



Warszawa dnia 26 listopada 2024 r.

Pan Donald Tusk
Prezes Rady Ministrów

Stanowisko polskiej branży odpadowej w sprawie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw ([druk senacki numer 207](#)).

W związku z toczącymi się pracami nad kluczowymi dla całej gospodarki odpadami w Polsce przepisami, tj. Rozszerzoną Odpowiedzialnością Producenta oraz jej elementem, jakim jest system kaucyjny, jako podmioty realizujące na co dzień misję o charakterze użyteczności publicznej polegającą na corocznym zagospodarowaniu około 13,5 miliona ton polskich odpadów pragniemy zwrócić uwagę, że analiza państwowych dokumentów strategicznych¹, takich jak „Polityka Ekologiczna Państwa 2030”, raporty i podsumowania Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, czy „Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2028” wskazuje, że podejmowane aktualnie działania mogą nie tylko nie uwzględniać zapisanych tam wytycznych i priorytetów, ale wręcz stać w sprzeczności z nimi.

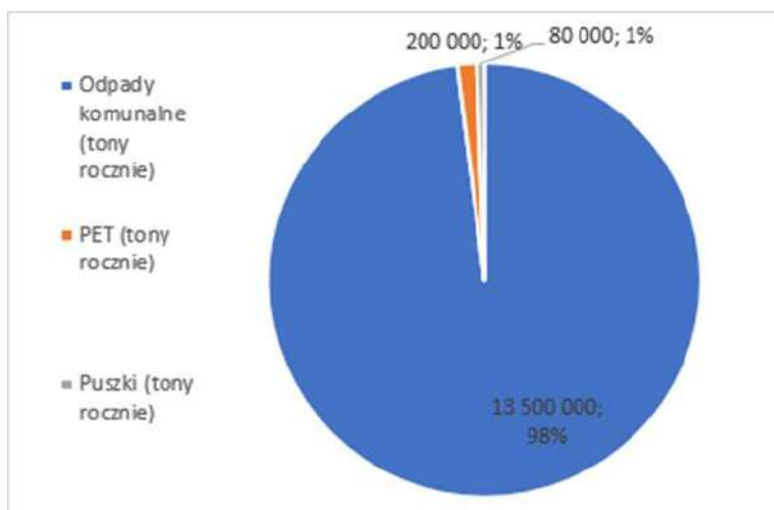
Z treści tych dokumentów wynika bowiem, że **priorytetem w obecnej sytuacji powinno być jak najszybsze wprowadzenie Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta kierujące strumień środków finansowych od podmiotów wprowadzających na rynek swoje produkty do gmin i instalacji komunalnych**, których działanie jest od lat chronicznie **niedofinansowane przez wprowadzających**². Niewystarczające dofinansowanie gmin niesie za

¹ Argumentami dotyczącymi ochrony środowiska można w łatwy sposób manipulować (np. sprowadzając problem ekologiczny dotyczący 13,5 mln ton odpadów do podniesienia recyklingu butelek PET, bądź pytając społeczeństwo, czy popiera system kaucyjny bez informowania o jego kosztach), dlatego warto odwoływać się do wyzwań środowiskowych, jakie definiuje państwo polskie abstrahując od kontekstu obecnej dyskusji.

² Wśród głównych przyczyn problemów z odpadami w Polsce (w tym zapewne i luki inwestycyjnej) KPGO2028 identyfikuje:

- niewystarczający poziom partycypacji w kosztach selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych wprowadzających produkty w opakowaniach do obrotu oraz ich dalszego przetwarzania, w tym recyklingu w odniesieniu do odpadów opakowaniowych (strona 35), oraz
- niedostateczny udział producentów, w ramach obecnego systemu ROP, w kosztach zagospodarowania odpadów powstałych z produktów, które wprowadzili do obrotu, co wpływa negatywnie na efektywność systemów selektywnego zbierania odpadów, instalacje oraz rozwój rynku recyklingu w odniesieniu do odpadów komunalnych. (strona 30)

sobą takie skutki jak: **olbrzymia luka inwestycyjna**³, **szara strefa**^{4 5 6}, **niekorzystny wpływ na zdrowie obywateli i obywateli oraz stan środowiska**. Zarazem, **w żadnym z tych dokumentów nie stwierdzono wprost, iż priorytetem państwa powinno być jak najszybsze wprowadzenie narzędzia w postaci systemu zwiększającego zbiórkę 2-3% wybranych grup odpadów opakowaniowych**.



