

System kaucyjny

Fakty i mity

Kwiecień 2019

Wstęp

Podczas, gdy Komisja Europejska stawia coraz bardziej restrykcyjne wymogi w zakresie zbierania i recyklingu opakowań, w wielu krajach i środowiskach nadal toczą się dyskusje na temat zasadności wprowadzania, jak również kształtu ewentualnego systemu kaucyjnego.

Sytuacja w zakresie gospodarowania odpadami opakowaniowymi jest na tyle dynamiczna, że wymusza stawianie innych pytań, niż jeszcze choćby półtora roku temu. Doświadczenia krajów, w których wdrożono system kaucyjny pokazują, że może on przynieść szereg korzyści takich jak wzrost poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych, poprawę jakości surowca czy wzrost świadomości środowiskowej społeczeństwa. Jednocześnie idea systemu budzi wiele wątpliwości, a jego wprowadzenie dla żadnego z krajów nie jest łatwą decyzją.

Wdrożenie sprawnie funkcjonującego systemu kaucyjnego jest skomplikowanym procesem. Na drodze do jego wprowadzenia pojawia się szereg pytań odnośnie kształtu, kosztów, zasad funkcjonowania i wpływu na obecnie istniejące zależności.

Pytania te odnoszą się do niemal każdego z potencjalnych interesariuszy systemu – od wprowadzających produkty w opakowaniach na rynek, poprzez handel, konsumentów, aż po firmy zaangażowane w transport i recykling opakowań, a także pośrednich uczestników systemu - gminy i organizacje odzysku.

Zaproponowanie pełnego kształtu dobrze funkcjonującego systemu kaucyjnego dla Polski wymaga rozwiązań popartych analizami prawnymi, ekonomicznymi i rynkowymi. Wypracowana koncepcja stanowić powinna podstawę do dalszych konsultacji z szerokim gronem interesariuszy, by finalny kształt systemu uwzględnił interesy wszystkich podmiotów działających na rynku.

Biorąc pod uwagę zawiłą tematykę związaną z wprowadzeniem systemu kaucyjnego postanowiliśmy odpowiedzieć na kilka kluczowych faktów i mitów z nim związanych. Analiza ta stanowi kontynuację obecności Deloitte w temacie gospodarki odpadami opakowaniowymi zarówno na arenie polskiej, jak i międzynarodowej.

System kaucyjny czy system depozytowy?

W Polsce w zależności od rodzaju opakowania stosuje się dwie nazwy określające dodatkową opłatę tj. zastaw za opakowanie:

- kaucja – w stosunku do opakowań wielokrotnego użycia,
- depozyt – w stosunku do opakowań jednorazowych.

W języku angielskim nie istnieje takie rozróżnienie, a zastaw ten określany jest jednym słowem – **depozyt**.

W naszej analizie, by nie wprowadzać sztucznego podziału i nie odnosić się do wybranego typu opakowań nazwy kaucja i depozyt oraz system kaucyjny i system depozytowy stosowane są zamiennie.

Kluczowe kwestie do rozważenia przed wdrożeniem systemu kaucyjnego



GMINA

Jak system kaucyjny wpłynie na obecny system zbiórki odpadów komunalnych?
Jak wpłynie na realizację poziomów przez gminy?
W jaki sposób zintegrować systemy?

HANDEL

System obowiązkowy czy dobrowolny?
Jeśli obowiązkowy, to dla jakich podmiotów?
Jakie role w systemie powinny pełnić poszczególne podmioty?

KONSUMENT

Jaka powinna być wysokość kaucji, która będzie zachęcała do zwrotu opakowania, a jednocześnie nie będzie sztucznie zwiększała ceny produktu?
Czy kaucja powinna być zróżnicowana w zależności od produktu?

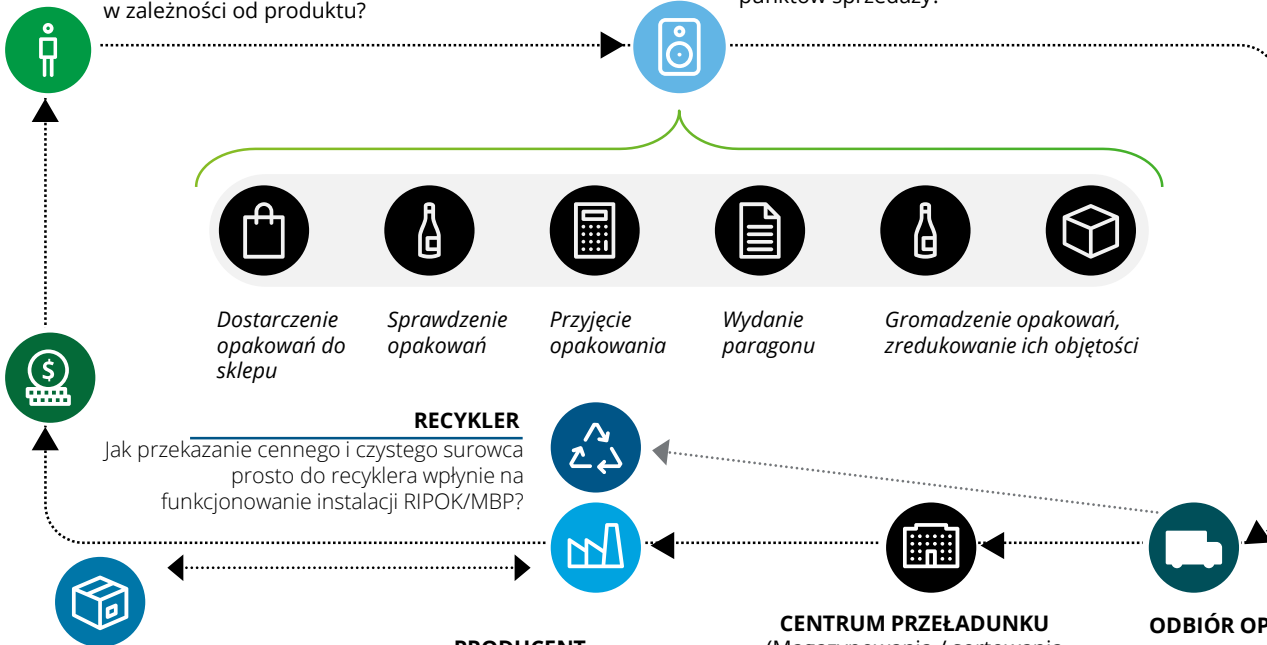
AUTOMAT DO ZBIÓRKI PUSTYCH OPAKOWAŃ

System automatyczny czy manualny?
W jakich sklepach powinny stać automaty?
Czy postawienie automatów tylko w dużych sklepach może powodować dyskryminację małych punktów sprzedaży?



OPERATOR SYSTEMU

Kto powinien pełnić rolę koordynatora systemu?
Czy byłaby to nowa organizacja czy rozszerzyłyby się kompetencje któregoś z istniejących podmiotów?
Czy powinien to być organ publiczny czy prywatny?



ORGANIZACJA ODZYSKU OPAKOWAŃ

Jaką rolę w systemie powinny pełnić organizacje odzysku opakowań?
W jaki sposób powinny być włączone w system rozliczeń i sprawozdań systemu?

PRODUCENT

Jakie opakowania powinny być włączone do systemu?
Jak połączyć system z obecnie istniejącym nieobowiązkowym systemem dla opakowań szklanych po piwie?
Jak zapewnić równe traktowanie i niedyskryminacyjność systemu?

CENTRUM PRZEŁADUNKU (Magazynowania / sortowania zebranych opakowań)

ODBIÓR OPAKOWAŃ

Kto powinien zajmować się odbiorem odpadów opakowaniowych z automatów lub sklepów?
Czy byłyby to firmy wytypowane do tego zadania czy obecnie już na rynku firmy zajmujące się odbiorem odpadów?
Czy miałyby one być wyłonione w ramach przetargu?
Kto by je kontraktował?

Poruszane zagadnienia

FAKTY

01

Coraz więcej krajów rozważa wprowadzenie systemu kaucyjnego

02

System kaucyjny wpłynie na wzrost poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych

03

Efektywność działania systemu kaucyjnego zależy od jego kształtu

04

Wprowadzenie systemu kaucyjnego może doprowadzić do zmiany struktury rynku opakowań

05

Dobrze zaprojektowany system kaucyjny jest kwestią indywidualną każdego kraju, a jego wprowadzenie wymaga czasu i szerokiej kampanii informacyjnej.

06

System kaucyjny zawsze stanowić będzie koszt dla któregoś z uczestników rynku, ale ulgi podatkowe mogą zachęcić producentów do przystąpienia do nieobowiązkowego systemu kaucyjnego

MITY

01

System kaucyjny funkcjonuje efektywnie w większości krajów europejskich

02

System kaucyjny rozwiąże problem zbiórki i zagospodarowania odpadów komunalnych

03

Wystarczy wprowadzić automaty tylko w dużych miastach i marketach

04

Wprowadzenie obowiązkowego systemu kaucyjnego będzie gwarantowało równe traktowanie wszystkich podmiotów wprowadzających opakowania na rynek

05

Bazując na doświadczeniach innych krajów system kaucyjny można wprowadzić z dnia na dzień

06

System kaucyjny finansuje się sam

Powszechność systemu kaucyjnego

MIT 1

Mitem jest, że system kaucyjny funkcjonuje efektywnie w większości krajów europejskich

FAKT 1

Faktem jest, że coraz więcej krajów rozważa wprowadzenie systemu kaucyjnego

Uregulowany prawnie system kaucyjny funkcjonuje obecnie w 10 krajach europejskich obejmując 26% populacji Europy. Z uwagi na restrykcyjne wymogi prawne w zakresie recyklingu odpadów opakowaniowych rozważania na temat wprowadzenia systemu kaucyjnego podejmują również inne kraje.

