowaniu problem.

Z poważaniem,

*Leszek Zagórski
Przewodniczący ZPGO*

Do wiadomości:

1. Andżelika Możdżanowska, Pełnomocnik Rządu ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw.



L.Dz.ZPGO 26/05/03/2018

Warszawa, 05.03.2018 r.



Szanowny Pan
Stanisław Gawłowski
Poseł na Sejm RP
Przewodniczący Komisji Środowiska,
Zasobów Naturalnych i Leśnictwa

Szanowny Panie Przewodniczący.

W imieniu Związku Pracodawców Gospodarki Odpadami przekazuję niniejszym opinię Związku nt. rozszerzonej odpowiedzialności producenta opakowań (ROP) w Polsce.

Problem związany z jedynie teoretycznym realizowaniem przez producentów wymogów opłatowych wynikających z ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi jest w branży szeroko komentowany. Niemal wszyscy interesariusze systemu wskazują, że obecnie działa on wadliwie. Korzystają na tym wielkie koncerny - producenci wprowadzający na rynek produkty w opakowaniach - im dłużej trwa obecny stan rzeczy tym dłużej nie muszą oni ponosić faktycznych kosztów, do których ponoszenia są zobowiązani ustawowo. Załączone opracowanie przygotowane przez Związek zawiera zarówno diagnozę problemu, porównanie działania systemu w Polsce i krajach UE jak też konkretne rekomendacje zmian systemowych.

W związku z tym, że w Polsce obecnie coraz donośniejsze są sygnały pochodzące z gmin o podwyżkach w gospodarce odpadami, nasze opracowanie wydaje się być tym bardziej istotne, bowiem wdrożenie jego rekomendacji może mieć duży wpływ na zahamowanie fali podwyżek dla mieszkańców związanych z gospodarką odpadami komunalnymi, wynikających z faktycznego wzrostu kosztów. Wystarczy jedynie uszczelnić obowiązujące w tym zakresie prawo, by całe brzemie rosnących kosztów nie spadło jedynie na mieszkańców, lecz również na faktycznych producentów opakowań. Wiemy, że jest to zadanie, którego realizacja napotka na zdecydowany opór tych, którzy chcą „by było tak jak było”, bo to oznacza dla nich pokaźne środki pieniężne, których dziś nie muszą wydatkować mimo obowiązku ustawowego.

Bardzo prosimy Pana Posła o zapoznanie się z opracowaniem. Jednocześnie stawiamy się do Pana dyspozycji, gdyby zechciał Pan Poseł zgłębić przedstawiany w opracowaniu problem.

Z poważaniem,

Leszek Zagórski
Przewodniczący ZPGO



ZPGO - OPINIA

Rozszerzona odpowiedzialność producenta (ROP) w Polsce – stan obecny i konieczne zmiany

1. Obecny stan prawny – prawo krajowe vs prawo UE

Rozszerzona odpowiedzialność producenta w odniesieniu do opakowań w niektórych krajach „starej” UE funkcjonuje od lat 90-tych XX wieku/. Jednak dopiero zmiany niektórych dyrektyw na początku XXI wieku ukształtowały ostatecznie zasady ROP dla krajów członkowskich UE, w tym Polski. Ramy systemu gospodarki odpadami opakowaniowymi wyznacza na poziomie prawa UE dyrektywa opakowaniowa.

Na szczególną uwagę w tym zakresie zasługuje dyrektywa w sprawie odpadów z listopada 2008 r. (**Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy**), która bezpośrednio odnosi się do kształtowania odpowiedzialności producentów za wprowadzane na rynek produkty (wyroby) w opakowaniach.

Niżej przedstawiono wybrane przepisy powyższej dyrektywy dotyczące celów, odpowiedzialności, kosztów i innych aspektów ROP.

Artykuł 8 - Rozszerzona odpowiedzialność producenta

1. W celu wzmocnienia działań w zakresie ponownego wykorzystania odpadów i zapobiegania ich powstawaniu, recyklingu oraz innych form odzysku państwa członkowskie mogą podjąć środki prawodawcze lub inne niż prawodawcze w celu zapewnienia, aby każda osoba fizyczna lub prawna, która zawodowo opracowuje, wytwarza, przetwarza, obrabia, sprzedaje lub wwozi produkty (producent produktu) ponosiła rozszerzoną odpowiedzialność producenta.

Środki takie mogą obejmować przyjmowanie zwracanych produktów i odpadów pozostających po wykorzystaniu tych produktów, a także późniejsze gospodarowanie tymi odpadami i odpowiedzialność finansową za te działania. Środki te mogą obejmować obowiązek podawania do wiadomości publicznej informacji o stopniu, w jakim można ponownie wykorzystać i przetworzyć dany produkt.

2. Państwa członkowskie mogą zastosować odpowiednie środki zachęcające do takiego projektowania produktów, aby zmniejszyć ich oddziaływanie na środowisko i wytwarzanie odpadów podczas produkcji i następującego po niej użytkowania produktów, i aby zagwarantować, aby odzysk i unieszkodliwianie produktów, które stały się odpadami, odbywał się zgodnie z art. 4 i 13.

Środki takie mogą zachęcać między innymi do opracowywania, produkcji i sprzedaży produktów, umożliwiających ich wielokrotne użycie, które są technicznie trwałe i które, po tym jak staną się odpadami będą nadawać się do właściwego i bezpiecznego odzysku oraz zgodnego z wymogami środowiska unieszkodliwiania.

3. Przy stosowaniu rozszerzonej odpowiedzialności producenta państwa członkowskie biorą pod uwagę wykonalność techniczną i opłacalność ekonomiczną, a także ogólne oddziaływanie na

środowisko, zdrowie ludzkiego i aspekty społeczne, z poszanowaniem potrzeby zagwarantowania właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

4. Rozszerzona odpowiedzialność producenta stosowana jest bez uszczerbku dla odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami, o której mowa w art. 15 ust. 1, oraz bez uszczerbku dla obowiązujących szczególnych przepisów dotyczących strumieni odpadów i produktów.

Artykuł 14 - Koszty

1. Zgodnie z zasadą "zanieczyszczający płaci" koszty gospodarowania odpadami muszą być ponoszone przez pierwotnego wytwórcę odpadów lub przez obecnego lub poprzednich posiadaczy odpadów.

2. Państwa członkowskie mogą postanowić, że koszty gospodarowania odpadami będą ponoszone częściowo lub w całości przez producenta produktu, z którego odpady powstaną oraz że dystrybutorzy tych produktów mogą częściowo ponosić te koszty.

Artykuł 15

Odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami

1. Państwa członkowskie stosują niezbędne środki w celu zapewnienia, by każdy pierwotny wytwórca odpadów lub inny posiadacz odpadów dokonywał przetwarzania odpadów samodzielnie lub zlecał przetwarzanie dealerowi, zakładowi lub przedsiębiorstwu wykonującemu czynności przetwarzania odpadów lub zlecił zorganizowanie przetwarzania prywatnemu lub publicznemu podmiotowi zajmującemu się zbieraniem odpadów zgodnie z art. 4 i 13.

2. W przypadku gdy odpady są przemieszczane w celu ich wstępnego przetworzenia od pierwotnego wytwórcy lub posiadacza do jednej z osób fizycznych lub prawnych, o których mowa w ust. 1, co do zasady nie następuje zwolnienie z odpowiedzialności za przeprowadzenie ostatecznego procesu odzysku lub unieszkodliwienia.

Bez uszczerbku dla rozporządzenia (WE) nr 1013/2006, państwa członkowskie mogą określić warunki odpowiedzialności i postanowić, w jakich przypadkach pierwotny wytwórca odpowiedzialny jest za wszystkie działania na odpadach w łańcuchu ich przetwarzania lub w jakich odpowiedzialność może być dzielona lub przekazywana między uczestnikami tego łańcucha przetwarzania.

3. Państwa członkowskie mogą postanowić, zgodnie z art. 8, że odpowiedzialność za organizację gospodarowania odpadami jest ponoszona częściowo lub całkowicie przez producenta produktu, z którego pochodzą odpady, i że dystrybutorzy tych produktów mogą ponosić wspólnie tę odpowiedzialność.

4. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby na ich terytorium zakłady i przedsiębiorstwa zajmujące się zawodowo zbieraniem lub transportem odpadów dostarczały zebrane i transportowane przez siebie odpady do odpowiednich instalacji przetwarzania odpadów, z poszanowaniem obowiązków określonych w art. 13.

Warto wskazać, że na gruncie obecnie obowiązujących uregulowań kierunkowych UE kraje członkowskie mają dużą swobodę w kształtowaniu i wdrażaniu na swoim terytorium szczegółowych rozwiązań w tym zakresie pod warunkiem osiągnięcia konkretnych celów i

poziomów. W planowanych na poziomie UE zmianach w ramach pakietu Circular Economy więcej uwagi przykładają się do ujednolicenia standardów i mierzalnych celów oraz systemu monitorowania i raportowania.

Na poziomie prawa polskiego kierunkowe obowiązki przedsiębiorców zdefiniowała ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, a od 1 stycznia 2014 r. nowa ustawa o opakowaniach i odpadach opakowaniowych z 13 czerwca 2013 r. (Dz.U. 2013, poz. 888), która zastąpiła ustawę z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach oraz część przepisów ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców, przejmując w dużej części rozwiązania z tych ustaw.

W ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi z dnia 13 czerwca 2013 r. (ustawa opakowaniowa) rozszerzona odpowiedzialność producenta znajduje prawne umocowanie głównie w rozdziale 4 i 5 ustawy (art. art. od 17 do 33). Warto zauważyć, że krajowy ustawodawca nie zdefiniował precyzyjnie obowiązków przedsiębiorców wprowadzających, a jedynie dość ogólnie zostali oni zobowiązani do określonych poziomów odzysku i recyklingu opakowań. Jednocześnie na poziomie gminnym kształtowany jest system gospodarowania odpadami komunalnymi na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z 1996 r., w tym od lipca b.r. na mocy Rozporządzenia Ministra Środowiska obowiązują nowe standardy w zakresie zbiórki selektywnej „u źródła”. Warto wskazać na pewien dualizm prawny i źródło sprzeczności w zakresie dwóch ustaw, tzn. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i ustawy opakowaniowej, które to ustawy nie widzą się wzajemnie i teoretycznie tworzy się podwójny system zbiórki i sortowania oraz recyklingu odpadów opakowaniowych z gospodarstw domowych.

