



Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Podsekretarz Stanu
Anita Sowińska

DGO-OP.050.7.2025.AK
3635036.14405339.11674552
Warszawa, 26-02-2025

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na Interpelację pana Posła Zdzisława Gawlika oraz grupy Posłów w sprawie systemu kaucyjnego i systemu ROP, nr K10INT7766, poniżej przedstawiam wyjaśnienia.

- 1. Jaki jest aktualny stan prac legislacyjnych nad wprowadzeniem Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta (ROP)? Kiedy Ministerstwo planuje wdrożenie kompleksowego i zgodnego z regulacjami unijnymi systemu ROP?*

Aktualnie w MKiŚ trwają prace wewnętrzne nad wypracowaniem nowego modelu Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta dla opakowań. W przygotowaniu znajduje się ocena skutków regulacji projektu ustawy oraz sam projekt ustawy. Wpis projektu do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów jest planowany w I kwartale 2025 r. Ze względu na toczące się prace, nie można jeszcze przedstawić dokładnego harmonogramu wdrożenia systemu ROP. W opracowywanej koncepcji system ROP dla opakowań obejmuje wiele aspektów i podmiotów, które będą zaangażowane w jego działanie i obsługę. Projekt ustawy zostanie zaprezentowany wszystkim zainteresowanym stronom w momencie przekazania do konsultacji.

- 2. Czy Polska płaci na dzień dzisiejszy kary w związku z opóźnieniem wdrożenia systemu ROP? Jeżeli tak – w jakiej wysokości, jeżeli nie, to czy grożą nam kary z tego tytułu?*

W Polsce funkcjonują systemy ROP, tak więc nie ma podstaw nakładania na Polskę kar w tym zakresie. Istotne rozwiązania stanowiące systemy ROP, zostały ujęte w przepisach szczegółowych, w tym m.in. w ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, ustawie o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, ustawie o bateriach i akumulatorach, ustawie o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, ustawie o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym.

Nie wszystkie spośród istniejących rozwiązań w zakresie ROP funkcjonują w sposób optymalny. Obecny system mający zastosowanie do produktów w opakowaniach nie motywuje producentów do ekoprojektowania, gminy mają trudności z realizacją celów w zakresie recyklingu i składowania, a na rynku obserwuje się wiele nieprawidłowości, w szczególności w zakresie wystawiania dokumentów potwierdzających wykonanie recyklingu, dlatego też Ministerstwo Klimatu i Środowiska dostrzegło potrzebę zmiany funkcjonujących przepisów dotyczących ROP dla opakowań.

3. *Jakie będą koszty wdrożenia i funkcjonowania systemu kaucyjnego oraz kto będzie finalnie obciążony tymi kosztami?*

System kaucyjny tworzyć będą wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje oraz wprowadzający bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje objęte systemem kaucyjnym. Zgodnie z przepisami system kaucyjny jest prowadzony przez podmiot reprezentujący, który realizuje określone w ustawie obowiązki, a dochody uzyskane w ramach wykonywanej działalności gospodarczej przeznacza wyłącznie na cele statutowe.

Podmiot reprezentujący w ramach systemu kaucyjnego zapewnia funkcjonowanie systemu określone w art. 40i ustawy¹, w szczególności w zakresie:

- selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych;
- odbierania opakowań i odpadów opakowaniowych z jednostek handlu detalicznego i hurtowego oraz innych punktów zbierających;
- transporcie opakowań do wprowadzającego produkty w opakowaniach na napoje lub wprowadzającego bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje oraz odpadów opakowaniowych do zakładu przetwarzania odpadów;
- rozliczenia kaucji z jednostkami handlu detalicznego i hurtowego oraz innymi punktami zbierającymi opakowania;
- finansowania kosztów zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych przez przedsiębiorcę prowadzącego jednostkę handlu detalicznego i hurtowego oraz inny punkt zbierający opakowania.

Środki finansowe pochodzące z nieodebranej kaucji oraz ze sprzedaży odpadów opakowaniowych zebranych w ramach systemu kaucyjnego i sprzedaży materiałów pochodzących z przetwarzania tych odpadów przeznacza się na finansowanie systemu kaucyjnego.

