

SYSTEM DEPOZYTOWY

Jak zaprojektować skuteczny system?

Spis treści

1. Po co nam system depozytowy?	
I jakie wyzwania przed nami stoją?	3
ROP a system depozytowy?	4
Dyrektywa o jednorazowych plastikach	4
2. Cele wdrożenia systemu depozytowego	6
3. Główne zasady i założenia systemu	8
Przykłady dobrych praktyk z innych krajów	8
Rozwiązania szczegółowe	9
4. Rekomendacje dla wdrożenia systemu depozytowego w Polsce	14

1.

Po co nam system depozytowy? I jakie wyzwania przed nami stoją?

W nadchodzących latach polski rynek odpadowy czeka kilka gruntownych reform, które zrewolucjonizują gospodarkę komunalną i branżę recyklingu. Unijne ambicje dotyczące zamknięcia obiegu surowców stale rosną, czego efektem są kolejne regulacje i instrumenty, mające poprawić selektywną zbiórkę, zredukować ilość odpadów kierowaną na składowiska i wzmocnić potencjał recyklingu. Jedną z nich jest wprowadzony od stycznia 2021 r. na terenie UE podatek od nieprzetworzonego plastiku (tzw. plastic tax), który wynosi 800 euro za tonę tworzyw. Szacuje się, że Polska będzie musiała płacić ok. 2 mld zł rocznie do unijnej kasy.

To tylko jedna z regulacji, która ma wywrzeć presję, by zintensyfikować działania na rzecz wdrażania Gospodarki Obiegu Zamkniętego (GOZ) i poprawić niezadowolające poziomy recyklingu. Polska, mimo podjętych w ostatnich latach wysiłków inwestycyjnych i kilkukrotnych zmian przepisów, wciąż pozostaje daleko w tyle w stosunku do unijnych wymagań. To wynik wieloletnich zaniedbań, które branża odpadowa, samorządy, ale i prywatny biznes, będą musiały nadrobić w bardzo krótkim czasie. Zwłaszcza że już spóźniliśmy się z implementacją przepisów znowelizowanej Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów, zwaną też dyrektywą ramową. Ustanowiła ona wyższe cele recyklingu odpadów komunalnych (60 proc. w 2030 i 65 proc. w 2035 r.) i opakowaniowych do 2025 r. i 2030 r., kolejno dla: tworzyw sztucznych 50 proc./55 proc., aluminium 50 proc./60 proc., stali 70 proc./80 proc., szkła 70 proc./75 proc, papieru i kartonu 75 proc./85 proc.

Dziś do osiągnięcia tych celów jest nam bardzo daleko. Zależnie od metody liczenia poziomów recyklingu w samorządach udało się uzyskać od 30 do zaledwie kilkunastu procent. Mimo obowiązkowej segregacji wciąż zdecydowana większość (63-73 proc.) odpadów trafia do sortowni jako odpady zmieszane, z których nie da się skutecznie wysortować więcej niż kilka-kilkanaście procent wartościowych surowców nadających się do przetworzenia. To z kolei rzutuje na branżę recyklingu, która mając słaby produkt wejściowy, z trudem wytwarza z niego produkt.

ROP a system depozytowy

Na niekorzyść rynku odpadowego działa też opieszałość ze wdrażaniem kluczowej reformy tzw. Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta (ROP), która ma ustanowić stabilny i długo wyczekiwany fundament sprawnej gospodarki odpadami, do czego również zobowiązują nas unijne przepisy. Na przemodelowanie rynku mamy czas najpóźniej do 2023 r., kiedy to regulacje muszą zacząć obowiązywać. Reforma ta, choć nie jest przedmiotem niniejszego opracowania, jest jednogłośnie uznawana za kluczową dla przyszłości całego rynku odpadowego, a bez jego skutecznego wdrożenia wszelkie instrumenty mające poprawić recykling, w tym system depozytowy, nie mają szans powodzenia.

