



# System ROP vs system kaucyjny

LAW&BEYOND

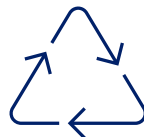


# 1 Relacja systemu kaucyjnego i ROP

# Obowiązki Państw Członkowskich wynikające z Dyrektywy SUP –system kaucyjny



**ROP** to zestaw środków podjętych przez państwa członkowskie w celu zapewnienia, aby producenci produktów ponosili odpowiedzialność finansową lub **odpowiedzialność finansową i organizacyjną** na etapie cyklu życia produktu, gdy staje się on odpadem (m.in. koszty selektywnej zbiórki odpadów, ich transportu i przetwarzania, koszty niezbędne do realizacji innych celów i zadań, po uwzględnieniu dochodów z ponownego użycia, ze sprzedaży surowców wtórnych pochodzących z ich produktów i z nieodebranych kaucji).



„**System kaucyjny**” to tylko element ROP. Ma służyć osiągnięciu poziomów selektywnej **zbiórki** wybranych odpadów. W Polsce wprowadzono zatem element z systemu, przy braku wprowadzenia całego systemu. Wybrano jedno z rozwiązań opartych na **kaucji**. Przy czym Dyrektywa SUP ani planowany PPWR nie ogranicza się tylko do takiego rozwiązania. Stosowane ograniczenia mają być proporcjonalne i niedyskryminacyjne



Do krajów, które osiągają około 90% poziom zwrotów opakowań bez implementowanego systemu kaucyjnego należą Belgia, Czechy i Hiszpania. Zatem **system kaucyjny jest ważnym narzędziem, ale nie jedynym**, zwłaszcza tam, gdzie segregacja opakowań (np. w Polsce opakowań szklanych) jest na wysokim poziomie



# Ramy ustawodawstwa UE – terminy na wdrożenie

**ROP** (po zmianie Dyrektywy 2008/98/WE) powinien być wdrożony do polskiego systemu prawnego do **5 stycznia 2023 r.**

**Dyrektywa SUP** („ROP, poziom selektywnej zbiórki”) - do dnia **31 grudnia 2024 r.** ale same przepisy powinny być już od 3 lipca 2021 r.

Procedowane obecnie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/1020 i dyrektywę (UE) 2019/904 oraz uchylające dyrektywę 94/62/WE („**Rozporządzenie PPWR**”) **przesuwa termin na wdrożenie systemu kaucyjnego** (tam gdzie jest to wymagane z uwagi na brak osiągnięcia poziomów selektywnej zbiórki) **na 1 stycznia 2029 r.**

W art. 9 Dyrektywy SUP jest zawarty obowiązek zapewnienia **selektywnego zbierania odpadów** opakowaniowych powstałych z butelek jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do trzech litrów wraz z ich zakrętkami i wieczkami na poziomie 77% w 2025 r. oraz 90% w 2029 r. Ale system kaucyjny to jeden ze sposobów uzyskania tych poziomów. Państwa członkowskie mogą też m.in. **ustanowić cele w zakresie selektywnej zbiórki w ramach ROP.**

System kaucyjny wg PPWR dotyczy tylko:

- butelek jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do trzech litrów oraz
- pojemników metalowych jednorazowego użytku na napoje o pojemności do trzech litrów.



# Ramy ustawodawstwa UE – terminy na wdrożenie

Obowiązująca Dyrektywa SUP oraz wdrażająca ją w Polsce ustawa określają poziomy selektywnej zbiórki od 2025 r. :

- 2025 r. – 77%
- 2026 r. – 81 %
- 2027 r. – 84 %
- 2028 r. – 88%
- 2029 r. i n. – 90 %

Zgodnie z przyjętym w dniu 18 grudnia 2023 r. przez Radę UE „*general approach*” dla PPWR system kaucyjny **może nie być wprowadzony**, o ile **do końca 2026 r.** dane państwo członkowskie osiągnie **poziom selektywnej zbiórki** odpadów opakowaniowych **nie mniejszy niż 78%**.

Zatem nawet przy nowym podejściu system kaucyjny nie jest obligatoryjny.

PPWR na razie jest w procesie legislacyjnym nie jest aktem wiążącym.