4. *Jakie będą efekty środowiskowe wdrożenia systemu kaucyjnego w poszczególnych latach?*

Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie jest w posiadaniu wyników badań pokazujących jak w poszczególnych latach kształtować się będą efekty środowiskowe wdrożenia systemu kaucyjnego. Niemniej jednak zakłada się, że wprowadzenie systemu kaucyjnego wpłynie na:

- zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska przez odpady opakowaniowe,
- zwiększenie poziomu selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych,
- zwiększenie poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych,
- stworzenie pozytywnych nawyków dot. segregowania odpadów,
- zwiększenie dostępności czystego surowca do recyklingu, który nadaje się do kontaktu z żywnością.

5. *Czy Ministerstwo dysponuje analizami / opracowaniami, które stwierdzają, że wprowadzenie systemu kaucyjnego bez systemu ROP jest celowe i że efekty środowiskowe tego systemu będą adekwatne do ponoszonych kosztów?*

Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie jest w posiadaniu takich analiz ani opracowań. Należy jednak mieć na uwadze, że wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym wymaga podejmowania szeregu działań, których nadrzędnym celem jest ograniczenie wykorzystania

¹ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 927, z późn. zm.).

zasobów i minimalizacja ilości odpadów. Cele takie będą realizowane zarówno poprzez działania w ramach systemu ROP, jak i systemu kaucyjnego.

6. *Proszę o przedstawienie analiz / opracowań, którymi dysponuje Ministerstwo i które uzasadniają wdrożenie systemu kaucyjnego samego w sobie, ze szczególnym uwzględnieniem jego wdrożenia bez systemu ROP.*

Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie jest w posiadaniu takich analiz ani opracowań. Wprowadzenie systemu kaucyjnego wpłynie na zwiększenie poziomów selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych (odpady opakowaniowe uznaje się za zebrane selektywnie, jeżeli były zbierane w celu recyklingu oddzielnie od innych odpadów) i recyklingu odpadów. Według aktualnych danych dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi w 2022 r. 1/5 gmin nie osiągnęła wymaganego poziomu recyklingu odpadów komunalnych. Należy mieć na uwadze, że w kolejnych latach następuje znaczny wzrost wymaganego do osiągnięcia poziomu recyklingu: 55% w 2025 r.

System kaucyjny jest zobowiązaniem do realizacji unijnego poziomu selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych. Cele dla butelek jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do trzech litrów wynoszą **77% w 2025 r. i 90% w 2030 r.**² Bez wprowadzenia systemu zwrotu opakowań i zaangażowania społeczeństwa, osiągnięcie powyższych poziomów nie będzie możliwe. Z uwagi na wysoką skuteczność selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych w krajach europejskich (wydajność ok. 90%), wdrożenie systemu kaucyjnego wpłynie pozytywnie na możliwość osiągania przez gminy wymaganych poziomów recyklingu, a tym samym unikania ewentualnych kar finansowych za niezrealizowane cele.

7. *Czy Ministerstwo dysponuje analizami wskazującymi o ile wzrosną koszty systemu gminnego po wdrożeniu systemu kaucyjnego bez ROP i jakie będą tego konsekwencje dla obywateli w poszczególnych latach – jeżeli tak, to proszę o udostępnienie.*

Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie jest w posiadaniu takich analiz ani opracowań.

8. *Jakie działania podjęło Ministerstwo w związku z kilkukrotnym wzrostem kosztów zagospodarowania frakcji palnych wysegregowanych z odpadów komunalnych, jaki zanotowaliśmy w ostatnich latach, aby uchronić obywateli od ponoszenia znacznie podwyższonych, i jak się wydaje raczej nie mających racjonalnego uzasadnienia, opłat z tytułu zagospodarowania odpadów?*

Gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce powinna być oparta przede wszystkim na realizacji hierarchii sposobów postępowania z odpadami³. Biorąc pod uwagę potrzebę wprowadzenia gospodarki o obiegu zamkniętym, należy dołożyć wszelkich starań aby zapobiegać powstawaniu odpadów. Te odpady, którym nie udało się zapobiec należy zbierać selektywnie i poddawać recyklingowi. Oznacza to, że priorytetem w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi jest zagospodarowanie jak największej ilości odpadów przez recykling. Termiczne przekształcanie odpadów należy zatem traktować jako uzupełnienie systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Niemniej wykorzystanie termicznego przekształcania odpadów pochodzących ze strumienia odpadów komunalnych (z których wydzielono frakcje nadające się do recyklingu) przyczynia się do realizacji hierarchii sposobów postępowania z odpadami przez ograniczenie masy składowanych odpadów.