System kaucyjny obejmie bowiem jedynie 2-3%⁷ wprowadzanych na rynek odpadów i poprawi ogólny poziom recyklingu maksymalnie o 0,6%⁸ przy kosztach sięgających 37 mld zł w ciągu dekady.⁹ O ile nie stanowiłoby to problemu w sytuacji odpowiedniego dofinansowania systemu obsługującego pozostałe 98% odpadów, to w obecnych polskich realiach wprowadzanie kaucji przed ROP jest potencjalnie szkodliwym działaniem, gdyż:

³ W KPGO 2028 określono **brakujące moce przerobowe instalacji** do sortowania zautomatyzowanego (doczyszczania) selektywnie zebranych odpadów komunalnych papieru, tworzyw sztucznych, odpadów wielomateriałowych i metali do 2028 r. na około 4 mln ton rocznie, natomiast do 2034 r. zapotrzebowanie oszacowano na dodatkowe 0,6 mln ton na rok. Do 2028 r. należy wybudować np. około 200 sortowni selektywnie zebranych odpadów komunalnych, każda o przepustowości 10 000 ton na rok, lub doposażyć część istniejących sortowni komunalnych w 6 sorterów optycznych (wraz z m.in. niezbędnym układem przenośników). Zapotrzebowanie na instalacje do recyklingu bioodpadów to zaś około 1,305 mln ton na rok do roku 2034. Należy wybudować dodatkowo instalacje o wydajności co najmniej 250 000 ton, w tym: instalacje fermentacji o łącznej przepustowości około 150 000 ton, kompostownie o łącznej przepustowości około 100 000 ton.

⁴ Na problem zwrócił uwagę m.in. Minister Sprawiedliwości w kontekście faktu, iż z danych Prokuratury Krajowej wynika, że obecnie toczy się 55 tys. postępowań dotyczących przestępstw przeciwko środowisku: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wystapienie-ministra-sprawiedliwosci-adama-bodnara-na-precop-29-w-katowicach>

⁵ W odpowiedzi branża odpadowa wskazała, że brak środków z ROP dla gmin oznacza dalsze trwanie luki inwestycyjnej. **Brak mocy instalacyjnych ma z kolei strukturalne przełożenie na rozwój szarej strefy, gdyż istniejące instalacje nie są w stanie wchłaniać rosnącej ilości odpadów:** <https://pigo.org.pl/2024/10/23/%f0%9f%93%a2-apel-do-ministra-sprawiedliwosci-prokuratora-generalnego/>

⁶ Zgodnie z danymi Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (GIOS) szara strefa w gospodarowaniu odpadami może być warta nawet 6 mld zł rocznie, przy czym jej wielkość określa się na 30-40% całej gospodarki odpadami. Źródło: Podsumowanie działalności Departamentu Zwalczenia Przystępczości Środowiskowej (DZPŚ) w 2021 r.

⁷ Mówi się o jego powiększeniu w przyszłości, ale nawet 2-krotne powiększenie będzie oznaczać, że jest to nadal tylko około 5%, do czego dojdą wyższe koszty związane z dostosowaniem maszyn w sklepach nieprzystosowanych od początku do dodatkowych formatów opakowań. Zarazem na razie widzimy trend odwrotny – wyłączenia najbardziej problematycznych rodzajów odpadów z systemu.

