

Warszawa, dn. 5 maja 2021 r.

Stanowisko ZPP ws. projektu ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej

Należy podkreślić, że ZPP jest świadome znaczenia pro środowiskowych działań, mających na celu dążenie do neutralności klimatycznej. Ambitne koncepcje, które pozwolą na osiągnięcie tego ważnego celu, muszą być jednak dostosowane do aktualnych uwarunkowań ekonomiczno-społecznych, i brać pod uwagę w szczególności obecne możliwości ponoszenia dodatkowych świadczeń i obciążeń przez przedsiębiorców.

Mając na uwadze powyższe, przedstawiony projekt ustawy uważamy za dalece niedoskonały. Wykracza on poza minimalne wymogi stawiane przez implementowaną dyrektywę, co samo w sobie jest sprzeczne z jednym z podstawowych postulatów ZPP, tj. zasadą transponowania prawa UE wg reguły „UE + 0”. Uważamy, że nadgorliwość w realizowaniu celów dyrektywy, osiągnana kosztem przedsiębiorców i konsumentów, jest absolutnie niewskazana. Co więcej, projekt wydaje się zupełnie nie uwzględniać faktu, że obejmować będzie m.in. branże najsilniej poszkodowane epidemią koronawirusa, w tym np. branżę gastronomiczną.

Osobnej krytyce należy poddać tryb konsultowania przedmiotowego projektu. Zaskoczenie budzi fakt, że w rozdzielniku pisma kierującego projekt ustawy do konsultacji społecznych nie znalazły się organizacje partnerów społecznych, w tym zdecydowana większość reprezentatywnych związków zawodowych i organizacji pracodawców. Sam projekt nie został również pierwotnie przedłożony Radzie Dialogu Społecznego. Wpisuje się to w szerszy schemat postępowania w sprawie istotnych dla wielu branż (i dla konsumentów) projektów związanych z implementowaniem do polskiego porządku prawnego nowych reguł w zakresie gospodarowania odpadami, w ramach którego udział partnerów społecznych jest wybiórczy i niepełny. Zwracamy zatem uwagę na fakt, że rzetelne konsultacje poszczególnych projektów ustaw (jak i generalnego podejścia systemowego) pozytywnie wpływają na jakość końcowych produktów. W tym kontekście zdumienie budzi również kolejność publikowania poszczególnych aktów prawnych z tego katalogu. Wydaje się, że pierwszeństwo powinno przysługiwać projektowi implementującemu nowe zasady rozszerzonej odpowiedzialności producentów, jako projektowi systemowemu i kluczowemu dla reguł gospodarowania odpadami w Polsce. Dyrektywa SUP i jej implementacja adresują jedynie fragment tego systemu, stąd też zasadne wydaje się pytanie, dlaczego to projekt wprowadzający do polskiego porządku prawnego regulacje z tego aktu unijnego pojawił się jako pierwszy. Zaburzenie chronologii wprowadzania kolejnych elementów reformy modelu gospodarowania odpadami w Polsce rodzi ryzyko jego głębokiej niespójności.

Poza powyższymi uwagami o charakterze generalnym, poniżej przedstawiamy szereg komentarzy odnoszących się do poszczególnych elementów przedstawionej regulacji.

I. Zasadność i wysokość wprowadzanych opłat

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że projekt ustawy wprowadza de facto trzy opłaty – tzw. opłatę produktową, systemową oraz edukacyjną. Opłata produktowa wynosić ma maksymalnie 1 zł za

sztukę opakowania jednorazowego użytku z tworzywa sztucznego i być obliczana jako iloczyn obowiązującej stawki oraz wolumenu produktów wprowadzonych do obrotu w roku kalendarzowym. Opłata systemowa ma wynosić do 5 groszy od każdego wprowadzonego produktu, a wpływy z jej tytułu mają zostać przeznaczone na pokrycie kosztów zagospodarowania odpadów powstałych z powodu wprowadzenia do obrotu wskazanych produktów jednorazowego użytku z tworzywa sztucznego, oraz na stworzenie i utrzymanie publicznych systemów zbierania. Opłata edukacyjna tymczasem wynosić ma 0,1% przychodu netto ze sprzedaży określonych produktów jednorazowego użytku z tworzywa sztucznego.

Dużą wątpliwość wzbudza fakt, iż obowiązkiem pobierania opłaty produktowej mają być nie tylko punkty wydające opakowania jednorazowego użytku konsumentom końcowym, lecz również jednostki handlu hurtowego. W rezultacie powstaje ryzyko wielokrotnego naliczania opłaty za wprowadzenie do środowiska produktu jednorazowego użytku – na różnych etapach handlu hurtowego, a na końcu przy finalnej transakcji, której stroną będzie konsument końcowy. Byłoby to rozwiązanie oczywiście niesprawiedliwe, stąd też w projekcie powinno być wprost wskazane, że obowiązek uiszczenia opłaty ograniczony jest wyłącznie do wydania produktów z tworzyw sztucznych finalnym użytkownikiem.

