

FORUM ZRÓWNOWAŻONYCH OPAKOWAŃ

Warszawa, 19 września 2019 roku



Przegląd systemów i modeli rozszerzonej odpowiedzialności producenta w krajach UE

REKOPOL ORGANIZACJA ODZYSKU OPAKOWAŃ S.A.

www.rekopol.pl










Przegląd ROP funkcjonujących w wybranych krajach europejskich



Tabela przedstawia następujące informacje:

- liczbę organizacji odzysku w danym kraju oraz rodzaj konkurencji między tymi podmiotami,
- zakres odpowiedzialności, dotyczący pochodzenia odpadów (odpady pochodzące z gospodarstw domowych oraz/lub z działalności handlowej i przemysłowej), za które odpowiedzialne jest organizacja odzysku.

Tab. Wyniki analizy ROP w 8 krajach UE

FLAGA	KRAJ	LICZBA ORGANIZACJI ODZYSKU	ZAKRES ODPOWIEDZIALNOŚCI
	Hiszpania (ES)	2 Brak konkurencji (1 dla opakowań szklanych, 1 dla pozostałych opakowań)	Odpady opakowaniowe pochodzące z gospodarstw domowych,
	Belgia (BE)	2 Brak konkurencji (1 dla odpadów gospodarstw domowych, 1 dla odpadów z działalności handlowej i przemysłowej)	Odpady opakowaniowe pochodzące z gospodarstw domowych, działalności handlowej i przemysłowej
	Francja (FR)	1	Odpady opakowaniowe pochodzące z gospodarstw domowych
	Holandia (NL)	1	Odpady opakowaniowe pochodzące z gospodarstw domowych, działalności handlowej i przemysłowej
	Niemcy (DE)	10	Odpady opakowaniowe pochodzące z gospodarstw domowych
	Słowacja (SK)	13	Oddzielna zbiórka odpadów pochodzących z gospodarstw domowych
	Czechy (CZ)	1	Odpady opakowaniowe pochodzące z gospodarstw domowych, działalności handlowej i przemysłowej
	Węgry (HU)	Brak zasad ROP program rządowy Ustawowa opłata produktowa / Fundusz rządowy	Odpady opakowaniowe pochodzące z gospodarstw domowych, działalności handlowej i przemysłowej
	Polska (PL)	26	Odpady opakowaniowe pochodzące z gospodarstw domowych, działalności handlowej i przemysłowej

1/ Zakres odpowiedzialności

3

1/ Zakres odpowiedzialności

Przegląd wariantów dotyczących zakresu odpowiedzialności w wybranych krajach europejskich



* GD: odpady opakowaniowe z gospodarstw domowych
 ** OGD: oddzielna zbiórka odpadów z gosp. domowych
 *** HIP: odpady opakowaniowe z działalności handlowej i przemysłowej

Przed 2012 r.: System węgierski przed 2012 r.

4



1/ Zakres odpowiedzialności

Analiza wariantów*

	ZGODNOŚĆ Z WYTYCZNYMI UE	ZASTOSOWALNOŚĆ W POLSCE
Wariant 1: Pełna odpowiedzialność organizacyjna OO (zbiórka, sortowanie, recykling i odzysk)	Role i obowiązki jasno zdefiniowane	Brak zgodności z odpowiedzialnością gmin. Organizacje odzysku nie ponoszą odpowiedzialności za działania w zakresie zbiórki i sortowania odpadów
Wariant 2: Częściowa odpowiedzialność organizacyjna OO (sortowanie, recykling i odzysk)	Role i obowiązki jasno zdefiniowane	Zbiórka pozostaje w zakresie kompetencji gmin, ale organizacje odzysku posiadają kontrolę nad rynkiem gospodarowania odpadami (sortowania, recyklingu i odzysku)
Wariant 3: Brak bezpośredniej odpowiedzialności organizacyjnej OO, odpowiedzialność finansowa wobec gmin	Role i obowiązki jasno zdefiniowane	Zbiórka pozostaje w zakresie kompetencji gmin. Finansowanie jedynie gmin ułatwia funkcjonowanie systemu. Brak kontroli organizacji odzysku nad rynkiem gospodarowania odpadami
Wariant 3 bis: Brak bezpośredniej odpowiedzialności organizacyjnej OO, odpowiedzialność finansowa wobec gmin i sortowni odpadów	Role i obowiązki jasno zdefiniowane	Zbiórka pozostaje w zakresie kompetencji gmin. Dodatkowe umowy między organizacjami odzysku a podmiotami zajmującymi się sortowaniem/recyklingiem odpadów gwarantują zwiększoną kontrolę nad rynkiem gospodarowania odpadami. Podnosi się jednak poziom skomplikowania systemu
Wariant 4: Brak odpowiedzialności organizacyjnej OO (wolny rynek, podatek od opakowań, itd.)	Brak precyzyjnego określenia ról i obowiązków	Obecnie funkcjonujący w Polsce ROP nie spełnia swojej roli