# 2 Organizacja polskiego systemu kaucyjnego



# System kaucyjny w Polsce

## Istota systemu kaucyjnego z uzasadnienia

Wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje oraz wprowadzający bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje, którzy będą tworzyć system kaucyjny, będą obowiązani do sfinansowania co najmniej:

- 1) **selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych** w celu osiągnięcia wymaganych poziomów selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych;
- 2) odbierania opakowań i odpadów opakowaniowych z jednostek handlu detalicznego i hurtowego oraz innych punktów zbierających opakowania i odpady opakowaniowe objęte systemem kaucyjnym;
- 3) transportu opakowań do wprowadzającego produkty w opakowaniach na napoje lub wprowadzającego bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje oraz odpadów opakowaniowych do zakładu przetwarzania;
- 4) prowadzenia ewidencji i sporządzania sprawozdań;

- 6) rozliczania kaucji z jednostkami handlu detalicznego i hurtowego oraz innymi punktami zbierającymi opakowania i odpady opakowaniowe objęte systemem kaucyjnym, w szczególności finansowania wypłat kaucji dla użytkowników końcowych;
- 7) finansowania kosztów zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych przez przedsiębiorcę prowadzącego jednostkę handlu detalicznego i hurtowego oraz inny punkt zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych objęte systemem kaucyjnym.

Wyżej wymienione działania zapewni podmiot, zwany dalej „**podmiotem reprezentującym**”, który będzie prowadził system kaucyjny.

Wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje oraz wprowadzający bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje uczestniczący w systemie kaucyjnym będą jednak refundować koszty powstałe w związku z tymi działaniami, zgodnie z zasadą rozszerzonej odpowiedzialności producenta.



# Konsekwencje systemu kaucyjnego

## Istota problemu

- **Dla wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje** (opakowania do 3 l) wprowadzenie obowiązku zapewnienia 77% poziomu zbiórki w 2025 r., oraz 90% w roku 2029 w jednorazowych – nieosiągnięcie tego poziomu obwarowane jest karami (opłatą produktową) dla wprowadzających;
- Wprowadzenie **dla wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje** (jednorazowe opakowania do 3 l) obowiązku zapewnienia udziału recyklatu **w roku 2025 na poziomie 25%, w roku 2030 na poziomie 30%.**

Powyższe dwa zapisy, a w szczególności pierwszy, powodują u wprowadzających produkty w opakowaniach dużą presję na wprowadzenie systemu kaucyjnego, ponieważ w ich ocenie **system kaucyjny będzie jedynym narzędziem**, do spełnienia powyższych zobowiązań.

Do osiągniętych poziomów selektywnego zbierania **wlicza się jedynie opakowania i odpady opakowaniowe selektywnie zebrane w ramach systemu kaucyjnego.**

Wprowadzający produkty w opakowaniach, pomijają fakt, iż jednocześnie obowiązki recyklingu obowiązują także gminy, a z kolei gminy w ramach przetargów delegują ten obowiązek na podmioty z branży odpadowej.

W rezultacie **automatycznie powstaje tutaj spór o „władztwo” nad odpadami opakowaniowymi** (selektywna zbiórka) pomiędzy samorządami i podmiotami branży odpadowej z jednej strony, a wprowadzającymi napoje w butelkach plastikowych z drugiej strony.



# Konsekwencje systemu kaucyjnego dla gmin

- Wprowadzenie systemu kaucyjnego może wywołać kryzys w zakresie osiągania poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu dla gmin, wprowadzenie systemu kaucyjnego powinno zatem wiązać się ze zmianą wymagań stawianych obecnie gminom. **Gminy są zobowiązane do osiągania własnych poziomów recyklingu.**
- Brak jednoznacznego powiązania sprawozdawczości sklepów/podmiotów reprezentujących ze sprawozdawczością gmin – co spowoduje ryzyko braku możliwości osiągnięcia przez gminy rocznych poziomów odzysku i recyklingu
- Brak paragonów – brak realnego powiązania sprawozdawczości sklepów/podmiotów reprezentujących ze sprawozdawczością gmin – konsument kupuje napoje w jednej gminie, oddaje w drugiej
- Wyjęcie części strumienia PET, szkła poza system odbioru odpadów komunalnych
- Wzrost kosztów sortowania odpadów, transportu ze sklepów co spowoduje wzrost cen za zbieranie lub przetwarzania odpadów
- Koszty dla instalacji odpadowych te same a mniej surowca – w konsekwencji koszty pracy instalacji ulegną zwiększeniu
- Wdrożenie systemu kaucyjnego bez równoległego wdrożenia ROP spowoduje nie tylko utratę przez gminy dochodów z wysegregowanych np. butelek PET, ale spowoduje, że gminne systemy gospodarowania odpadami komunalnymi nie zostaną zasilone wpływami z opłaty uiszczanej przez producentów opakowań



