



Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Podsekretarz Stanu
Anita Sowińska

DGO-OP.050.20.2025.JM
3827622.15249699.12341485
Warszawa, 16-06-2025

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z interpelacją Posła Adama Gomoły z dnia 30 maja 2025 r. w sprawie zmian w funkcjonowaniu organizacji odzysku opakowań, znak: K10INT10019, poniżej przedstawiam stosowne wyjaśnienia.

1. W jakim stopniu (procentowo) doszło obecnie do uszczelnienia mechanizmu DPR po wdrożeniu BDO?
2. Na jakiej podstawie Ministerstwo uznaje, że dalsze uszczelnianie systemu DPR nie jest możliwe lub jest mniej korzystne niż proponowana gruntowna reforma całego systemu?
3. Na jakich opracowaniach naukowych i wnioskach z nich płynących zostało zaproponowane powyższe rozwiązanie?
4. Czy Ministerstwo rozważa alternatywne rozwiązania wobec całkowitego wycofania się z mechanizmu DPR, pozwalające uniknąć radykalnej zmiany całego systemu? Jeżeli tak, proszę o podanie powodów odrzucenia tych wariantów.

Mechanizm dokumentów potwierdzających recykling (DPR) funkcjonuje w Polsce od 2002 r., natomiast rejestr BDO został uruchomiony w 2018 r., a moduł ewidencji i sprawozdawczości BDO w 2020 r. W ostatnich latach ceny dokumentów DPR i EDPR wzrosły, co zostało wskazane m.in. przez Unie Metropolii Polskich w poniżej przedstawionej Tabeli 1 zawartej w *Apelu organizacji samorządowych, branży gospodarowania odpadami oraz recyklerów w sprawie koncepcji wdrożenia Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta przedstawionej przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska w piśmie z dnia 15.02.2025r. i poddanej konsultacjom w ramach prac Sejmowej Podkomisji stałej do spraw monitorowania gospodarki odpadami w dniu 17.02.2025 r.*

Razem wszystkie działające Organizacje Odzysku (29)						
Dane finansowe wszystkich organizacji odzysku						
	2023	2022	2021	2020	2019	Suma 5 lat
Przychody	1 235 375 444	917 279 425	691 412 879	491 326 310	352 100 232	3 687 494 291
Koszt DPR/Recyklingu	1 142 876 138	759 274 566	550 361 125	373 272 648	268 646 899	3 094 931 381
Łuka w finansowaniu systemu	3 857 123 862	4 240 125 434	4 449 638 371	4 626 727 352	4 731 353 101	21 905 068 619
Marża brutto	92 499 306	157 504 859	141 051 751	118 053 662	83 453 333	592 562 910
Wynik netto	-2 367 850	67 671 736	61 958 165	53 999 578	32 328 708	213 590 337
<i>Procent kosztów systemu finansowany przez producentów</i>	<i>22,9%</i>	<i>15,2%</i>	<i>11,0%</i>	<i>7,5%</i>	<i>5,4%</i>	<i>12,4%</i>
Marża brutto	7,5%	17,2%	20,4%	24,0%	23,7%	16,1%
Marża netto	-0,2%	7,4%	9,0%	11,0%	9,2%	5,8%

Zgodnie z art. 8a dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów, zwanej dalej „dyrektywą 2008/98/WE”, wysokość wkładów finansowych płaconych przez producentów produktów w opakowaniach na rzecz realizacji ROP powinna pokrywać koszty selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych, a następnie ich transportu i przetwarzania, w tym przetwarzania niezbędnego do osiągnięcia unijnych celów w zakresie gospodarowania

odpadami, oraz koszty niezbędne do realizacji innych celów i zadań, koszty informowania posiadaczy odpadów oraz koszty gromadzenia danych i sprawozdawczości.

W obecnym modelu ROP przedsiębiorcy wprowadzający produkty w opakowaniach ponoszą jedynie część ww. kosztów, natomiast wprowadzenie nowych unijnych regulacji dotyczących opakowań i odpadów opakowaniowych – rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, zmiany rozporządzenia (UE) 2019/1020 i dyrektywy (UE) 2019/904 oraz uchylecia dyrektywy 94/62/WE, zwanego dalej: „PPWR”, wymaga dostosowania krajowych przepisów dot. ROP dla opakowań.

W ocenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska rewizja unijnych przepisów dotyczących opakowań i odpadów opakowaniowych, której konsekwencją jest przyjęcie PPWR, stanowi istotny impuls do zmiany dotychczasowego nieefektywnego modelu ROP poprzez zastąpienie go nowym modelem, który będzie w pełni dostosowany do wymagań dyrektywy 2008/98/WE, PPWR oraz funkcjonującego w Polsce systemu gospodarki odpadami komunalnymi, a także będzie czerpał z najlepszych praktyk zastosowanych w innych dojrzałych europejskich modelach ROP przy jednoczesnej eliminacji znanych z tych modeli błędnych rozwiązań.

Nowy model ROP przewiduje możliwość samodzielnego realizowania obowiązków przez producentów, dlatego też w tym zakresie funkcjonował będzie zmodyfikowany mechanizm DPR/EDPR.

5. Czy zaproponowany przez Ministerstwo model ROP został zweryfikowany pod kątem zgodności z art. 47 PPWR?

Nowy model ROP został zweryfikowany pod względem zgodności zarówno z przepisami PPWR, jak i art. 8 i 8a dyrektywy 2008/98/WE.

W projekcie ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (UC100) przewidziano regulacje dotyczące wydawania zezwoleń na wypełnianie obowiązków w zakresie ROP zarówno dla organizacji odpowiedzialności producenta, jaki i producentów samodzielnie wypełniających obowiązki w zakresie ROP.

6. Jednym z celów wdrożenia BDO było właśnie uszczelnienie systemu DPR. Czy osiągnięte efekty są zgodne z prognozami zawartymi w OSR?

Od wielu lat dochodzi do naruszeń przepisów prawa w postaci wystawiania dokumentów DPR/EDPR nieobrazujących rzeczywistych zdarzeń gospodarczych (dokonania recyklingu odpadów opakowaniowych, eksportu odpadów opakowaniowych lub wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych w celu poddania ich recyklingowi). Wprowadzenie elektronicznej ewidencji odpadów w BDO ograniczyło wystawianie nierzetelnych dokumentów DPR/EDPR, niemniej jednak nadal dochodzi do nadużyć w tym obszarze. Dokumenty DPR/EDPR nadal sporządzane są w wersji papierowej. W celu ograniczenia nadużyć w tym zakresie Ministerstwo Klimatu i Środowiska we współpracy z Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym intensywnie pracuje nad wdrożeniem w BDO modułu potwierdzeń, który umożliwi sporządzanie tych dokumentów w wersji elektronicznej, a także ułatwi organom kontroli weryfikację rzetelności sporządzania tych dokumentów.

7. Czy Ministerstwo zgadza się z opinią, że główną przyczyną nieprawidłowości, w tym około 40-procentowej szarej strefy w gospodarce odpadami, jest luka inwestycyjna i chroniczne niedoinwestowanie systemu?

Niedoinwestowanie systemu gospodarki odpadami opakowaniowymi jest skutkiem niepełnego wdrożenia systemu ROP dla opakowań. Producenci powinni ponosić pełne koszty gospodarowania odpadami powstałymi z ich opakowań zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” oraz z ww. dyrektywą i PPWR.

Nowy model ROP dotyczy jedynie strumienia odpadów opakowaniowych, co stanowi wąski wycinek całego sektora gospodarki odpadami, dlatego też w trakcie prac nad nowym modelem ROP dokonano analizy gospodarki odpadami wyłącznie w tym zakresie.

Z danych Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska przedstawionych w rocznym podsumowaniu działalności departamentu zwalczania przestępczości środowiskowej w 2021 r.¹ wynika, że nawet 6 mld PLN rocznie może być warta szara strefa w gospodarowaniu odpadami, przy czym jej wielkość określa się na 30-40% całej gospodarki odpadami.

Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie może zgodzić się z postawioną w pytaniu tezą, że główną przyczyną nieprawidłowości, w tym ok. 40% szarej strefy w gospodarce odpadami jest luka inwestycyjna i chroniczne niedoinwestowanie systemu, bowiem szara strefa w gospodarce odpadami jest formą niezgodnego z obowiązującymi przepisami gospodarowania odpadami, a zatem do głównych jej przyczyn należy zaliczyć nieuczciwe praktyki przedsiębiorców oraz osób niebędących przedsiębiorcami prowadzącymi działalność w tej gałęzi gospodarki.

8. Czy doświadczenie innych sektorów gospodarki (np. VAT, SENT, EMCS, JPK_VAT) nie wskazywałoby, że efektywne uszczelnienie systemów jest możliwe dzięki rozwiązaniom informatycznym i administracyjnym, bez konieczności całkowitego przejścia kontroli przez organy państwowe?