MIT 1

Mitem jest, że system kaucyjny funkcjonuje efektywnie w większości krajów europejskich

Do tej pory uregulowany prawnie system kaucyjny funkcjonuje w 10 krajach europejskich: Chorwacji, Danii, Estonii, Finlandii, Niemczech, Holandii, Norwegii, Szwecji, Islandii i na Litwie. Pierwsze kroki w zakresie wprowadzenia systemu zrobiła Szwecja (1982), najpóźniej zaś, w 2016 roku system został wdrożony na Litwie. Z systemu korzysta 133,1 mln mieszkańców, co stanowi 26% populacji Europy¹. Pomimo, że stosowane rozwiązania różnią się od siebie między innymi w zakresie obligatoryjności systemu, rodzaju włączonych opakowań czy wysokości ponoszonych opłat, to efektywność systemów jest zbliżona.

Średni poziom zbiórki (zwrotów) opakowań włączonych w system w wymienionych wyżej krajach kształtuje się na poziomie 91%^{1,2}.



10

w tylu krajach europejskich (EU28 + EFTA) działa obecnie system kaucyjny






133,1 mln

mieszkańców objętych jest systemem – stanowią oni 26% populacji europejskiej



91%

to średni współczynnik zwrotów opakowań w funkcjonujących systemach kaucyjnych

-  Kraje, w których funkcjonuje system kaucyjny
-  Kraje, w których rozważane jest wprowadzenie systemu kaucyjnego
-  Kraje, które zdecydowały się na wprowadzenie systemu w najbliższych latach

1. CM Consulting, Reloop, Deposit system for one-way beverage containers: global overview, 2016

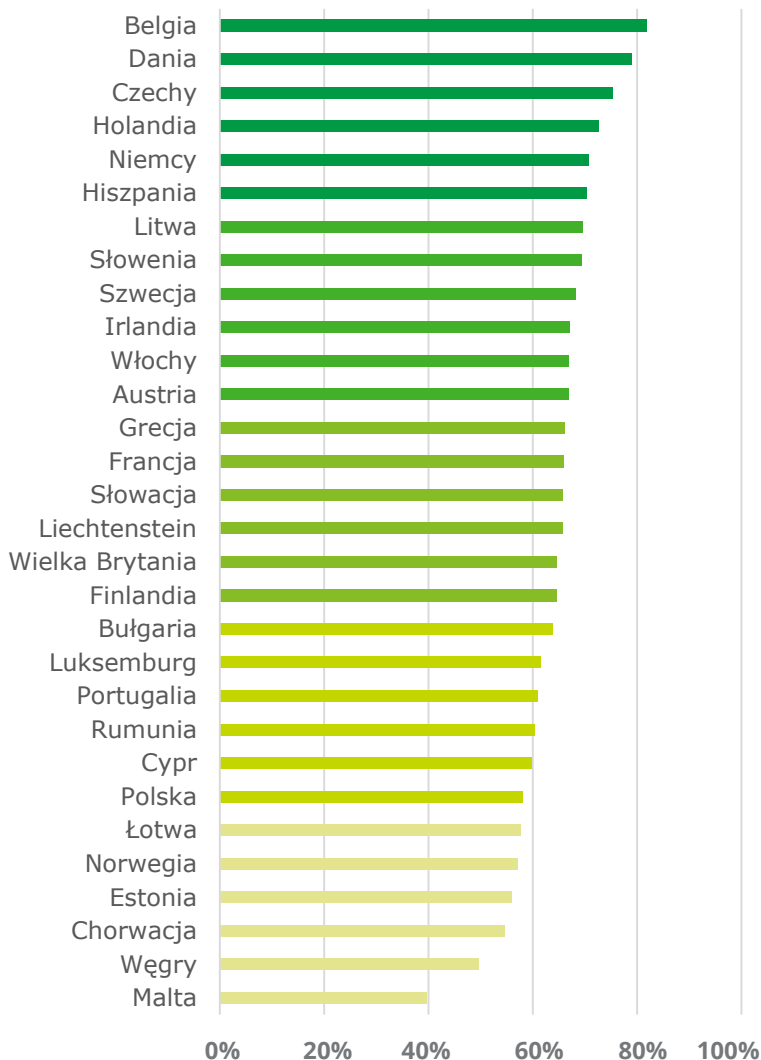
2. Deloitte, Analiza możliwości wprowadzenia systemu kaucyjnego dla opakowań w Polsce, 2017

Warto zwrócić uwagę na ogólne poziomy recyklingu wszystkich odpadów opakowaniowych (zatem również tych, które nie są włączone do systemu kaucyjnego) osiągnane przez poszczególne kraje (**Wykres 1**).

Analiza tych poziomów wskazuje, że co do zasady system kaucyjny przyczynia się do podniesienia ogólnych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych. Trend ten zaobserwować można na przykładzie Danii, Holandii i Niemiec³. Imponujące wyniki mogą być rezultatem wysokiej świadomości społeczeństwa, odpowiednich regulacji czy struktury wprowadzanych na rynek opakowań.

Jednocześnie kraje takie jak Belgia, Czechy czy Hiszpania osiągają podobne wyniki bez funkcjonującego systemu kaucyjnego. Istotny jest fakt, że w krajach tych wzorcowo działa mechanizm rozszerzonej odpowiedzialności producenta, w którym producenci wprowadzający opakowania na rynek w całości lub części pokrywają koszty gospodarki odpadami selektywnie zebranymi, jak również koszty administracji, sprawozdawczości i monitoringu. Komisja Europejska w nowej dyrektywie w sprawie odpadów zakłada wzmocnienie ROP jako skutecznego narzędzia do osiągnięcia wymogów w zakresie recyklingu surowcowego w wielu krajach UE (więcej o systemie ROP czytaj w części omawiającej Mit nr 2).

Wykres 1. Poziomy recyklingu odpadów opakowaniowych wytworzonych na rynku krajowym w 2016 roku⁴



System kaucyjny może wpływać na podniesienie ogólnych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych, ale istnieje szereg innych czynników determinujących (wspierających lub ograniczających) efektywność systemu gospodarki odpadami opakowaniowymi.

3. Na Litwie system kaucyjny został wprowadzony w 2016 roku. Pokazane na wykresie wyniki częściowo mogą być rezultatem innych działań podejmowanych przed wprowadzeniem systemu kaucyjnego

4. Eurostat, Recovery and recycling rate for all packaging waste, 2016

FAKT 1

Faktem jest, że coraz więcej krajów rozważa wprowadzenie systemu kaucyjnego

Rok 2018 przyniósł znaczące zmiany w obszarze regulacji dot. gospodarowania odpadami oraz efektywnego wykorzystania surowców naturalnych. W styczniu 2018 roku opublikowana została strategia dotycząca tworzyw sztucznych⁵, a 4 lipca zaimplementowany został, długo konsultowany, pakiet dyrektyw dot. gospodarki o obiegu zamkniętym⁶. Obydwa dokumenty stawiają ambitne cele dążące do poprawy zbiórki i recyklingu opadów opakowaniowych.

Zgodnie z dyrektywą⁷ poziom recyklingu odpadów opakowaniowych dla poszczególnych frakcji ma wynieść:

Procentowy udział odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi w stosunku do całkowitej masy opakowań wprowadzonych na rynek:

	DO ROKU 2025	DO ROKU 2030
OPAKOWANIA W SUMIE	65%	70%
Tworzywo sztuczne	50%	55%
Drewno	25%	30%
Stal	70%	80%
Aluminium	50%	60%
Szkło	70%	75%
Papier i tektura	75%	85%

Dodatkowo projekt dyrektywy Single Use Plastics⁸, której przyjęcie oczekiwane jest w 2019 roku zakłada, że **zbiórka opakowań plastikowych po napojach ma wynieść 77% do 2025 roku i 90% do 2029 roku.**

W związku z tak wysokimi wymaganiami, w szczególności w zakresie butelek PET, coraz więcej krajów rozważa wprowadzenie systemu kaucyjnego. Rozmowy w tym zakresie prowadzone są m.in. w Austrii, Belgii, Francji, Wielkiej Brytanii, Rumunii, Słowacji, Hiszpanii i na Łotwie. Na implementację systemu zdecydowały się Malta i Portugalia.

