

Konferencja PIE pt. „Racjonalizacja gospodarki odpadami w kontekście gospodarki o obiegu zamkniętym”

*Katowice, 08 maja 2018 r.*

## **Rozszerzona odpowiedzialność producenta, a pakiet KE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym**

**Jakub Tyczkowski**  
**Rekopol Organizacja Odzysku Opakowań SA**

# Rozszerzona Odpowiedzialność Producenta (ROP) - wstęp

- Dwie koncepcje dot. finansowania gospodarowania odpadami: Zasada Zanieczyszczający Płaci (ZZP) i Rozszerzona Odpowiedzialność Producenta (ROP)
- Dotychczasowy sposób oparcia finansowania zbiórki i recyklingu na opłatach od mieszkańców (ZZP) ze względów politycznych może być niewystarczający
- Kierunkiem powinna być ROP - definicja ROP – *Thomas Lindquist OECD, 1990*: to takie podejście polityki środowiskowej (w *domyśle producentów*), w którym odpowiedzialność producenta za produkt rozszerzona jest na jego los do fazy użytkowej w cyklu życia produktu
- Ponad 400 systemów ROP na całym świecie, z czego najwięcej w ZSEiE (35%), opakowaniach (17%) i oponach (17%) – według OECD – *Extended Producer Responsibility – Updated Guidance, 26-Nov-2015*
- ROP w Dyrektywie Ramowej – Art. 8
  - *Pierwsze zastosowania w opakowaniach (Niemcy – 1991, Dyrektywa Opakowaniowa 94/62) – obecnie w 25 krajach z 28 członków*
- ROP w opakowaniach w polskim prawie – brak bezpośredniej transpozycji
  - *Ustawa o obowiązkach przedsiębiorców – 2001 – wprowadzenie nowych obowiązków w zakresie recyklingu i odzysku opakowań dla przedsiębiorców - oparcie ich realizacji na DPR/DPO – kilka istotnych zmian do tej pory*

**Gdzie jesteśmy?**

# Sposób finansowania vs. Obowiązki

## ❑ OBOWIĄZKI GMIN (wg UOCPIg) w zakresie finansowania zbiórki selektywnej (w tym odpadów surowcowych)

- ❑ *Art. 6h - Właściciele nieruchomości, o których mowa w art. 6c, są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.*
- ❑ *Art. 6k daje kompetencje Radzie gminy do ustalania w.w. opłaty (wybór metody liczenia, stawki jednostkowe, sposób i terminy poboru).*
- ❑ *Art. 6r ust.2 - Z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty:*
  - ❑ *odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;*
  - ❑ *tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;*
  - ❑ *obsługi administracyjnej tego systemu.*

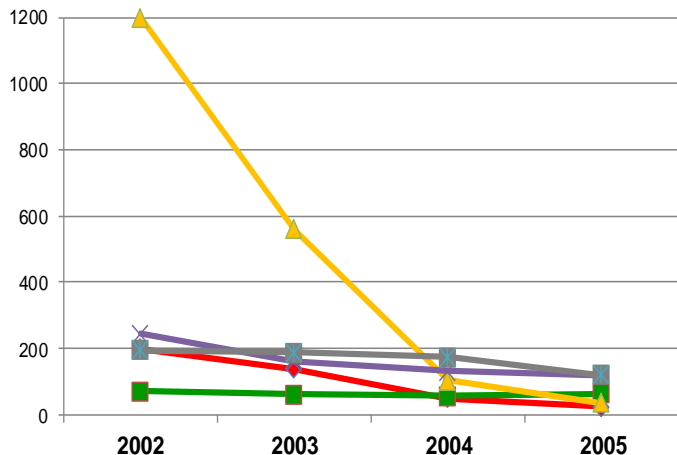
## ❑ OBOWIĄZKI PRZEDSIĘBIORCÓW (wg UOGOPIo.OP) w zakresie finansowania zbiórki i recyklingu GD

- ❑ **Art. 20 ust. 1 i 2**
- ❑ *Wprowadzający produkty w opakowaniach jest obowiązany do dnia 31 grudnia 2014 r. oraz w latach następnych osiągnąć docelowy poziom odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych co najmniej w wysokości określonej w załączniku nr 1 do ustawy, z wyłączeniem wprowadzającego produkty w opakowaniach wielomateriałowych lub środki niebezpieczne w opakowaniach, w tym środki ochrony roślin, który należy do porozumienia, o którym mowa w art. 25.*
- ❑ *Poziom odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych w danym roku kalendarzowym stanowi wyrażona w procentach wartość ilorazu masy odpadów opakowaniowych poddanych odpowiednio odzyskowi lub recyklingowi w tym roku oraz masy wprowadzonych do obrotu opakowań w poprzednim roku kalendarzowym.*
- ❑ **Art. 20 ust. 4 (nowe brzmienie)**
- ❑ *4. Organizacja odzysku opakowań jest obowiązana uwzględnić w osiągniętych poziomach recyklingu dla poszczególnych rodzajów opakowań, o których mowa w załączniku nr 1 do ustawy, odpady opakowaniowe pochodzące z gospodarstw domowych co najmniej w wysokości określonej zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie ust. 5.*
- ❑ **Art. 23 ust. 3**
- ❑ *3. Masę odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi lub innemu niż recykling procesowi odzysku oraz zastosowany proces odzysku i recyklingu ustala się w oparciu odpowiednio o dokument DPR albo dokument DPO.*