Przez ostatnie 15 lat odpowiednie przepisy prawa dotyczące opakowań i odpadów opakowaniowych były wielokrotnie zmieniane (korygowane) z zachowaniem kierunkowej zgodności z dyrektywą UE. **W efekcie w ramach swobody kraju członkowskiego w Polsce stworzono jeden z najbardziej liberalnych modeli realizacji rozszerzonej odpowiedzialności producenta, którego efektem są najniższe i wręcz symboliczne opłaty wnoszone przez zobowiązanych przedsiębiorców do systemu odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych, które w co najmniej połowie są konsumowane przez organizacje odzysku na swoje utrzymanie.** Jednocześnie system ten oparty został na generowaniu dokumentów DPR/DPO, które często są zupełnie wirtualne (bez powiązania z odpadami zbieranymi). Model ten po 15-tu latach funkcjonowania ma wiele poważnych wad i problemów, a jego efektem jest kompletny brak faktycznego (finansowego) wsparcia selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych i ich recyklingu/odzysku przez przedsiębiorców wprowadzających. Obecnie sytuacja ta wymaga głębokich i pilnych zmian fundamentalnych zasad funkcjonowania, ponieważ drobne korekty prawa nie naprawią systemu ROP w Polsce – nie ma już czasu na ewolucyjne zmiany, ale potrzebna jest głęboka i pilna przebudowa systemu ROP na wszystkich polach jego funkcjonowania (prawo, kontrola, organizacja, logistyka). Powyższe zmiany winny być jednak kierunkowo zgodne z przygotowywanymi przez Komisję Europejską zmianami dyrektyw w ramach Circular Economy, co pozwoliłoby na synergię z nowymi wymaganiami i celami w tym zakresie

planowanymi w UE na lata 2025 - 2030. Wnioski dotyczące zmiany dyrektywy 2008/98/WE w sprawie odpadów, dyrektywy 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych i dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, stanowią część pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym, który obejmuje również komunikat Komisji zatytułowany „Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym”.

Główne elementy wniosków w sprawie zmiany przepisów UE dotyczących odpadów:

- ujednolicenie definicji;
- zwiększenie do 65 % celu w zakresie przygotowania odpadów komunalnych do ponownego użycia i recyklingu do 2030 r.;
- zwiększenie celów w zakresie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów opakowaniowych oraz uproszczenie wyznaczonych celów;
- stopniowe ograniczenie odsetka składowanych odpadów komunalnych do 10 % do 2030 r.;
- większa harmonizacja i uproszczenie ram prawnych dotyczących produktów ubocznych oraz utraty statusu odpadów;
- nowe środki propagujące zapobieganie powstawaniu odpadów, w tym odpadów żywnościowych, oraz ponowne użycie;
- **wprowadzenie minimalnych warunków działalności na potrzeby rozszerzonej odpowiedzialności producenta;**
- wprowadzenie systemu wczesnego ostrzegania w celu monitorowania zgodności z celami w zakresie recyklingu;
- uproszczenie i optymalizacja obowiązków sprawozdawczych;
- dostosowanie przepisów do art. 290 i 291 TFUE w sprawie aktów delegowanych i aktów wykonawczych.

Dlatego ważne jest **uwzględnienie nowego brzmienia art. 8a dyrektywy o odpadach**, który obecnie znany jest w wersji projektowanej i przewiduje określenie głównych wymagań dotyczących systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta w brzmieniu następującym:

1. Państwa członkowskie dopilnowują, by systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta ustanowione zgodnie z art. 8 ust. 1:

- *w wyraźny sposób określały role i obowiązki producentów produktów, wprowadzających towary do obrotu w Unii, organizacji wdrażających w ich imieniu systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta, prywatnych lub publicznych podmiotów gospodarujących odpadami, władz lokalnych oraz, w stosownych przypadkach, uznanych podmiotów zajmujących się przygotowaniem do ponownego użycia;*

- *określały wymierne cele w zakresie gospodarowania odpadami zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami w celu osiągnięcia przynajmniej celów ilościowych istotnych dla systemu zgodnie z niniejszą dyrektywą, dyrektywą 94/62/WE, dyrektywą 2000/53/WE, dyrektywą 2006/66/WE oraz dyrektywą 2012/19/UE;*
- *określały system sprawozdawczy służący do zbierania danych dotyczących produktów wprowadzanych do obrotu w Unii przez producentów objętych systemem rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Gdy produkty te stają się odpadami, system sprawozdawczy zapewnia gromadzenie danych na temat zbiórki i przetwarzania tych odpadów, określając, w stosownych przypadkach, przepływy materiałów odpadowych;*
- *zapewnia równe traktowanie i niedyskryminację poszczególnych producentów produktów oraz w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw.*

2. Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne do zapewnienia, by posiadacze odpadów objęci systemami rozszerzonej odpowiedzialności producenta ustanowionymi zgodnie z art. 8 ust. 1 byli informowani o dostępnych systemach zbierania odpadów oraz zapobieganiu powstawaniu odpadów. Państwa członkowskie podejmują również środki w celu stworzenia zachęt dla posiadaczy odpadów do uczestnictwa w systemach selektywnej zbiórki, przede wszystkim poprzez bodźce ekonomiczne i regulacje, w stosownych przypadkach.

3. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, by wszystkie organizacje utworzone w celu realizacji zobowiązań rozszerzonej odpowiedzialności producenta w imieniu producenta produktów:

- a) miały jasno określony zasięg geograficzny, produktowy i materiałowy;*
- b) posiadały środki operacyjne i finansowe niezbędne do wypełnienia swoich obowiązków w zakresie rozszerzonej odpowiedzialności producenta;*
- c) wprowadziły odpowiedni mechanizm samokontroli, wspierany przez regularne niezależne kontrole w celu oceny:*
 - *zarządzania finansami w danej organizacji, w tym zgodności z wymogami określonymi w ust. 4 lit. a) i b);*
 - *jakości danych zgromadzonych i zgłoszonych zgodnie z ust. 1 tiret trzecie i wymogami rozporządzenia (WE) nr 1013/2006;*
- d) udostępniały publicznie informacje na temat:*
 - *swojej struktury własności i członkostwa;*
 - *wkładów finansowych płaconych przez producentów;*
 - *procedury selekcji podmiotów gospodarujących odpadami.*

4. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, by wysokość wkładów finansowych płaconych przez producentów w celu przestrzegania ich zobowiązań wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta:

a) pokrywała całość kosztów gospodarowania odpadami dla produktów wprowadzanych przez nich na rynek unijny, w tym wszystkie następujące elementy:

- koszty operacji selektywnej zbiórki, sortowania oraz przetwarzania wymaganych do spełnienia celów w zakresie gospodarowania odpadami, o których mowa w ust. 1 tiret drugie, po uwzględnieniu dochodów z ponownego użycia lub sprzedaży surowców wtórnych pochodzących z ich produktów;
- koszty zapewniania odpowiednich informacji dla posiadaczy odpadów zgodnie z ust. 2;
- koszty gromadzenia danych i sprawozdawczości zgodnie z ust. 1 tiret trzecie;

b) była zróżnicowana na podstawie rzeczywistych kosztów wycofania z użytku poszczególnych produktów lub grup podobnych produktów, zwłaszcza przy uwzględnieniu możliwości ich ponownego użycia i recyklingu;

c) opierała się na zoptymalizowanych kosztach usług świadczonych w przypadku gdy publiczne podmioty gospodarujące odpadami są odpowiedzialne za realizację zadań operacyjnych na rzecz systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

5. Państwa członkowskie ustanawiają odpowiednie ramy monitorowania i egzekwowania w celu zagwarantowania, by producenci produktów przestrzegali swoich zobowiązań wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta, środki finansowe były właściwie wykorzystywane, a wszystkie podmioty zaangażowane we wdrożenie systemu przekazywały wiarygodne dane.

Jeżeli na terytorium danego państwa członkowskiego wiele organizacji realizuje w imieniu producentów zobowiązania wynikające z systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta, to państwo członkowskie ustanawia niezależny organ nadzorujący realizację zobowiązań wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

6. Państwa członkowskie ustanawiają platformę do regularnego dialogu pomiędzy podmiotami zaangażowanymi we wdrażanie systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta, w tym prywatnych lub publicznych podmiotów gospodarujących odpadami,

władz lokalnych oraz, w stosownych przypadkach, uznanych podmiotów zajmujących się przygotowaniem do ponownego użycia.

7. Państwa członkowskie podejmują środki w celu zapewnienia, by systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta, które zostały ustanowione przed dniem [wstawić datę osiemnastu miesięcy po wejściu w życie niniejszej dyrektywy], były zgodne z przepisami niniejszego artykułu w terminie dwudziestu czterech miesięcy od tej daty.”.

2. Stan faktyczny w zakresie finansowania odzysku i recyklingu przez wprowadzających wyroby w opakowaniach na rynek.

Zasada „rozszerzonej odpowiedzialności producentów” (ROP) jest **podstawą nowoczesnej gospodarki odpadami w Unii Europejskiej**, stając się bardzo ważnym instrumentem w unijnej strategii „odpadowej” i we wszystkich tzw. Dyrektywach „nowego podejścia” o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz o bateriach i akumulatorach. Zobowiązani przedsiębiorcy w większości krajów UE realizują swoje obowiązki poprzez organizacje odzysku, które odgrywają ważną rolę w budowie systemu odzysku i recyklingu opakowań i odpadów poużytkowych. Organizacje przejmują obowiązki przedsiębiorców wprowadzających wyroby na rynek w zakresie odzysku i recyklingu, a następnie je realizują zapewniając skuteczne i bezpieczne ich wykonanie. System jest finansowany ze środków przedsiębiorców, którzy w wielu krajach UE ponoszą faktyczne koszty pozyskiwania opakowań (selektywna zbiórka), sortowania i ich przerobu, a w innych krajach koszty częściowe. Organizacje odzysku są tam instytucjami zaufania publicznego pod specjalnym nadzorem odpowiedzialnych organów państwa. Organizacje otrzymują okresowe decyzje na funkcjonowanie i muszą je co kilka lat odnawiać. Brak uzyskania efektów lub działania niezgodne z prawem automatycznie eliminują takie organizacje z rynku. Organizacje muszą spełniać wysokie wymagania i podlegają specjalnym procedurom. Przedsiębiorcy ponoszą odpowiedzialność finansową za faktyczną realizację obowiązków, a lokalne gminy oraz firmy zbierające i przetwarzające odpady opakowaniowe są istotnym ogniwem tego systemu.