⁸ Ilość odpadów komunalnych w Polsce wynosi ok. 13,5 mln ton, butelki PET w systemie kaucyjnym szacuje się na 200 tys. ton, a puszki aluminiowe na 80 tys. ton. Przy butelkach mówimy więc o 1,5% całej sumy odpadów, z czego już dziś, dzięki systemom gminnym, poddajemy recyklingowi 100 tys. ton. Co prawda zatem system kaucyjny może przyczynić się liczbowo do wzrostu recyklingu o 50-80 tys. ton butelek PET, ale stanowi to zaledwie 0,4-0,6% w stosunku do całości. Jeśli chodzi o puszki, kaucja praktycznie nic nie zmienia, ponieważ w ich przypadku wymagane poziomy są już spełnione.

⁹ Źródło: <https://www.deloitte.com/pl/pl/services/risk-advisory/research/raport-sytem-kaucyjny-w-Polsce-koszty-perspektywy-szanse.html>

- System kaucyjny jest zaprojektowany jako **opcjonalne** uzupełnienie ROP – wyjątkowy środek zaradczy w przypadku jeżeli ROP okaże się niewystarczający. W Polsce, na skutek tego, że wprowadzający nie finansowali dotąd systemu, ROP de facto nie funkcjonował. Nie wiemy zatem nawet, jak system zachowałby się gdyby mógł działać w normalnych warunkach – nie dajemy mu na to szansy. Główną korzyść z tego stanu rzeczy osiągają wprowadzający odpady na rynek, a największe straty poniosły niedoinwestowane gminy¹⁰, środowisko oraz społeczeństwo oddychające najgorszym w Europie powietrzem¹¹.
- Obecny stan rzeczy **powoduje przekierowanie nieproporcjonalnie wysokich nakładów finansowych pochodzących od społeczeństwa na wąską (2%) grupę odpadów**, które bynajmniej nie są kluczowe z punktu widzenia szarej strefy, ale także zaśmiecenia, ochrony środowiska czy zdrowia - są po prostu najcenniejszymi surowcami z punktu widzenia wprowadzających.
- Powoduje **odsunięcie w czasie i zmniejszenie puli środków potrzebnych dla pozostałych 98% odpadów** w sytuacji, gdy z dokumentów strategicznych jasno wynika, że **środki te są niezbędne gminom do zniwelowania luki inwestycyjnej i szeregu wynikających z niej innych problemów, w tym szarej strefy.**
- Działanie to pogarsza sytuację gmin zwiększając ryzyko niespełnienia przez nie wymogu 65% recyklingu (w odniesieniu do 98% odpadów) w roku 2035.¹²
- Owe 98% to w **dużym stopniu odpady znacznie bardziej problematyczne** i zróżnicowane, wymagające więcej nakładów, a także znacznie szkodliwsze dla środowiska niż puszki metalowe: są tu m.in. zróżnicowane frakcje odpadów niebezpiecznych, odpady nienadające się do recyklingu, odpady łatwopalne, **odpady najbardziej zaturowujące powietrze** (w tym pozostałe plastiki, opakowania wielomateriałowe)^{13 14}.

¹⁰ Według stowarzyszenia Recykling Polski, skupiającego głównie MSP z polskim kapitałem nie do utrzymania jest sytuacja, w której wsparcie dla recyklingu, **wynosi dziś w Polsce ok. 80 zł, a w Niemczech ok. 2800 zł. To jest przepaść.** Za 80 zł nie da się przetworzyć odpadów w takim samym standardzie jak w Niemczech

¹¹ Źródło: <https://www.theguardian.com/environment/ng-interactive/2023/sep/20/europes-pollution-divide-see-how-your-area-compares>

¹² Art. 3b. Obowiązek osiągnięcia poziomu recyklingu - Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz.U.2024.0.399 t.j.