ROP to mechanizm, który ma urealnić obciążenia firm wprowadzających produkty w opakowaniach na rynek. Zgodnie z unijnymi przepisami będą oni musieli w większym stopniu partycypować w kosztach systemu, które dziś spoczywają przede wszystkim na barkach samorządów i mieszkańców. Nowy, jeszcze niesprecyzowany przez polskiego ustawodawcę mechanizm ustalania opłat i podziału płatności ma zapewnić, że producenci – zgodnie z zasadą zanieczyszczający płaci – będą dopłacać więcej niż kilka euro (jak obecnie) do każdej tony wprowadzanych na rynek tworzyw sztucznych. Dzisiaj wpłacają oni ok. kilkudziesiąt milionów złotych z tytułu ROP, a z szacunków m.in. Krajowej Izby Gospodarczej wynika, że przy stosowaniu średnich europejskich obciążeń, kwoty te wynosiłyby kilka miliardów złotych. Wzrost opłat i wyrównanie ich do europejskich standardów (rzędu kilkuset euro za tonę) ma zapewnić dodatkowe wsparcie dla rynku recyklingu i nadać wartość surowcom wtórnym z tworzyw sztucznych, która dziś, m.in. z powodu niskiej ceny ropy, jest bardzo niska. W efekcie wciąż taniej jest wyprodukować nowe opakowanie na bazie surowca pierwotnego, niż sięgać po surowiec wtórny, co – choć biznesowo uzasadnione – jest niekorzystne środowiskowo i może poskutkować wysokimi karami w przyszłości.

Dyrektywa o jednorazowych plastikach

Dziś wielu ekspertów przekonuje, że równolegle z ROP należałoby wdrożyć też system depozytowy na opakowania jednorazowego użytku, na wzór rozwiązań stosowanych w 10 innych krajach UE. W Europie korzysta z nich ponad 133 mln osób, czyli średnio co czwarty mieszkaniec UE. Funkcjonują one w Chorwacji, Danii, Estonii, Finlandii, Niemczech, Holandii, Norwegii, Szwecji, Islandii i na Litwie. Niewykluczone, że do tego grona dołączą wkrótce inne kraje: Austria, Belgia, Francja, Łotwa, Wielka Brytania. Do wprowadzenia systemu kilkakrotnie przymierzał się też polski rząd. Mówił o nim w swoim exposé premier Mateusz Morawiecki. Również przedstawiciele Ministerstwa Klimatu i Środowiska nie kryją, że są zwolennikami takiego systemu. Do tej pory nie przedstawiono jednak szczegółowych propozycji, jak te rozwiązania mogłyby zostać wdrożone.

Założenie systemu jest proste: do ceny określonych produktów w jednorazowych opakowaniach (np. napojów, piwa) doliczana jest opłata depozytowa, którą konsumenci mogą później odzyskać, oddając puste opakowanie do automatu przy sklepie lub bezpośrednio do sprzedawcy. Dla konsumenta depozyt i jego działanie jest podobne do kaucji. Różnica

w nazewnictwie widoczna jest natomiast z poziomu systemu recyklingu – opakowania kauczukowe (opakowania wielokrotnego użytku) wracają po uzdatnieniu do obiegu, natomiast opakowania depozytowe (opakowania jednorazowe) wymagają przetworzenia na nowe pojemniki. Dzięki systemowi depozytowemu zbierane są tylko wybrane rodzaje opakowań, które nie mieszają się z innymi odpadami i są dużo mniej zabrudzone, co redukuje konieczność ich późniejszego sortowania i przygotowania do recyklingu, a także co obniża koszty całego procesu. Wysoki depozyt zachęca kupujących, by zwrócili opakowania. W razie, gdy tego nie zrobią, ich depozyt przepada, ale pieniądze pozostają w systemie i są wykorzystywane m.in. na utrzymanie infrastruktury (automatów).