5. KE, Europejska strategia na rzecz tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym, COM(2018)

6. KE, Pakiet gospodarki o obiegu zamkniętym

7. KE, Dyrektywa nr 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych

8. KE, Wniosek, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ograniczenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko



System kaucyjny a recykling

MIT 2

Mitem jest, że system kaucyjny rozwiąże problem zbiórki i zagospodarowania odpadów komunalnych

FAKT 2

Faktem jest, że system kaucyjny wpłynie na wzrost poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych

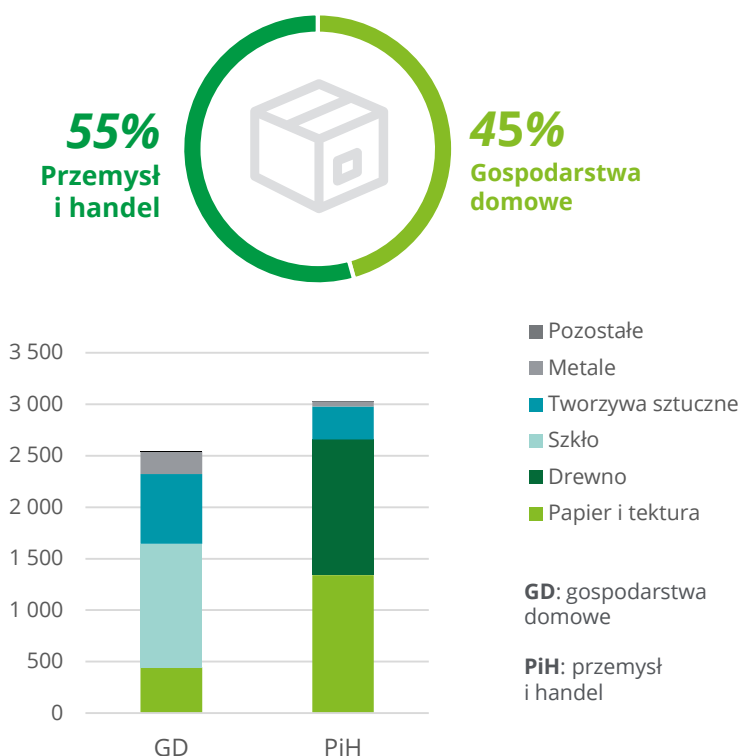
Średni poziom zbiórki i recyklingu odpadów opakowaniowych objętych systemem kaucyjnym w krajach europejskich wynosi około 91%. Odnosząc ten wynik do sytuacji krajowej zebrane w systemie opakowania stanowiłyby jedynie około 6% całkowitej masy odpadów komunalnych.

MIT 2

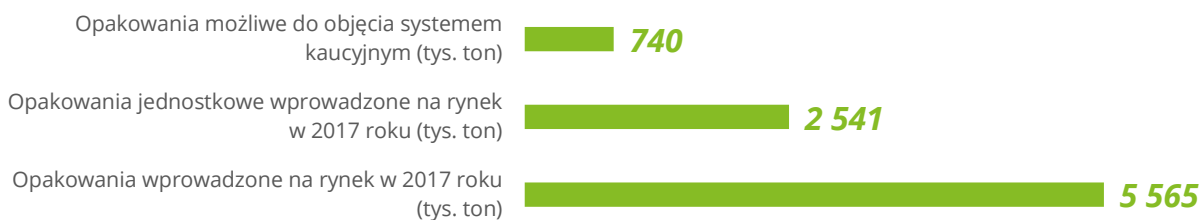
Mitem jest, że system kaucyjny rozwiąże problem zbiórki i zagospodarowania odpadów komunalnych

Wykres 2 przedstawia szczegółowy podział opakowań w odniesieniu do frakcji oraz pochodzenia (gospodarstwa domowe oraz przemysł i handel). Podział ten został wytłumaczony w Fakcie nr 2.

Wykres 2. Opakowania wprowadzone na rynek w Polsce w 2017 roku⁹



Wykres 3. Opakowania wprowadzone na rynek w Polsce w 2017 roku oraz opakowania możliwe do objęcia systemem kaucyjnym



Okolo 55% opakowań wprowadzonych na rynek porusza się między przedsiębiorstwami (przemysł i handel). 45%, czyli w przybliżeniu 2,5 mln ton trafia do gospodarstw domowych. Wielkość ta w odniesieniu do całkowitej masy odpadów komunalnych stanowi jedynie około 20%.

Dodatkowo **system kaucyjny obowiązkowy dla butelek PET, butelek szklanych, puszek aluminiowych oraz opakowań wielomateriałowych do płynnej żywności pokryje około 30% opakowań wprowadzonych do gospodarstw domowych, a przy założeniu zbiórki na poziomie 91% odpady te stanowią w przybliżeniu 6% całkowitej masy zebranych odpadów komunalnych.**

System dotyczyć będzie zatem niewielkiej części rynku odpadów i jest rozwiązaniem fragmentarycznym. Ponadto do systemu włączone będą opakowania wartościowe i relatywnie łatwo poddawane recyklingowi. Problem zagospodarowania odpadów takich jak opakowania wielomateriałowe, tacki, owijki na butelki, kubeczki na jogurty czy folie pozostanie nierozwiązany.

Rozwiązaniem, które może przynieść korzyści w odniesieniu do poziomów zbierania i recyklingu wszystkich typów odpadów opakowaniowych i które powinno stanowić podstawę działań w tym zakresie jest wzmocnienie systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP). ROP jest narzędziem szeroko stosowanym w krajach Unii Europejskiej i w wielu z nich przynoszącym wymierne korzyści.

Istnieje wiele różnych modeli funkcjonowania ROP. Pomimo ich zróżnicowania, w modelu ROP występują pewne stałe elementy, które przyczyniają się do jej sprawnego działania i które należy brać pod uwagę przy ulepszaniu systemu ROP w Polsce. Określone one zostały również w artykule 8A opublikowanej w ramach pakietu gospodarki o obiegu zamkniętym dyrektywy odpadowej¹⁰. Zgodnie z jej założeniami efektywny system powinien być oparty na następujących elementach:



Jasny podział odpowiedzialności

Zakres praw i obowiązków poszczególnych uczestników systemu powinien być dobierany przez prawodawcę unijnego i prawodawców krajowych w sposób zależny od zakładanych celów oraz zdefiniowany w sposób minimalizujący mnogość interpretacji. Wprowadzający opakowania powinni mieć również oddzielne obowiązki dotyczące zagospodarowania odpadów opakowaniowych pochodzących z GD i z PiH, zarówno w zakresie poziomów dla frakcji jak i poziomów ogólnych.



Zapewnienie odpowiedniego wkładu finansowego

Wkład finansowy wnoszony przez Wprowadzających powinien pokrywać całkowite koszty zagospodarowania odpadów opakowaniowych (zbiórka, sortowanie i przygotowanie do recyklingu pomniejszone o przychody ze sprzedaży surowców).



Uczciwa konkurencja między organizacjami odzysku

W celu usprawnienia i udoskonalenia działania poszczególnych jednostek, wzmocnienia i usystematyzowania współpracy między nimi, zapewnienia odpowiedniej alokacji odpowiedzialności wśród uczestników systemu, a także zlikwidowania nieprawidłowości systemu sugeruje się powołanie lub zidentyfikowanie wśród istniejących instytucji podmiotu pełniącego funkcję centralnego organu koordynującego oraz ustanowienie odpowiednich środków nadzoru.



Sprawozdawczość i kontrola

Podstawą właściwego systemu oceny funkcjonowania ROP powinien być precyzyjny i rzetelny system sprawozdawczości oparty na odpowiednio dobranych wskaźnikach pozwalających na dokonanie analiz porównawczych oraz dostarczających przejrzystych informacji na temat realizacji celów.

ROP może przybierać różne formy takie jak współpraca z organizacją odzysku opakowań czy zawieranie porozumień z organami administracji publicznej.

10. KE, Dyrektywa z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów



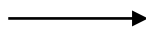
Wzmocnienie mechanizmu działania ROP nie oznacza wykluczenia systemu kaucyjnego. Wręcz przeciwnie – system kaucyjny może stanowić świetne dopełnienie systemu ROP. Obecnie dobrze rozwinięte systemy działają równoległe m.in. w Holandii i Niemczech, znajdujących się w piątce krajów z najwyższymi poziomami recyklingu. Stworzenie efektywnego systemu gospodarki odpadami opakowaniowymi powinno opierać się na 3 krokach, przy których należy zadawać sobie kluczowe pytania.



3 kroki w celu stworzenia efektywnego systemu gospodarki odpadami opakowaniowymi:



Analiza efektywności istniejącego systemu gospodarki odpadami



Wprowadzenie dobrze funkcjonującego systemu ROP



Wprowadzenie systemu kaucyjnego dla opakowań

Czy obecnie stosowane narzędzia i środki są adekwatne do rzeczywistych potrzeb?

Czy są one wystarczające, aby osiągnąć obecne i przyszłe cele w zakresie poziomów recyklingu?

Czy istniejący w danym momencie system wpływa na poprawę obecnej sytuacji w zakresie gospodarki odpadami opakowaniowymi?

FAKT 2

Faktem jest, że system kaucyjny wpłynie na wzrost poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych

Pojęcie opakowań, choć dla każdego z nas wydaje się zrozumiałe, jest pojęciem bardzo złożonym. Przez opakowania rozumie się wszystkie wyroby wykonane z jakichkolwiek materiałów, przeznaczone do przechowywania, ochrony, przewozu, dostarczenia i prezentacji wszelkich towarów, od surowców do produktów przetworzonych, od producenta do użytkownika lub konsumenta¹¹.

System opakowań jest trzystopniowy:

Pierwszy stopień to **opakowania jednostkowe**, które stanowią bezpośrednie opakowanie produktu np. butelki, pojemniki plastikowe czy owijki.