¹³ Opublikowane w tym roku przez *Nature* badania pokazują, że **dodawanie nawet 10% odpadów do paliwa spalanego w domowych piecach na drewno może podwoić emisję cząstek stałych**, zwiększając ryzyko dla zdrowia. *Na Węgrzech od 2% do 10% gospodarstw domowych spala odpady w swoich piecach czy kominkach, podczas gdy w Polsce odsetek ten wynosi co najmniej 10%. (...) Bawełna, karton i powlekany papier spowodowały największy wzrost emisji cząstek stałych w kominie.* Zwracamy uwagę, że tych frakcji **nie ma w zaproponowanym systemie kaucyjnym.** (...) *Największe obawy budził jednak wzrost ilości rakotwórczych wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (WWA). Ich stężenie wzrosło około dwa do czterech razy, w zależności od rodzaju spalanego odpadu. Plastik i powlekany papier prowadziły do największych wzrostów.* (...) *Nowoczesne spalarnie odpadów podejmują ogromne wysiłki, aby zredukować te toksyczne emisje, ale nie ma żadnych zabezpieczeń, gdy odpady są spalane w domach.* [Link do publikacji Guardian](#) [Link do badania - Nature](#)

¹⁴ Z kolei dokument strategiczny Ministra Klimatu i Środowiska pn. „Aktualizacja Krajowego Programu Ochrony Powietrza do 2025 r. (z perspektywą do 2030 r. oraz do 2040 r.)” wskazuje, że w Polsce **decydująca część emisji WWA (91%) pochodzi z kategorii inne sektory, przy czym główną część emisji w tej kategorii stanowi emisja z gospodarstw domowych – aż 89%.** Źródło: <https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-program-ochrony-powietrza>

- **Z punktu widzenia ochrony środowiska, ale też ochrony zdrowia w Polsce priorytetem powinna być jakość powietrza^{15 16 17}, gdyż jest ona najgorsza w Europie, a zarazem stanowi ona aktualnie drugą, najczęstszą przyczynę zgonów¹⁸. W tej sytuacji, ani skala strumieni odpadów (2%), na które środki przekierowuje system kaucyjny, ani nawet morfologia tych odpadów (palność, toksyczność) nie uzasadnia tezy, jakoby rozwiązanie to było aktualnie kluczowe i najpilniejsze dla ochrony środowiska i zdrowia w Polsce.**
- Nie są nam znane żadne rzetelne analizy wpływu na środowisko i „ślad węglowy” zaproponowanego systemu kaucyjnego uwzględniające nie tylko wpływ na pozostałe 98% odpadów, ale nawet na objęte systemem 2%.
- Zakres systemu kaucyjnego został określony przez samych wprowadzających z punktu widzenia ich potrzeb¹⁹, które warunkuje **kwestia opłacalności i rachunku ekonomicznego**. Chodzi tu po prostu o **optymalizację kosztów wprowadzania plastiku na polski rynek i przedłużenie sensu jego istnienia**, gdyż rozporządzenie PPWR zakłada, że na rynku pozostaną tylko rodzaje opakowań zbierane i przetwarzane w odpowiedniej skali.
- W obecnej sytuacji system kaucyjny prawdopodobnie przedłuży życie plastiku (PET) oraz poprawi w pewnym stopniu wygląd centrów dużych miast i okolic znajdujących się tam sklepów, natomiast w zasadzie niezauważalny będzie jego wpływ na nielegalne wysypiska w lasach, gdzie trafia i trafiać będzie nadal pozostałe 98% odpadów, a tym bardziej na morza i oceany.²⁰

Powiedzmy zatem wprost: jako państwo, zamiast stawiać w pierwszej kolejności na inwestycje w krajową infrastrukturę zagospodarowania odpadów przynoszących społeczeństwu najwięcej korzyści będziemy de facto wspierać wyjątkowo wąską, ale aktywną medialnie, grupę koncernów żywnościowych i producentów automatów.

¹⁵ PEP2030 dostrzega, że jednym z głównych powodów tzw. „niskiej emisji” jest spalanie odpadów w piecach domowych: Rozdział 2. *Priorytety Polityki ekologicznej państwa 2030 (PEP2030): Ze szczególną intensywnością realizowane będą działania mające na celu poprawę jakości powietrza poprzez ograniczenie niskiej emisji, która jest główną przyczyną powstawania zjawiska smogu. Na szczeblu rządowym oznaczają one przygotowanie odpowiednich przepisów i instrumentów finansowego wsparcia inwestycji oraz koordynację ich wdrażania w region (...). Do najważniejszych wyzwań w tym zakresie należy eliminacja tzw. niskiej emisji, która jest wynikiem wykorzystywania w sektorze bytowo-komunalnym, przede wszystkim do indywidualnego ogrzewania budynków, paliw stałych (w tym węgla niskiej jakości) i odpadów, wyeksploatowania i niedostosowania technologicznego palenisk i małych kotłowni lokalnych, a także niskiego standardu energetycznego budynków.*