Wielu ekspertów, w tym recyklerzy i przedstawiciele producentów, upatruje w systemie depozytowym szans na wywiązanie się z wyśrubowanych wymogów jednej z ostatnich unijnych dyrektyw. Mowa o Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko, czyli tzw. dyrektywie Single-Use Plastics (zwana dalej dyrektywą SUP), którą powinniśmy wdrożyć już w lipcu 2021 r. Jest ona odpowiedzią na narastający problem zaśmiecania świata odpadami z tworzyw sztucznych. Wbrew powszechnemu wyobrażeniu wprowadza ona nie tylko zakaz sprzedaży plastikowych słomek i innych produktów jednorazowego użytku, ale przede wszystkim zobowiązuje wprowadzających produkty w opakowaniach do większego niż dzisiaj zaangażowania w zbieranie odpadów z tworzyw sztucznych (77 proc. do 2025 r. i 90 proc. do 2030 r.); nakłada też obowiązek użycia surowców wtórnych przy produkcji nowych opakowań. Wymogi te wynoszą 25 proc. materiału z recyklingu w każdej butelce PET do 2025 r. i 30 proc. w 2030 r., ale już dla wszystkich butelek z tworzyw, nie tylko PET.

Eksperti są zgodni, że przy dzisiejszym systemie osiągnięcie tych wymogów nie będzie możliwe. Na rynku brakuje bowiem czystego i krajowego surowca, który nadawałby się do kontaktu z żywnością i mógłby być wykorzystywany na skalę oczekiwań określonych w dyrektywie. Jednocześnie rynek jest duży, bo szacuje się, że Polacy każdego roku wyrzucają ponad 3 mln ton plastików i aluminium, w które zapakowane są produkty codziennego użytku, z czego ponad połowa to jednorazowe opakowania po napojach (między innymi butelki PET oraz puszki aluminiowe).

2.

Cele wdrożenia systemu depozytowego

Przykłady krajów, które wdrożyły systemy depozytowe, pokazują, że te rozwiązania mogą zagwarantować bardzo wysoki poziom zbiórki wybranych materiałów, co jest warunkiem niezbędnym dla skutecznego recyklingu. Z wyliczeń Deloitte wynika, że średni poziom zbiórki (zwrotów) opakowań włączonych w system, w wymienionych wyżej krajach, kształtuje się na poziomie 91 proc.

1. Zapewnienie producentom dostępu do dobrych jakościowo i wytwarzanych lokalnie surowców wtórnych.

Przy projektowaniu systemu kluczowe jest, aby był on jak najprostszy, czytelny i skuteczny. Dziś samym producentom zależy, by działał on sprawnie, a nie tylko został formalnie wdrożony. To w ich interesie będzie bowiem, by jak najwięcej odpadów opakowaniowych PET trafiało do systemu depozytowego i było przetwarzanych na recyklat, do którego firmy te miałyby później dostęp, zwłaszcza że zapotrzebowanie na surowiec wysokiej jakości, będzie w nadchodzących latach tylko rosło. Z ich perspektywy będzie więc miało znaczenie, czy do systemu trafi ponad 90 proc. czy tylko 50 proc. opakowań wprowadzanych na rynek. Im więcej zostanie zebranych, tym więcej recyklatu powstanie z ich przetworzenia, co sprawi, że będzie on taniej dostępny na rynku i pozwoli im zrealizować ustawowe obowiązki niższym kosztem.

Nie bez znaczenia dla całej gospodarki jest również to, że surowiec pochodzący z krajowego systemu depozytowego byłby nie tylko zbierany, ale i przetwarzany lokalnie, najczęściej przez polskie podmioty zajmujące się recyklingiem. Dziś większość recyklatu wykorzystywanego przez producentów w pierwszych, prototypowych na polskim rynku partiach butelek wykonanych z surowca wtórnego, pochodzi z Niemiec, gdzie system depozytowy działa od kilkunastu lat, a dopłaty do tworzyw sztucznych uiszczane w ramach systemu ROP są kilkunastokrotnie wyższe niż w Polsce, co nadaje tamtejszym surowcom wartość. Wdrożenie systemu depozytowego w Polsce, wraz z planowaną reformą ROP, mogłoby sprawić, że producenci nie będą musieli kupować recyklatu zza granicy i po

wyższych cenach, tylko będą mieć dostęp do porównywalnego jakościowo surowca od polskich podmiotów.