Uwagę zwraca fakt, że faktyczne stawki opłaty produktowej i systemowej zostaną określone w drodze rozporządzenia. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że zgodnie z konstytucją nakładanie podatków i innych danin publicznych, a także określanie ich konstrukcji następować powinno w drodze ustawy. W niektórych przypadkach, jak wynika z orzecznictwa TK, dopuszczalne jest określenie pewnej matrycy stawek w rozporządzeniu, przy wskazaniu stawki maksymalnej w ustawie – taki mechanizm zastosowano w przypadku omawianego projektu. W tej jednak sytuacji, przepisy ustawy powinny zawierać precyzyjne i obiektywne kryteria obliczeń stanowiących podstawę dla wskazania konkretnych stawek w rozporządzeniu. Tymczasem, projektodawca w żaden sposób nie wskazał podstaw do obliczenia wysokości opłaty systemowej, co stoi w sprzeczności z odpowiednimi regulacjami dyrektywy wskazującymi na konieczność zagwarantowania przejrzystości i proporcjonalności wdrażanych mechanizmów. Budzi to obawę, że opłata wnoszona przez obowiązane podmioty będzie mieć charakter stricte para-podatkowy, zasilający budżet państwa bez związku z obowiązkami zapisanymi w Dyrektywie. Natomiast Dyrektywa wymaga, aby wysokość opłat nie przekraczała kosztów niezbędnych do gospodarnego świadczenia stosownych usług i aby były one ustalane z zachowaniem przejrzystości między zainteresowanymi podmiotami. Aktualnie zaproponowane w Projekcie rozwiązania nie odpowiadają wyżej wymienionym wymogom, ponieważ ani w projekcie, ani w towarzyszącym mu uzasadnieniu nie ujawniono podstaw, jakimi kierowali się projektodawcy przy ustalaniu zasad obliczania stawek opłaty, a w szczególności nie odniesiono się do chociażby szacunkowych kosztów świadczenia usług zbierania, sprzątnięcia, transportu i przetwarzania odpadów pochodzących z produktów danej kategorii. Postulujemy zatem, aby mechanizm ustalania stawek opłaty powiązany został z wspomnianymi wyżej kosztami, co zapewni zgodność projektowanych rozwiązań z Dyrektywą.

II. Vacatio legis

Zdecydowanej krytyce należy poddać termin wejścia w życie ustawy, zaplanowany na 3 lipca 2021 r. (z dwoma wyjątkami przewidzianymi w art. 8 ust. 1 i 2 projektu ustawy). W uzasadnieniu do projektu ustawy napisano, że „przepisy UE wymagają transpozycji do polskiego prawa do dnia 3 lipca 2021 r.”, co nie pozostaje w pełnej zgodzie z prawdą. Art. 17 Dyrektywy przewiduje rozróżnienie terminów transpozycji przepisów, przy czym niektóre z nich mogą zostać zaimplementowane przez kraje członkowskie do 2023 roku, a nawet do roku 2024.

Rekomendujemy zatem stopniowe wprowadzanie regulacji, w ramach możliwości czasowych, jakie daje niniejsza Dyrektywa. Dzięki temu, możliwe byłoby stabilne rozłożenie obciążeń adresowanych do przedsiębiorców na dłuższy okres czasu, dając im stosowny czas na przygotowanie się do istotnie angażujących obowiązków. Byłoby to działanie wysoce uzasadnione ze strony projektodawcy, gdyż w obecnej sytuacji trwającego lockdownu, a zatem przedłużających się trudności finansowo-operacyjnych po stronie biznesu – przedsiębiorcy nie mają odpowiednich zasobów i możliwości do rzetelnego wywiązywania się z nałożonych na nich obciążeń. Natomiast nagłe wprowadzenie całości regulacji oznaczałoby konieczność zastosowania tymczasowych, doraźnych i nieoptymalnych rozwiązań biznesowych.

III. Obowiązek sprawozdawczy

Kwestia raportowania kwartalnego w przypadku opłaty produktowej, przewidziana w art. 3d ustawy będzie nieuzasadnionym i nieproporcjonalnie dolegliwym obciążeniem, w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorców. Powyżej wskazany obowiązek sprawozdawczy jeszcze bardziej zwiększy koszty prowadzenia małych i średnich przedsiębiorstw w sektorze gastronomicznym.