W Polsce wprowadzono podobny model prawny, ale praktyka pokazała, że nie funkcjonuje on prawidłowo. Brak skutecznej egzekucji i kontroli systemu doprowadził do rozkwitu różnego rodzaju patologii, które dzisiaj sięgają już 40 – 50% obrotu w tym systemie i pozwalają na drenowanie środków przez nielegalne praktyki i podmioty (*źródło: szacunki organizacji branżowych na podstawie analizy porównawczej wykazywanych ilości zbiórki i ilości przetwarzanych w procesach recyklingu przez instalacje np. huty szkła, rok 2015*) Takie działania drenują system ze środków finansowych, które winny służyć jego budowie, stwarzając jednocześnie poważne zagrożenie dla uczciwych przedsiębiorców, którzy muszą się samotnie zmagać z konkutowaniem ze zjawiskami patologicznymi. Na skutek takich działań budżet państwa jest pozbawiany corocznie wpływów szacowanych na co najmniej 200 – 300 mln PLN.

Taka sytuacja powoduje, że gminy (mieszkańcy) są jedynymi płatnikami w tym systemie, który zamiast pokrywać koszty odzysku i recyklingu opakowań na poziomie co najmniej 600 mln PLN rocznie generuje zaledwie 60 mln PLN, z czego prawie połowę zużywają organizacje odzysku na swoje utrzymanie (*źródło: dane ze sprawozdań organizacji odzysku 2015 vs analizy KIG w zakresie kosztów bezpośrednich zebrania, sortowania i przekazania do recyklingu lub odzysku wymaganych prawem wolumenów odpadów wynikających z ustalonych poziomów odzysku i recyklingu dla opakowań*).

Taki stan musi ulec radykalnej i szybkiej zmianie jeśli chcemy w Polsce zbudować efektywny system gospodarowania odpadami i faktycznie wypełnić nasze zobowiązania wobec UE, w tym głównie konkretne poziomy zapisane w ustawie o odpadach oraz ustawie o opakowaniach i odpadach opakowaniowych. Ważnym etapem weryfikacji w tym zakresie będzie rok 2020, gdy Polska będzie zmuszona wykonać m.in. następujące zobowiązania:

1. zwiększenie wagowo do minimum 50% przygotowania do ponownego wykorzystania i recyklingu materiałów odpadowych, przynajmniej takich jak papier, szkło, plastik i metale z gospodarstw domowych oraz w miarę możliwości innego miejsca pochodzenia, pod warunkiem, że te strumienie odpadów są podobne do odpadów z gospodarstw domowych;
2. redukcję składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji do 35% w stosunku do masy odpadów ulegających biodegradacji wytworzonych w 1995 r.

Jednocześnie w aspekcie pakietu Circular Economy w art. 6 zmian dyrektywy opakowaniowej przewiduje się m.in. następujące cele:

„f) nie później niż do dnia 31 grudnia 2025 r. co najmniej 65 % wagowo wszystkich odpadów opakowaniowych zostanie przygotowane do ponownego użycia i poddane recyklingowi;

g) nie później niż do dnia 31 grudnia 2025 r. następujące minimalne cele w zakresie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu zostaną osiągnięte w odniesieniu do następujących określonych materiałów zawartych w odpadach opakowaniowych (wagowo):

- 55 % tworzyw sztucznych;
- 60 % drewna;
- 75 % metali żelaznych;
- 75 % aluminium;
- 75 % szkła;
- 75 % papieru i tektury;

h) nie później niż do dnia 31 grudnia 2030 r. co najmniej 75 % wagowo wszystkich odpadów opakowaniowych zostanie przygotowane do ponownego użycia i poddane recyklingowi;

i) nie później niż do dnia 31 grudnia 2030 r. następujące minimalne cele w zakresie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu zostaną osiągnięte w odniesieniu do następujących określonych materiałów zawartych w odpadach opakowaniowych.”

Powyższe propozycje nie są ostateczne i warto wskazać, że Parlament Europejski w marcu 2017 r. zaproponował powiększenie o 5 % w/w celów. Dlatego na ostateczne poziomy należy poczekać do zakończenia prac KE i PE (prawdopodobnie I kwartał 2018 r.).

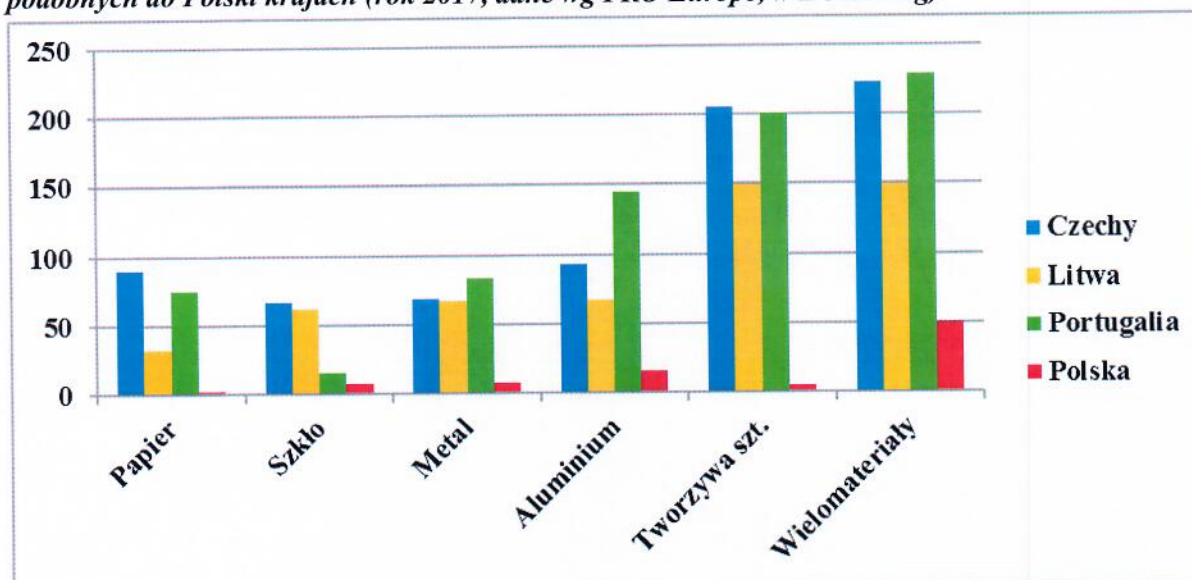
Tymczasem z analiz dotyczących kosztów i efektywności selektywnej zbiórki w kraju wynika, że co najmniej 70% ponoszonych kosztów winno być sfinansowane z innych źródeł niż sprzedaż pozyskanych surowców, przy założeniu, że są to dobrze wysegregowane i czyste surowce. Tu należy wskazać dwa główne źródła do wykorzystania: dopłaty z organizacji odzysku i opłaty nakładane na mieszkańców. Jednak obecna degeneracja systemu dopłat z organizacji odzysku do surowców (opakowań) przekazywanych do recyklingu w ramach systemów gminnych nie pozwala na planowanie w Polsce poważnego wsparcia z tego źródła w najbliższych latach, co w wielu krajach starej UE jest stosowane powszechnie i co istotnie zmniejsza koszty ponoszone przez mieszkańców, jak również zabezpiecza rynek przed nagłymi zmianami popytu i cen surowców wtórnych.

Poważną wadą obecnego systemu gospodarowania odpadami w kraju jest brak integracji i spójnej polityki w kształtowaniu instrumentów ekonomicznych. Rachunek ekonomiczny gospodarowania odpadami winien zamykać się wynikiem dodatnim, zarówno na szczeblu firm odbierających odpady i regionalnych instalacji przetwarzania, w tym instalacji do sortowania i przygotowania odpadów do recyklingu. Tylko działalność pozwalająca na generowanie uczciwego zysku może zachęcać do nowych inwestycji i podejmowania ryzyka gospodarczego. W przeciwnym razie będziemy skazani na rozwój lub tolerowanie groźnych zjawisk w gospodarce odpadami, a cele systemu zostaną zrealizowane jedynie częściowo. Niemożliwe również będzie nadrobienie wieloletnich zapóźnień w stosunku do krajów „starej” UE oraz realizacja nowych inwestycji infrastrukturalnych. Obecnie na rynku z całą ostrością ujawniły się sprzeczności interesów różnych uczestników systemu gospodarowania odpadami, które w ostatecznym rachunku prowadzą do preferencji najniższej ceny jako jedyne kryterium organizowanych przetargów, co jednak stoi w sprzeczności z celami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz nie pozwala na pełne i faktyczne wykonanie wysokich celów ustalonych dla gmin.

W wielu krajach UE rolę bufora zabezpieczającego i stabilizatora pełni system opłat produktowych finansowany przez przedsiębiorców w ramach ROP. Generalnie przyjmuje się, że w ramach zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta przedsiębiorcy winni partycypować w kosztach zebrania i przekazania do recyklingu lub odzysku odpadów opakowaniowych i innych wyrobów np. ZSEE, baterii i akumulatorów. Dlatego finansowe wsparcie systemu selektywnej zbiórki odpadów przez organizacje odzysku w większości krajów UE jest wielokrotnie wyższe niż w Polsce. Brak zdecydowanych działań naprawczych w tym zakresie ze strony odpowiedzialnych organów administracji spowodował degenerację systemu i marginalizację opłat wnoszonych przez przedsiębiorców, a jedynymi beneficjentami tego systemu stali się zobowiązani przedsiębiorcy wprowadzający opakowania na rynek oraz organizacje odzysku, które nie tylko „przejadają” środki pochodzące od przedsiębiorców ale również w niektórych przypadkach przekazują je w formie dywidendy do swoich akcjonariuszy. Jako narzędzie nadzoru i kontroli dla organizacji odzysku jest stosowana w wielu krajach UE konieczność uzyskiwania stosowanej licencji na działalność, jak

również nadzór nad rynkiem ze strony specjalnie powołanych podmiotów (instytucji) t.zw. regulatorów.

Niżej zaprezentowano porównanie opłat produktowych wnoszonych przez przedsiębiorców w Polsce i kilku krajach UE. Średnie opłaty w krajach UE wahają się od 20 do 250 EURO/rok za każdą wprowadzaną na rynek tonę. W Polsce obecnie opłata ta wynosi średnio ok. 2 EURO/rok za każdą wprowadzaną tonę opakowań w zależności od grupy opakowaniowej. Z pewnym uproszczeniem można przyjąć, że obecnie w Polsce opłaty ponoszone przez przedsiębiorców wprowadzających wyroby lub produkty w opakowaniach są średnio 30 - 40 razy niższe niż średnie opłaty w krajach UE. *Partycypacja przemysłu w kosztach systemu ROP w głównych grupach materiałowych w kilku podobnych do Polski krajach (rok 2017, dane wg PRO Europe, w EURO/Mg).*



Analiza zaprezentowanych danych pozwala zrozumieć funkcjonowanie i finansowanie systemów wdrożonych w UE, w tym mechanizmy zapewnienia ich efektywności ekonomicznej, jak również opisać naszą sytuację wyjściową, jak również zaproponować podjęcie niezbędnych decyzji w celu budowy efektywnego systemu gospodarki odpadami opakowaniowymi w Polsce. Ignorowanie doświadczeń europejskich w tym zakresie będzie skutkowało finansowym wspieraniem „wirtualnych” i nieefektywnych rozwiązań systemowych, gdzie cele będą osiągane jedynie w sprawozdaniach. Docelowo w takim przypadku konieczne będzie obciążenie mieszkańców pełnymi kosztami finansowania systemu, co w obecnej sytuacji gospodarczej i politycznej nie wydaje się rozwiązaniem właściwym. Na podkreślenie zasługuje również fakt, że w większości krajów UE rachunek ekonomiczny zbiórki selektywnej i recyklingu odpadów opakowaniowych oraz ich zagospodarowania zamyka się uczciwym zyskiem.