Drugi stopień to **opakowania zbiorcze** zawierające wielokrotność opakowań jednostkowych, znaczenie ułatwiające ich transport np. kartony, folie na zgrzewkach butelek i skrzynki.

Trzeci i ostatni stopień to **opakowania transportowe**, których głównym zadaniem jest umożliwienie transportu i magazynowania na dużą skalę np. palety i folie.

Do gospodarstw domowych trafiają głównie opakowania jednostkowe oraz niewielka część opakowań zbiorczych. Procentowo opakowania jednostkowe stanowią około 45% wszystkich opakowań

wprowadzonych na rynek. Pozostałe dwie grupy poruszają się w obrębie przemysłu i handlu i reprezentują 55%¹².

System kaucyjny dla opakowań odnosiłby się wyłącznie do grupy opakowań jednostkowych. Należy jednak mieć na uwadze, że nie dotyczyłby on wszystkich opakowań w jej obrębie. **Wśród opakowań, które zwykle włączone są w system kaucyjny są: plastikowe butelki PET, butelki szklane (po piwie, sokach, soft drinkach i mocnych alkoholach) oraz puszki aluminiowe lub stalowe po napojach.** Niektóre z krajów zdecydowały się również na włączenie do systemu opakowań wielomateriałowych po napojach (wybrane stany Stanów Zjednoczonych oraz prowincje Kanady).

Wszystkie wymienione wyżej opakowania w Polsce stanowią masę około 740 tys. ton, co odpowiada za **13% wszystkich opakowań wprowadzonych na rynek**¹³. Zbiórka tego rodzaju opakowań kształtowałaby się na wysokim poziomie - w krajach gdzie funkcjonują systemy kaucyjne efektywność ich zbierania wynosi około 91%. Wyniki te mogłyby przyczynić się do poprawy ogólnych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych, jednak wysokość tego wzrostu zależna byłaby od rodzaju frakcji.

OPAKOWANIA WŁĄCZONE W SYSTEM¹⁴

KRAJ	<i>Tworzywa sztuczne (głównie butelki PET, w Norwegii również HDPE)</i>	<i>Metale (puszka aluminiowa, w Chorwacji, Szwecji i Norwegii również opakowania z blachy ocynowanej; w Estonii również opakowania stalowe</i>	<i>Szkoło (w zależności od kraju m.in. Butelki po piwie, sokach, soft drinkach, mocnych alkoholach)</i>	<i>Średni współczynnik zwrotów opakowań</i>
CHORWACJA	●	●	●	90%
DANIA	●	●	●	89%
ESTONIA	●	●	●	82%
FINLANDIA	●	●	●	93%
NIEMCY	●	●	●	97%
ISLANDIA	●	●	●	89%
LITWA	●	●	●	90%
HOLANDIA	●		●	95%
NORWEGIA	●	●		96%
SZWECJA	●	●		88%

11. Art. 3 ust. 1 Dyrektywy opakowaniowej

12. Opracowanie własne Deloitte na podstawie danych Rekopol, raportu „PakFlow 2017”, Valpak oraz danych UM w zakresie ilości opakowań wprowadzonych na rynek 2017 roku

13. Obliczenia własne Deloitte na podstawie: Analiza możliwości wprowadzenia systemu kaucyjnego dla opakowań w Polsce, 2017 oraz konsultacji z m.in. z przedstawicielami: Organizacji Odzysku Opakowań Rekopol SA oraz Fundacji Recal

14. CM Consulting, Reloop, Deposit system for one-way beverage containers: global overview, 2016; Deloitte, Analiza możliwości wprowadzenia systemu kaucyjnego dla opakowań w Polsce, 2017



Dlaczego opakowania po mleku są wyłączone z systemów kaucyjnych?

Żaden z europejskich systemów depozytowych nie obejmuje opakowań po mleku - chociaż w wielu krajach, są to opakowania częściowo pokrywające się z rodzajem przyjmowanych w ramach systemu materiałów typu butelki PET czy szklane.

Głównym powodem wykluczenia mleka są kwestie sanitarne. Dodatkowymi pobudkami przemawiającymi za trzymaniem opakowań po mleku poza systemem są:

- 1) Mleko jest uważane za podstawowe pożywienie w wielu krajach, dlatego zwiększenie ceny sprzedaży mleka poprzez nałożenie opłaty kaucyjnej jest kwestią wrażliwą (w tym drugi cel zrównoważonego rozwoju - *Cel 2: Wyeliminować głód, osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i lepsze odżywianie oraz promować zrównoważone rolnictwo*).
- 2) Mleko z reguły nie jest przeznaczone do spożycia na otwartej przestrzeni czy „w drodze”, zatem opakowania po nim nie stanowią problemu zaśmiecania przestrzeni publicznej.

- 3) Większość mleka w skali globalnej wprowadzane jest na rynek w woreczkach¹⁷, a tylko niewielka część tego produktu sprzedawana jest w butelkach szklanych i PET. Nałożenie obowiązku tylko na wybranych producentów stanowiłoby nierówne traktowanie danej grupy producenckiej, a w konsekwencji mogłoby doprowadzić do zmiany struktury opakowań.

Podobne argumenty dotyczą **gęstych soków owocowych lub warzywnych**.

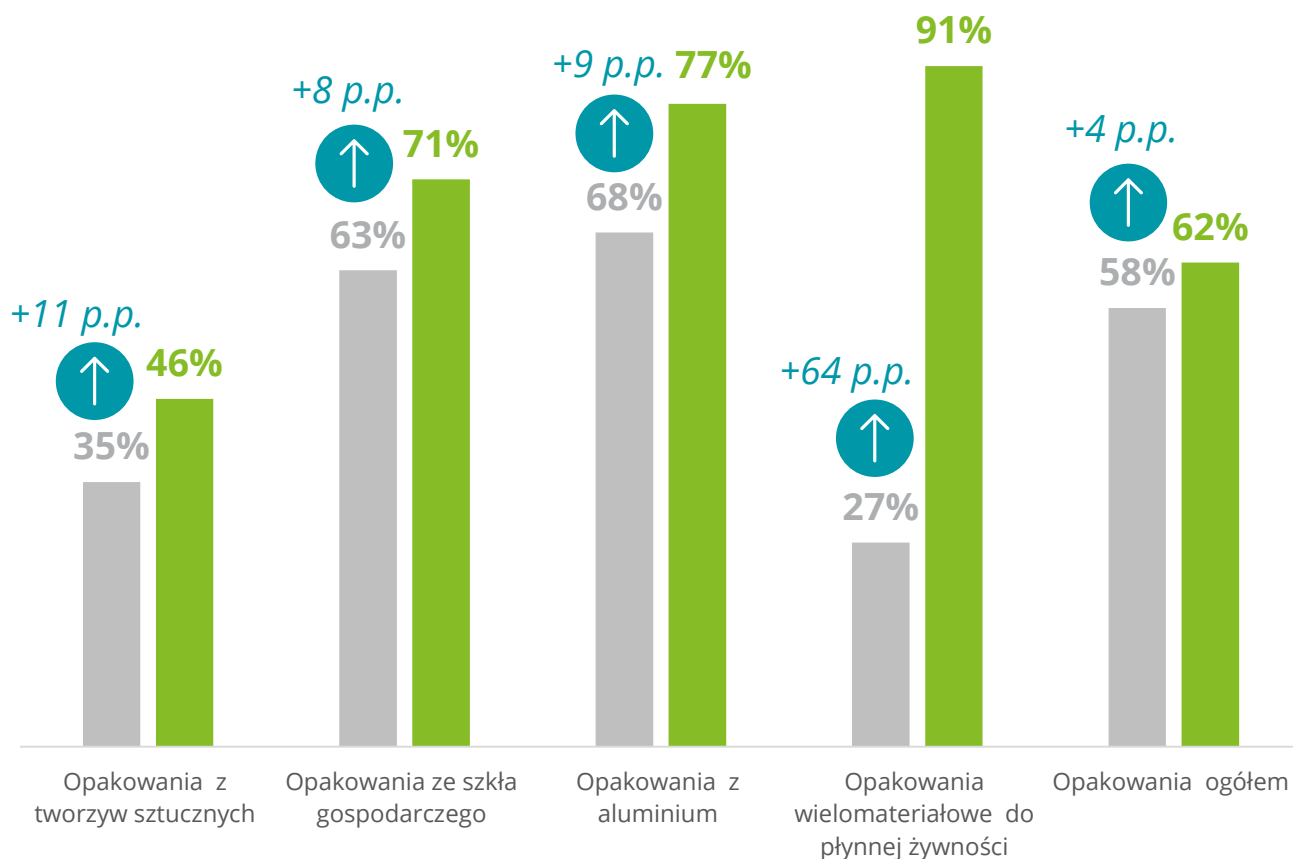
Pomimo powyższych utrudnień, w Islandii obecnie trwają prace nad włączeniem do systemu zarówno opakowań po mleku jak i sokach. Rozwiązanie to może być kluczowym krokiem w celu zebrania 90% butelek plastikowych do 2029 roku.