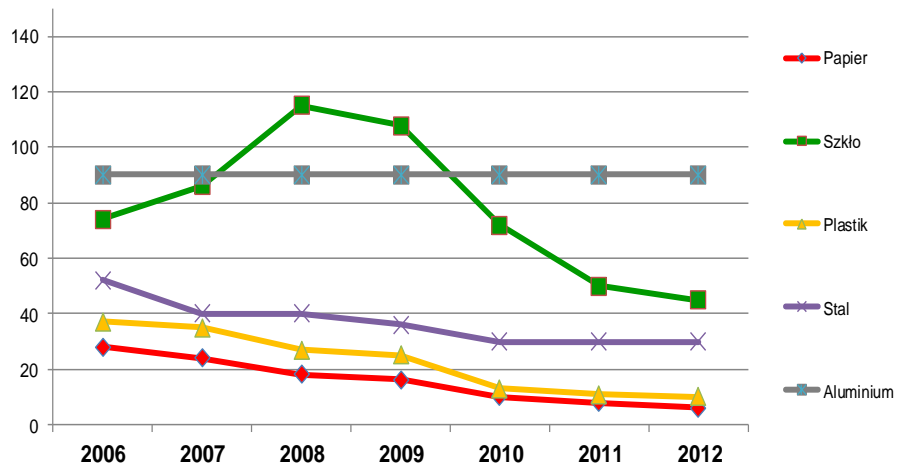
**NIE FUNKCJONUJĄ PRZEPISY W SYSTEMIE PRZEDSIĘBIORCÓW (STRONA PRAWA) MÓWIĄCE O SKALI PARTYCYPACJI FINANSOWEJ W SYSTEMIE GMINNYM (STRONA LEWA)**

# Poziom dopłat organizacji odzysku (w PLN za tonę) = spadająca wartość rynku

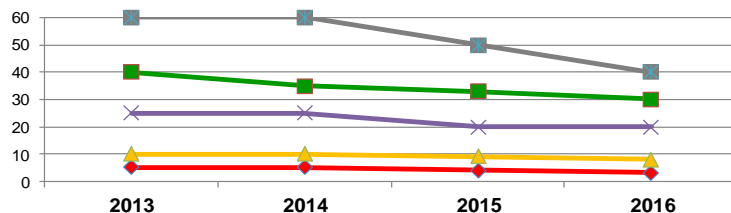
## I faza 2002 - 2005



## II faza 2006 - 2012



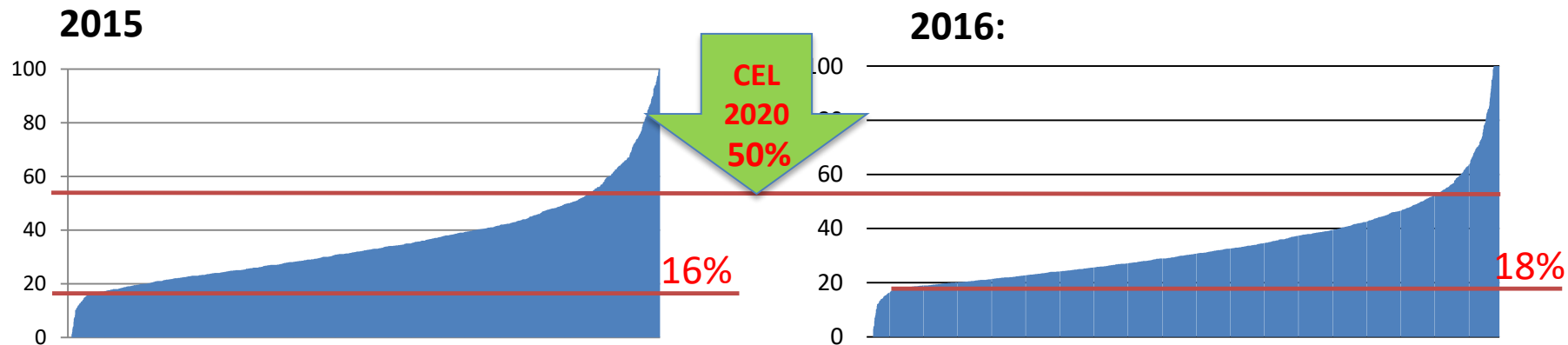
## III faza 2013 – do chwili obecnej



Jest oczywistym, że koszty selektywnej zbiórki nie są pokrywane.

Pomimo istotnych zmian systemowych w 2013 roku nie zmienił się trend spadkowy jeżeli chodzi o poziom dofinansowania zbiórki odpadów przez wprowadzających opakowania na rynek – DLACZEGO?

# Zrealizowane poziomy recyklingu i powtórnego wykorzystania przez gminy w Polsce



	2015	2016
Brak zbiórki selektywnej surowców (nie dot. zmieszanych surowcowych)	207	36
Brak zbiórki selektywnej odpadów opakowaniowych (nie dot. zmieszanych opakowaniowych)	279	156
Brak recyklingu surowców (nie dot. zmieszanych surowcowych)	208	22
Brak recyklingu odpadów opakowaniowych (nie dot. zmieszanych opakowaniowych)	247	47
Gminy poniżej ustawowych poziomów recyklingu PMTS (16% i 18% w kolejnych latach)	100	117

## Wyzwania

## Dlaczego konieczne będą zmiany dotychczasowego systemu gospodarowania odpadami?

**65%**

poziom recyklingu odpadów komunalnych

**70%**

poziom recyklingu odpadów opakowaniowych

**X**

zakaz składowania segregowanych odpadów

**10%**

poziom składowanych odpadów



szerokie zastosowanie ponownego użycia, recyklingu i współpracy pomiędzy różnymi gałęziami przemysłu

## Czynniki generujące potrzebę zmiany

### Zmiany w 6 dyrektywach dotyczących *circular economy*

Aktualne regulacje krajowe są niewystarczające, by sprostać celom KE w zakresie odpowiedniego zagospodarowania frakcji odpadów i zawrócenia ich do obiegu jako surowców.

