

ZWIĄZEK PRZEDSIĘBIORCÓW I PRACODAWCÓW



ROP W POLSCE

- POTRZEBNY
EFEKTYWNY SYSTEM,
A NIE KOLEJNY PODATEK

WARSZAWA, SIERPIEŃ 2021

SPIIS TREŚCI

Synteza.....	3
Wprowadzenie - cele i instrumenty polityki odpadowej UE.....	6
Rozszerzona odpowiedzialność producenta – istota koncepcji	10
Kluczowe elementy modelu ROP	13
Modele ROP w państwach europejskich	16
Model ROP zaproponowany w projekcie ustawy	22
Elementy pożądanego systemu Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta	28



SYNTEZA

- Agenda środowiskowa jest jedną z kluczowych agend realizowanych przez organy i instytucje Unii Europejskiej. W dyskusji publicznej najczęściej omawia się ją w kontekście transformacji energetycznej, jednak nie mniej istotne pozostają inicjatywy odpadowe ukierunkowane na stworzenie modelu gospodarki o obiegu zamkniętym.
- Właśnie z idei wprowadzenia GOZ wynikają ambitne cele recyklingowe wyznaczone przez Unię Europejską państwom członkowskim. Do końca 2025 roku Polska powinna osiągnąć poziom recyklingu odpadów opakowaniowych na poziomie co najmniej 65% ich łącznej masy, do końca 2030 roku ma to być już 70%. Dodatkowo, odpowiednie poziomy sformułowano również w odniesieniu do poszczególnych frakcji odpadów opakowaniowych. W 2018 roku poziom recyklingu odpadów opakowaniowych w Polsce wyniósł 58%.
- Realizacji ambitnych celów recyklingowych przysłużyć ma się m.in. mechanizm rozszerzonej odpowiedzialności producenta, w ramach którego podmioty gospodarcze miałyby partycypować (finansowo, organizacyjnie etc.) w ciężarze zagospodarowania odpadów powstałych z ich produktów.



- Podstawowe parametry systemu ROP opisane są w znowelizowanej dyrektywie odpadowej i przewidują m.in. jasne i precyzyjne opisanie praw i obowiązków każdego z uczestników systemu, zasadę wnoszenia przez producentów wkładów finansowych w wysokości zapewniającej wyłącznie wykonanie niezbędnych czynności z zakresu gospodarowania odpadami w sposób efektywny kosztowo, czy też zachowanie zasady tzw. kosztu netto.
- Polski prawodawca już od dawna zapowiadał implementację modelu ROP zgodnego z dyrektywą do krajowego porządku prawnego. Ministerstwo Klimatu i Środowiska kilkakrotnie przekładało termin publikacji właściwego projektu i skierowania go do konsultacji społecznych.
- Jak wynika z dostępnych analiz, prawidłowa implementacja ROP do polskiego porządku prawnego mogłaby – poza efektami środowiskowymi – przynieść również wymierne korzyści finansowe. Wg jednego z raportów, dobrze skonstruowany ROP może przynieść gospodarce nawet 95 mld zł w perspektywie najbliższych 13 lat [1].
- Projekt, który ostatecznie pojawił się na stronie Rządowego Centrum Legislacji obarczony jest niestety szeregiem wad uniemożliwiających dalsze jego procedowanie w obecnym kształcie. Przede wszystkim nie realizuje on kluczowych wymogów stawianych przez dyrektywę, przez co nie będzie w stanie przyczynić się do poprawy systemu gospodarowania odpadami w Polsce, a co za tym idzie – do osiągnięcia wymaganych przepisami UE poziomów recyklingu poszczególnych frakcji.