17. Milk Packaging Market by Packaging Type and Material - Global Opportunity Analysis and Industry Forecast, 2017-2023

Symulacja poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych po wprowadzeniu systemu kaucyjnego

Przeprowadziliśmy symulację możliwego wzrostu poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych w Polsce po wprowadzeniu systemu kaucyjnego dla butelek PET, butelek szklanych, puszek aluminiowych oraz opakowań wielomateriałowych do płynnej żywności. Wyniki analizy wskazują, że **wprowadzenie systemu mogłoby pozwolić na zebranie dodatkowych 272 tys. ton opakowań, co przyczyniłoby się do podniesienia ogólnego poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych do 62% (z obecnych 58%¹⁵)**. Wysokość tego wzrostu zależna byłaby od obecnie osiągniętych poziomów dla poszczególnych frakcji.

Najwyższy wzrost, bo aż 64 p.p., widoczny byłby dla opakowań wielomateriałowych (obecny poziom wynosi 27%), najniższy – 8-procentowy dla opakowań ze szkła.



● Poziom recyklingu osiągnięty w 2017 roku ¹⁶

● Poziom recyklingu możliwy do osiągnięcia po wprowadzeniu systemu

↑ Wzrost poziomu recyklingu w stosunku do 2017 roku

15. GUS, Ochrona środowiska 2017

16. GUS, Ochrona środowiska 2017, wywiady z przedstawicielami branży

Kształt systemu kaucyjnego

MIT 3

Mitem jest, że wystarczy wprowadzić automaty tylko w dużych miastach i marketach

FAKT 3

Faktem jest, że efektywność działania systemu kaucyjnego zależy od jego kształtu, skali wdrożenia i powszechności

Kształt, koszt i funkcjonalność systemu są bezpośrednio ze sobą powiązane i wpływają na efektywność jego działania. Sprawnie działający, funkcjonalny i powszechnie dostępny system kaucyjny może wiązać się z koniecznością poniesienia wysokich kosztów inwestycyjnych.

MIT 3

Mitem jest, że wystarczy wprowadzić automaty tylko w dużych miastach i marketach

W toczących się obecnie dyskusjach w zakresie systemu kaucyjnego bardzo często pada argument, że zbiórka pustych opakowań nie jest konieczna w całym kraju i można ją prowadzić wyłącznie w dużych miastach. Pojawiają się też argumenty mówiące o tym, że sklepy wielkopowierzchniowe mogą być zaopatrzone w automaty, a pozostałe są w stanie prowadzić zbiórkę w sposób manualny. Obydwie te kwestie odnoszą się do równego traktowania wszystkich uczestników rynku.

W komunikacie ws. opakowań na napoje, systemów kaucji i swobodnego przepływu towarów¹⁸. Komisja Europejska wskazała określone cechy, które dany system kaucyjny powinien posiadać. Jedną z tych cech jest właśnie niedyskryminacyjność systemu – tzn. umożliwienie dostępu do systemu na równych zasadach wszystkim podmiotom działającym w danej gałęzi przemysłu i niefaworyzowanie określonych grup. Przeanalizujemy możliwe rozwiązania.



Zbiórka zautomatyzowana prowadzona w sklepach wielkopowierzchniowych, możliwość wyboru typu zbiórki przez małe sklepy

W tym przypadku kluczowy będzie fakt kto finansuje zakup automatów.

Jeśli za zakup automatów odpowiedzialni będą producenci to dla małych sklepów oznaczać to będzie jedynie konieczność wygospodarowania miejsca na automat. Istnieje możliwość, że wszystkie małe sklepy zdecydują się na zbiórkę automatyczną by nie musieć angażować (lub angażować w ograniczonym czasie) pracowników sklepu. To z kolei spowoduje podniesienie kosztów inwestycyjnych całego systemu.

Jeśli zaś zakup automatów przesunięty będzie na handel, większość małych sklepów z powodu wysokich kosztów nie będzie mogła sobie na to pozwolić. Biorąc pod uwagę kwestie dot. wygody poszczególnych typów zbiórki dla konsumenta (czytaj fakt 3) ustawienie automatów wyłącznie w dużych sklepach może spowodować, że będą one chętniej wybierane przez klientów – zarówno w zakresie oddawania odpadów, jak i robienia zakupów. To z kolei może doprowadzić do zmniejszenia dochodów małych graczy, a w konsekwencji wykluczenia niektórych podmiotów z rynku.



Zbiórka opakowań prowadzona tylko w dużych miastach

Ograniczenie terenu zbierania opakowań w systemie kaucyjnym do dużych miast przyniesie znaczne utrudnienia logistyczne.

Opakowania skierowane do sprzedaży na terenie tych miast będą musiały być inaczej etykietowane. Konieczne będzie różnicowanie cen produktów w zależności od miejsca sprzedaży. Takie podejście może wywołać sprzeciw społeczny lub zmiany w zakresie miejsca zakupów przez konsumentów – ci chcący uniknąć wyższych opłat wybierać będą zakupy poza miastem, a osoby kierujące się podejściem proekologicznym przeniosą się do miast. Takie podejście kwestionuje aspekt niedyskryminacyjności zarówno w odniesieniu do podmiotów branży retail, jak i konsumentów.

18. KE, Komunikat – Opakowania na napoje, systemy kaucji i swobodny przepływ towarów (2009/C 107/01)

FAKT 3

Faktem jest, że efektywność działania systemu kaucyjnego zależy od jego kształtu

Jednym z najistotniejszych czynników decydujących o wysokości kosztów wprowadzenia i funkcjonowania systemu kaucyjnego, a jednocześnie o jego funkcjonalności i wygodzie dla konsumenta jest to, czy będzie on automatyczny, czy manualny.

Różnica pomiędzy zbiórką manualną (schemat 1) a automatyczną (schemat 2) dotyczy przede wszystkim liczby czynności związanych z odbiorem i segregacją pustych opakowań. Do czynności tych należą:

- sprawdzenie czy dane opakowanie jest objęte systemem kaucyjnym,
- liczenie opakowań,
- po zaakceptowaniu opakowania wystawienie paragonu i zwrot kaucji,
- dalsze postępowanie z opakowaniem, tj. np. przeniesienie opakowania i segregacja wg określonych reguł.

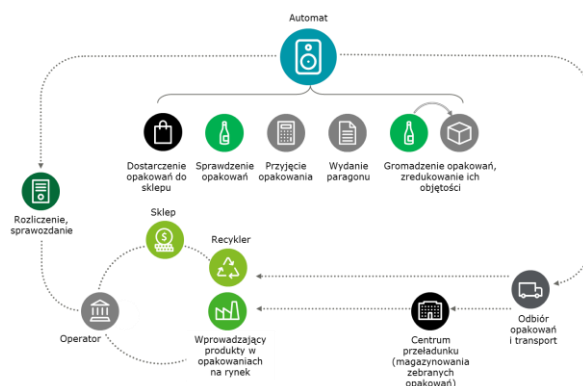
W systemie manualnym czynności te wykonywane są przez pracownika sklepu, w związku z czym proces jest znacznie dłuższy niż w przypadku kiedy czynności te wykonuje maszyna. Nowoczesne automaty są w stanie przyjąć nawet 60 opakowań na minutę. Dodatkowo automatyzacja systemu eliminuje konieczność ponownego sprawdzania, liczenia i segregowania opakowań. Oznacza to, że odpady opakowaniowe z maszyny mogą być skierowane prosto do recyklera.

Kolejnym kluczowym aspektem jest rozliczenie płatności. W systemie automatycznym operator jest na bieżąco informowany o liczbie przyjętych opakowań czy wypłaconych kwotach. To z kolei znacznie ułatwia i przyspiesza proces rozliczenia pomiędzy sklepem a operatorem.



Schemat 1

Zbiórka manualna opakowań w systemie kaucyjnym



Schemat 2

Zbiórka automatyczna opakowań w systemie kaucyjnym

Niestety automatyzacja systemu, z uwzględnieniem aspektu równego traktowania każdego z podmiotów przyjmujących odpady (zob. Mit nr 3) jest wariantem bardzo kosztownym. Koszt jednej maszyny, w zależności od jej wielkości i funkcji wynosi od 65 do 184 tys. zł¹⁹. Liczba sklepów w Polsce, zakładając, że wszystkie objęte są obowiązkowym systemem zbiórki wynosi blisko 120 tys. punktów²⁰. Przy założeniu, że do jednego sklepu trafia jeden automat wyniki kalkulacji dają miliardowe kwoty (opcja 1).

Wstawianie automatów do małych sklepów nie jest jednak uzasadnione. Nawet przy założeniu, że w supermarketach i dyskontach (o powierzchni > 200 m²) oraz hipermarketach stanie po jednym automacie, kwota konieczna do pokrycia kosztów ich zakupu sięgnęłaby ponad miliarda złotych.

Równocześnie należy mieć na uwadze, że wypożyczenie maszyn nie zmniejsza tego kosztu, a jedynie rozkłada go na perspektywę długoterminową oraz wymusza uwzględnienie dodatkowo kosztu kapitału.

Koszty inwestycyjne związane z wprowadzeniem systemu kaucyjnego będą w znaczny sposób wpływać na jego funkcjonalność i wygodę dla poszczególnych uczestników. To z kolei będzie decydującym czynnikiem kształtującym jego efektywność.