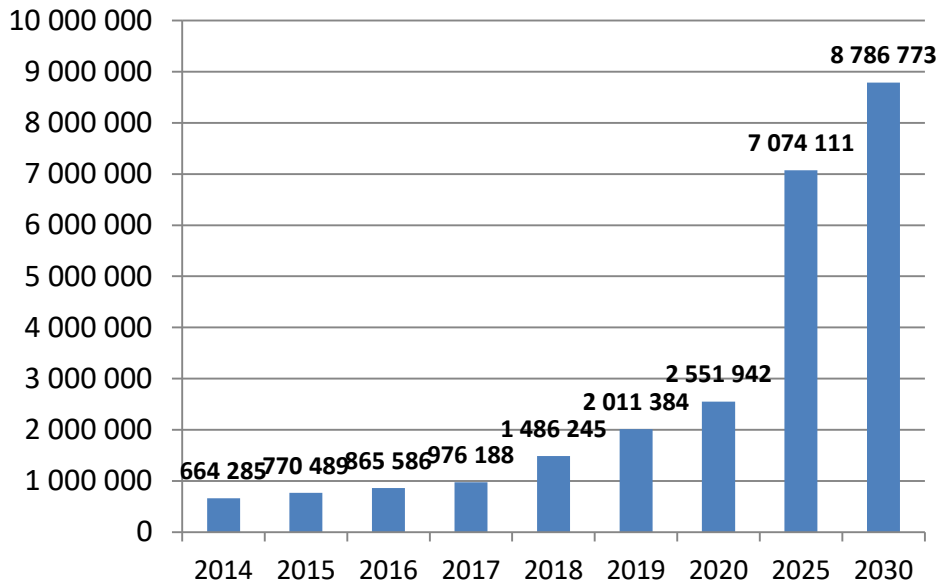
### Polska nie zrealizuje poziomów

Wyzwanie dla gmin osiągnięcia poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła z odpadów komunalnych w wysokości minimum 50% ich masy do 2020 r.

- Oparcie finansowania systemu zbiórki odpadów na opłatach wnoszonych przez mieszkańców
- Brak skutecznych narzędzi kontrolnych wpływający na efektywność zarządzania systemem.
- Konieczność rozpoczęcia działań w innych obszarach (eco-design, powtórne wykorzystanie, etc.)



## Perspektywa systemu zbiórki i recyklingu odpadów komunalnych PMTS\*

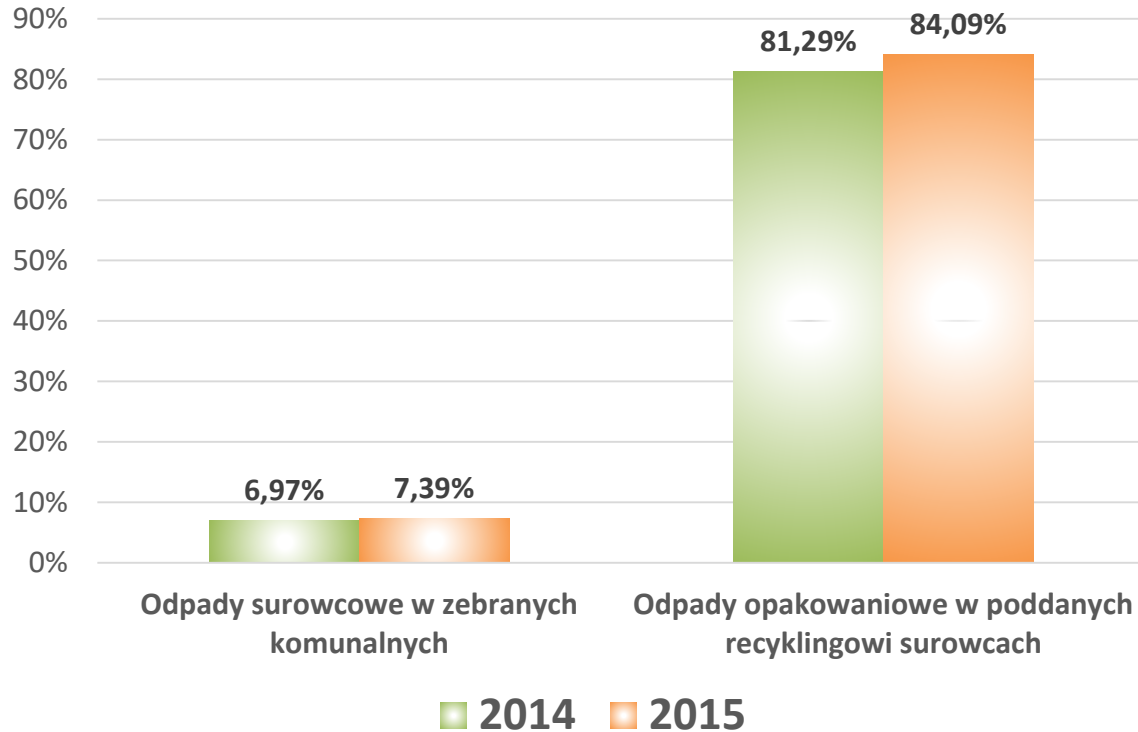


- Pomimo stosunkowo dobrych wyników w latach 2014 – 2015 system gminny – O ILE NIE NASTĄPIĄ ZMIANY CO DO FINANSOWANIA JEGO ROZWOJU – będzie miał problemy z realizacją poziomu w 2019 i 2020 roku (odpowiednio 40% i 50%)
- Dotychczasowy sposób oparcia finansowania zbiórki i recyklingu na opłatach od mieszkańców (UOCPiG) ze względów politycznych będzie nie wystarczające
  - \* Założono 5% tempo wzrostu dla recyklingu i ponownego użycia od 2016 roku oraz około 3% średniorocznie przy szacunku wymagań co do poziomu gminnego

Nie wydaje się aby na dynamikę rozwoju zbiórki selektywnej istotnie wpłynęło rozporządzenie dot. standardów zbiórki i wprowadzenie in house. Dodatkowo ta pierwsza zmiana będzie generować koszty, które w obecnym kształcie regulacji powinny być przerzucone na mieszkańca. Każda inna zmiana mająca na celu zwiększenie zbiórki surowców będzie generować kolejne koszty, które muszą być pokryte.