² Art. 9 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko.

³ Hierarchia sposobów postępowania z odpadami jest określona w art. 17 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1597, z późn. zm.)

W Polsce w ostatnich latach obserwowany jest wzrost w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Np. w 2013 r. udział odpadów selektywnie zebranych w ogóle wytwarzanych odpadów wyniósł 13,5 %, natomiast w 2023 r. – 40,7 %⁴. Selektywne zbieranie jest jedną z podstawowych zasad racjonalnej gospodarki odpadami, umożliwia pozyskanie stosunkowo czystych frakcji odpadów, stanowiących pożądany wsad do procesów recyklingu. Mniejsza ilość niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych przekłada się na mniejszą ilość odpadów kierowanych do składowania lub termicznego przekształcania. Liczba instalacji do termicznego przekształcania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz odpadów powstałych w wyniku przetwarzania odpadów komunalnych na przestrzeni ostatnich lat wzrosła (wybudowano instalacje w Gdańsku, Olsztynie i Warszawie). Dodatkowo, prowadzone w poprzednich latach nabory wniosków do programu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej pn. Racjonalna gospodarka odpadami Część 3) Wykorzystanie paliw alternatywnych na cele energetyczne umożliwiły budowę kolejnych instalacji.

9. *Czy Ministerstwo planuje wdrożenie systemu kaucyjnego na opakowania wielokrotnego użytku, który byłby istotną jakościową zmianą w systemie gospodarki odpadami powodującą zmniejszenie ilości opakowań jednorazowych i zastępowanie ich opakowaniami wielorazowymi? Jeżeli tak, to kiedy i w jaki sposób?*

Wprowadzony od 1 października 2025 r. system kaucyjny obejmie opakowania na napoje jednokrotnego użytku: butelki PET o pojemności do 3 litrów i puszki metalowe o pojemności do 1 litra oraz butelki szklane wielokrotnego użytku o pojemności do 1,5 litra. To w jakich opakowaniach każdy z wprowadzających będzie sprzedawał swoje produkty jest jego indywidualną decyzją biznesową, niemniej jednak MKiŚ w ramach prowadzenia działań informacyjno-edukacyjnych w kolejnych latach będzie zachęcał do stosowania opakowań wielokrotnego użytku.

10. *Czy planowane są przez Ministerstwo działania edukacyjne mające na celu podniesienie świadomości ekologicznej obywateli w zakresie właściwego i zgodnego z hierarchią postępowania z odpadami, zgodnie z którą powinniśmy w pierwszej kolejności zapobiegać powstawaniu odpadów, a jeżeli nie udało się zapobiec powstaniu odpadów – poddać je procesom recyklingu i odzysku, a jeżeli i to jest niemożliwe – unieszkodliwić? Jeżeli te działania edukacyjne są planowane, to kiedy i jaki będzie ich szacowany koszt?*

Takie działania są prowadzone przez MKiŚ w trybie ciągłym. Najlepszym przykładem jest prowadzony portal Ministerstwa Klimatu i Środowiska **Edukacja Ekologiczna i Klimatyczna**⁵, gdzie zamieszczane są wszystkie materiały edukacyjne dot. działań prowadzonych przez MKiŚ. Dodatkowo prowadzona była strona internetowa **nasze śmieci**⁶, gdzie w przejrzysty i przyjazny sposób przekazywane były treści w zakresie konieczności segregowania odpadów i przekazywania ich do recyklingu.

Rok 2025 rozpoczęliśmy od uruchomienia zakładki **#SegregujeMYtekstyli** dot. obowiązku selektywnego zbierania odpadów typu: tekstylia, odzież, obuwie. Kolejne działania informacyjno-edukacyjne są planowane.