<i>Rodzaj sklepu</i>	<i>Liczba sklepów</i>	<i>Rodzaj automatu</i>	<i>Koszt automatu</i>	<i>Liczba automatów (opcja 1)</i>	<i>Liczba automatów (opcja 2)</i>
Małe sklepy (>50m ²) i sklepy typu convenience (>200m ²)	109 552	Mały	75 000	1	0
Supermarkety (>550m ²) i dyskonty (>650m ²)	7 926	Średni	141 000	1	1
Hipermarkety (>5 500m ²)	465	Duży	184 000	1	1
Koszt automatów				9,41 mld zł	1,21 mld zł

19. TOMRA; koszty RVM zostały określone jako: mały automat: 15-20 tys. EUR; średni automat: 30-36 tys. EUR, duży automat: 40-46 tys. EUR; dane na marzec 2019; z podanych wartości wyciągnięto średnią i przeliczono na walutę polską.

20. PODANE CENY SĄ CENAMI ORIENTACYJNYMI I NIE STANOWIĄ OFERTY HANDLOWEJ TOMRA SYSTEMS GmbH
20. Na podstawie PMR (2015), Grocery retail market in Poland 2014

System kaucyjny a struktura rynku opakowań

MIT 4

Mitem jest, że wprowadzenie obowiązkowego systemu kaucyjnego będzie gwarantowało równe traktowanie wszystkich podmiotów wprowadzających opakowania na rynek

FAKT 4

Faktem jest, że wprowadzenie systemu kaucyjnego może doprowadzić do zmiany struktury rynku opakowań

Ze względu na fakt, że system kaucyjny może doprowadzić do zmiany struktury rynku, jego wprowadzenie powinno zapewnić równe traktowanie wszystkich uczestników, w tym podmiotów handlu i wprowadzających produkty w opakowaniach na rynek.

MIT 4

Mitem jest, że wprowadzenie obowiązkowego systemu kaucyjnego będzie gwarantowało równe traktowanie wszystkich podmiotów wprowadzających opakowania na rynek

Kluczowymi decyzjami do podjęcia w zakresie systemu kaucyjnego są kwestie jego obowiązkowości oraz rodzaju opakowań objętych systemem.

Dobrowolny system kaucyjny, gdzie podmioty funkcjonujące na wolnym rynku same decydują się w nim uczestniczyć i pobierać kaucję za opakowania wprowadzane na rynek, działa np. w Finlandii. Taki typ systemu zapewnia otwartość i niedyskryminacyjność przejawiającą się umożliwieniem dostępu do systemu na równych zasadach wszystkim podmiotom działającym w danej gałęzi przemysłu. Należy jednak pamiętać, że nawet jeśli system byłby dobrowolny niektóre grupy produktowe takie jak np. mleko, ze względów sanitarnych, mogłyby być zwolnione z systemu (zob. Fakt nr 2)

Dlatego również wybór poszczególnych opakowań objętych systemem może prowadzić do dyskryminacji pewnych grup producentów. Konsekwencją włączenia danego produktu w system może być niechęć konsumentów do jego nabywania – z uwagi na wyższą cenę i konieczność zwrotu opakowania lub wręcz odwrotnie – w idei dbania o środowisko będą oni wybierać produkty objęte kaucją.

W przypadku Polski istotne jest również rozważenie sytuacji podmiotów działających obecnie w ramach nieobowiązkowych systemów kaucyjnych. System działający obecnie w browarnictwie jest świetnym przykładem dobrowolnego systemu kaucyjnego.

Na 36 mln hl piwa wprowadzanego corocznie na rynek około 50% jest wprowadzana w zwrotnych butelkach szklanych. Butelki bezzwrotne stanowią około 6%. Pozostała część wprowadzana jest w puszkach aluminiowych i kegach wielokrotnego użytku. Efektywność systemu jest bardzo wysoka i kształtuje się na poziomie 91-94 proc., co oznacza że tylko 6-9 butelek na 100 wprowadzonych na rynek nie wraca z powrotem do systemu. Jeśli jednak zapadnie decyzja o obowiązkowości systemu kaucyjnego, należy zadać sobie pytanie jakie skutki przyniesie to dla przemysłu browarniczego²¹.

NIEDYSKRYMINACYJNOŚĆ SYSTEMU NALEŻY ROZPATRYWAĆ POD KILKOMA WZGLĘDAMI:



Podmiotów zobowiązanych do uczestnictwa w nim

Opakowań objętych systemem

Wysokości kaucji na poszczególne typy opakowań

Podmiotów obecnie działających w nieobowiązkowym systemie kaucyjnym

Podmiotów obecnie osiągających wysokie wyniki w zakresie recyklingu odpadów

21. Na podstawie danych uzyskanych z browarów: Kompania Piwowarska, Grupa Żywiec; Deloitte, Analiza możliwości wprowadzenia systemu kaucyjnego dla opakowań w Polsce, 2017

FAKT 4

Faktem jest, że wprowadzenie systemu kaucyjnego może doprowadzić do zmiany struktury rynku opakowań

Objęcie systemem kaucyjnym wybranych opakowań będzie wiązało się ze wzrostem cen produktów w tych opakowaniach, a także wzrostem poziomu skomplikowania procesu postępowania z odpadem dla konsumenta.

To z kolei może spowodować wzrost popytu na produkty w opakowaniach nieobjętych systemem.

Zmiana struktury rynku opakowań zaobserwowana została w Niemczech. Tutaj główną przyczyną było objęcie systemem opakowań zarówno jedno-, jak i wielorazowych, przy równoczesnym nałożeniu obowiązku na sklepy do przyjmowania jedynie opakowań jednorazowych. Przyjęcie opakowań wielorazowych odbywa się na zasadach dobrowolnych, więc ich zwrot jest trudniejszy, niż w przypadku opakowań jednorazowych. Dodatkowo wysokość kaucji na poszczególne opakowania różni się, co powoduje, że klienci chętniej sięgają po napoje w opakowaniach obłożone najniższą kaucją. Zachowanie rynku opakowań w latach 2000-2015 pokazuje wykres na kolejnej stronie.

DUŻYM WYZWANIEM JEST USTALENIE ODPOWIEDNIEJ WYSOKOŚCI KAUCJI ZA OPAKOWANIE. POD UWAGĘ NALEŻY WZIĄĆ NASTĘPUJĄCE ASPEKTY:

Wartość depozytu musi być na tyle wysoka, by stanowić wystarczającą zachętę dla konsumentów do zwrotu pustych opakowań.

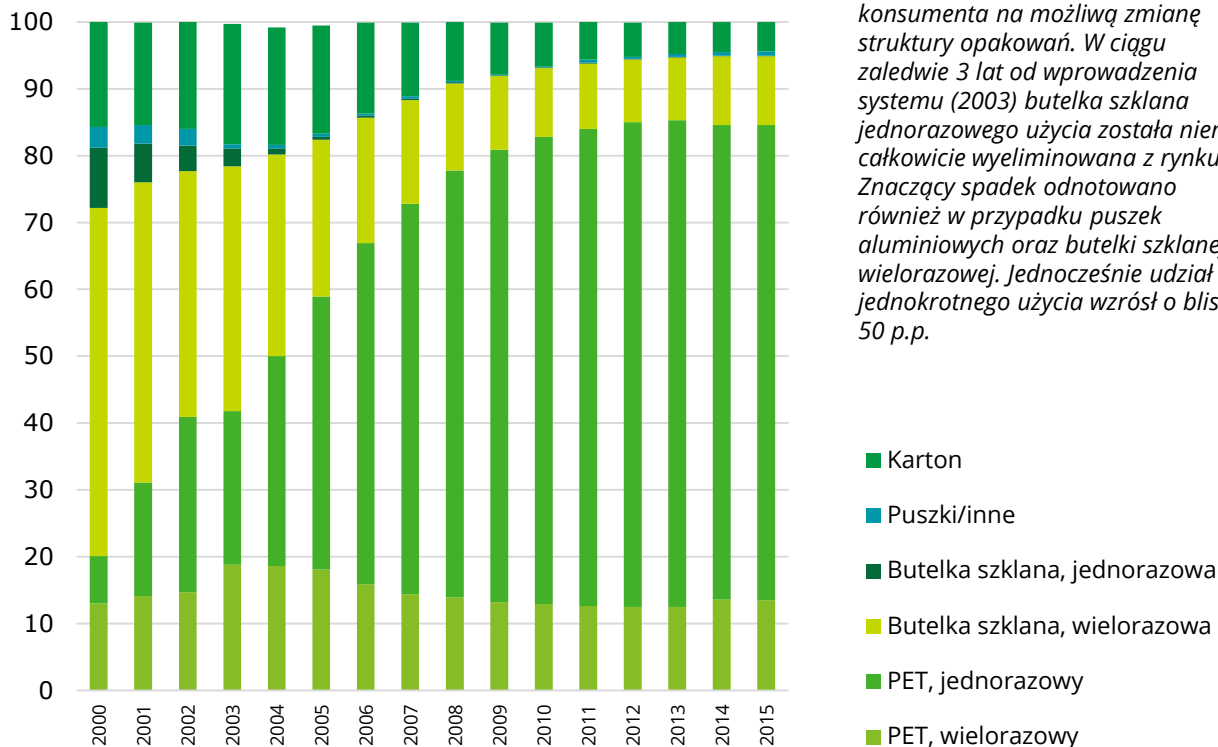
Z reguły im wyższa wartość kaucji tym wyższy wskaźnik zwrotów.

Jednocześnie wartość kaucji przewyższająca koszt produkcji opakowania może stanowić zachętę do nadużyć.