3. Potrzeby rynku w zakresie dofinansowania przez przedsiębiorców zbiórki selektywnej odpadów opakowaniowych i ich przygotowania do recyklingu.

Koszty i źródła finansowania systemu gospodarowania odpadami.

W krajach „starej” UE budując efektywne systemy gospodarki odpadami oparto je na rzetelnym rachunku ekonomicznym i zapewniono zbilansowanie przychodów z pełnymi kosztami, co pozytywnie wpłynęło na rozwój systemów i konkurencyjność na rynku przy jednoczesnej eliminacji nieuczciwych praktyk. Precyzyjnie zdefiniowane zostały cele i metody ich weryfikacji, jak również faktyczna odpowiedzialność, w tym karna i finansowa poszczególnych uczestników systemu. Ponadto systemy te dzięki finansowaniu z kilku źródeł odporne są na przejściowe trudności i wahania cen na rynku np. surowców wtórnych.

Generalnie w krajach „starej unii” system gospodarowania odpadami, w tym ich selektywnej zbiórki jest finansowany z dwóch głównych źródeł:

- a) odpady resztkowe i problemowe są finansowane przez mieszkańców w ramach opłat ustanawianych przez gminy/miasta lub większe struktury terytorialne gdzie koszty te w odniesieniu do tony odpadów wahają się w różnych krajach od 40 €(Anglia) do 125 € (Dania), dodatkowo często dochodzą koszty za niektóre odpady problemowe dostarczane do specjalnych punktów przez mieszkańców np. odpady z remontów, gabaryty,
- b) odpady zbierane selektywnie na poziomie gospodarstw domowych lub specjalnych punktów, przy czym koszty są bardzo zróżnicowane, zarówno w poszczególnych krajach, jak również wewnątrz krajów członkowskich (od 44 €/t do 300 €/t). W odniesieniu do finansowania odpadów opakowaniowych przywożonych do specjalnych punktów (analogia do polskich PSZOK-ów) znane są 2 metody rozliczania dla mieszkańców: punkty finansowanie całkowicie przez przemysł w ramach ROP lub punkty te są finansowane przez lokalne gminy, w zakresie luki finansowej. Generalnie w UE przeważa rozwiązanie, że mieszkańiec dowożący swoje posegregowane odpady opakowaniowe do takich punktów nie ponosi kosztów z tego tytułu i zostawia te odpady za darmo.

Do powyższych kosztów należy doliczyć jeszcze koszty sortowania, które są szczególnie uzależnione od rodzaju materiału i np. w Austrii wahają się od 14 €/t (szkło) do 272 €/t (plastik), a dla papieru koszty te wahają się od 30 do 66 €/t (*źródło: Final Raport Assessment of separate collection schemes. European Commission - DG ENV, Brussels, 2015*).

Należy jednak dodać, że koszty selektywnej zbiórki i przygotowania odpadów surowcowych są też zależne od rodzaju materiału, jak również od samego systemu zbiórki. Koszty selektywnej zbiórki odpadów surowcowych na ogół są ponoszone (pokrywane) w całości lub w znacznej części przez wprowadzających dane produkty lub wyroby na rynek, czyli handel i przemysł wprowadzający produkty, w tym produkty w opakowaniach. Niskie obciążenie finansowe dla mieszkańców w przypadku selektywnej zbiórki odpadów jest podstawowym instrumentem „edukacyjnym” zachęcającym do jej zwiększania, kosztem minimalizacji ilości odpadów resztkowych.

Polska - koszty minimalne (bezpośrednie) odbioru, transportu i sortowania odpadów opakowaniowych wg grup materiałowych ze strumienia odpadów komunalnych vs. źródła przemysłowe (dane opracowane przez KIG w 2014 r.)

Kategoria odpadu	Koszt pozyskania i przygotowania odpadu do recyklingu [zł/Mg] *	
	Źródła przemysłowe i handel	Selektywna zbiórka **
Tworzywa sztuczne	175 (od 100 do 250)	691
Aluminium	Zbiórka nie jest prowadzona	1160
Blacha biała	Zbiórka nie jest prowadzona	204
Papier i tektura	do 50	336
Szkło gospodarcze	do 100	236

** - dotyczy zbiórki z gospodarstw domowych

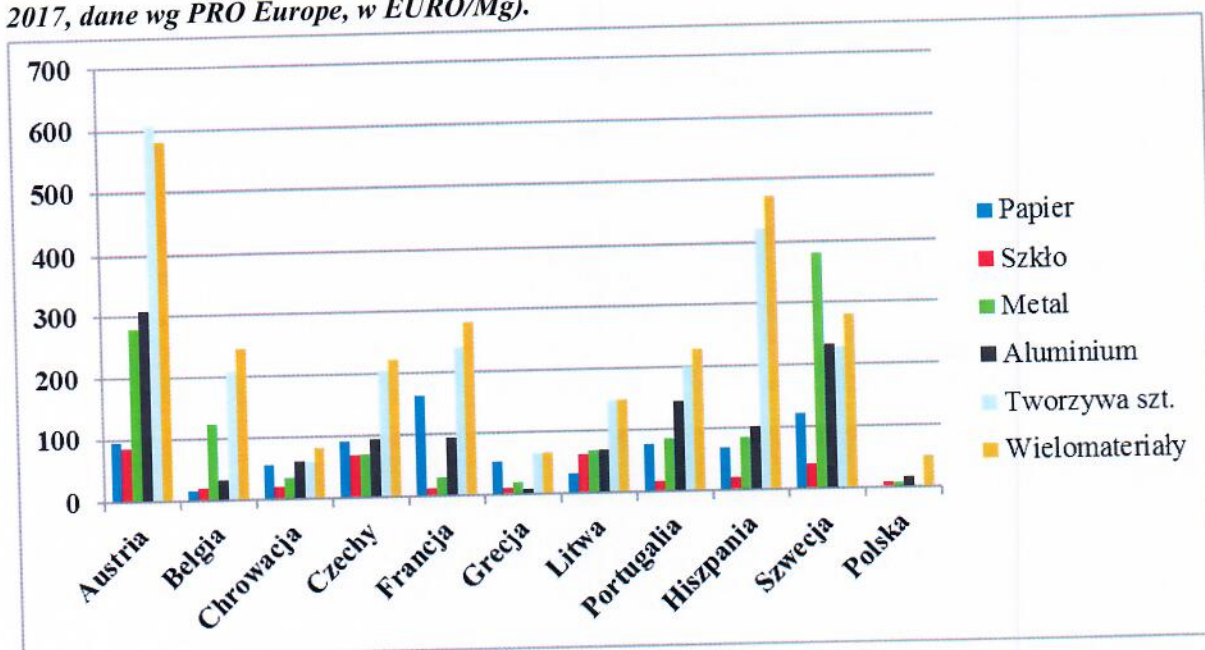
W Polsce do chwili obecnej nie udało się wdrożyć zintegrowanego systemu finansowania gospodarki odpadami, pomimo, że system ten został „skopiowany” na wzór systemów funkcjonujących w UE. Przejawia się to m.in. brakiem faktycznej partycypacji producentów i importerów oraz handlu w ponoszeniu rzeczywistych kosztów zbiórki i przygotowania do recyklingu/odzysku za wprowadzane na rynek wyroby i opakowania. Ponadto nie stworzono mechanizmu stymulującego ograniczanie składowania z wykorzystaniem opłat marszałkowskich i innych instrumentów ekonomicznych. Obecne koszty odbioru i zagospodarowania odpadów ponoszone w Polsce przez mieszkańców w ramach nowego systemu są wypadkową potrzeb i możliwości ukształtowaną przez każdą gminę i system przetargów oparty w ogromnej większości gmin na jedynym kryterium, jakim jest najniższa cena, kryteria pozacenowe są często pozorne. Oferowany poziom cen odbioru zmieszanych odpadów komunalnych przez gminę dla mieszkańców, w porównaniu do cen odbioru odpadów właściwie posegregowanych, powinien być jednym z podstawowych instrumentów ekonomicznych promujących segregowania odpadów u źródła. Najsilniejszego wpływu tego czynnika można się spodziewać w przypadku mieszkańców w zabudowie jednorodzinnej, natomiast w zabudowie wielorodzinnej występuje niekorzystny efekt ‘jazdy na gapę’ (ang. free ride), co w przypadku dużych spółdzielni mieszkaniowych i wspólnot w Polsce już stanowi bardzo poważny problem do rozwiązania przy wdrażaniu nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi i egzekucji faktycznej zbiórki selektywnej. W przypadku odpadów opakowaniowych logistyka obsługi oraz struktura kosztów odbioru i zagospodarowania będą inne niż w przypadku zmieszanych odpadów komunalnych przekazanych do regionalnych instalacji. Koszty zbiórki i transportu odpadów segregowanych będą znacznie wyższe niż koszty zbiórki i transportu odpadów niesegregowanych z uwagi na niską masę 1 m³ odpadów zbieranych selektywnie.