Obowiązujący system ROP dla opakowań wykazuje wysoką nieefektywność. Od czasu jego wprowadzenia istotnym zmianom uległy unijne ramy prawne regulujące funkcjonowanie systemów ROP i zakres wydatków wymagających pokrycia w ramach tego systemu. W ocenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska w przypadku systemów ROP dla opakowań dalsze uszczelnianie systemu, który nie funkcjonuje w sposób prawidłowy nie jest uzasadnione.

Warto przy tym zaznaczyć, że Polska jest jedynym państwem w UE, które opiera system ROP na mechanizmie DPR. Podobny system funkcjonuje jedynie w Wielkiej Brytanii, która także przeprowadza reformę systemu ROP dla opakowań.

9. Czy Ministerstwo dostrzega jakiegokolwiek ryzyka dla rozwoju prywatnych instalacji zagospodarowania odpadów wynikające z wdrożenia proponowanego modelu ROP?

W nowym modelu ROP dla opakowań zakłada się zachowanie funkcjonującego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz obowiązków gmin w tym zakresie (m.in. odpowiedzialność za organizację systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, organizacja zamówień na odbiór i zagospodarowanie odpadów, współpraca z przedsiębiorstwami gospodarującymi odpadami). Zakłada się, że NFOŚiGW będzie przekazywać środki pochodzące z opłaty opakowaniowej do gmin, podmiotów odbierających odpady komunalne z nieruchomości niezamieszkałych, podmiotów zbierających inne niż komunalne odpady opakowaniowe, podmioty przetwarzające odpady opakowaniowe (sortownie, MBP) oraz recyklerów. Dodatkowo po pełnym wdrożeniu

¹ <https://www.gov.pl/web/gios/departament-zwalczania-przestepczosci-srodowiskowej>

nowego modelu ROP planuje się przekazywanie środków pochodzących z opłaty opakowaniowej również na inwestycje w infrastrukturę do recyklingu.

W związku z powyższym Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie dostrzega dodatkowych ryzyk dla rozwoju prywatnych instalacji zagospodarowania odpadów ponad te, które występują w funkcjonującym systemie.

10. Na czym Ministerstwo opiera przekonanie, że wyłączenie Organizacji Odzysku z decyzji finansowych dotyczących inwestycji nie wpłynie negatywnie na efektywność ekonomiczną i ekologiczną całego systemu? Czy potwierdzają to analizy NIK lub inne badania?

MKiŚ dostrzega fakt, że dotychczasowe rozwiązania w zakresie ROP dla opakowań nie sprawdziły się i konieczne jest podjęcie działań systemowych zapewniających stabilne finansowanie gospodarki odpadami w gminach oraz sprawiedliwy podział kosztów systemu ROP, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”. Obecny system prawny nie motywuje wprowadzających produkty w opakowaniach (producentów) do ekoprojektowania, natomiast gminy mają poważne trudności z realizacją celów recyklingu. W rezultacie mieszkańcy naszego kraju są obecnie nadmiernie obciążani opłatami za opakowania, gdyż ponoszą koszty dotyczące opakowań przy zakupie produktów, a następnie wnoszą opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi do gmin oraz dodatkowo, w niektórych przypadkach ponoszą dodatkowe koszty związane z karami nakładanymi na gminy za niezrealizowane cele recyklingu.

Polski model ROP oparty jest na założeniach modelu czeskiego (z pewnymi modyfikacjami). Według Europejskiej Agencji Środowiskowa Czechy są w grupie 9 państw członkowskich, które są na dobrej drodze do osiągnięcia unijnych celów w zakresie recyklingu na rok 2025.

11. Czy doświadczenia innych państw Unii Europejskiej potwierdzają tezę, że system ROP oparty w całości na podmiotach publicznych charakteryzuje się wyższą efektywnością ekonomiczną oraz ekologiczną niż systemy oparte na współpracy publiczno-prywatnej?

Jak wynika ze sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów wskazującego państwa członkowskie, w przypadku których istnieje ryzyko, że nie będą w stanie osiągnąć celu na 2025 r. dotyczącego przygotowania do ponownego użycia oraz recyklingu odpadów komunalnych, celu na 2025 r. dotyczącego recyklingu odpadów opakowaniowych oraz celu na 2035 r. dotyczącego ograniczenia składowania odpadów komunalnych (COM(2023) 304 final)² w przypadku większości państw członkowskich występuje ryzyko, że nie osiągną one wyznaczonych na 2025 r. celów w zakresie recyklingu odpadów komunalnych oraz przygotowania odpadów komunalnych do ponownego użycia.