Stosunek wysokości kaucji do ceny produktu rozpatrzyć trzeba w dwóch wymiarach: wysoka wartość kaucji w stosunku do niskiej wartości produktu może zniechęcić do jego zakupu lub odwrotnie – zbyt niska kaucja w stosunku do wysokiej ceny produktu może zniechęcić do zwrotu opakowania.

Wysokość kaucji należy ustalić na takim poziomie, by nie była ona postrzegana jako sztuczne zwiększenie ceny produktu, gdyż może to nieść za sobą szersze konsekwencje ekonomiczne.

Wykres 4. Zmiana struktury rynku opakowań w Niemczech w latach 2000-2015²²



Przykład Niemiec doskonale uwidacznia aspekt wpływu wygody konsumenta na możliwą zmianę struktury opakowań. W ciągu zaledwie 3 lat od wprowadzenia systemu (2003) butelka szklana jednorazowego użycia została niemal całkowicie wyeliminowana z rynku. Znaczący spadek odnotowano również w przypadku puszek aluminiowych oraz butelki szklanej wielorazowej. Jednocześnie udział PET jednorazowego użycia wzrósł o blisko 50 p.p.



22. <https://www.statista.com/statistics/560209/non-alcoholic-beverages-packaging-structure-by-type-germany/>

Czego potrzeba do wprowadzenia systemu kaucyjnego?

MIT 5

Mitem jest, że bazując na doświadczeniach innych krajów system kaucyjny można wprowadzić z dnia na dzień

FAKT 5

Faktem jest, że dobrze zaprojektowany system kaucyjny jest kwestią indywidualną każdego kraju, a jego wprowadzenie wymaga czasu i szerokiej kampanii informacyjnej

Ze względu na stopień skomplikowania, zaproponowanie pełnego kształtu dobrze funkcjonującego systemu kaucyjnego jest zawiłym i długotrwałym procesem. Na szybszą implementację i wzrost efektywności systemu wpłynie wykształcanie prawidłowych postaw konsumenckich.

MIT 5

Mitem jest, że system kaucyjny można wprowadzić z dnia na dzień

Pomimo istnienia wielu dokumentów unijnych dotyczących opakowań i odpadów, w żadnym z nich nie znajdziemy sztywnych wytycznych dotyczących rekomendowanego kształtu systemu kaucyjnego. Analiza systemów funkcjonujących w krajach europejskich wskazuje, że nie ma jednego wypracowanego rozwiązania, gotowego do implementacji w polskich warunkach. Istniejące systemy kaucyjne różnią się od siebie w wielu kwestiach – m.in. ich obowiązkowości, opakowań wchodzących w ich zakres czy podmiotów nadzorujących.

Dodatkowo systemy kaucyjne cechują się wysokim stopniem skomplikowania. Przed wprowadzeniem takiego rozwiązania konieczne jest odpowiednie przygotowanie m.in.:

- **konsumentów** – w zakresie informowania o wprowadzonej zmianie, płatności kaucji oraz sposobów jej otrzymania zwrotnego,
- **producentów** – w zakresie etykietowania opakowań, zaplanowania dodatkowych kosztów partycypacji w systemie,
- **branży retail** – w zakresie zasad funkcjonowania systemu, reorganizacji powierzchni sprzedażowych, dostosowania systemów finansowych oraz szkoleń pracowników,
- **gmin** – w aspekcie własności surowca i rozliczania poziomów zbierania i recyklingu.



Przygotowując zatem podstawę do wdrożenia systemu w Polsce trzeba mieć na uwadze wewnętrzne uwarunkowania w zakresie gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, gospodarki odpadami komunalnymi, a także w zakresie handlu oraz ochrony środowiska. Doświadczenia innych krajów mogą stanowić istotne wskazówki w procesie tworzenia

kształtu i implementacji systemu jednak nie dadzą prostej odpowiedzi. Czas wprowadzenia systemu musi zakładać odpowiednio dopasowane okresy przejściowe, co może spowodować znaczne rozciągnięcie implementacji, a tym samym osiągnięcia zakładanych korzyści.



FAKT 5

Faktem jest, że dobrze zaprojektowany system kaucyjny jest kwestią indywidualną każdego kraju, a jego wprowadzenie wymaga czasu i szerokiej kampanii informacyjnej

Nie ma wątpliwości, że wprowadzenie systemu kaucyjnego popartego szeroką kampanią informacyjno-edukacyjną, może w pozytywny sposób wpłynąć na budowanie świadomości ekologicznej i środowiskowej społeczeństwa. System kaucyjny w bezpośredni sposób pokazuje konsumentom wartość surowca oraz pozwala zwracać uwagę na istotność dalszego postępowania z opakowaniem po wykorzystaniu produktu. Pozwoli to na kształtowanie w społeczeństwie postaw prośrodowiskowych.

Istnieje jednak obawa, że może to dotyczyć tylko tej części odpadów, które zostaną objęte systemem. Dlatego jeszcze przed przystąpieniem do ewentualnej implementacji systemu kaucyjnego konieczne jest prowadzenie szerokich działań edukacyjnych w zakresie selektywnego zbierania odpadów, w szczególności tych, mogących sprawiać problemy z ich właściwym posortowaniem.



Finansowanie systemu

MIT 6

Mitem jest, że system kaucyjny finansuje się sam

FAKT 6

Faktem jest, że system kaucyjny zawsze stanowić będzie koszt dla któregoś z uczestników rynku

Wprowadzenie systemu kaucyjnego będzie łączyło się z ponoszeniem nakładów finansowych przez uczestników rynku, w tym producentów. Można spodziewać się, że koszty te znajdą swoje odzwierciedlenie w wysokości marż lub w cenach produktów.

MIT 6

Mitem jest, że system kaucyjny finansuje się sam

Na koszty systemu kaucyjnego składają się dwie główne grupy kosztowe:

1) Koszty inwestycyjne, w tym koszty zakupu maszyn do zbiórki, koszty szkolenia personelu, koszty zakupu maszyn lub dostosowania linii technologicznej do etykietowania opakowań

2) Koszty eksploatacyjne, w m.in. tym:

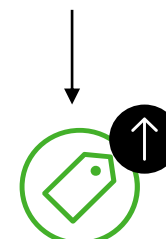
- koszty utrzymania automatów,
- koszty etykietowania opakowań,
- koszty transportu i liczenia zebranych opakowań,
- koszty utrzymania systemu (administracja).

Na każdą z powyższych grup składa się szereg innych składowych. Kwoty te zazwyczaj są przypisane do poszczególnych uczestników systemu – np. wprowadzających opakowania na rynek czy podmiotów handlu detalicznego, które zobowiązane są do ich pokrycia (zwykle nie w sposób bezpośredni, ale w ramach pewnej ogólnej opłaty np. obsługowej, opłaty transportowej czy opłaty recyklingowej). Obciążenia te wpływają na ogólne koszty produkcji i sprzedaży danego produktu, co ma odzwierciedlenie w wysokości kaucji nałożonej na produkt. Zatem pośrednio część kosztów funkcjonowania systemu kaucyjnego poniesiona będzie przez konsumentów.

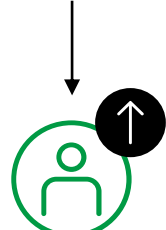
O ile wpływy ze sprzedaży materiałów są dodatkowym źródłem finansowania systemu o tyle niezwrócone kaucje są wpływem ponoszonym wcześniej przez konsumenta. Wprowadzenie i funkcjonowanie systemu kaucyjnego zawsze stanowić będzie koszt dla któregoś z uczestników rynku.



Wyższe koszty dla przemysłu



Wyższe ceny produktów



Wyższe wydatki konsumentów

ANALIZA KOSZTÓW I KORZYŚCI

Funkcje i zasoby środowiska, choć nie mają zawsze rynkowo ustalonej ceny, w rzeczywistości są dobrami lub usługami ekonomicznymi, a ich wykorzystywanie bywa połączone z transakcjami rynkowymi.

Warto zatem wziąć pod uwagę, że wprowadzenie systemu kaucyjnego może wpłynąć na zmniejszenie kosztów gospodarczych, środowiskowych i społecznych (a tym samym finansowych) wynikających z zanieczyszczenia środowiska odpadami, np. kosztów związanych z:

- utratą lub uszkodzeniem różnorodności biologicznej,
- utratą estetyki krajobrazu,
- utratą udogodnień i atrakcyjności miejsc turystycznych,
- utratą zdrowia społeczeństwa.

Dopiero wyniki analizy kosztów i korzyści systemu kaucyjnego mogłyby stanowić istotny argument za lub przeciw w debacie nad jego opłacalnością kosztową.

Porównywanie kosztów i wpływów pomiędzy poszczególnymi krajami nie jest zasadne, gdyż masa wprowadzanych opakowań, liczba ludności, struktura gospodarki, rynku napojów, sieci sprzedaży czy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi są bardzo zróżnicowane, co może istotnie wpływać na wysokość kosztów wprowadzenia i funkcjonowania systemu. Np. w Dani i Finlandii, które są zbliżone pod względem liczby ludności oraz opakowań włączonych do systemu wysokości obrotów różnią się o ponad 60% (w przybliżeniu o 110 mln EUR²³).