**Jak zmienić sytuację?**

# Udział poszczególnych strumieni w zbiorce i przygotowaniu do recyklingu i ponownego użycia

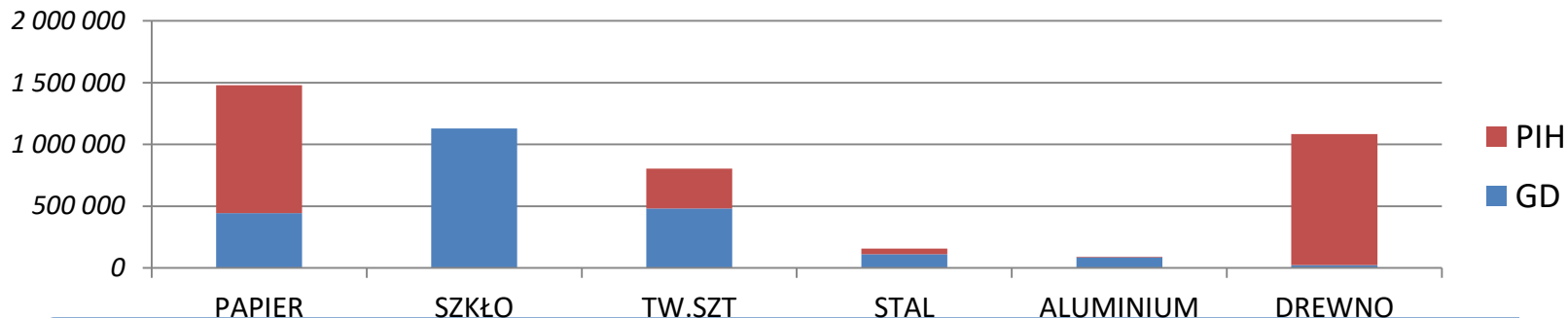


# Powinniśmy mówić o nowym modelu finansowania zbiórki selektywnej

- ❑ *Relacja z samorządem jako odpowiedzialnym za kształt systemu gospodarki odpadami komunalnymi MUSI zostać zagwarantowana w regulacjach*
- ❑ *Koszt zbiórki i przygotowania do recyklingu odpadów opakowaniowych i ew. innych (WEEE...) pokrywane z ROP, koszt zagospodarowania pozostałych frakcji pokrywany jak obecnie przez mieszkańca*
- ❑ *Konieczność wypracowania modelu akceptowalnego przez wielu uczestników w tym przez przedsiębiorców wprowadzających opakowania na rynek jako tych, którzy będą pokrywać wiele kosztów*
- ❑ *Konieczność wprowadzenia mechanizmów gwarantujących:*
  - ❑ *transparentność przychodowo-kosztową systemu,*
  - ❑ *gwarantujących efektywność wydatkowania środków dedykowanych na zbiórkę selektywną, przygotowanie do recyklingu i inne działania*
  - ❑ *gwarantujących równe zasady konkurencji*

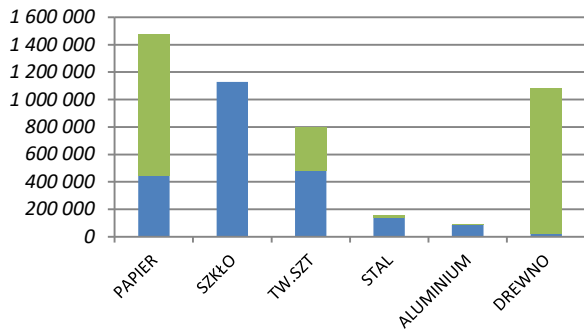
# 1. Rozdział strumieni opakowań

- W Polsce przedsiębiorcy wprowadzają około 5 mln ton opakowań na rynek, które mają postać:
  - Opakowań jednostkowych (konsumenckich trafiających do gospodarstw domowych)
  - Opakowań zbiorczych i transportowych (wykorzystywanych w przemyśle i handlu)
- Struktura opakowań co do ich postaci jest różna w zależności od materiału co wynika z przeznaczenia opakowania
- Opakowania wielomateriałowe (około 200 tys. ton) funkcjonują obecnie w systemie dobrowolnych porozumień (równoległym)
- Prezentowana struktura opakowań została ustalona na podstawie dostępnych danych z innych krajów



Ustalenie właściwej struktury w każdym z rodzajów opakowań na dzień startu nowego systemu w Polsce jak również mechanizmu jej weryfikacji w przyszłości będzie miało **FUNDAMENTALNE ZNACZENIE** dla szacowania kosztów realizacji obowiązków przedsiębiorców – koszty pełne dotyczyć będą tylko opakowań GD, koszty realizacji obowiązków opakowań PIH powinny utrzymywać się na zbliżonym poziomie do obecnych