- Przedstawiony w projekcie model ROP jest w istocie sprzeczny z podstawowymi założeniami dyrektywy. Zgodnie z projektem, producenci mieliby pełnić w systemie funkcję biernego płatnika – nieposiadającego żadnego wpływu na organizację systemu i jego skuteczność, a jednocześnie odpowiedzialnego za rezultaty jego funkcjonowania.
- Z punktu widzenia producentów zatem, projekt oznacza wyłącznie zwiększenie kosztów prowadzenia działalności. Zostaną one w prosty sposób przerzucone na konsumentów, w związku z czym uchwalenie ustawy w obecnie proponowanym kształcie doprowadzi do dalszego wzrostu cen (a już w tej chwili Polska jest pod względem inflacji jednym z europejskich liderów) wszystkich produktów w opakowaniach, co szczególnie będzie zauważalne przy artykułach pierwszej potrzeby: żywności, artykułach higienicznych czy środkach czystości.
- Żadne cele środowiskowe nie zostaną osiągnięte, bo projekt nie niesie za sobą ulepszeń w zakresie organizacji systemu gospodarowania odpadami. Co więcej, nawet samorządy gminne, będące teoretycznie kluczowymi beneficjentami proponowanych przepisów, nie mają gwarancji otrzymania środków na realizację zadań związanych z gospodarką odpadami komunalnymi, ponieważ projekt jest w tym zakresie niepełny i źle skonstruowany.
- **Reasumując, przedstawiony projekt ustawy w obecnym kształcie nie nadaje się do dalszego procedowania. Konieczne jest napisanie go od nowa w duchu dbałości o środowisko i skuteczność systemu, a nie o zasilenie sektora finansów publicznych dodatkowym strumieniem pieniędzy, a co najmniej gruntowna przebudowa w sposób zapewniający jego zgodność z wymogami dyrektywy.**

DECYCLE

WPROWADZENIE

CELE I INSTRUMENTY POLITYKI ODPADOWEJ UE

Z wyliczeń OECD wynika, że w ciągu najbliższych czterdziestu lat światowe zużycie materiałów takich jak metale i minerały, paliwa kopalne czy biomasa podwoi się, a ilość odpadów wytwarzanych w skali roku wzrośnie o 70 proc. do 2050 r. [2]. Jednocześnie, szacuje się, że ponad 90 proc. szkód dla różnorodności biologicznej oraz utraty wody wynika z wydobycia i przetwarzania zasobów [3].

Powyższe dane pokazują, że obecny model gospodarczy wymaga gruntownych zmian, które pozwolą na lepsze wykorzystywanie zasobów, przy jednoczesnym ograniczeniu wykorzystania zasobów oraz szkód dla środowiska naturalnego. W odpowiedzi na te wyzwania powstała koncepcja gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ), w której surowce powinny pozostawać w obiegu tak długo, jak tylko jest to możliwe, a ilość wytwarzanych odpadów powinna być maksymalnie ograniczona [4]. GOZ zmienia naszą perspektywę na każdy etap życia produktu, poczynając od projektowania, poprzez produkcję, konsumpcję, poprzez zbieranie odpadów, aż do ich zagospodarowania [5]. W rezultacie odpady, które ewentualnie powstaną, mają posłużyć jako surowce wtórne. Tym samym, GOZ stanowi odejście od gospodarki linearnej, oraz obecnie panującego modelu „weź – wyprodukuj – zużyj – wyrzuć”, który sprzyja marnotrawieniu surowców oraz akumulacji odpadów [6].



[2] OECD, „Global Material Resources Outlook to 2060.

[3] Komisja Europejska, Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy.

[4] <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/gospodarka-o-obiegu-zamknietym>

[5] Ibidem.

[6] Ibidem.



Przejsie w kierunku GOZ jest strategicznym celem UE. W 2015 r. Komisja Europejska przedstawila Komunikat zatyturowany „Zamknienie obiegu – plan dzialania UE dotyczacy gospodarki o obiegu zamknietym”, a wraz z nim Pakiet odpadowy, skladajacy sie z czterech wnioskow legislacyjnych. Nowe przepisy zostaly przyjete przez Rade UE w 2018 r. i znajdowaly sie w czterech aktach prawnych UE:

- 1 dyrektywie w sprawie odpadow (ang. Waste Framework Directive (WFD));
- 2 dyrektywie w sprawie skladowania odpadow (ang. Landfill Directive (LD));
- 3 dyrektywie w sprawie opakowan i odpadow opakowaniowych (ang. Packaging and Packaging Waste Directive (PPWD)); oraz
- 4 dyrektywie w sprawie zmniejszania wplywu niektorych produktow z tworzyw sztucznych na srodowisko (ang. Single Use Plastic Directive (SUP)).