2. Usprawnienie recyklingu.

Poza zapewnieniem dostępu do surowca wtórnego, system depozytowy ma również pomóc osiągnąć inne cele: zarówno środowiskowe, jak i biznesowe. Jednym z nich, jeżeli nie celem priorytetowym, jest usprawnienie recyklingu. Dlaczego jest to tak kluczowe? Bo to od skuteczności recyklingu bezpośrednio zależy, jak dużo recyklatu będzie dostępne dla zainteresowanych podmiotów. System depozytowy ma zapewnić, by strumień odpadów, który ostatecznie trafia do recyklera był jak najbardziej jednorodny i pozbawiony zanieczyszczeń z innych frakcji (np. resztek jedzenia znajdujących się w odpadach resztkowych). Przekłada się to później na jakość i wartość surowca, na który będzie popyt na rynku. Należy się spodziewać, że dzięki ujednoczeniu i zapewnieniu popytu na tworzywo sztuczne, zwłaszcza PET, funkcjonujące dziś w Polsce zakłady recyklingu będą mogły zainwestować w rozwój odpowiedniej infrastruktury i wyspecjalizować się w przetwarzaniu tego konkretnego surowca.

3.

Główne zasady i założenia systemu

Przykłady dobrych praktyk z innych krajów

Norwegia:

Jednym z najlepszych wzorców może być Norwegia. Tamtejszy system zbiórki działa od 1999 r. i obejmuje opakowania po napojach z plastiku oraz metalu. Obsługę systemu na terenie całego kraju powierzono jednemu podmiotowi – Infinitum. Równoległe obok recyklatów (ok. 3700 sztuk, które przypadają na ok. 15 tys. podmiotów tj. sklepy, stacje benzynowe, kioski), we wszystkich punktach handlowych realizowana jest też zbiórka manualna. Opakowania są liczone ręcznie i przetrzymywane w magazynach. Choć zdecydowana większość (94 proc.) opakowań trafia do recyklatów, to alternatywna metoda zbiórki czyni system powszechnym i łatwo dostępnym dla każdego. Efekty? Dziś Norwegia może się pochwalić wskaźnikiem ponownego przetwarzania ponad 92 proc. butelek plastikowych.

Finlandia:

Zcentralizowany jest również fiński system depozytowy, którym zarządza jeden operator – firma Palpa. To prywatne konsorcjum sprzedawców napojów (50 proc.) oraz producentów i importerów (50 proc.), działające non-profit, którego działania są nadzorowane przez Ministerstwo Środowiska. Systemem objęte są wszystkie rodzaje opakowań, ale opakowania szklane trafiły tam do systemu zdecydowanie później po kilku latach. Konsumenci mogą zwracać opakowania objęte systemem w 4,6 tys. punktów, których większość posiada maszyny (jest ich 4 tys.). Są one własnością sprzedawcy, przy czym to administrator systemu (Palpa) określa warunki, jakie muszą one spełniać. Alternatywą, podobnie jak w Norwegii, jest możliwość prowadzenia zbiórki manualnej w sklepie. Na takie rozwiązanie w tzw. branży HoReCa (hotele, restauracje, catering) zdecydowano się w ponad 9,5 tys. lokalizacji. Dzięki tym rozwiązaniom Finlandia odnotowuje sięgający 93 proc. poziom zwrotu butelek i puszek.

Co decyduje o tak dobrym wyniku? Działają tutaj trzy czynniki: nawyki konsumentów (przyzwyczajenie do zwrotu opakowań oraz świadomość środowiskowa), wygoda (rozbudowany system, sprawnie działające maszyny oraz lokalizacja punktów zbiórki) i depozyt (odpowiedni poziom finansowy).

Rozwiązania szczegółowe

System, aby był skuteczny i realizował oczekiwane cele, musi być oparty na kilku zasadach:

a) Organizować i zarządzać systemem powinien jeden prywatny podmiot, reprezentujący producentów i detalistów (operator).