Ponadto, przewidziana kara w stawce 50% wysokości należnej opłaty (art. 3e ust. 3 ustawy) za opóźnienie uiszczenia opłaty powyżej 14 dni jest nieuzasadniona w swojej surowości, szczególnie przy tak rygorystycznym raportowaniu. W przypadku najmniejszych przedsiębiorstw, poniesienie przewidzianych w projekcie sankcji może spowodować znaczące osłabienie ich konkurencyjności, a w niektórych przypadkach skutkować może nawet likwidacją firmy. Z uwagi na powyższy fakt uważamy, że proponowane rozwiązania prawne powinny uwzględniać zarówno troskę o środowisko, jak i dobro przedsiębiorcy poprzez umożliwienie funkcjonującym na rynku firmom utrzymanie stabilności ekonomicznej.

IV. Obowiązek alternatywy

Obowiązek, wprowadzony w art. 3b ust. 2 ustawy w postaci oferowania opakowania zastępczego z materiałów innych niż tworzywa sztuczne, jest kolejnym obciążeniem nieuwzględniającym realiów biznesowych. Znalezienie w ciągu niecałych 3 miesięcy bezpiecznej alternatywy dla opakowań, które są stosowane od dziesiątek lat jest niemożliwe do zrealizowania. Dodatkowo, ogromny i skumulowany w krótkim czasie popyt na tego typu alternatywne wyroby spowoduje wystrzał cen tychże produktów, co dodatkowo zwiększy koszty prowadzonych działalności. Powyższe stanowi istotny argument, odnoszący się do zbyt krótkiego vacatio legis dla niektórych elementów ustawy.

V. Definicje ustawowe

W celu klaryfikacji następujących niejasności legislacyjnych, apelujemy o rozważenie poprawy następujących definicji lub zagadnień odnoszących się do projektu ustawy:

A. Przychód netto

Przychód netto nie został zdefiniowany w projekcie, co pozwala na domniemanie, że chodzi o cenę sprzedaży produktów netto – bez podatku VAT, ale z podatkiem akcyzowym, który stanowi największy element fiskalny na przykład w wyrobach tytoniowych.

W rezultacie, proponowane w projekcie rozwiązanie prowadziłoby do nakładania dodatkowej opłaty od podatku akcyzowego, co w przypadku wspomnianej już branży tytoniowej byłoby skrajnie negatywnym rozwiązaniem. Pozostawienie przepisów w obecnej formie skutkowałoby znacznie wyższymi opłatami niż ma to miejsce w przypadku innych kategorii produktów objętych Dyrektywą.

B. Autoryzowany przedstawiciel

Proponowana ustawa posługuje się w art. 4a oraz 4c dwoma różnymi zwrotami – „autoryzowany przedstawiciel” oraz „przedstawiciel”. Należy doprecyzować pojęcie „przedstawiciela”, który obecnie nie posiada definicji lub dokonać korekty, jeżeli chodzi o autoryzowanego przedstawiciela.

C. Produkt jednorazowego użytku z tworzywa sztucznego i narzędzia połowowe zawierające tworzywa sztuczne

Projekt ustanawia definicję produktu jednorazowego użytku z tworzywa sztucznego i narzędzi połowowych zawierających tworzywa sztuczne stanowiąc, że jest to „produkt, w tym opakowanie, który jest w całości lub częściowo wykonany z tworzywa sztucznego i który nie został przeznaczony, zaprojektowany ani wprowadzony do obrotu tak, aby osiągnąć w ramach jego cyklu życia wielokrotne użycie przez zwrócenie go do producenta w celu powtórnego napełnienia lub ponownego użycia do tego samego celu, do którego był pierwotnie przeznaczony”.

Powstaje tu wątpliwość interpretacyjna w stosunku do niektórych produktów objętych zakresem projektu, na przykład chusteczek nawilżanych czy wyrobów tytoniowych. Nie jest jasne, czy projektodawca przez pojęcie produktu rozumie jedną chusteczkę i jeden papieros z filtrem, czy też jedną paczkę chusteczek i jedną paczkę papierosów. Powyższą wątpliwość należy rozstrzygnąć w ten sposób, aby odniesienia do chusteczek czy papierosów dotyczyły opakowań tych wyrobów, a nie pojedynczych sztuk w opakowaniu.

D. Tworzywo sztuczne

Wiele kubków papierowych zawiera w sobie cienką warstwę polimeru dającą mu właściwości uszczelniające. W obecnym brzmieniu, ustawa stawia takie opakowania na równi z kubkami w całości

plastikowymi i nakłada na nie jednakową opłatę. Nie zachęca to przedsiębiorców do zmiany kubków plastikowych na papierowe, które są powlekane cienką warstwą polimeru.