## 2. Stworzenie regulacyjnej synergii między systemem komunalnym i opakowaniowym

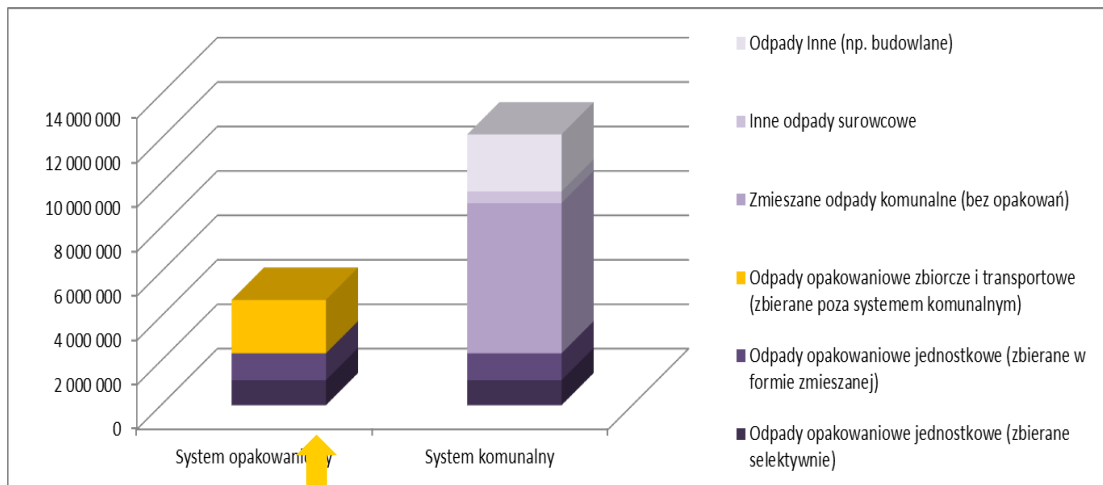


PIH  
GD



Ok. **4,8 mln ton** odpadów opakowaniowych, w tym **2,5 mln ton** odpadów opakowaniowych Jednostkowych (GD) – TRAFIAJĄ DO STRUMIENIA KOMUNALNEGO  
Odpady po opakowaniach z przemysłu i handlu (PiH) – poza systemem komunalnym

Ok. **12 mln ton** odpadów komunalnych, w tym **2,5 mln ton** odpadów opakowaniowych JEDNOSTKOWYCH (GD), z czego:  
około 40% zbieranych selektywnie  
około 60% zbieranych w formie zmieszanej z innymi komunalnymi



ODPADY OPAKOWANIOWE JEDNOSTKOWE GD

TE SAME ODPADY W DWÓCH SYSTEMACH – ICH ZBIÓRKA I RECYKLING REGULOWANA JEST INACZEJ



### 3. Wkład wprowadzającego w zamian za przejęcie obowiązku przez o.o.o.

Najważniejsze zmiany w zakresie wkładu przedsiębiorcy:

1.

Różny dla opakowań jednostkowych (GD) i dla opakowań zbiorczych/transportowych (PiH), bo będą inne obowiązki:

GD – pokrycie pełnych kosztów zbiórki, sortowania i przygotowania do sprzedaży do recyklera wszystkich zebranych i przekazanych do recyklingu opakowań (koszty pomniejszone o przychody ze sprzedaży surowców recyklerowi)

PiH – osiągnięcie określonych poziomów recyklingu i odzysku (do 2020)

2.

Musi uwzględniać koszty partycypacji finansowej w systemie nadzoru i kontroli

3.

Zawierający element stanowiący zwrot kosztów realizacji obowiązków sprawozdawczych

4.

Możliwość podwyższenia o kwotę wynagrodzenia dla organizacji odzysku opakowań w związku z realizacją dodatkowych, uzgodnionych dwustronnie, zadań realizujących cele korporacyjne przedsiębiorców w obszarze ochrony środowiska, w szczególności opakowań i odpadów opakowaniowych

5.

W strukturze kosztów/ponoszonych wkładów zdecydowanie największą pozycję będą stanowić koszty związane z pokrywaniem kosztów zbiórki, sortowania i przygotowania do sprzedaży surowców – na podstawie doświadczeń z innych krajów jest to ok. 70% całego obciążenia przedsiębiorców





Konieczne przygotowanie precyzyjnego i jasnego sposobu ustalania zasad refundacji kosztów dotyczących zbiórki selektywnej jednostkowych odpadów opakowaniowych i osiąganych w tym procesie efektów ilościowych – np. oparcie się na modelu Kosztu Referencyjnego



### 3. Wkład wprowadzającego w zamian za przejęcie obowiązku przez o.o.o.

Przykład: Wysokość opłat przedsiębiorców (Opakowania jednostkowe – GD - wprowadzane na rynek w EURO za tonę – stawki 2017)