Dlaczego jeden podmiot, a nie kilku działających równolegle operatorów? Takie rozwiązanie sprawdziło się w innych krajach, które przetały już szlaki we wdrożeniu systemu depozytowego. Z jednej strony wyklucza to konkurencję między podmiotami, które mogłyby optymalizować wysokość stawek, zasady naliczania opłat, czy zbierania opakowań. Z drugiej, wydaje się zasadne, by system był jak najprostszy i jednolity w skali kraju. Dopuszczenie kilku organizacji, pomiędzy które trzeba byłoby podzielić rynek, mogłoby bowiem generować wiele problemów i dysproporcji. Część regionów (np. gęsto zaludniony Śląsk) wymagałyby większej ilości recykłomatów oraz nakładów finansowych na zarządzanie systemem niż pozostałe. Mogłoby to zaburzyć sytuację na rynku, niejako z zasady gwarantując operatorom lepszy dostęp do strumienia opakowań, ułatwiając de facto realizację swoich obowiązków.

Rozdzielenie kompetencji między kilka podmiotów negatywnie odbiłoby się też na efektywności systemu. Niepożądana byłaby sytuacja, w której każdy mieszkaniec musiałby zastanawiać się, czy opakowanie jest objęte depozytem i do jakiego automatu należy je oddać lub który sklep je przyjmie. Efekt byłby fatalny, bo większa część opakowań objętych mniej rozpowszechnionymi systemami wylądowałaby po prostu w pojemnikach na odpady zmieszane lub selektywne.

Do zadań operatora należy nadzorowanie procesu zbiórki, transportu oraz recyklingu opakowań jednorazowych objętych systemem. Jest on również odpowiedzialny za sporządzanie rozliczeń i sprawozdań, pobieranie opłaty administracyjnej od producentów, wypłacanie opłat manipulacyjnych sklepom w zamian za prowadzenie zbiórki. Określa też wytyczne dotyczące oznaczeń na opakowaniach (należy rozważyć zasadność wprowadzenia lokalnych kodów kreskowych, co pozwoliłoby rozróżnić opakowania napływające z zagranicy i nieobjęte systemem depozytowym. Ich nadmiar mógłby spowodować utratę stabilizacji systemu, czego przykładem może być Finlandia, do której trafiało wiele odpadów z innych krajów skandynawskich).

b) System powinien być powszechny i obowiązkowy dla wprowadzających, którzy funkcjonowałiby w nim na równych zasadach.

Nowe obowiązki dotyczące etykietowania produktów objętych depozytem, partycypacji finansowej w systemie i późniejsze korzyści wynikające z dostępu do recyklatu, powinny dotyczyć wszystkich firm wprowadzających produkty w opakowaniach objętych systemem. Operator musi zapewniać, by każdy producent musiał do niego przystąpić na równych zasadach i spełniać te same standardy.

System nie może być państwowy ani organizowany przez jednostkę publiczną, bo wymagałoby to de facto, wejścia takiej instytucji na rynek sprzedaży surowców i uczyniłoby z rządu właściciela zebranych opakowań. Operator powinien być jednak nadzorowany przez organy administracji i raportować do Ministra Klimatu i Środowiska lub rządowego podmiotu (może to być np. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej) na potrzeby sprawozdawczości dotyczącej osiągniętych poziomów recyklingu i zbiórki selektywnej, czego oczekuje od nas UE.

Pod względem formalnym operatorem powinna być niezależna organizacja stworzona przez wprowadzających, np. producentów napojów, która działałaby w formule not-for-profit i była powołana wyłącznie na potrzeby systemu. Operator powinien być właścicielem materiału uzyskanego ze zwróconych opakowań i zapewnić producentom dostęp do recyklatu (prawo pierwokupu), który jest wymagany do wypełnienia przez nich obowiązku procentowego udziału rPET w ich opakowaniach.

c) Oparty o przejrzyste zasady finansowania.

Wyzwaniem, zwłaszcza w początkowej fazie budowy systemu, będzie jego sfinansowanie, w tym zakup maszyn do zbiórki automatycznej, których koszty wahają się w przedziale od 50 do 150 tys. zł za sztukę (zależnie od wielkości i stopnia zaawansowania). Średnio w europejskich systemach depozytowych jeden automat przypada na 1900 mieszkańców.