Dyrektywa wzywa do stosowania zasady proporcjonalności, a dodatkowo podkreśla możliwość zdywersyfikowania podjętych środków w zależności od wpływu takich opakowań na środowisko (art. 4 ust. 1 Dyrektywy). Postulujemy o wprowadzenie granicy procentowej dopuszczalnej zawartości polimerów w kubkach papierowych bądź procentowego zmniejszenia wysokości opłaty przewidzianej w projektowanych art. 3b oraz 3k ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej w zależności od zawartości polimerów.

E. Wprowadzenie do obrotu

Duże wątpliwości praktyczne związane są z zaproponowaną formułą definicji pojęcia „wprowadzenia do obrotu”. Zrzeszeni w ZPP przedstawiciele przemysłu wskazują, że proponowana regulacja nie uwzględnia m.in. specyfiki wytwarzania produktów na zlecenie innych podmiotów na potrzeby sprzedaży pod *private label*. Przedstawione przepisy sprowadzają moment wprowadzenia do obrotu do chwili wyjścia produktu z magazynu, bez konkretnego wskazania, czy chodzi o magazyn wytwórcy samego produktu, czy też o magazyn podmiotu zamawiającego tenże produkt. Wydaje się wobec tego, że konieczne jest w tym zakresie pewne doprecyzowanie.

Co więcej, wyżej wspomniane przepisy mają kluczowe znaczenie dla obowiązku opatrywania niektórych produktów odpowiednimi oznaczeniami ostrzegającymi o zawartości plastiku od 03.07.21. Definicja wprowadzenia do obrotu zaproponowana przez ustawodawcę znacząco odbiega od regulacji zawartych w Dyrektywie, która skupia się wyłącznie na „udostępnieniu” towaru, czyli na zmianie stanu właścicielskiego. Bardziej rygorystyczna definicja zawarta w ustawie, skupiająca się na fizycznym dostarczeniu, może skutkować milionowymi stratami dla producentów. W obecnym brzmieniu produkt, aby mógł być wykorzystany bez oznaczeń musi zostać fizycznie przekazany do 03.07.2021. Nie odpowiada to faktycznemu stanowi rzeczy, gdzie często producenci magazynują po wyprodukowaniu duże ilości produktu dla zamawiających. W obecnym brzmieniu, produkt, który nie opuści magazynu przed 03.07.21 bez oznaczenia będzie musiał zostać zutylizowany – na szkodę producenta i środowiska.

Wskazać należy również, że przepisy implementowanej dyrektywy rozróżniają „wprowadzenie do obrotu” od „udostępnienia na rynku”, wskazując że regulacje krajowe w zakresie objętym dyrektywą dotyczyć powinny wyłącznie produktów udostępnionych na rynku państwa w celu ich konsumpcji bądź używania. Tymczasem, definicja zaproponowana w projekcie może prowadzić do objęcia opłatami również tych produktów, które są przeznaczone na eksport oraz do dostaw wewnątrzspółnotowych do innych państw UE. Takie podejście, jako wykraczające poza cele określone w dyrektywie, należy ocenić krytycznie. Uważamy wobec tego, że zasadne byłoby wykluczenie wspomnianego obciążenia w odniesieniu do produktów przeznaczonych na eksport i do dostaw wewnątrzspółnotowych.

Podsumowanie

Reasumując, ZPP wskazuje na szereg niedostatków przedstawionego do konsultacji projektu ustawy. Zaproponowany model opłat stwarza przestrzeń do wprowadzenia modelu *de facto* podatkowego, w ramach którego wprowadzający do obrotu produkty jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych będą obciążeni daninami, których wysokość jest ustalona w sposób arbitralny i w żaden sposób nie pozostaje powiązana z rzeczywistymi kosztami zadań, na realizację których powinny zostać przeznaczone wpływy z ich tytułu. Rezultatem byłoby w takim scenariuszu dodatkowe obciążenie firm, w wyjątkowo już trudnym i wymagającym okresie pandemii COVID-19, przy jednoczesnym braku gwarancji skutecznej realizacji celów określonych w dyrektywie.

Niezrozumiała jest również chęć implementowania wszystkich przepisów dyrektywy jednocześnie w sytuacji, w której z aktu tego wprost wynika możliwość rozłożenia tego procesu w czasie, tak by przedsiębiorcy i instytucje zaangażowane mogły dostosować się do nowych warunków regulacyjnych. Ponadto, część pojęć wykorzystywanych w projekcie ustawy jest niedostatecznie precyzyjna, a w przypadku niektórych zaproponowane definicje nie przystają do warunków rynkowych.

Podsumowując powyższe zastrzeżenia, liczymy na dalszy dialog z projektodawcą w celu udoskonalenia przedstawionych przepisów, a w sensie szerszym – stworzenia efektywnego i wydajnego modelu gospodarowania odpadami w Polsce, realizującego cele stawiane nam przez odpowiednie akty prawa unijnego.