W szczególności w odniesieniu do celu, jakim jest osiągnięcie do 2025 r. 55% przygotowania odpadów komunalnych do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych i 65% recyklingu wszystkich odpadów opakowaniowych:

- Dziewięć państw członkowskich jest na dobrej drodze do osiągnięcia obu celów – *Austria, Belgia, Czechy, Dania, Niemcy, Włochy, Luksemburg, Niderlandy i Słowenia*
- W odniesieniu do ośmiu państw członkowskich ryzyko to występuje jedynie w związku z celem dotyczącym odpadów komunalnych, natomiast nie występuje w przypadku celu dotyczącego wszystkich odpadów opakowaniowych – są to *Estonia, Finlandia, Francja, Irlandia, Łotwa, Portugalia, Hiszpania i Szwecja*

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0304>

- Istnieje ryzyko, że 10 państw członkowskich nie osiągnie celów na 2025 r. zarówno w zakresie odpadów komunalnych, jak i wszystkich odpadów opakowaniowych – są to *Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Grecja, Węgry, Litwa, Malta, Polska, Rumunia i Słowacja*

Ryzyko nieosiągnięcia celu dotyczącego recyklingu odpadów opakowaniowych na poziomie 65 % do 2025 r. istnieje w przypadku 10 państw członkowskich: Bułgarii, Chorwacji, Cypru, Grecji, Węgier, Litwy, Malty, Polski, Rumunii, Słowacji. W przypadku kilku państwach członkowskich występuje ryzyko nieosiągnięcia co najmniej jednego z celów dotyczących konkretnych materiałów, przy czym tworzywa sztuczne są materiałem najbardziej krytycznym:

- Tworzywa sztuczne – *Austria, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Węgry, Irlandia, Włochy, Łotwa, Luksemburg, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja i Hiszpania,*
- Szkło – *Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Grecja, Węgry, Litwa, Malta, Polska, Portugalia i Rumunia,*
- Aluminium – *Chorwacja, Cypr, Czechy, Grecja, Malta, Portugalia, Rumunia, Słowacja i Hiszpania,*
- Metal żelazny – *Chorwacja, Dania, Malta, Portugalia i Rumunia,*
- Papier i tektura – *Chorwacja, Malta, Słowacja i Hiszpania,*
- Drewno – *Chorwacja i Malta.*

Na podstawie powyższych informacji można wnioskować, że modele ROP dla opakowań, w tym opakowań konsumenckich (z których powstają odpady komunalne) bez względu na rodzaj podmiotu (podmiot publiczny lub podmiot prywatny) pełniącego rolę organizacji odpowiedzialności producenta zagrożone są nieefektywnością w zakresie realizacji wymaganych poziomów recyklingu.

12. Jakie państwa UE wdrożyły niniejsze rozporządzenie wyznaczając jeden podmiot publiczny będący Organizacją Odzysku Producentów dla całego rynku krajowego?

Należy wyjaśnić, że PPWR został opublikowany w dniu 22 stycznia 2025 r., natomiast przepisy stosuje się od dnia 12 sierpnia 2026 r. (z wyjątkiem art. 67 ust. 5, który stosuje się od dnia 12 lutego 2029 r.). W odniesieniu do systemów ROP dla opakowań PPWR stanowi *lex specialis* w stosunku do dyrektywy 2008/98/WE. Oznacza to, że przepisy dotyczące ROP zawarte w PPWR powinny mieć pierwszeństwo przed wszelkimi sprzecznymi przepisami dyrektywy 2008/98/WE. W związku z powyższym wszystkie państwa UE będą musiały dostosować istniejące systemy ROP do nowych wymagań określonych w PPWR.

Obecnie w Chorwacji funkcjonuje jedyny w UE model ROP dla opakowań, w którym rolę organizacji odpowiedzialności producenta pełni podmiot publiczny – Fundusz Ochrony Środowiska i Efektywności Energetycznej. Do 2023 r. model taki funkcjonował również na Węgrzech. Ponadto w wielu krajach UE, w tym m.in. Czechach, Belgii, Włoszech, Węgrzech funkcjonują modele ROP dla opakowań, które oparte są na działaniu jednej organizacji odpowiedzialności producenta.

Z wyrazami szacunku

Anita Sowińska
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/