*Zastosowanie w polskich warunkach oceniono na podstawie zgodności z polskim prawem oraz szczegółowej analizy wszystkich kategorii podmiotów w systemie (patrz Załącznik)

5

2/ Refundacja kosztów

6

2/ Refundacja kosztów

Przegląd wariantów dotyczących zwrotu kosztów w wybranych krajach europejskich

Koszty mogą być:	ORGANIZACJE ODZYSKU POKRYWAĆ MOGĄ:	
	Koszty odpadów zbieranych selektywnie	Koszty odpadów zbieranych selektywnie oraz zmieszanych odpadów komunalnych
pokrywane bezpośrednio przez organizację odzysku	   Pre-2012*	
pokrywane przez organizację odzysku w formie zwrotu dla gmin		
pokrywane przez organizację odzysku w formie zwrotu dla gmin, sortowni oraz innych podmiotów	   HH	
nierefundowane	   C&I	

Uwaga: W przypadku gdy organizacje odzysku pokrywają koszty w formie zwrotu kluczowe jest ustalenie podstaw refundacji.



7

2/ Refundacja kosztów

Analiza: Kto otrzymuje zwrot?

Organizacje odzysku nie finansują bezpośrednio zbiórki, sortowania i przetwarzania odpadów opakowaniowych lecz dokonują refundacji tych kosztów.

- WARIANT A) ORGANIZACJE ODZYSKU OTRZYMUJĄ PRZYCHODY ZE SPRZEDAŻY SORTOWANYCH ODPADÓW**

W tym przypadku organizacja odzysku finansuje gminom całkowity koszt zbiórki i sortowania odpadów (Belgia).

Zalety: Klarowne rozróżnienie między kosztami operacyjnymi (stałymi, z możliwą optymalizacją kosztów) oraz przychodami (które zmieniają się wraz z cenami surowców); szansa dla organizacji odzysku, aby odzyskać zwrot równy wartości materiałów oraz mieć lepszą kontrolę nad działalnością firm zajmujących się recyklingiem odpadów.

Czynniki ryzyka: Niski poziom akceptacji przez firmy zajmujące się gospodarką odpadami, trudności z wdrożeniem.

- WARIANT B) GMINY ORAZ/LUB SORTOWNIE OTRZYMUJĄ PRZYCHODY ZE SPRZEDAŻY SORTOWANYCH ODPADÓW**

W tym przypadku organizacje odzysku pokrywają koszty netto zbiórki oraz/lub sortowania, tj. koszty zbiórki i sortowania pomniejszone o cenę sprzedanego posortowanego materiału do prywatnych firm (Francja, Czechy).

Zalety: Łatwość wdrożenia, minimalne zmiany rynku recyklingu wprowadzone przez organizację odzysku, ograniczenie ryzyka finansowego (zmiany cen).

8

2/ Refundacja kosztów

Analiza: Jakie koszty podlegają refundacji?

Koszty zbiórki i sortowania można oceniać korzystając z niżej wymienionych metod:



KOSZTY REFERENCYJNE / KOSZTY STANDARYZOWANE

Koszty określa się na podstawie następujących czynników:

- **informacje zwrotne z rynku:** średnie koszty standardowej usługi są poddane analizie w celu wstępnego określenia kosztów referencyjnych,
- **podejście teoretyczne:** ocena kosztów zoptymalizowanego systemu zbiórki i sortowania pozwalających na wykonanie podstawowej usługi oraz realizację celów ustalonych dla danego kraju,
- **cenę rynkowe:** analiza cen rynkowych różnych materiałów, kosztów transportu itd.

Koszty referencyjne mogą uwzględniać:

- rodzaj materiału,
- obszar/gęstość zaludnienia,
- systemy zbiórki,
- efektywność systemu,
- jakość zbieranych/sortowanych odpadów.