## Konsekwencje systemu kaucyjnego dla podmiotów branży odpadowej

- Wyjęcie najbardziej wartościowego surowca poza strumień trafiający do podmiotów z branży odpadowej
- „Ucieczka” płatników jeszcze niewprowadzonego systemu ROP (w każdym modelu) do systemu kaucyjnego. System kaucyjny staje się niejako ROP-em
- Brak motywacji finansowej do inwestycji w tak potrzebne sortownie plastików
- Spadek popytu na DPR
- Wzrost kosztów sortowania odpadów, oraz transportu (mniej surowca przy tych samych częstotliwościach) co spowoduje wzrost cen za zbieranie lub przetwarzania odpadów
- Koszty operacyjne dla instalacji odpadowych te same, a ilość surowca mniejsza – w konsekwencji koszty pracy instalacji ulegną zwiększeniu
- Niemożność zrealizowania poziomów recyklingu



# Konkluzje

- W pierwszej kolejności powinien zostać wprowadzony system **ROP**
- Należy **odsunąć w czasie** wejście w życie systemu kaucyjnego (vacatio legis) i w pierwszej kolejności zająć się wdrożeniem systemu ROP
- Proponowane jest wprowadzenie rozwiązań bazujących na już istniejącej infrastrukturze, np. **digitalny system kaucyjny**
- Zgodnie z motywem (103a) do PPWR po poprawkach PE wskazano, że:  
*(103a) Niniejsze rozporządzenie powinno uwzględniać różnorodność systemów kaucyjnych istniejących w Unii oraz gwarantować, że rozwój technologiczny tych systemów nie będzie utrudniony, jeżeli spełniają one warunki i kryteria zwiększenia poziomów zbierania i zapewnienia lepszej jakości recyklingu. Przykładowo **cyfrowy system zwrotu kaucji** oferuje konsumentom system kodów QR, a zwrot kaucji następuje po oddaniu opakowania w punkcie selektywnej zbiórki w domu lub poza nim.*

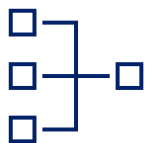




# 4 System kaucyjny digitalny

Rozwiązanie alternatywne

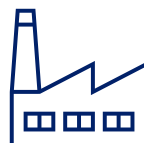
# Propozycje rozwiązań Digital DRS na wzór rozwiązań w Belgii



## Digital Deposit Return System

– cyfrowy system zwrotu kaucji dla opakowań PET, aluminiowych i metalowych puszek na napoje na rynku w Belgii w celu uzupełnienia niebieskiego worka z innymi urządzeniami do selektywnej zbiórki poza gospodarstwem domowym

**Cele** – dostęp i wygoda dla wszystkich konsumentów oraz realizacja zwrotu wpłaconego depozytu przy wykorzystaniu istniejącej infrastruktury



## Producenci

– drukują unikalne dane na wszystkich butelkach PET oraz aluminiowych i metalowych puszkach



## Punkty sprzedaży detalicznej

– aktywują unikalny kod przy sprzedaży



## Konsumenci

– otrzymują zwrot kaucji po prawidłowym zwrocie opakowania po produkcji

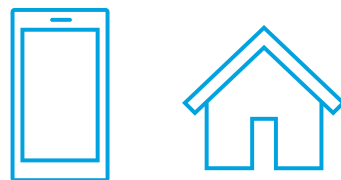


# Propozycje rozwiązań Digital DRS na wzór rozwiązań w Belgii



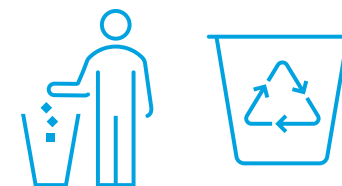
Proces z punktu widzenia konsumenta

- Skanowanie identyfikatora pojemnika
- Skanowanie produktu
- Usunięcie produktu i pobranie kaucji za pośrednictwem konta bankowego



Urządzenia do skanowania do użytku przez konsumenta

- Aplikacja mobilna w telefonie
- Ręczny skaner dla gospodarstwa domowego



Opcje utylizacji DRS

- W domu – niebieski worek
- Poza domem – publiczny niebieski kosz albo inteligentny kosz