W krajach UE selektywna zbiórka i zagospodarowanie odpadów surowcowych rozwija się od co najmniej 30-tu lat w sposób systemowy i uregulowany przepisami prawa. W tym czasie kraje „starej UE” dopracowały się systemów, które podlegają stałym i bieżącym korektom i doskonaleniu, jednak nie ma potrzeby wdrażania nowych rozwiązań systemowych. Większość krajów „starej UE” realizuje poziomy recyklingu dwukrotnie wyższe niż Polska i jest przygotowana na istotny wzrost celów w tym



zakresie wynikający z Circular Economy w najbliższych latach. Potrzeba wdrażania efektywnych rozwiązań systemowych dotyczy raczej nowych krajów członkowskich UE, głównie krajów Europy Wschodniej oraz takich krajów jak Grecja. Wśród tej grupy krajów dobre doświadczenia w selektywnej zbiórce odpadów i ich wykorzystaniu w procesach recyklingu mają kraje mniejsze od Polski np. Czechy i Estonia. Na uwagę zasługuje przykład Czech, ponieważ kraj ten nie mając wcześniej (lata dziewięćdziesiąte XX wieku) doświadczeń w zbiórce selektywnej i recyklingu przyjął rozwiązania bazujące na Austrii i Niemczech modyfikując je na swoje potrzeby. Przyjęto również wiele prawnych zapisów wzorując się na prawie w/w krajów, w tym odpowiedzialność przemysłu. W efekcie rynek jest obecnie w miarę uporządkowany, rozwija się, a pula środków, którą przemysł finansuje zbiórkę selektywną jest kilkakrotnie większa środkami niż w Polsce (pomimo, że Czechy są znacznie mniejszym krajem).

Porównanie stawek opłat za opakowania detaliczne w wybranych krajach UE w ramach ROP (rok 2017, dane wg PRO Europe, w EURO/Mg).



Analiza powyższych danych dodatkowo potwierdza, że systemowe podejście i konsekwencja we wdrażaniu obowiązków właściwego gospodarowania odpadami prowadzi do znacznie lepszych efektów finalnych, ale wymaga to również zapewnienia odpowiedniego finansowania przez producentów (vide: Austria, Szwecja, Francja, Belgia, Hiszpania). Natomiast kraje, gdzie brakuje istotnego wsparcia producentów w ramach rozszerzonej odpowiedzialności producentów mają najgorsze wyniki w zakresie odzysku i recyklingu. Jako przykłady krajów gdzie ROP nie funkcjonuje w sposób efektywny lub funkcjonuje śladowo można wymienić Polskę i Grecję uwzględnione na powyższym wykresie, jak również takie jak Rumunia i Bułgaria, które również mają problemy z ROP, ale nie zostały ujęte na powyższym wykresie. Po części wynika to faktu, że większość z tych krajów

zaliczana jest do t.zw. krajów „nowej” UE, ale nie jest to regułą, bo Czechy i Litwa poradziły sobie z wdrożeniem ROP bardzo dobrze.

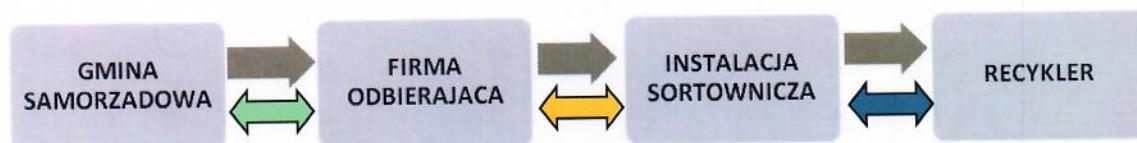
Zważywszy na krajowe doświadczenia z lat 2002 – 2017, jak również uwzględniając efekty osiągnięte w krajach UE, w tym w zakresie faktycznego finansowania systemu zbiórki i recyklingu odpadów opakowaniowych można sformułować następujące wnioski:

1. obecna sytuacja poważnie zagraża faktycznej realizacji obowiązków w zakresie odzysku i recyklingu przez Polskę w ramach zobowiązań unijnych i rosnących wymagań w tym zakresie w najbliższych kilku latach,
2. w kraju nie buduje się żadnego efektywnego ekonomicznie systemu odzysku i recyklingu opakowań, w tym systemu zbiórki selektywnej odpadów i ich zagospodarowania w ramach rozszerzonej odpowiedzialności producentów (ROP),
3. udział zjawisk patologicznych przekroczył już dawno granice bezpieczeństwa i tolerancji (ok. 40 – 50% całego obrotu) i może być powodem do wszczęcia postępowania Komisji Europejskiej wobec Polski oraz nałożenia kar finansowych,
4. brak skutecznego systemu kontroli i egzekucji powoduje rozwój kolejnych patologii na dużą skalę, co zagraża funkcjonowaniu uczciwych przedsiębiorców i pogarsza ich konkurencyjność (dotyczy to zarówno przedsiębiorców jak i organizacji odzysku),
5. bezkarne działanie w szarej strefie spowodowało ukształtowanie się struktur i sieci podmiotów współpracujących i drenujących rynek ze środków, a budżet państwa traci dziesiątki milionów na podatkach (VAT i CIT),
6. obecnie w celu wyeliminowania tak znacznego udziału szarej strefy konieczne są zdecydowane i mocne działania wielu instytucji do tego powołanych, ponieważ inspekcja ochrony środowiska samodzielnie nie poradzi sobie z tymi zjawiskami i podmiotami często powiązanymi ze sobą,
7. brak podjęcia zdecydowanych i szybkich działań doprowadzi do rozpadu tworzonego systemu i uniemożliwi rozwój zbiórki selektywnej w kraju oraz faktyczne osiągnięcie przez Polskę ustalonych celów w tym zakresie,
8. system oparty na organizacjach odzysku jest dość powszechny w Europie i zdaje egzamin, jeśli podlega kontroli oraz ma wdrożone standardy realizacyjne podobne jak w przypadku rynku ubezpieczeń lub banków. Organizacje odzysku winny być transparentne i winny być instytucjami zaufania publicznego, dlatego konieczne są również pilne zmiany praktyki gospodarczej zgodnie z nową ustawą opakowaniową, ponieważ w obecnej formule system ten nie generuje praktycznie żadnego wsparcia dla gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi, a zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta w praktyce jest tylko teorią,

9. rozważenia i analizy wymagają inne modele zapewnienia faktycznej partycypacji producentów w kosztach ponoszonych na gospodarkę odpadami opakowaniowymi, nie wykluczając obligatoryjnych opłat dla przedsiębiorców wprowadzających narzuconych przez odpowiedzialną administrację państwową,
10. nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi w gminach musi być finansowo wsparty przez przedsiębiorców wprowadzających wyroby/produkty w opakowaniach na rynek w stopniu zapewniającym pokrycie faktycznych kosztów zbierania, transportu, przygotowania i zagospodarowania odpadów opakowaniowych w procesach odzysku, w tym recyklingu zgodnie z wymaganiami ustawy.

4. Konieczne zmiany w systemie odzysku i recyklingu opakowań w Polsce.

Ogólny schemat gminnego systemu odbioru selektywnego odpadów surowcowych, w tym opakowaniowych.



Legenda:

➡ - droga surowców wtórnych (opakowań) od wytwórcy do recyklera

↔ - relacje formalne gmina – firma odbierająca odpady, w tym:

- umowa lub zlecenie na odbieranie odpadów
- zapłata na rzecz firmy odbierającej
- sprawozdania firmy odbierającej dla gminy

↔ - relacje między firmą odbierającą a instalacją sortowniczą (w przypadku, gdy instalacja nie należy do firmy zbierającej), w tym:

- umowa lub zlecenie dot. współpracy
- karta przekazania odpadów – KPO
- rozliczenie finansowe z instalacją w zależności od rodzaju i jakości surowca
- wniosek o wydanie dokumentów DPR/EDPR

↔ - relacje między instalacją a recyklerem, w tym:

- umowa lub zlecenie dot. współpracy
- karta przekazania odpadu – KPO
- przekazanie wniosku o wydanie dokumentów DPR/EDPR
- rozliczenie finansowe między instalacją a recyklerem za dostarczony surowiec

- wydanie dokumentów DPR/EDPR zgodnie z wnioskiem

Uwaga: wielkość zapłaty oraz kierunek przepływu środków jest zależny o rodzaju, jakości i wartości rynkowej surowca.

Powyższy schemat nie oddaje jednak całości obrotu na rynku, ponieważ obok gmin funkcjonuje obrót materiałowy na linii np. handel – firmy zbierające odpady lub mieszkańiec – skupy odpadów i obrót ten często nie jest wykazywany w sprawozdawczości gminnej. W związku z tym gmina „nie widzi” części odpadów surowcowych, w tym makulatury, metali i tworzyw sztucznych, pomimo, że obrót ten jest całkowicie legalny. Jednocześnie istnieje gwarancja, że odpady surowcowe w ten sposób zbierane są dobrej jakości i trafiają do recyklerów. Jednak dzisiaj likwidacja skupu surowców wtórnych spowodowałaby załamanie rynku materiałów wtórnych. Dlatego należy raczej włączyć ten strumień do sprawozdawczości gminnej, co pozwoliłoby na bardziej obiektywne ewidencjonowanie odpadów surowcowych ze strumienia odpadów komunalnych.

Bariery rozwojowe dla zbiórki i recyklingu odpadów surowcowych z gospodarstw domowych.

Na podstawie doświadczeń i analizy rynku na przestrzeni ostatnich 5-ciu lat można wskazać na główne bariery systemowe w zakresie gospodarowania odpadami, w tym odpadami opakowaniowymi w Polsce:

- niestabilne otoczenie biznesowe dla rozwoju działalności w zakresie zbierania i recyklingu odpadów, w tym częste zmiany obowiązującego prawa i warunków funkcjonowania rynku,
- poważna niezdolność odpowiedzialnych komórek administracji do skutecznej egzekucji stanowionego prawa, w tym brak efektywnych narzędzi do monitoringu, kontroli i skutecznej egzekucji wymagań prawnych,
- praktyczny brak partycypacji w kosztach systemu ze strony zobowiązanych przedsiębiorców w ramach rozszerzonej odpowiedzialności producentów,
- niespójne i niedookreślone standardy realizacyjne w zbiorce selektywnej i recyklingu,
- brak zintegrowanego i systemowego podejścia do gospodarki odpadami, w tym odpadami surowcowymi opartego na efektywności ekonomicznej i ekologicznej,
- planowanie gospodarki odpadami nastawione na tworzenie dokumentów „ad acta”, w tym jakość planów WPGO, a w przyszłości obawa o jakość planów inwestycyjnych,
- mała odpowiedzialność i determinacja we wdrażaniu celów gospodarki odpadami ze strony odpowiedzialnych organów administracji oraz zbyt upolitycznienie tych działań, zarówno na szczeblu krajowym i regionalnym, jak i gminnym,
- niska świadomość społeczna, w tym zbyt słaba edukacja ekologiczna i polityka informacyjna wobec mieszkańców.