⁴ źródło danych – Główny Urząd Statystyczny Bank Danych Lokalnych <https://bdl.stat.gov.pl/>

⁵ <https://www.gov.pl/web/edukacja-ekologiczna>

⁶ <https://naszesmieci.mos.gov.pl/>

11. *Czy Ministerstwo planuje działania marketingowe związane z wdrożeniem tego systemu. Jeżeli tak, to kiedy i jaki będzie ich szacowany koszt?*

MKiŚ planuje prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych dot. systemu kaucyjnego. Na ten moment nie są znane jeszcze łączne koszty planowanych działań.

12. *System kaucyjny na opakowania jednorazowego użytku należy umiejscowić dość nisko w hierarchii postępowania z odpadami, a dodatkowo jego efekty środowiskowe uznawane są wręcz za znikome. W związku z powyższym ewentualne działania promocyjne tego systemu powinny być bezwzględnie połączone z działaniami edukacyjnymi. Budowanie świadomości ekologicznej obywateli wydaje się absolutnie niezbędne z uwagi na rzeczywiste wyzwania jakie stoją przed naszym krajem w gospodarce odpadami, gdyż bez świadomego społeczeństwa nie będzie możliwa realizacja kolejnych wyzwań. Jeżeli więc planowane są działania marketingowe dla nowego systemu, to proszę o informację, czy będą one poszerzone o działania edukacyjne, w szczególności związane z budową świadomości obywateli w kwestii hierarchii postępowania z odpadami?*

W najbliższej przyszłości planuje się zacieśnić współpracę z operatorami w ramach prowadzenia działań edukacyjno-informacyjnych nt. systemu kaucyjnego. Operatorzy deklarują prowadzenie takich działań, jednak jako podmiot odpowiedzialny za system chcielibyśmy aby prowadzone były one w sposób spójny i skoordynowany. Chcemy we współpracy z operatorami wypracować najlepszy sposób komunikacji. Planujemy wspólnie przygotować zakrojoną na szeroką skalę kampanie informacyjno-promocyjną systemu, która kierowana byłaby do wszystkich uczestników procesu. Chcielibyśmy zapoznać konsumentów z nowymi zasadami zwrotu opakowań, podkreślając jakie warunki musi spełniać opakowanie aby można było uzyskać za nie zwrot kaucji – czyli opakowanie niezgniecione, zawierające oznaczenie symbolem kaucji i wysokością pobranej kwoty. Oddzielną akcją informacyjną chcielibyśmy skierować do przedsiębiorców prowadzących jednostki handlowe. Decyzja o przystępowaniu do systemu będzie dla nich też wyzwaniem, dlatego chcemy aby w tej kampanii przekazywane były praktyczne informacje związane z umowami z operatorami i obowiązkami jakie będą nałożone na jednostki handlowe. W dalszych planach jest opracowanie materiałów edukacyjnych dla szkół w zakresie systemu kaucyjnego.

13. *Czy Ministerstwo dostrzega ryzyko, że samorzędy gminne – wobec zwłoki rządu z wprowadzeniem ROP – gremialnie odmówią płacenia kar za nieosiągnięte poziomy odzysku i recyklingu, tj. będą kwestionować decyzje nakładające te kary z uwagi na przyczyny nieosiągnięcia wymaganych wskaźników leżące po stronie rządu i zwłoki we wdrożeniu ROP?*

Ministerstwo Klimatu i Środowiska na bieżąco analizuje i monitoruje sytuację w kraju dotyczącą gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. Biorąc pod uwagę skutki powodzi oraz postulaty samorządów, w ustawie z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1717): wprowadzono zmiany polegające na złagodzeniu kar za ewentualne nieosiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu oraz składowania. W stosunku do podmiotów oraz gmin z obszaru objętego klęską żywiołową zwalnia się z kar, natomiast w przypadku gmin i podmiotów z pozostałych obszarów kraju zmniejsza się kary o połowę. Te zmiany dotyczą poziomów uzyskiwanych w latach 2024 i 2025.

Ponadto, Ministerstwo realizuje działania określone w Krajowym Planie Gospodarki Odpadami (KPGO) 2028⁷, mające na celu zapobieganie powstawaniu odpadów i wspieranie realizacji hierarchii sposobów postępowania z odpadami.