# Propozycje rozwiązań Digital DRS na wzór rozwiązań w Belgii

Podsumowanie porównania	
DRS	DDRS
Zalety systemu	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pozytywny wpływ na zmniejszenie zaśmiecenia (w porównaniu do braku zachęty)</li> <li>▪ Pozytywny wpływ na wskaźnik zwrotów i recyklingu (w porównaniu do braku zachęty)</li> <li>▪ Ograniczona zmiana dla producentów (wymaga jedynie jednorazowej zmiany etykiety)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pozytywny wpływ na zmniejszenie zaśmiecania (w porównaniu do braku zachęty)</li> <li>▪ Pozytywny wpływ na wskaźnik zwrotów i recyklingu (w porównaniu do braku zachęty)</li> <li>▪ Elastyczność w sposobie zbierania odpadów (w domu i w podróży)</li> <li>▪ Opiera się na dotychczasowym sukcesie systemu niebieskich toreb</li> <li>▪ Minimalna zmiana dla konsumentów w odniesieniu do usuwania odpadów</li> <li>▪ Optymalny dostęp do punktów zbiórki w celu zebrania maksymalnej ilości zidentyfikowanych frakcji</li> <li>▪ Wdrożenie unikalnego kodu zapewnia dane na temat identyfikowalności, konsumpcji i nawyków konsumenckich</li> <li>▪ Stworzenie dodatkowych kanałów komunikacji z konsumentami w odniesieniu do śmieci (aplikacja)</li> <li>▪ Możliwość dostosowania systemu w celu uzyskania dostępu do innych frakcji</li> <li>▪ Minimalne ryzyko oszustwa (brak zwrotów gotówkowych, brak importu)</li> </ul>



# Propozycje rozwiązań Digital DRS na wzór rozwiązań w Belgii (wdrożenie zaplanowane na 2025)

Podsumowanie porównania	
DRS	DDRS
Wady systemu	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Koniec zbiórki niebieskich worków dla zidentyfikowanych frakcji</li> <li>Koniec zbiórki „od drzwi do drzwi” dla zidentyfikowanych frakcji</li> <li>Przeniesienie transportu odpadów z gmin do prywatnych operatorów</li> <li>Potencjalne obniżenie siły negocjacyjnej w celu zmniejszenia kosztów zbiórki i transportu</li> <li>Znacząca zmiana w zarządzaniu odpadami dla gospodarstw domowych i konsumentów prywatnych</li> <li>Znaczące koszty dla konsumentów związane ze zwrotem zidentyfikowanej frakcji</li> <li>Ograniczenia w dostępie i dostępności do wystarczającej liczby punktów odbioru, aby umożliwić konsumpcję w drodze i poza godzinami otwarcia punktów zbiórki z automatami zwrotnymi</li> <li>Konieczność wdrożenia systemu depozytowego dla sprzedawców detalicznych (maszyna do zwrotu odpadów, odpowiednia infrastruktura)</li> <li>Ryzyko oszustwa (import, wielokrotne zwroty za tę samą jednostkę, zwrot gotówki)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Znacząca zmiana dla producentów w fazie konfiguracji (serializacja)</li> <li>Osoby z „niepełnosprawnością cyfrową” nie mają dostępu do zwrotu kosztów poza gospodarstwem domowym</li> <li>Wdrożenie wymaga wsparcia ze strony władz lokalnych</li> <li>Ryzyko oszustwa (powielanie kodów, włamanie do systemu)</li> <li>Istnieje ryzyko, że konsument nie odda frakcji do odpowiedniego punktu zbiórki</li> </ul>



**Dziękuję za uwagę**

Anita Palukiewicz

+48 662 026 540

[anita.palukiewicz@ssw.solutions](mailto:anita.palukiewicz@ssw.solutions)







## Warszawa

Rondo ONZ 1  
12. piętro  
00-124 Warszawa

+48 22 455 87 00  
warszawa@ssw.solutions



[ssw.solutions](https://ssw.solutions)

## Poznań

ul. Mielżyńskiego 14  
Okraglak, 7. piętro  
61-725 Poznań

+48 61 625 16 00  
poznan@ssw.solutions

## Kraków

Pałac Wołodkowiczów  
ul. Lubicz 4  
31-075 Kraków

+48 12 342 13 00  
krakow@ssw.solutions