Trudno na tym etapie oszacować, jak duże będzie zainteresowanie takimi urządzeniami, zwłaszcza w sektorze najmniejszego handlu. Wpływ na to ma również to, kto poniesie koszt zakupu automatu. Jeżeli będzie on spoczywał na producentach w ramach środków wpłacanych przez nich do operatora systemu, można spodziewać się, że wielu właścicieli mniejszych lokali zgłosi zapotrzebowanie na automat, tylko po to, by nie musieć angażować pracowników do zbiórki manualnej. Z drugiej strony pozostawienie zakupu w gestii handlu, może stworzyć dla najmniejszych podmiotów barierę finansową nie do pokonania, co w praktyce zmusi większość z nich do zbiórki manualnej i związanych z tym dodatkowych obciążeń dla pracowników.

Mając to na uwadze, wydaje się zasadne, by koszt zakupu automatu spoczywał jednak na producentach, z zastrzeżeniem, że będą oni mogli określić wymogi, jakie placówka musi spełnić, by zainstalować w niej automat. Pozostałby on też własnością producentów, którą mógłby on zarządzać, uwzględniając postanowienia umowne ze sklepami. Należy dążyć do sytuacji, w której producent mógłby wycofać automat ze sklepu, jeżeli koszty

jego utrzymania generują straty z powodu np. małego zainteresowania systemem depozytowym na mało zaludnionym terenie.

Istotne jest również jasne określenie przepływów finansowych w systemie. Podobnie jak w innych krajach, źródłem zasilania systemu powinien być niezwrócony depozyt, a także wartość sprzedanych surowców wtórnych. Przychody te powinny pozostać w systemie, a niezwrócony depozyt nie powinien być objęty opodatkowaniem VAT, co pozwoliłoby uniknąć licznych problemów rozliczeniowych i formalnych. Istnieje jednak ryzyko, że kwoty te nie wystarczą, by pokryć wszystkie koszty systemu. Konieczny byłby więc dodatkowy strumień finansowania ze strony producentów. O tym, jak duże byłyby to kwoty, decydowałby operator.

d) Powinien obejmować tylko wybrane strumienie odpadów, ale być zaprojektowany tak, by w przyszłości mógł być łatwo rozszerzony o kolejne materiały.

System depozytowy powinien pomóc zbierać te materiały, których poziom zbiórki i recyklingu jest dziś niewystarczający lub będzie zagrożony w przyszłości. Choć unijne trendy wskazują, że systemy depozytowe mogą być w nadchodzących latach rozwijane, by wydzielić ze strumienia odpadów jak najwięcej pojedynczych i czystych frakcji – tak dziś priorytetem jest zaprojektowanie systemu, który byłby gotowy przyjąć co najmniej butelki plastikowe PET.

W wielu systemach depozytowych w Europie równolegle zbierana jest też puszka aluminiowa. Jak podaje Fundacja RECAL zajmująca się recyklingiem odpadów opakowaniowych, poziom recyklingu puszek napojowych w Polsce przekroczył średnią europejską wartość wynoszącą obecnie 74,5 proc. (dane z roku 2017). W 2018 roku w Polsce poddanych recyklingowi zostało 80,5 proc. alu-puszek, spośród wprowadzonych na rynek. Pomimo osiągnięcia wysokiego poziomu recyklingu dla tego opakowania, powinno się rozważyć wprowadzenie puszek aluminiowej już na początku do systemu depozytowego w Polsce, bo z pewnością zmniejszy się koszt całego systemu, a to ważne i ekonomicznie uzasadnione.