**OBECNIE (2017)**

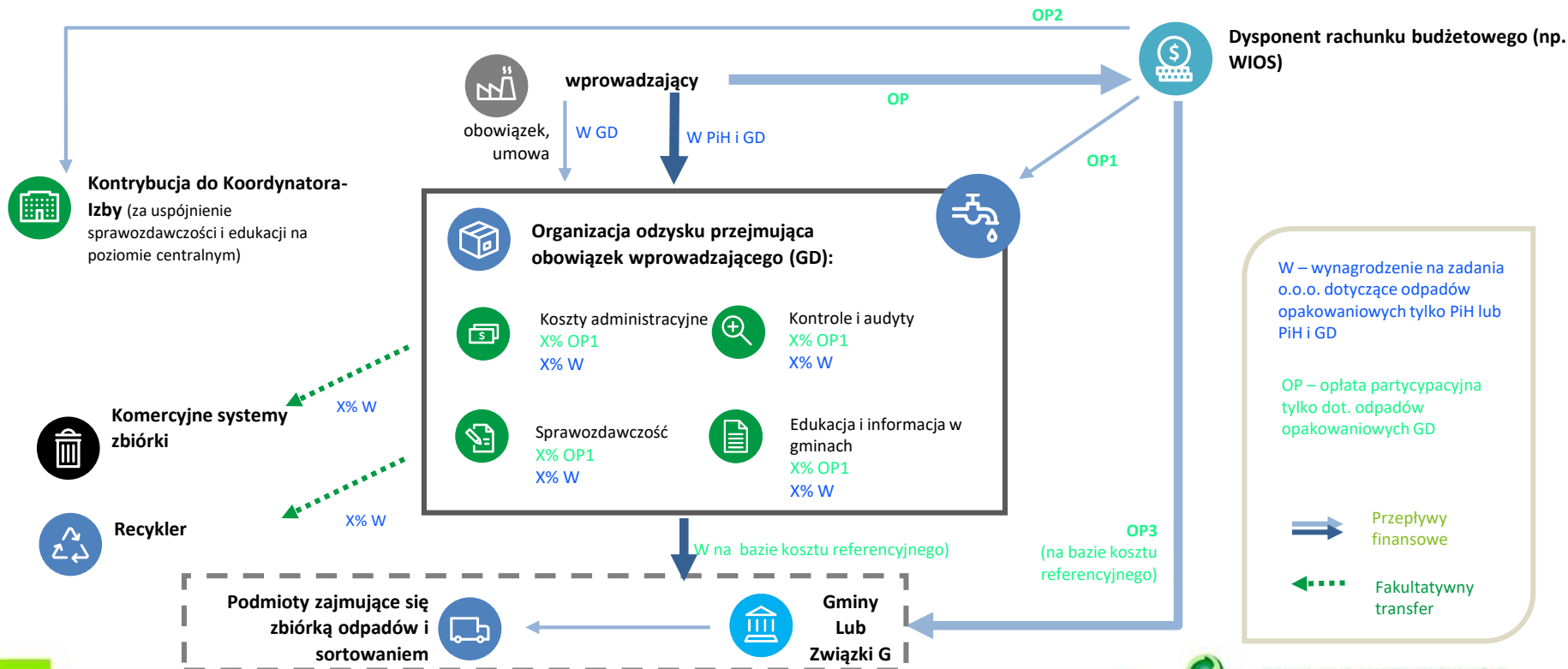
				
PAPIER	95,0	68,0	84,0	1,5
SZKŁO	84,0	30,9	67,7	5,4
TWORZYWA	610,0	377,0	206,0	0,6
STAL	280,0	85,0	70,0	3,6
ALUMINIUM	310,0	102,0	93,7	5,8
DREWNO	18,0	21,0	42,3	0,3

Opakowania PiH	Średnio około 5-10 razy niższe	Ustalane indywidualnie	Średnio około 10 razy niższe	Takie same jak GD
----------------	--------------------------------	------------------------	------------------------------	-------------------

Ze wstępnych szacunków wynika, iż wprowadzenie modelu finansowego opartego na formule „kosztu netto” może spowodować wzrost kosztów związanych z realizacją obowiązków dla wprowadzających 20-30 krotnie w stosunku do dzisiejszego kosztu. W zależności od materiału opakowaniowego ten wzrost będzie istotnie różny. Szacuje się, iż największy skok nastąpi w tworzywach sztucznych



### 3. Schemat przepływów finansowych – różne propozycje



## 4. Przejrzystość funkcjonowania o.o.o. przy zachowaniu konkurencji

Mechanizmy zapewniające przejrzystość, uczciwą konkurencję między o.o.o. i efektywność rynkową uwzględnione zostały w procedurach dotyczących 3 poniższych aspektów:

### 1. Akredytacja o.o.o.

- W celu zachowania praw nabytych przedsiębiorców, system musi umożliwić dostosowanie się organizacji odzysku do wymogów nowej regulacji. Konieczne będzie sprawdzenie spełnienia warunków z rozporządzenia i ustawy dla dopuszczenia o.o.o. do losowania i zaliczenia do określonej grupy.
- O.o.o. są akredytowane do losowania tylko pod warunkiem posiadania umów z wprowadzającymi (lub umów przedwstępnych)

### 2. Losowanie? (czy podejście liberalne)

- RGO reprezentują określoną powierzchnię, ilość zebranych odpadów opakowaniowych w gminach a co za tym idzie określony poziom recyklingu (konieczne dalsze analizy przedstawionego rozwiązania)
- O.o.o. zostanie przypisana za pomocą losowania do danego regionu (lub kilku, w zależności od udziałów w rynku) w którym będzie współpracowała z gminami znajdującymi się na terenie regionu
- Do I losowania stają akredytowane o.o.o. oraz koszyki regionów według ustalonych zasad, by dokonać sprawiedliwego przypisania
- Regiony i o.o.o. będą pogrupowane wedle potencjału (koszyki)
- W wyniku losowania powstaje mapa powiązanych o.o.o. z regionami (80 regionów obecnie i „X” o.o.o.)