Jednym z bardzo ważnych działań podjętych przez Ministerstwo jest ocena masy bioodpadów posegregowanych i poddanych recyklingowi u źródła w skali kraju. Wyniki tej pracy pozwolą zwiększyć wykazywany poziom recyklingu, ponieważ umożliwią wszystkim gminom w Polsce zaliczenie bioodpadów, posegregowanych i poddanych recyklingowi u źródła, do łącznej masy odpadów komunalnych wytworzonych i poddanych recyklingowi. Obecnie nie wszystkie gminy to robią ponieważ nie wykonują takich badań na swoim terenie. Działanie to jest realizowane przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy. Projekt polega na opracowaniu ekspertyzy na zlecenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska w ramach dotacji z NFOŚiGW na realizację wskazanych w nim działań w ramach programu priorytetowego nr 8.1. „Wsparcie Ministra Klimatu i Środowiska w zakresie realizacji polityki ochrony środowiska Część 1) Ekspertyzy, opracowania, realizacja zobowiązań międzynarodowych”. Dane powinny być znane w tym roku co umożliwi ich wykazanie w sprawozdaniu za rok 2024.

Ponadto Ministerstwo podejmowało działania legislacyjne, które sprzyjają zwiększeniu poziomów recyklingu, tj.:

- ustawa SUP – ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 433) (ustawa ma na celu zapobieganie powstawaniu odpadów z produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i ograniczenia ich negatywnego oddziaływania na środowisko),
- ustawa kaucyjna – ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1911) (nowelizacja ustawy w zakresie systemu kaucyjnego, promowanie recyklingu i ponownego wykorzystania opakowań),
- ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1834) (dotyczy selektywnego zbierania odpadów budowlano rozbiórkowych),
- zmienione wysokości stawki opłaty produktowej, aby promować stosowanie opakowań szklanych, wielokrotnego użytku w systemie kaucyjnym – rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 24 grudnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie stawek opłat produktowych dla poszczególnych rodzajów opakowań (Dz. U. z 2024 r. poz. 1960).

Obecnie Ministerstwo podejmuje również nowe inicjatywy nad kolejnymi rozwiązaniami, tj.:

- projekt ustawy o rozszerzonej odpowiedzialności producenta uwzględniający przepisy służące stosowaniu rozporządzenia 2025/40 (PPWR⁸),
- zmiana ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (uszczelniająca system gospodarowania odpadami komunalnymi),
- uszczegółowienie przepisów dot. składowania odpadów,
- udział w wypracowywaniu rozwiązań dot. gospodarowania odpadami na forum UE (tj. rozwiązania dla tekstyliów, ograniczania odpadów żywności).

Bardzo ważnym działaniem realizowanym przez Ministerstwo jest działalność edukacyjna i informacyjna.

⁷ Krajowy Plan Gospodarowania Odpadami 2028 (M.P. poz. 702).

⁸ Rozporządzenie 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 uchylenia dyrektywy 94/62/WE (rozporządzenie 2025/40).

14. *Czy wobec olbrzymich kosztów tworzenia i funkcjonowania systemu kaucyjnego oraz jego znikomych efektów środowiskowych oraz jednoznacznych stanowisk organizacji samorządowych i branżowych rozważane jest przez Ministerstwo przesunięcie jego wdrożenia, tak aby został on wdrożony w późniejszym terminie, po wcześniejszym wdrożeniu efektywnego systemu ROP?*

Rada Ministrów, po dyskusji, przyjęła projekt ustawy obejmujący przesunięcie terminu uruchomienia systemu kaucyjnego na 1 października 2025 r. Obecnie Ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 2024 r. w poz. 1911. Przesunięcie na 1 października 2025 r. terminu uruchomienia systemu stanowi rozwiązanie kompromisowe wychodzące naprzeciw apelom podmiotów zaangażowanych w tworzenie systemu kaucyjnego: organizacji branżowych, przedstawicieli handlu jak i przez przyszłych operatorów systemu kaucyjnego.

Podkreślenia wymaga, że nie jest planowane dalsze odsuwanie wejścia w życie terminu uruchomienia systemu kaucyjnego i uzależnianie jego uruchomienia od postępu prac nad systemem ROP dla opakowań.

Z wyrazami szacunku

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

dw. Departament Spraw Parlamentarnych w KPRM