Natomiast mocno dyskusyjna jest kwestia szkła opakowaniowego, którego zbiórka dziś spoczywa na gminach lub w ograniczonym zakresie jest w rękach przemysłu piwowarskiego, organizującego swój własny system kaucyjny na wielokrotnie używane butelki zwrotne. Projektując system, nie można abstrahować od problemów, z którymi w przypadku obowiązkowej zbiórki szkła, musiałyby mierzyć się mniejsze placówki handlowe, których w Polsce jest olbrzymia liczba, i nie można tego bagatelizować. Szkło jest cięższe od innych materiałów i stwarza problem przy przenoszeniu, liczeniu, magazynowaniu oraz z uwagi na stłuczki jest zagrożeniem dla pracowników. Zbiórka takich opakowań musiałaby więc odbywać się praktycznie wyłącznie przy użyciu automatów, na które w małych sklepach może nie być miejsca. Stąd też wydaje się w pełni uzasadnionym, by wdrożyć system, w którym zbierany będzie przede wszystkim PET i puszka aluminiowa, a w razie potrzeby, gdy nie będą realizowane poziomy recyklingu dla szkła, w dalekiej przyszłości go rozszerzyć.

e) Powinien obejmować jak najwięcej punktów, w których sprzedawane są napoje objęte depozytem i nie dyskryminować mniejszych podmiotów.

To zalecenie wynika bezpośrednio z dokumentów Komisji Europejskiej, która w „Komunikacie w sprawie opakowań na napoje, systemów kaucji i swobodnego przepływu towarów” wskazuje, że systemy depozytowe powinny umożliwić dostęp do systemu na równych zasadach wszystkim podmiotom działającym w danej gałęzi przemysłu i nie faworyzować określonych grup. Należałoby przy tym zadbać, aby system również nie dyskryminował konsumentów zależnie od tego, gdzie mieszkają. Z ich perspektywy kluczowe jest bowiem, by odzyskanie wpłaconego depozytu było możliwie jak najprostsze i nie było ograniczone do zaledwie kilku, i to znacząco od siebie oddalonych punktów, tak jak ma to miejsce w przypadku gminnych Punktów Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych, o których istnieniu i lokalizacji wielu mieszkańców nawet nie ma pojęcia, chociaż teoretycznie powinni do nich odnosić m.in. zużyte sprzęty elektroniczne czy żarówki.

Z perspektywy konsumenta najlepszym rozwiązaniem byłoby doprowadzić do sytuacji, w której objęte systemem byłyby wszystkie placówki sprzedające produkty w opakowaniach objętych depozytem: od dużych sklepów, przez stacje benzynowe, po mniejsze lokale i restauracje. Chodzi o uniknięcie sytuacji, w których zwrot opakowania wymaga specjalnego kursu do konkretnego sklepu. Taka uciążliwość zadziałałaby zniechęcająco na konsumentów i mogłaby negatywnie przełożyć się na efektywność systemu – wiele opakowań wyciekłoby z systemu depozytowego, wylądowało w publicznych kosztach i trafiło do systemu gminnego. Bliskość punktów sprzyjałaby zaś wykształcaniu dobrych nawyków i zminimalizowałoby ilość opakowań, która nie trafiałaby do systemu. Ten model może być jednak nieuzasadniony ekonomicznie lub niewykonalny z perspektywy mniejszego biznesu, który z racji na ograniczenia lokalowe, może nie mieć praktycznych możliwości przyjmowania i magazynowania opakowań lub wygospodarowania dodatkowej przestrzeni na automat.

Stąd uzasadnione może być zwolnienie najmniejszych placówek z obowiązku partycypacji w systemie. Dokładne kryteria takiego wyłączenia powinny zostać określone w ustawie. Mogłyby opierać się one na wielkości sklepu (np. poniżej 100 m²), wysokości obrotów, albo dotyczyć placówek, w których sprzedaż produktów w opakowaniach stanowi niski udział w sprzedaży (np. kioski ruchu, sprzedawcy prasy). W tym wariantcie należałoby zapewnić możliwość dobrowolnego przyłączenia się do systemu mniejszym placówkom i zaprojektować system w ten sposób, by już od samego początku mniejsze punkty mogły z niego skorzystać, o ile uznają to za uzasadnione organizacyjnie i technicznie. Jeżeli przystąpienie do systemu wiązałoby się dla nich z dodatkowymi obowiązkami, co jest nie do uniknięcia w przypadku wdrożenia zbiórki manualnej, konieczne byłoby przekazanie na ten cel dodatkowych środków w formie opłaty manipulacyjnej równoważącej zaangażowanie pracowników. Kluczowe byłoby również wprowadzenie zapisu, który powiązałoby obowiązek przyjęcia i zbiórki określonej liczby opakowań z poziomem sprzedaży w danej placówce. Pozwoliłoby to uniknąć scenariusza, który miał miejsce w Estonii, gdzie odnotowywano przypadki, gdy do małych sklepów wiejskich zwożono bardzo dużą liczbę opakowań, wielokrotnie większą niż wolumen sprzedawanych tam produktów, czym skutecznie paraliżowano pracę sklepu.