¹⁶ Raport GIOŚ Stan Środowiska w Polsce za rok 2022, w podsumowaniu czytamy: **Zanieczyszczenie powietrza, z uwagi m.in. na swój rozległy zasięg oddziaływania, uznawane jest za największe zagrożenie dla zdrowia w Europie. Może prowadzić m.in. do chorób układu oddechowego, krwionośnego i nerwowego, a także zwiększać ryzyko rozwoju nowotworów. Wpływa także na stan ekosystemów.** Źródło: <https://www.gov.pl/web/gios/raporty-o-stanie-srodowiska-w-polsce>

¹⁷ Polski Alarm Smogowy sprawdził jak wygląda kontrola przestrzegania przepisów antysmogowych, w tym spalania odpadów w gospodarstwach domowych 51 gminach na Mazowszu. Raport „Palący problem” podsumowuje działania w gminach porównując 2021 i 2022 rok. Okazuje się, że spadła zarówno liczba kontroli i wzrosła pobłażliwość pracowników gmin, a wystawione mandaty mają symboliczną wysokość. Palenie odpadami ma się dobrze – stwierdzają autorzy raportu. Źródło: <https://polskialarmsmogowy.pl/2023/10/bezkarne-kopciuchy-na-mazowszu-raport-pas/>

¹⁸ Raport State of Global Air niezależnej organizacji badawczej non-profit Health Effects Institute, opracowany we współpracy z UNICEF, wykazał, że w 2021 roku zanieczyszczenie powietrza ma coraz większy wpływ na zdrowie ludzi, wyprzedzając palenie papierosów oraz niedożywienie i stając się **drugim wiodącym globalnym czynnikiem ryzyka zgonu** – zarówno dla dzieci, jak i dla dorosłych. Źródło: <https://www.stateofglobalair.org/news-events/new-state-global-air-report-finds-air-pollution-second-leading-risk-factor-death>

¹⁹ Brak wielu rodzajów problematycznych opakowań plastikowych np. po nabiale, czy szczególnie szkodliwych opakowań wielomateriałowych. O ile jest to korzystne dla samego systemu kaucyjnego i osiąganych przezeń wyników, to wpłynie na pogorszenie sytuacji pozostałych 98%. Zamiast problem rozwiązać wprowadzający de facto „wypychają” problematyczne formaty poza zakres „swojego systemu”.

²⁰ To właśnie poza największymi miastami problem spalania odpadów jest największy, co dobrze ilustruje chociażby to badanie: <https://kzg.pl/edukacja/kampanie/domowe-spalanie-smieci-zatrucha-szkodzi-i-szpeci/>

Szanowny Panie Premierze, polska branża odpadowa apeluje na tym etapie jedynie o kompromis polegający na zapisaniu w przedmiotowej ustawie, że system kaucyjny zostanie wprowadzony równoległe z Rozszerzoną Odpowiedzialnością Producentów. Byłby to kompromis uwzględniający potrzeby 100% rynku, niekrzywdzący nikogo i pozostawiający stronie administracyjnej możliwość działania celem naprawienia istotnej części problemów wynikłych z obranej kolejności procedowania. Zarazem umożliwi to znacznie spokojniejszą, merytoryczną pracę nad pozostałą, znacznie istotniejszą częścią systemu.

Sławomir Rudowicz – Izba Branży Komunalnej

Piotr Szewczyk – Rada RIPOK

Dariusz Matlak – Polska Izba Gospodarki Odpadami

Tomasz Uciński – Krajowa Izba Gospodarki Odpadami

Załącznik: Apel do ministra sprawiedliwości o podjęcie działań celem ograniczenia szarej strefy w obszarze gospodarki odpadami w Polsce