### 3. Realizacja zadań w gminach

- O.o.o. rozlicza obowiązek wprowadzającego na podstawie zebranych selektywnie i poddanych recyklingowi odpadów opakowaniowych w gminach, w których funkcjonuje (RGO) – powiązanie poziomów recyklingu opadów opakowaniowych



## 5. Monitoring, nadzór i sprawozdawczość

- Izba zraszająca o.o.o. lub inna Instytucja będzie pełnić funkcję:
- zarządzania i przetwarzania informacji i rozliczania realizacji wykonywania zadań publicznych w zakresie poziomów recyklingu i ponownego wykorzystania, jak i strumieni odpadów opakowaniowych,
- nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem warunków konkurencji między o.o.o.
- platformy dialogu pomiędzy uczestnikami systemu (Rada programowa Izby)

### Dlaczego Izba O.O.O.?

- Spełnia wymagania art. 8A
- Reprezentuje interesy organizacji odzysku, które do niej należą
- Jest formą samokontroli i samoorganizacji wprowadzających
- Efektywniej kosztowo zarządza informacją (szybkie wdrożenie, wspólny interes i odpowiedzialność za poprawność danych)
- Daje większy wpływ o.o.o. na kryteria, zasady i efektywność redystrybucji środków, niezależność
- Ma wystarczające uprawnienia rewizyjne w stosunku do o.o.o., aby kontrolować realizację zadań o.o.o.
- Zastępuje w określonym obszarze regulatora publicznego
- Zwiększa zaufanie regulatora i rynku do o.o.o.
- Dostarcza wiedzy rynkowej wprowadzającego



## 5. Monitoring, nadzór i sprawozdawczość

Nadzór nad Izbą zrzeszającą o.o.o. powinna pełnić Rada programowa, pełniąca również rolę platformy dialogu wszystkich uczestników systemu. W przypadku Instytucji koordynującej konieczność zapewnienia platformy dialogowej w innej formie

### Zadania Rady programowej

- **Rada programowa nadzoruje zadania Izby:**
  - Rada zajmuje się jednym rodzajem odpadów: odpadem opakowaniowym
  - W skład Rady (aby stanowiła ona platformę dialogu różnych uczestników) powinni wchodzić:
    - **Przedstawiciele wprowadzających**
    - **Przedstawiciele organizacji odzysku odpadów opakowaniowych**
    - **Przedstawiciele podmiotów prywatnych i publicznych gospodarujących odpadami**
    - **Przedstawiciele samorządów zaangażowanych we wdrażanie ROP**
    - **Przedstawiciele regulatora**
  - Funkcjonowanie Rady i podejmowanie decyzji musi zostać zorganizowane w sposób nie dyskryminujący żadnego z interesariuszy. Przy kluczowych kwestiach (enumeratywnie określonych) sugeruje się jednomyślność głosowania.

#### NADZÓR

Akceptacja działań Izby w zakresie nadzoru

#### REGULACJA

Akceptacja propozycji Izby w zakresie regulacji (stawki, zasady losowania...)

#### PLANOWANIE

Akceptacja propozycji Izby np. w zakresie potrzeb edukacyjnych czy zwiększania zbiórki

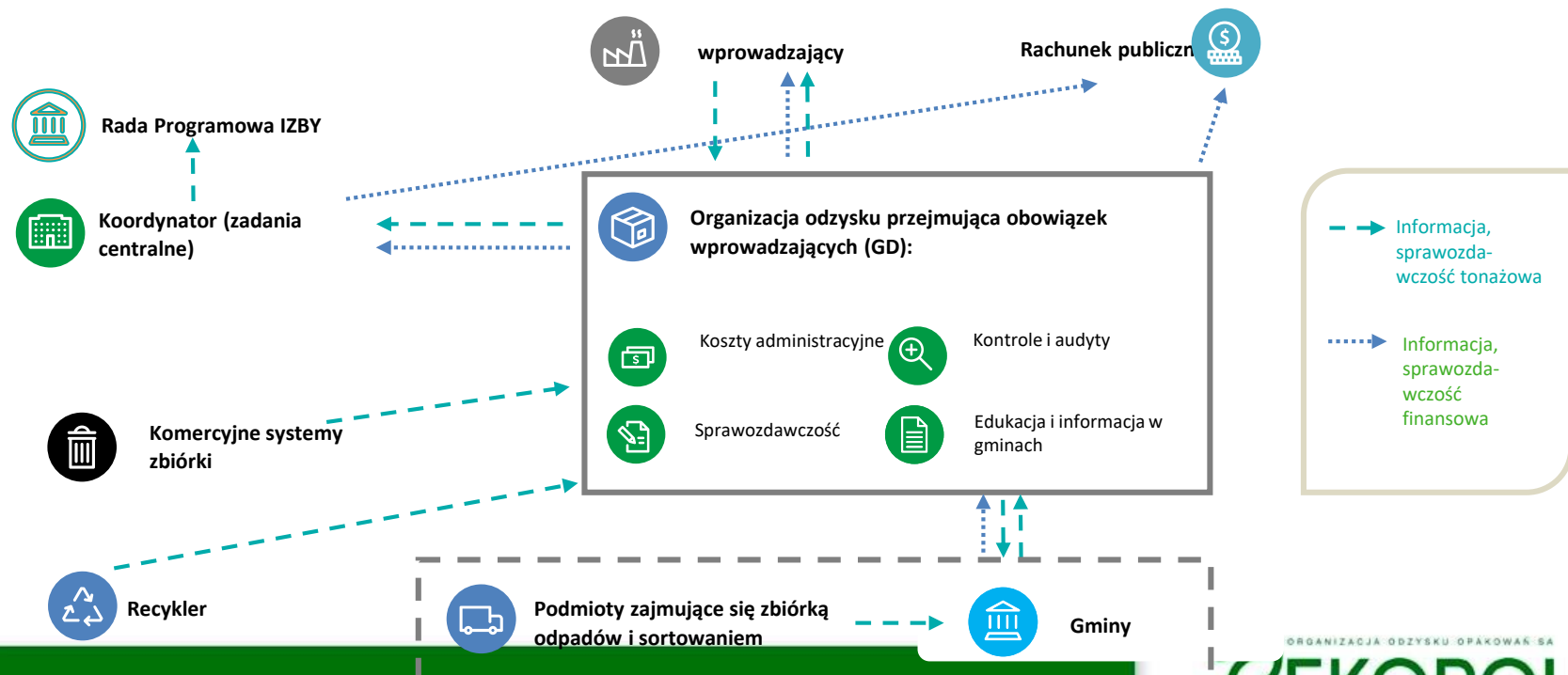
#### DIALOG

Organizowanie forum wymiany informacji, poglądów między uczestnikami systemu gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, konferencji, zebrań