Do ważnych barier rozwojowych związanych z organizacją systemu odbierania i zagospodarowania odpadów opakowaniowych zaliczyć należy:

- brak udziału przemysłu w finansowaniu zbiórki i przetwarzania odpadów opakowaniowych- koszty dzisiaj są pokrywane przez mieszkańców oraz firmy zbierające odpady, które realizują

zlecenie na granicy opłacalności skutkiem czego jest niski stopień inwestycji w infrastrukturę związaną z odzyskiem i recyklingiem odpadów opakowaniowych,

- niestabilny rynek recyklingu odpadów opakowaniowych co do ilości odbieranych odpadów oraz ceny, co przejawia się niestabilnością zapotrzebowania na określone surowce wtórne i fluktuacją oferowanych cen,

Poważną przyczyną tych zjawisk w przyszłości będzie sytuacja na rynkach azjatyckich, w tym w szczególności na rynku chińskim. Stanowi to poważne zagrożenie dla całej UE i może skutkować czasową nadpodażą surowców wtórnych na rynku europejskim, która wg różnych prognoz może potrwać nawet przez 2 lata. Należy zauważyć, że już w 2008 r. miała miejsce taka sytuacja i systemy ROP w kilku krajach „starej” UE zwiększyły dość elastycznie dopłaty do recyklingu, aby zapewnić stabilny odbiór i przerób konkretnych surowców opakowaniowych ze swoich rynków.

- tworzenie rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, których efektem jest konsolidacja rynku odbioru odpadów komunalnych oraz tworzenie lokalnych monopolii, które w obecnej sytuacji krajowej gospodarki odpadami nie są zainteresowane rozwojem zbiórki selektywnej i wykorzystaniem odpadów do recyklingu,
- postępowanie gmin oparte wyłącznie na źle rozumianym i liczonym rachunku ekonomicznym, w tym przetargi z jedynym kryterium najniższej ceny, co działa destrukcyjnie na budowę efektywnego ekonomicznie i ekologicznie systemu,
- tolerancja dla istniejących nieprawidłowości oraz poważnego udziału „szarej strefy” na rynku zbiórki, obrotu odpadami i sprawozdawczości, w tym potwierdzeń wykonania recyklingu,
- istnienie rozwiązań instytucjonalnych umożliwiających nieprzestrzeganie priorytetów wynikających z hierarchii postępowania z odpadami w procesie organizacji systemu gospodarowania odpadami, w tym finansowanie ze środków publicznych inwestycji sprzecznych z hierarchią postępowania z odpadami,
- woluntarystyczny tryb oceny przez samorząd województwa potrzeby budowy dodatkowej infrastruktury służącej gospodarowaniu odpadami, w tym w szczególności rozwoju systemu zbiórki selektywnej oraz infrastruktury do przygotowania odpadów surowcowych do recyklingu,
- tworzenie ograniczeń i barier regulacyjnych dotyczących rozwiązań instytucjonalnych i technologicznych związanych z budową, utrzymaniem i eksploatacją RIPOK-ów przez samorządy gminne prowadzących do monopolizacji i zamykania dostępu do rynku,
- brak odpowiednich bodźców motywujących do budowy i rozwoju efektywnego systemu - dość powszechna tolerancja dla zbyt niskiego w stosunku do celów ekologicznych systemu gospodarowania odpadami poziomu efektywności systemu zagospodarowania odpadów, w tym dominujących technologii przetwarzania odpadów i średniego udziału recyklingu w masie zmieszanych odpadów komunalnych kierowanych do RiPOK.
- Niska jakość selektywnie zebranych odpadów opakowaniowych.

Kierunkowe rekomendacje dla rozwoju efektywnego systemu zbiórki, sortowania i zagospodarowania odpadów surowcowych, w tym opakowań.

Na podstawie przeprowadzonej analizy, osiągniętych w kraju wyników i doświadczeń w zakresie budowy systemu zbiórki i zagospodarowania odpadów oraz uwzględniając obecne i przyszłe cele polityki UE można sformułować główne rekomendacje dla budowy efektywnego ekonomicznie i ekologicznie systemu, w tym systemu zbiórki, sortowania i przygotowania do recyklingu odpadów surowcowych, w tym głównie opakowań.

4.1. Wybrane rekomendacja dla systemu odbierania odpadów komunalnych

- a) precyzyjne określenie definicji „posiadacza odpadów” w każdym ogniwie łańcucha logistycznego gospodarowania odpadami komunalnymi, czyli rozstrzygnięcie kwestii własności odpadów w całym procesie gospodarowania odpadami komunalnymi;
- b) wprowadzenie prawnego zakazu rozliczania przez samorząd gminy usługi odbierania odpadów komunalnych na zasadzie ryczałtu, którego wysokość niezależna jest od ilości wytworzonych przez właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych i jest przyczyną różnych nieprawidłowości, w tym nieujmowania części odpadów w sprawozdaniach;
- c) wprowadzenie obowiązku przeprowadzenia przez gminy rzetelnej analizy wytwarzania odpadów w oparciu o obiektywne kryteria przed sporządzeniem dokumentacji przetargowej, likwidacja regulacji pozwalających na praktyki monopolistyczne i utrudniających rozwój rynku (wyłączeń od reguły ogólnej), związanych z organizacją gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i realizacją przez samorząd gminy zadań własnych, związanych m.in. z odbieraniem odpadów komunalnych i budową, utrzymaniem i eksploatacją RIPOK;
- d) określenie minimalnych, zobiektywizowanych kryteriów definiujących, czy zadanie selektywnego zbierania odpadów komunalnych uznać można za realizowane przez samorząd gminy, czyli ustawowej definicji selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, zgodnej z regulacjami zawartymi w Dyrektywie ramowej o odpadach.
- e) zapewnienie trwałych uregulowań w zakresie systemu dopłat w ramach ROP przez wprowadzających produkty w opakowaniach na rynek, co docelowo winno doprowadzić do płacenia przez mieszkańców tylko za odpady resztkowe, czyli będzie motywowało do zwiększenia zbiórki selektywnej i jej jakości.

4.2. Rekomendacje dla systemu zagospodarowania odpadów komunalnych:

- a) przeprowadzenie oceny obowiązujących regulacji i istniejących rozwiązań instytucjonalnych pod kątem ich zgodności z hierarchią postępowania z odpadami i faktyczną realizacją priorytetów wynikających z hierarchii;
- b) zastąpienie woluntarystycznego trybu oceny przez samorząd województwa potrzeby budowy dodatkowej infrastruktury służącej gospodarowaniu odpadami i politycznego trybu uzyskiwania statusu RIPOK przez postępowanie administracyjne, w którym decyzja właściwych organów administracji publicznej:
 - podejmowana jest na podstawie zobiektywizowanych kryteriów środowiskowych, w tym m.in. związanych z efektywnością przetwarzania odpadów;
- c) likwidację barier ograniczających swobodę prowadzenia działalności gospodarczej podmiotów przetwarzających odpady komunalne poprzez m.in. zmianę definicji RIPOK, w tym likwidację barier technologicznych (ustawowego wskazania dominujących technologii przetwarzania) i ilościowych (kryterium minimalnej mocy przerobowej);
- d) w przypadku organizowanego przez gminę postępowania przetargowego na zagospodarowanie odpadów komunalnych wytworzonych na jej obszarze – wprowadzenie obowiązku stosowania także innych niż cena kryteriów, związanych z efektywnością przetwarzania odpadów komunalnych (wysokim udziałem recyklingu lub odzysku w masie zmieszanych odpadów komunalnych kierowanych do RIPOK) i zasadą bliskości;
- e) wprowadzenie dla gmin obowiązku zapewnienia odpowiedniej dokumentacji potwierdzającej właściwe przygotowanie odpadów do recyklingu i przekazanie do uprawnionej instalacji oraz uznawanie za odpady poddane recyklingowi tylko ilości przyjętych i potwierdzonych przez ostatecznego recyklera.

4.3. Rekomendacje dla systemu odzysku i recyklingu odpadów surowcowych.

- a) zapewnienie stosowania hierarchii postępowania z odpadami na wszystkich etapach i przez wszystkich interesariuszy systemu, w tym samorządy gminne;
- b) wprowadzenie monitoringu i certyfikacji instalacji zajmujących się segregacją odpadów pochodzących z selektywnej zbiórki,
- c) tworzenie warunków do rozwoju konkurencyjnego i uczciwego rynku dla zbiórki selektywnej i przygotowania odpadów surowcowych do recyklingu opartego na efektywności ekonomicznej i ekologicznej;
- d) uwzględnienie roli przedsiębiorców (punkty skupu, pośrednicy w obrocie itp.) przyjmujących odpady surowcowe bezpośrednio od mieszkańców lub innych przedsiębiorców (np. handel, logistyka itp.) i uwzględnienie masy obejmowanych przez nich odpadów w statystyce krajowej, tworzenie warunków dla długoterminowego inwestowania i innowacji;
- e) wdrożenie rzetelnego monitoringu (bazy danych) i jednolitych standardów dla zbiórki selektywnej i przygotowania odpadów surowcowych do recyklingu;

- f) gruntowna i pilna przebudowa systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta w Polsce, w tym zapewnienie wymiernej partycypacji przedsiębiorców w zbiórce i właściwym przygotowaniu do recyklingu lub odzysku określonych odpadów;
- g) ograniczenie ingerencji administracyjnej i nadregulacji w zakresie efektywnego zagospodarowania odpadów surowcowych, co dzisiaj przejawia się m.in. w planach WPGO, które w zasadzie nie zostawiają miejsca dla innowacji i nowych technologii, zamykając się w technologiach sprzed kilku lub kilkunastu lat, a potrzeby rynku w tym zakresie są duże, natomiast uchwalenie planów WPGO na co najmniej 5 lat zamyka rynek wdrożenia nowych technologii do zagospodarowania odpadów, w tym innowacyjnych technologii recyklingu;
- h) efektywne wykorzystanie istniejącego wsparcia finansowego, w tym w ramach funduszy pomocowych UE na rozwój infrastruktury służącej zbiórce selektywnej i sortowanie odpadów surowcowych.

Powyższa lista rekomendacji nie wyczerpuje dzisiejszych problemów rynku gospodarowania odpadami, dlatego winna być uzupełniona i dyskutowana w gronie organizacji branżowych gospodarki odpadami, jak również w kontaktach z odpowiedzialną administracją rządową. Powinno to doprowadzić do usunięcia istniejących w tej branży barier rozwojowych, które utrudniają przedsiębiorcom efektywne funkcjonowanie i rozwój. Dzisiaj niezwykle potrzebny jest partnerski dialog zarówno przedsiębiorców zajmujących się gospodarką odpadami, ale również organizacji samorządu terytorialnego i przedstawicieli rządu oraz Parlamentu RP. Bez aktywnego i mądrego współdziałania wszystkich grup uczestniczących w systemie gospodarowania odpadami system ten nie ma szans na rozwój i oczyszczenie się ze zjawisk patologicznych oraz nieprawidłowości.