23. ACR+, Deposit refund system in Europe, 2019

FAKT 6

Faktem jest, że system kaucyjny zawsze stanowić będzie koszt dla któregoś z uczestników rynku, ale ulgi podatkowe mogą zachęcić producentów do przystąpienia do nieobowiązkowego systemu kaucyjnego



Historia systemu kaucyjnego w Finlandii sięga 1950 roku, kiedy to funkcjonował on jako nieobowiązkowy system zwrotny dla opakowań wielokrotnego użytku. Dalsze rozwiązania i udoskonalenia systemu stopniowo zaczęły być wprowadzane w latach 90, nie mniej jednak system ciągle opiera się na zasadzie dobrowolnej partycypacji.

W 1994 roku w celu zachęcenia producentów do uczestnictwa w systemie kaucyjnym wprowadzony został podatek opakowaniowy (ang. packaging tax) wynoszący 0,67 EUR/litr, który musiał być uiszczany za wprowadzone na rynek opakowania do soft drinków i napoje alkoholowe. Do 2005 roku producenci wprowadzający napoje w opakowaniach wielokrotnego użytku byli zwolnieni z podatku, a w przypadku wprowadzania opakowań jednorazowych podmiotom tym przysługiwała obniżka stawek podatku nawet do 87,5% (do 2005 roku: 0,17 EUR/l; w latach 2005 – 2008: 0,085 EUR/l). Rozróżnienie to powodowało jednak zmiany struktury rynku opakowań, więc od 2008 roku również opakowania jednorazowego użytku zostały zwolnione z podatku jeśli producenci je wprowadzający należeli do systemu kaucyjnego.

Modulacje opłat przyniosły pożądane efekty.

Obecnie znacząca większość producentów należy do dobrowolnego systemu kaucyjnego. Wysokość podatku dla firm, które nie zdecydowały się na przystąpienie do systemu **wynosi 0,51 EUR/litr**²⁴. Firmy te to w dużej mierze producenci wprowadzający na rynek głównie produkty o niewielkiej pojemności, w niewielkich ilościach lub importujących napoje, dla których rozwiązanie podatkowe jest bardziej opłacalne kosztowo oraz mniej skomplikowane.

Narzędzie podatku, ale w odniesieniu do poziomów recyklingu opakowań plastikowych funkcjonuje również w Norwegii, a Wielka Brytania zdecydowała się na modulację podatku w zależności od poziomu wykorzystania materiałów z recyklingu do produkcji nowych opakowań.

Ulgi podatkowe mogą stanowić zatem efektywne narzędzie zachęcające lub w pewnym stopniu zmuszające podmioty na rynku do podejmowania określonych działań. Tego typu rozwiązanie może być szczególnie interesujące dla krajów gdzie istnieją dobrze funkcjonujące nieobowiązkowe systemy kaucyjne zapewniając niedyskryminacyjność podmiotom w nich uczestniczącym. Równocześnie podatek i dobrowolny system rozwiązywałyby problem importowanych produktów w opakowaniach, których wprowadzający nie byłoby zobligowani do ich etykietowania.

24. Na podstawie wywiadów z PALPA, przeprowadzonych w marcu 2019 roku

WNIOSKI

Idea systemu kaucyjnego budzi szereg wątpliwości, ma swoich zwolenników, jak i przeciwników. Omówione powyżej fakty i mity doprowadziły nas do następujących wniosków:

Uregulowany prawnie system kaucyjny funkcjonuje obecnie w 10 krajach europejskich obejmując 26% populacji Europy. Z uwagi na restrykcyjne wymogi prawne w zakresie recyklingu odpadów opakowaniowych rozważania nt. wprowadzenia systemu kaucyjnego podejmują również inne kraje. Propozycja konieczności osiągnięcia celu zebrania 90 proc. wprowadzonych butelek plastikowych sprawia, że system kaucyjny może okazać się jedynym rozwiązaniem.

Średni poziom zbiórki i recyklingu odpadów opakowaniowych objętych systemem kaucyjnym w krajach europejskich wynosi około 91%. Odnosząc ten wynik do sytuacji krajowej zebrane w systemie opakowania stanowiłyby jedynie około 6% całkowitej masy odpadów komunalnych. System dotyczyć będzie zatem niewielkiej części rynku odpadów komunalnych. Dlatego podstawę działań w zakresie poprawy poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych powinien stanowić system ROP, obejmujący wszystkie opakowania. Wzmocnienie mechanizmu działania ROP nie oznacza wykluczenia systemu kaucyjnego. Wręcz przeciwnie – system kaucyjny może stanowić świetne jego dopełnienie.

Kształt, koszt i funkcjonalność systemu są bezpośrednio ze sobą powiązane i wpływają na efektywność jego działania. Sprawnie działający, funkcjonalny i wygodny system kaucyjny może wiązać się z koniecznością poniesienia wysokich kosztów inwestycyjnych. Automatyzacja systemu mająca wpływ na szybkość obsługi, redukcję ewentualnych kolejek, przepustowość systemu a w końcu poziom satysfakcji konsumentów i równość podmiotów w nim uczestniczących jest wariantem niezwykle kapitałochłonnym.

System kaucyjny powinien zapewnić równe traktowanie wszystkich jego uczestników, w tym podmiotów handlu i wprowadzających produkty w opakowaniach na rynek. W przeciwnym wypadku może on doprowadzić do niekorzystnych zmian np. w zakresie struktury opakowań. Projektując system należy przeanalizować aspekt jego niedyskryminacyjności pod kilkoma względami, by nie wpływał on negatywnie na żaden z podmiotów obecnych na rynku.

Ze względu na stopień skomplikowania, zaproponowanie pełnego kształtu dobrze funkcjonującego systemu kaucyjnego jest zawiłym i długotrwałym procesem. Na szybszą implementację i wzrost efektywności systemu wpłynie wykształcanie prawidłowych postaw konsumenckich. Choć system kaucyjny to narzędzie znane od lat, żaden kraj dotąd nie opracował rozwiązania idealnego, które inne państwa mogłyby powtórzyć. Struktura gospodarek, rynków napojów, sieci sprzedaży czy systemów gospodarowania odpadami jest na tyle różnicowana, że stworzenie dobrze funkcjonującego systemu jest kwestią indywidualną każdego z podejmujących się tego wyzwania krajów. Pewne jest natomiast, że jeszcze przed ewentualnym przystąpieniem do systemu depozytowego należy przeprowadzić szeroką akcję informacyjno-edukacyjną w zakresie selektywnego zbierania odpadów, w szczególności tych, których właściwe posortowanie stanowi problem dla gospodarstw domowych.

Wyższe koszty dla przemysłu mogą mieć odzwierciedlenie w podwyżkach cen żywności i napojów. Jest to jednak koszt nie do uniknięcia, gdyż producenci muszą brać odpowiedzialność za wprowadzone na rynek opakowania. Każde z narzędzi zachęcających lub wymuszających pewne działania, takich jak wzmocnienie ROP, wprowadzenie systemu kaucyjnego czy nałożenie podatku na wprowadzających opakowania będą kosztem, do którego poniesienia któryś z uczestników rynku będzie zobowiązany.



JULIA PATORSKA

Senior Manager

Energy, Sustainability
and Economics

Leader of Economic Analyses Team

jpatorska@deloittece.com



DOMINIKA PACA

Consultant

Energy, Sustainability
and Economics

dpaca@deloittece.com

Nazwa Deloitte odnosi się do jednej lub kilku jednostek Deloitte Touche Tohmatsu Limited, prywatnego podmiotu prawa brytyjskiego z ograniczoną odpowiedzialnością i jego firm członkowskich, które stanowią oddzielne i niezależne podmioty prawne. Dokładny opis struktury prawnej Deloitte Touche Tohmatsu Limited oraz jego firm członkowskich można znaleźć na stronie www.deloitte.com/pl/onas.

Deloitte świadczy usługi audytorskie, konsultingowe, doradztwa podatkowego i finansowego klientom z sektora publicznego oraz prywatnego, działającym w różnych branżach. Dzięki globalnej sieci firm członkowskich obejmującej 150 krajów oferujemy najwyższej klasy umiejętności, doświadczenie i wiedzę w połączeniu ze znajomością lokalnego rynku. Pomagamy klientom odnieść sukces niezależnie od miejsca i branży, w jakiej działają. Ponad 264 000 pracowników Deloitte na świecie realizuje misję firmy: wywierać pozytywny wpływ na środowisko i otoczenie, w którym żyją i pracują.

W Polsce usługi na rzecz klientów świadczą: Deloitte Advisory spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp.k. (dawniej Deloitte sp. z o.o.), Deloitte Poland sp. z o.o., Deloitte Audit spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp. k., Deloitte Doradztwo Podatkowe Dąbrowski i Wspólnicy sp.k., Deloitte PP sp. z o.o., Deloitte Polska Sp. z o.o., Deloitte Strategy and Research Sp. z o.o., Deloitte Consulting S. A., Deloitte Legal, Pasternak, Korba, Moskwa, Jarmul i Wspólnicy Kancelaria Prawnicza sp. k., Deloitte Services sp. z o.o. (wspólnie określane mianem „Deloitte Polska”), będące jednostkami stowarzyszonymi Deloitte Central Europe Holdings Limited. Deloitte Polska jest jedną z wiodących firm doradczych w kraju, świadczącą usługi profesjonalne w obszarach: audytu, doradztwa podatkowego, konsultingu, zarządzania ryzykiem, doradztwa finansowego oraz prawnego za pośrednictwem ponad 2200 profesjonalistów z Polski i zagranicy.