Należy przy tym pamiętać, że zwolnienie części podmiotów z obowiązku uczestnictwa w systemie może mieć negatywny wpływ na ich konkurencyjność. Konsumenci mogą bowiem wybierać placówki, w których będą mogli odzyskać depozyt i jeżeli taką możliwość zapewnią im jedynie tzw. sieciówki lub duże sklepy, negatywnie odbije się to na najmniejszych, rodzinnych firmach.

f) Sprzedawcy powinni mieć możliwość wyboru, która metoda zbiórki (manualna lub recyklaty) najbardziej pasuje do ich modelu biznesu.

Rozwiązaniem, które mogłoby przełamać tę dysproporcję, byłoby dopuszczenie dwóch metod zbierania opakowań: przy użyciu automatów lub manualnie. Ten drugi wariant zapewniłby możliwość partycypacji w systemie depozytowym tym placówkom, które z racji na ograniczenia, nie mogłyby ustawić automatu na terenie sklepu.

Zasada działania byłaby prosta: konsumenci oddają butelki przy kasie. Pracownik skanuje kod umieszczony na etykiecie, który pozwala zidentyfikować butelkę, dzięki czemu opakowanie zostaje odnotowane w systemie. Następnie wrzuca je do worka, który po wypełnieniu jest przenoszony do magazynu, gdzie czeka na odbiór. Odpowiada za to operator (za pośrednictwem współpracujących z nim podmiotów odpowiedzialnych za transport lub w ramach dobrowolnych porozumień). Opakowania trafiają do zakładu recyklingu, gdzie są ponownie przeliczane i kierowane do dalszych procesów. Model ten jest z powodzeniem stosowany w Norwegii i Finlandii, gdzie stanowi uzupełnienie zbiórki w automatach.

Nie jest on jednak pozbawiony wad. Przede wszystkim jest on czasochłonny z perspektywy pracowników, a cały proces nie tak sprawny, jak w przypadku przekazania opakowania do maszyn, które od razu je zliczają i segregują. Eliminuje to konieczność ponownego sprawdzania, liczenia i rozdzielania opakowań, dzięki czemu te wyrzucone do automatu mogą od razu jechać do recyklera. Kolejnym kluczowym aspektem jest rozliczanie 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. Jednak biorąc pod uwagę specyfikę handlu w Polsce (bardzo wysoka liczba małych sklepów), możliwość zbiórki manualnej powinna być, aby małe sklepy nie straciły na konkurencyjności.

4.

Rekomendacje dla wdrożenia systemu depozytowego w Polsce:

1. Organizować i zarządzać systemem powinien jeden prywatny podmiot reprezentujący producentów i detalistów (operator) i działający w formie non-for-profit.
2. System powinien być powszechny i obowiązkowy dla wprowadzających, którzy funkcjonowaliby w nim na równych zasadach.
3. Musi być oparty o przejrzyste zasady finansowania.
4. Musi uwzględniać strukturę i specyfikę handlu w Polsce – duża liczba małych sklepów.
5. Powinien obejmować tylko wybrane strumienie odpadów – opakowania PET i puszkę aluminiową, a w przyszłości, gdy będzie taka konieczność może być rozszerzony o kolejne materiały.
6. Powinien obejmować jak najwięcej punktów, w których sprzedawane są napoje objęte depozytem i nie dyskryminować mniejszych podmiotów.
7. Sprzedawcy powinni mieć możliwość wyboru, która metoda zbiórki (manualna lub recyklaty), najbardziej pasuje do ich modelu biznesu.