## 5. Monitoring, nadzór i sprawozdawczość

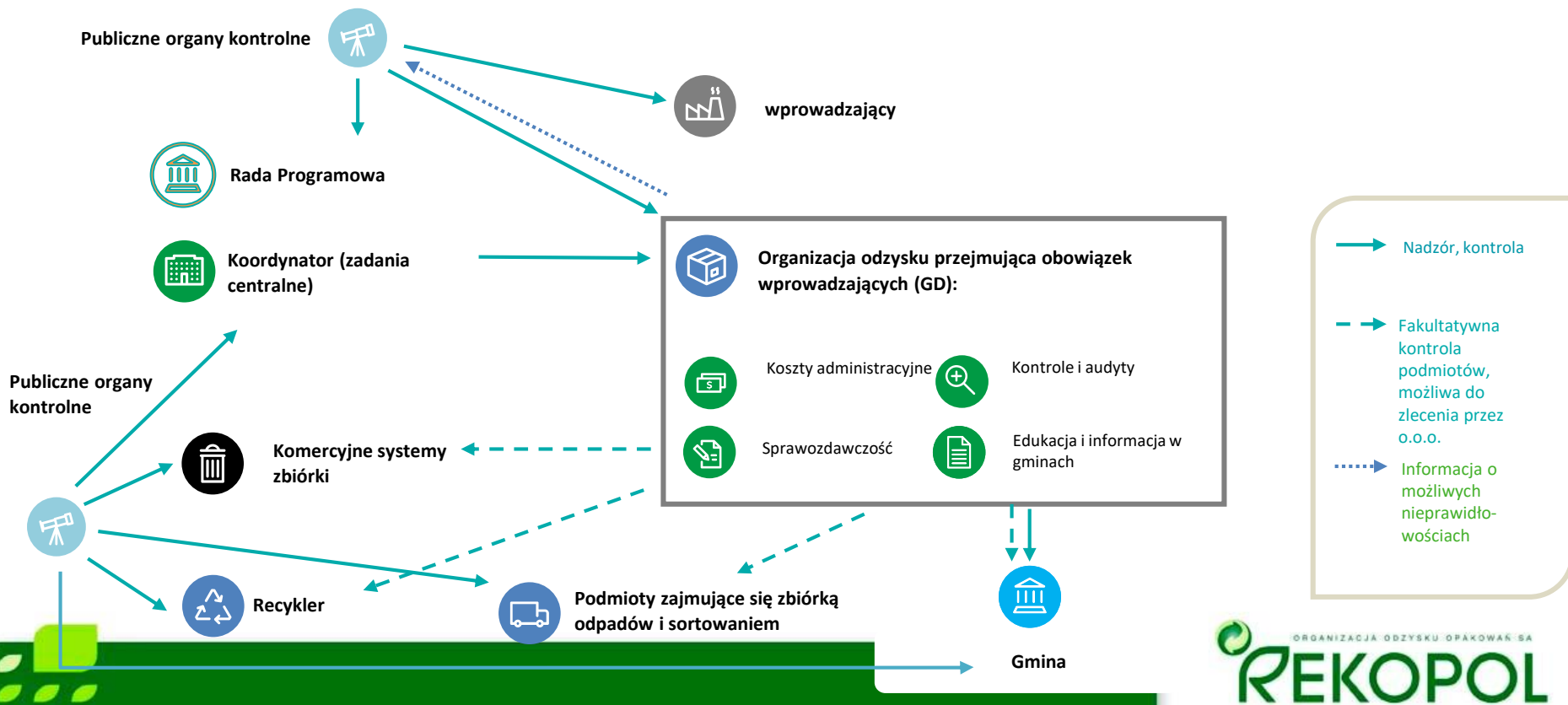
Schemat przepływu informacji, sprawozdań.

Informacje, dane i zgłoszenia przesyłane za pośrednictwem systemu informatycznego.



## 6. Kontrola

Schemat nadzoru i kontroli



# Kiedy ROP w Polsce zostanie wdrożony

- PE przegłosował propozycje 18 kwietnia 2018 roku
- Propozycję ma przyjąć Rada ds. Środowiska UE pod koniec czerwca 2018 roku, wejście w życie po 20 dniach od publikacji

**Dla Art. 8a wprowadzającego minimalne wymogi dot. ROP wprowadzono 54 miesięczny okres derogacji**

**ALE:**

The screenshot shows a news article on the website 'Kowalczyk.pl'. The main headline is 'Kowalczyk: Wprowadzimy opłaty za odpady niesegregowane i opakowania [WYWIAD]'. Below the headline is a large image of a landfill. A red circle highlights a quote from Henryk Kowalczyk: 'Chcemy wprowadzić odpowiedzialność finansową dla producentów opakowań. Zwiększyć recykling mają także opłaty za niesegregowane odpady i nowa, bardziej przyjazna środowisku polityka produkcji opakowań - mówi Henryk Kowalczyk w rozmowie z Magalenią Cedra.'