5. Rekomendowane zmiany w systemie finansowania odzysku i recyklingu opakowań w Polsce.

Konieczne i możliwe zmiany w krajowym systemie ROP

Wieloletnie już dyskusje oraz prace różnych środowisk pozwalają na syntetyczne przedstawienie konkretnych propozycji, które spowodują gruntowne przebudowanie systemu odzysku i recyklingu opakowań zapewniając faktyczną partycypację zobowiązanych przedsiębiorców wprowadzających produkty i wyroby w opakowaniach na rynek:

a) czytelne zdefiniowanie odpowiedzialności przedsiębiorcy wprowadzającego,

Przedsiębiorca wprowadzający winien odpowiadać, w tym finansowo za całość procesu od zebrania odpadów opakowaniowych do ich dostarczenia do recyklera zgodnie z nowym podejściem Komisji Europejskiej zdefiniowanym w ramach przygotowań pakietu CE. Dzisiaj nie ma żadnych przeszkód aby taką odpowiedzialność zdefiniować w przepisach prawa. Obecny zapis w ustawie o opakowaniach ... jest zbyt ogólny, a w praktyce przedsiębiorca płaci za dokument DPR/DPO, który często jest wirtualnym dokumentem nie powiązany z odpadami.

b) ustalenie sposobu kształtowania opłat od przedsiębiorców wprowadzających (algorytm) do systemu zbiórki i recyklingu opakowań,

Pełna odpowiedzialność finansowa pozwoli na stworzenie wzoru (szablonu) kalkulacji opłat uwzględniającego wszystkie elementy składowe ostatecznej stawki dla przedsiębiorców wprowadzających. Możliwość sztucznego zaniżania stawek będzie ograniczona i łatwa do udowodnienia.

c) wprowadzenie obowiązkowych standardów w zbiorce selektywnej i segregacji, które będą warunkowały otrzymanie dopłat w ramach ROP,

Standardy zbiórki i przygotowania odpadów surowcowych do recyklingu będą determinowały proces postępowania z odpadami, w tym uzyskanie dopłat z przemysłu. Finalnie przygotowane surowce winny spełniać wymagania branżowych recyklerów. Dopłata będzie uruchamiana dopiero po dostarczeniu do uprawnionego recyklera odpowiednio przygotowanych odpadów opakowaniowych, który wyda odpowiednie dokumenty potwierdzające przydatność tych surowców do przerobu w instalacji recyklingowej.

d) określenie nowej organizacji systemu odzysku i recyklingu opakowań,

Należy rozstrzygnąć czy system ma być budowany na organizacjach odzysku czy też bez organizacji odzysku. Obecna działalność wielu organizacji odzysku jest wręcz szkodliwa dla systemu odzysku i recyklingu. Można wyobrazić sobie funkcjonowanie systemu bez organizacji odzysku, ale wtedy ich rolę musi przejąć państwowy organ, który będzie pobierał środki finansowe od przedsiębiorców i je dalej dystrybuował do odzysku i recyklingu. Ustawowo winien być określony poziom kosztów na funkcjonowanie takiego organu (w % od kwot pobieranych od przedsiębiorców). Organ taki przejmowałby również realizację kampanii edukacyjnych w imieniu zobowiązanych przedsiębiorców.

e) określenie systemu organizacyjnego poboru i dystrybucji opłat z przemysłu,

System poboru opłat jest pochodną rozstrzygnięć podjętych w punkcie wyżej. Niezależnie od nowej organizacji systemu ROP dopłaty od przedsiębiorców mogą być kierowane:

- *do gmin, które następnie będą je dystrybuować wg określonego klucza do podmiotów uczestniczących w zbiorce i przygotowaniu odpadów do recyklingu, lub*
- *do podmiotów zbierających i/lub sortujących odpady wg ustalonego klucza podziałowego wynikającego z faktycznego nakładu kosztów, lub*
- *do ostatniego ogniwa sortującego dostarczającego przygotowane odpady surowcowe bezpośrednio do recyklera.*

Zważywszy na słabość krajowych gmin w tym zakresie należy raczej przygotować rozwiązanie bezpośrednich dopłat do konkretnego ogniwa systemu. Logicznym rozwiązaniem wydaje się dopłata podmiotowi zbierającemu odpady (selektywna zbiórka) i podmiotowi sortującemu odpady wg ustalonego klucza podziałowego. Przekazane podmiotom środki muszą pokryć koszty zebrania, transportu i przygotowania do recyklingu określonych odpadów surowcowych (sortowania). Należy wprowadzić system certyfikowania i monitoringu instalacji zajmujących się sortowaniem odpadów surowcowych oraz ustalić minimalne założenia dotyczące możliwych do osiągnięcia przez instalację

poziomów odzysku. System dopłat powinien premiować instalacje uzyskujące wyższy poziom odzysku, które z 1 Mg odpadu surowcowego odzyskują i przekazują do recyklingu więcej surowców wtórnych. Zabezpieczeniem systemu będzie wypłata środków dopiero po dostarczeniu odpadów do uprawnionego recyklera (również certyfikowanego). Dokument DPR/DPO będzie powiązany z kartami KPO i KEO, a stworzone specjalnie bazy dokumentów DPR/DPO (i EDPR/EDPO) pozwolą zweryfikować poprawność procesu i jego dokumentowanie. Ostateczna decyzja w tym zakresie powinna być podjęta przez zespół ekspertów po dokładnym przeanalizowaniu różnych stanowisk i propozycji w tym zakresie.

f) ustanowienie instytucji regulatora systemu – optymalnie w formule PPP (w formule państwowo-prywatnej),

Instytucja regulatora (koordynatora) systemu jest potrzebna w systemie krajowym, zwłaszcza jeśli będzie on oparty na pozostawieniu organizacji odzysku. Regulator będzie miał do spełnienia kilka niezwykle ważnych dla systemu funkcji, w tym. m.in. analizy i monitoring rynku, ustalanie minimalnego poziomu dopłat do procesów (minimalne stawki opłat), nadzór i kontrolę rynku realizacji ROP, audytowanie instalacji i podmiotów zbierających, weryfikację dokumentów, audytowanie organizacji odzysku, wnioskowanie o wykreślenie z rejestru podmiotów stosujących nieuczciwe praktyki lub naruszających prawo, prowadzenie zbiorczych baz danych DPR/DPO ...

g) referencyjne wysokości dopłat na każdy rok pokrywające pełne i faktyczne koszty procesu z narzutami,

Będzie to jedno z ważnych zadań regulatora. Zgodnie z przyjętą procedurą regulator będzie wyliczał i publikował minimalne stawki (dopłaty) do procesu na dany rok. Takie instytucje funkcjonują w kilku krajach UE i pełnią bardzo ważną rolę w kształtowaniu prawidłowo działających systemów odzysku i recyklingu w ramach ROP.

h) uszczelnienie systemu i likwidacja nieprawidłowości – baza dokumentów DPR/DPO,

W celu skutecznego uszczelnienia systemu i likwidacji znacznej części „szarej strefy”, w tym wystawiania wirtualnych dokumentów bez pokrycia w odpadach potrzebna jest baza dokumentów DPR/DPO z kartami KPO i KEO oraz decyzjami podmiotów wystawiających te dokumenty. Temat jest aktualny i oczekuje na akceptację. Baza taka byłaby stworzona na poziomie marszałków, a jej konsolidacja krajowa byłaby w GIOŚ lub w instytucji powołanego regulatora. Baza byłaby skomunikowana z WIOŚ-ami. Koszt takiej bazy został oszacowany na 500 – 800 tys. PLN, a jej uruchomienie mogłoby nastąpić w ciągu 6 – 9 miesięcy. Baza ta docelowo weszłaby w skład przyszłej Bazy Danych o Odpadach (BDO), czyli wydatkowane środki nie uległyby zmarnowaniu.

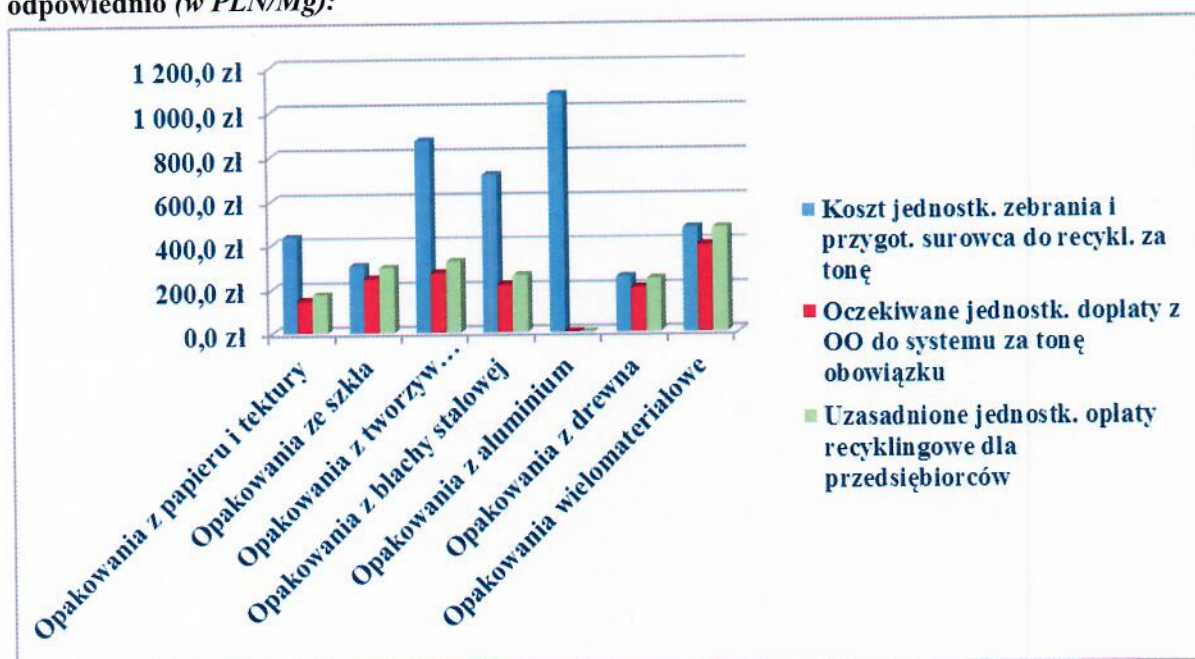
i) oczekiwany termin przygotowania zmian i wdrożenia: najpóźniej od 2019 roku.