Koszty referencyjne mogą być obliczane:

- na tonę odpadów poddanych recyklingowi (Francja),
- na tonę i na mieszkańca (Belgia),
- na tonę odebraną (Czechy, Holandia).



KOSZTY RZECZYWISTE

Koszty rzeczywiste można określić na podstawie:

- **faktur:** W Belgii zwrot kosztów można otrzymać na podstawie opłaconych przez gminy faktur wystawionych przez podwykonawców zbierających i sortujących odpady opakowaniowe.

Ważne pytania:
Jakie są najistotniejsze czynniki wpływające na koszty?

Które z nich można wykorzystać do ustalenia zasad zwrotu kosztów? (na podstawie analizy dostępności danych, zalet i wad każdej z dostępnych opcji)

3/ Uczciwa konkurencja

3/ Uczciwa konkurencja pomiędzy organizacjami odzysku



Przegląd instytucji koordynujących

W przypadku, gdy na rynku konkurują ze sobą wiele organizacji odzysku, konieczne jest **wyznaczenie jednej instytucji, która zapewni uczciwy podział obowiązków w zakresie zbiórki odpadów oraz odpowiedniego ich przepływu pomiędzy organizacjami odzysku.**

TYP ODPADÓW	KRAJ	OGRA N KOORDYNUJĄCY
Zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny (ZSEE)	Francja	<ul style="list-style-type: none"> Podmiot prywatny nienastawiony na osiągnięcie zysku, będący własnością czterech OO (każda z nich ma 25% udziałów), akredytowany przez organ administracji na okres 5 lat. Koordynuje zawieranie kontraktów pomiędzy organizacjami odzysku a gminami chcącymi zorganizować oddzielną zbiórkę sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Funkcjonuje w oparciu o 3 równoważące się mechanizmy: <ul style="list-style-type: none"> prewencyjny, który zapewnia, że organizacje odzysku dysponują wystarczającymi środkami do gospodarowania przekazaną ilością odpadów, specyficzny dla danego obszaru, który dostosowuje częstotliwość zbiórki odpadów do konkretnych obszarów, strukturalny, który aktualizuje listę gmin powiązanych z organizacjami odzysku.
Odpady opakowaniowe	Niemcy	<ul style="list-style-type: none"> Instytucja koordynująca jest własnością 10 organizacji odzysku; zgodnie z niemieckim rozporządzeniem dotyczącym opakowań członkostwo w niej było obowiązkowe. Koordinator określa udział, jaki 10 organizacji odzysku posiada na rynku opakowań licencjonowanych przez daną branżę. Podmiot zajmujący się zbieraniem odpadów (wybrany w drodze przetargu zorganizowanego przez DSD - Duales System Deutschland GmbH) posiada wiedzę na temat ilości odpadów opakowaniowych, jakie musi dostarczyć do poszczególnych organizacji oraz wysokości kosztów, jakie każda organizacja odzysku musi ponieść. <p>Obecnie system jest zamieniany w system loteryjny; wszystkie okręgi prowadzące zbiórkę trafiają do określonych puli (z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań: dużych i średnich miast oraz terenów wiejskich). Każda organizacja odzysku losuje okręgi zgodnie ze swym udziałem w rynku w poprzednim roku. Po wylosowaniu danego okręgu, organizacja odzysku odpowiedzialna jest za zorganizowanie w nim przetargu na zbiórkę odpadów opakowaniowych.</p> <p>W obecnym systemie odnotowano wzrost liczby nieuczciwych uczestników rynku - niektóre organizacje odzysku zerwały umowy z instytucją sprawującą kontrolę. Zobligowana branża rozpoczęła działania na rzecz stworzenia nowej instytucji koordynującej, która miałaby zastąpić obecną instytucję będącą własnością 10 organizacji odzysku.</p>
Odpady opakowaniowe	Słowacja	<ul style="list-style-type: none"> Ograniczone możliwości zmiany organizacji odzysku dla producentów/importerów – w ciągu roku mogą zawrzeć umowę tylko z jedną organizacją odzysku. Do zadań koordynatora systemu należeć będzie losowanie gmin nieobjętych umowami oraz występowanie w roli strony trzeciej w sporach dotyczących kosztów.

11

3/ Uczciwa konkurencja pomiędzy organizacjami odzysku



Analiza: organ koordynujący

Stworzenie **organu koordynującego** wymaga określenia formy własności oraz zakresu obowiązków. Możliwe opcje przedstawiono w poniższej tabeli.