Ze względu na wagę uruchomienia faktycznych dopłat przemysłu do zbiórki selektywnej i zagospodarowania odpadów w systemach gminnych oraz naprawę systemu odzysku i recyklingu sprawę należy traktować priorytetowo. Niezbędne zmiany prawa i przygotowanie organizacyjne nie powinno zająć więcej niż 1 rok, a nowy system winien być uruchomiony od 2019 r. Proponowane zmiany winny przełożyć się m.in. na strumień corocznego finansowania systemu zbiórki, sortowania i

zagospodarowania odpadów surowcowych z gospodarstw domowych w wysokości od 600 mln PLN do 1 mld PLN w roku 2020.

Powyższe postulaty są wstępnie opracowane i gotowe do wdrożenia w przypadku zainteresowania i woli decydentów. Branża gospodarki odpadami, jest gotowa wspierać poważne inicjatywy odpowiedzialnej administracji w tym zakresie. System gminnej gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce, w tym zbiórka selektywna odpadów i ich przygotowanie do recyklingu musi być realnie finansowane przez producentów, a nie przez mieszkańców. Te zmiany winny być wprowadzone jak najszybciej – nie później niż do 2019 roku.

W celu zapewnienia efektywności ekonomicznej systemu dopłaty do zbierania i przetwarzania odpadów opakowaniowych z gospodarstw domowych opłaty powinny od roku 2019 wynosić odpowiednio (w PLN/Mg):



Oczekiwane jednostkowe dopłaty z organizacji odzysku uwzględniają również cenę surowca, którą płaci recykler np. papiernia. Powyższe wyliczenia są raczej ostrożne i minimalne, bo porównywalne opłaty w UE są jeszcze wyższe. Wdrożenie tych opłat może wygenerować w roku 2020 dodatkowe i istotne środki kierowane do gminnego systemu gospodarki odpadami w wysokości co najmniej 1 mld PLN rocznie, co pozwoli również uniknąć podwyżek opłat za odpady dla mieszkańców. Przed przyjęciem wysokość tych opłat winna być jeszcze zweryfikowana w procesie analizy kosztów procesu zbiórki, sortowania i recyklingu poszczególnych frakcji odpadów opakowaniowych.

Należy również brać pod uwagę już przyjęte w prawie wymagania w zakresie ważnych obowiązków gmin w perspektywie roku 2020, w tym poziomy zbiórki i przygotowania do ponownego użycia lub recyklingu określonych frakcji materiałowych. Gminy są obowiązane osiągnąć do dnia 31 grudnia 2020 r., poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w wysokości co najmniej 50% wagowo.

Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych gminy mają uzyskać określone niżej poziomy, przy czym poziomy te są liczone łącznie dla wszystkich podanych frakcji odpadów komunalnych.

Poziomy recyklingu dla głównych odpadów surowcowych - 2012 – 2020.

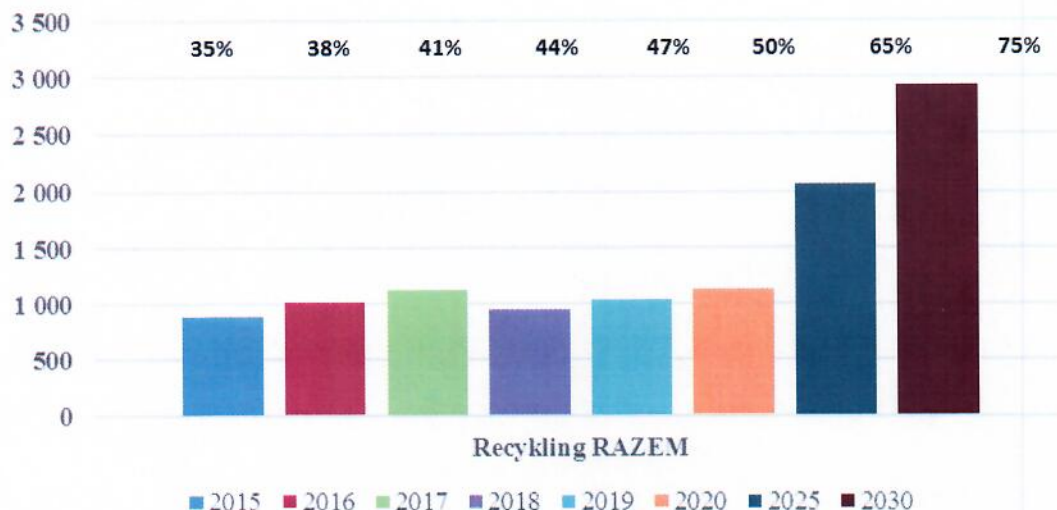
	Poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia [%]								
	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.	2020 r.
Papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło)	10	12	14	16	18	20	30	40	50

Źródło: Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych.

Jednocześnie dla odpadów opakowaniowych notowany jest systematyczny wzrost strumienia wytwarzania od 4 181 tys. Mg w 2008 r., przez 4 611 tys. Mg w 2011 r., aż do 4 836 tys. Mg w 2013 r. i prognozowane ok. 6 mln ton w roku 2020. Ponadto prognozuje się, że będzie wzrastać udział opakowań z papieru i tektury, tworzyw sztucznych, a także szkła. W efekcie końcowym strumień odpadów opakowaniowych w 2030 r. może ulec niemal podwojeniu i osiągnąć poziom bliski 7 250 tys. Mg. Jeśli na to nałożymy obowiązki przedsiębiorców w zakresie odzysku recyklingu opakowań to można oszacować zapotrzebowanie w zakresie zbiórki i recyklingu odpadów opakowaniowych w poszczególnych latach. Zgodnie z ustawą o gospodarce opakowaniami ... wprowadzający na rynek produkty w opakowaniach corocznie powinni osiągnąć poziom odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych co najmniej w wysokości wynoszącej:

- dla odzysku (opakowania razem) – 61%;
- dla recyklingu (opakowania razem) – 56%:
 - opakowań z tworzyw sztucznych – 23,5%,
 - opakowań z aluminium – 51%,
 - opakowań ze stali, w tym z blachy stalowej – 51%,
 - opakowań z papieru i tektury – 61%,
 - opakowań ze szkła – 61%,
 - opakowań z drewna – 16%,
 - opakowań wielomateriałowych – poziom określony odpowiednio według rodzaju materiału przeważającego w danym opakowaniu wielomateriałowym.

Prognoza wymaganych wolumenów zbiórki i recyklingu odpadów opakowaniowych z gospodarstw domowych wg celów CEP z grudnia 2015 r. (w tys. ton) (źródło: Rekopól OO)



Z wykresu możemy odczytać, że w 2020 r. będzie to ok. 1,1 mln ton odpadów opakowaniowych, a w roku 2025 już 2,1 mln ton.

Jednocześnie brak realizacji tych obowiązków jest zagrożony wysokimi opłatami produktowymi, które obecnie kształtują się w zależności o rodzaju materiału w wysokości od 300 zł/t dla szkła i drewna do 2700 zł/t dla tworzyw sztucznych. Średnio z pewnym uproszczeniem można przyjmować 1100 zł/t, czyli brak realizacji może skutkować dla przemysłu sankcjami w wysokości 1,2 mld zł w 2020 r. do 2,2 mld zł w roku 2025. Dlatego podmioty zbierające surowce i instalacje sortujące i przygotowujące odpady do recyklingu są pożytecznym i niezbędnym narzędziem dla przemysłu do wykonania swoich obowiązków przy znacznie niższych kosztach (proponycja wyjściowa do weryfikacji to ok. 600 mln zł). Ponadto wprowadzenie tych rozwiązań w najbliższych 2 – 3 latach pozwoli przygotować system krajowy do realizacji znacznie wyższych celów związanych z Circular Economy w perspektywie roku 2025 i 2030. Wydaje się, że jest to jedynie słuszna droga dla przemysłu i Polski jako kraju członkowskiego UE, a jej realizacja pozwoli zapewnić efektywność zbiórki selektywnej i odpowiedniego przygotowania odpadów opakowaniowych do recyklingu.

Wnioski końcowe:

1. system rozszerzonej odpowiedzialności producenta w zakresie dopłat do zbiórki, transportu, sortowania i recyklingu surowców w Polsce nie funkcjonuje – obecnie producenci dopłacają średnio około 2 Euro za każdą wprowadzoną na rynek tonę opakowań;
2. system rozszerzonej odpowiedzialności producenta w zakresie dopłat do zbiórki, transportu, sortowania i recyklingu surowców w krajach „starej” UE funkcjonuje z powodzeniem – producenci średnio dopłacają od 20 – 250 Euro za każdą wprowadzoną na rynek tonę opakowań,



3. obecnie koszty systemu odzysku i recyklingu opakowań w Polsce pokrywają mieszkańcy oraz firmy zbierające, sortujące i przygotowujące surowce dla recyklerów wykonujące swoje usługi często poniżej kosztów;
4. finansowanie systemu zbiórki, odzysku i przygotowania do recyklingu opakowań przez firmy zbierające, sortujące surowce skutkuje brakiem inwestycji w infrastrukturę (nową oraz odtworzeniową), co może realnie zagrażać realizacji nałożonych na Polskę przez UE poziomów recyklingu odpadów;
5. należy wprowadzić dopłaty do systemu zbiórki, odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych w Polsce przez producentów wprowadzających opakowania na rynek na poziomie dopłat realizowanych w krajach „starej” UE – średnio od 20 – 250 zł za tonę w zależności od surowca już od 1 stycznia 2019 roku;
6. dopłaty powinny być redystrybuowane do podmiotów zbierających, transportujących surowce oraz do podmiotów sortujących i przygotowujących odpady dla recyklerów wg ustalonego klucza podziałowego;
7. podmioty zbierające, transportujące surowce oraz do podmioty sortujące i przygotowujące odpady dla recyklerów powinny być certyfikowane i monitorowane w zakresie prawidłowości realizacji powierzonych zadań;
8. należy ustalić minimalne wymagania dla podmiotów zbierających, transportujących surowce oraz dla podmiotów sortujących i przygotowujących odpady dla recyklerów w zakresie przyznawania certyfikatów;
9. należy wprowadzić monitoring ewentualnie również certyfikację recyklerów w zakresie prawidłowości prowadzonych procesów recyklingu;
10. należy ograniczyć ilość organizacji odzysku poprzez wprowadzenie licencji, ewentualnie powołać jednego operatora z udziałem partnerstwa prywatnego i określić na sztywno maksymalny procentowy udział kosztów organizacji/operatora ponoszonych na obsługę systemu;
11. należy ogólnie ustalić minimalne kwoty dopłat do poszczególnych surowców wtórnych (papier, tworzywa, szkło) jakie powinni ponosić producenci wprowadzający opakowania na rynek.

Przewodniczący Związku
Pracodawców Gospodarki Odpadami

Leszek Zagórski