Forma własności	Publiczna
	Własność organizacji odzysku
	Własność zobligowanej branży
Zakres obowiązków	Zapewnianie uczciwego podziału obowiązków w zakresie zbiórki odpadów pomiędzy organizacjami odzysku
	Udzielanie organizacjom odzysku zgody na prowadzenie działalności
	Raportowanie do organów administracji

12

4/ Zarządzanie i kontrola

13

4/ Zarządzanie i kontrola

Przejrzystość, sprawozdawczość i monitoring



Rodzaje danych objętych sprawozdawczością:

RAPORTOWANE DANE	PRZEZ KOGO?
Ilości wprowadzane na rynek	Producenci
Ilości zebrane i posortowane	Gminy i/ lub prywatni operatorzy
Koszty zbiórki i sortowania	Gminy i/ lub prywatni operatorzy

- Raporty należy przedstawić organizacjom odzysku.
- Następnie organizacje odzysku przesyłają raporty organom administracji (Federalnemu Ministerstwu Środowiska w Niemczech, Agencji ds. Zarządzania Energią i rządowi we Francji, Ministerstwu Środowiska w Holandii, itd.).

14



4/ Zarządzanie i kontrola

Kontrola nad uczestnikami systemu

UCZESTNIK SYSTEMU	CEL SPRAWOWANEJ KONTROLI	ŹRÓDŁO FINANSOWANIA AUDYTÓW
Producenci	<ul style="list-style-type: none"> Zapewnienie, aby producenci rejestrowali i deklarowali ilości wprowadzonych na rynek opakowań (w celu wyeliminowania nieuczciwych uczestników rynku). Zapewnienie, aby deklarowane były rzeczywiste ilości wprowadzonych na rynek opakowań. 	<ul style="list-style-type: none"> organizacje odzysku (audyty wykonywane przez stronę trzecią, np. we Francji), producenci, organy administracji (w Holandii - na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Środowiska - Inspektorat ds. Środowiska sprawdza, czy producenci spełniają wymagania rozporządzenia dotyczącego opakowań).
Organizacje odzysku	<ul style="list-style-type: none"> Zapewnienie, aby organizacje odzysku posiadały uprawnienia do prowadzenia działalności oraz wystarczające zasoby do przetwarzania odpadów: <ul style="list-style-type: none"> w Belgii pozwolenia organizacjom odzysku wydaje Międzyregionalny Komitet ds. Opakowań (IPC), w Niemczech i Francji organizacje odzysku uzyskują pozwolenia od rządu, w Słowacji organizacje odzysku nie muszą posiadać oficjalnego certyfikatu/akredytacji – zmiana od 2016 roku. Zapewnienie, aby wypełniane były cele danego państwa: <ul style="list-style-type: none"> w Belgii monitorowaniem zajmuje się Międzyregionalny Komitet ds. Opakowań (IPC). 	<ul style="list-style-type: none"> organizacje odzysku (Francja: zaleca się, aby audyty prowadziły organy administracji, a organizacje odzysku je finansowały), organy administracji, zobligowana branża (w Niemczech zobligowane branże żądają, aby powstała nowa instytucja koordynująca, posiadająca uprawnienia organu administracyjnego do monitorowania i kontroli systemów podwojnych).
Gminy	<ul style="list-style-type: none"> Zapewnienie, aby gminy deklarowały rzeczywiste ilości zebranych odpadów na ich terenie. 	<ul style="list-style-type: none"> organizacje odzysku (W Holandii rocznie 20% gmin podlega audytom ze strony organizacji odzysku). gminy.
Prywatne podmioty	<ul style="list-style-type: none"> Zapewnienie, aby podmioty prywatne deklarowały rzeczywiste ilości zebranych odpadów. Zapewnienie, aby podmioty prywatne deklarowały ilości odpadów poddanych recyklingowi. Zapewnienie, aby prywatne podmioty posiadały odpowiednie zasoby do skutecznego zarządzania odpadami opakowaniowymi. 	<ul style="list-style-type: none"> organizacje odzysku (W Holandii Nedvang wydaje certyfikaty firmom zarządzającym odpadami, które wdrażają dyrektywę dot. certyfikacji), gminy, organy administracji.

15



Propozycja MŚ z 02.IX.2019 roku



W kierunku jakiego modelu idziemy?



Schemat systemu ROP