Przepisy wyznaczyły nowe, ambitne cele w zakresie gospodarki odpadami. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do stopniowego zwiększenia ponownego wykorzystywania i recyklingu odpadów

komunalnych w następującym rytmie: 55 proc. do 2025 r., 60 proc. do 2030 r.; oraz 65 proc. do 2035 r., przy jednoczesnym ograniczaniu składowania odpadów do maksimum 10 proc.

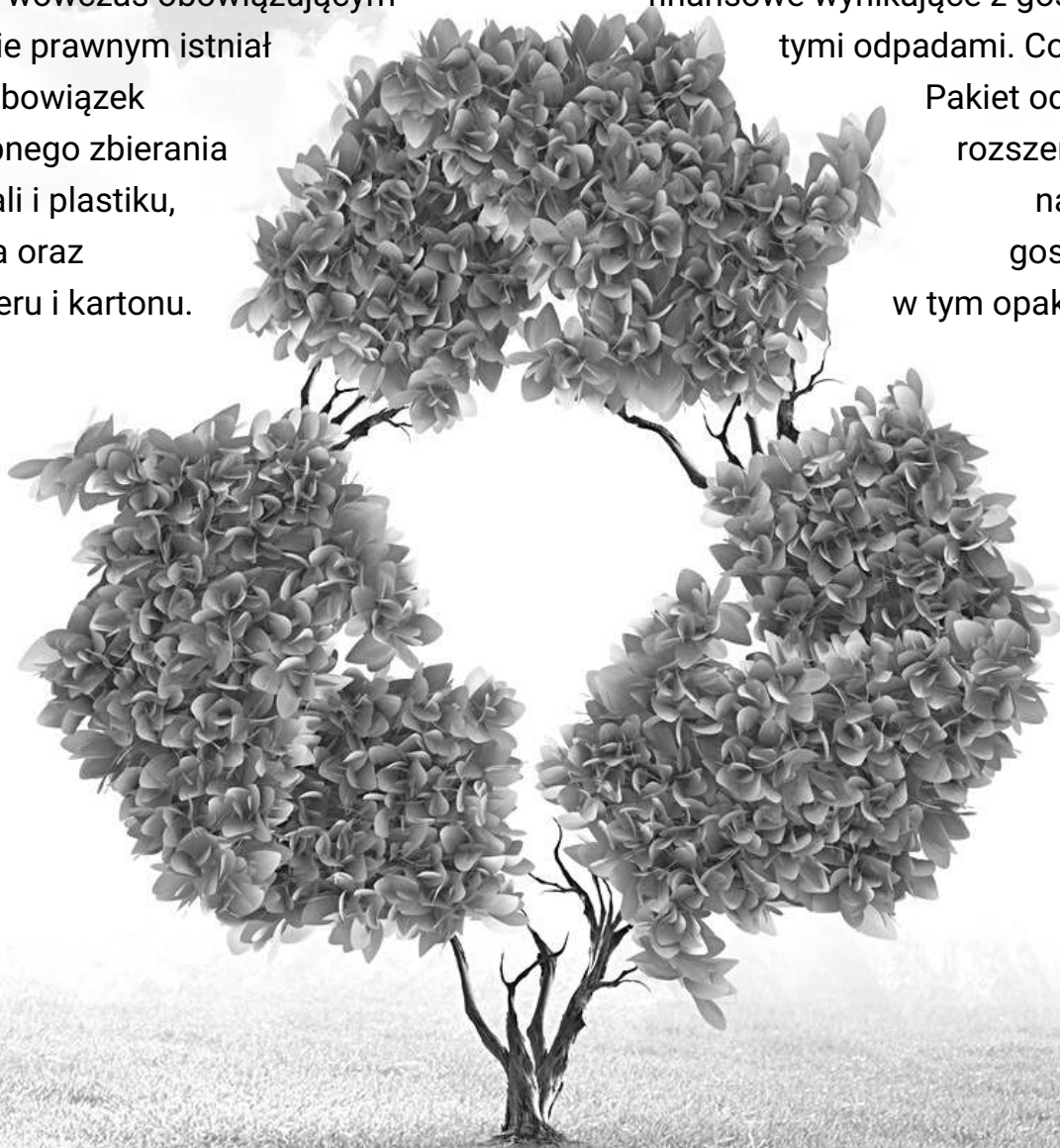
Pakiet odpadowy ustanowił również konkretny kalendarz zwiększania recyklingu opakowań, w zależności od materiału z jakiego zostały wykonane:

- ✓ **wszystkie opakowania: 65 proc. do 2025 oraz 70 proc. do 2030;**
- ✓ **plastik: 50 proc. do 2025 oraz 55 proc. do 2030;**
- ✓ **drewno: 25 proc. do 2025 oraz 30 proc. do 2030;**
- ✓ **metale żelazne: 70 proc. do 2025 oraz 80 proc. do 2030;**
- ✓ **aluminium: 50 proc. do 2025 oraz 60 proc. do 2030;**
- ✓ **szkło: 70 proc. do 2025 oraz 75 proc. do 2030;**
- ✓ **papier i karton: 75 proc. do 2025 oraz 85 proc. do 2030.**

Jednocześnie na państwa członkowskie został również nałożony obowiązek ustanowienia odrębnego systemu zbierania tekstyliów i odpadów niebezpiecznych z gospodarstw domowych do 1 stycznia 2025 r.

Co więcej, z końcem 2023 r. bioodpady będą musiały być zbierane osobno lub poddawane tzw. recyklingowi u źródła, tj. kompostowane w domu. Jednocześnie, warto zaznaczyć, że w ówczesnym obowiązującym stanie prawnym istniał już obowiązek osobnego zbierania metali i plastiku, szkła oraz papieru i kartonu.

Zmiany zawarte w Pakiecie odpadowym podkreśliły również konieczność zmniejszenia ilości składowanych odpadów oraz zwiększenia efektywności systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP). Z jednej strony, państwa członkowskie powinny zagwarantować, że żadne odpady nadające się do odzysku nie będą przyjmowane do składowania od 2030 r. Z drugiej strony, w myśl zasady ROP, producenci odpowiadają za zarządzanie odpadami powstałymi z ich produktów, oraz za koszty finansowe wynikające z gospodarki tymi odpadami. Co istotne, Pakiet odpadowy rozszerzył ROP na istotne gospodarki, w tym opakowania.



ROZSZERZONA ODPOWIEDZIALNOŚĆ PRODUCENTA

- ISTOTA KONCEPCJI

Rozszerzona odpowiedzialność producenta jest definiowana jako rodzaj modelowego podejścia w ochronie środowiska, wyznaczającego sposób postępowania podmiotów wprowadzających produkty w opakowaniach na rynek. Istotą tej koncepcji jest obciążenie podmiotu wytwarzającego rzecz odpowiedzialnością za ten produkt we wszystkich fazach cyklu jego życia, a w szczególności w fazie, gdy staje się on odpadem [7].

W ramach tej zasady, producent rzeczy na etapie gospodarki odpadami odpowiada za prawidłową realizację zbiórki, odzysku i unieszkodliwiania odpadu, realizując przy tym założenia zasady „zanieczyszczający płaci”. Przyjęty model ma jednocześnie zachęcać producenta do uwzględniania pełnego cyklu życia surowca, z którego wytwarzany jest jego produkt. Podejście ROP przewiduje zatem, że producent już na etapie projektowania i produkcji powinien użyć odpowiednich surowców i technologii, a także wprowadzić takie rozwiązania konstrukcyjne i użytkowe, które pozwolą na zebranie jak największej ilości odpadów oraz na poddanie ich procesowi recyklingu [8].



[7] WEI, System depozytowy, jak zaprojektować skuteczny system?, 2021

[8] K. Karpus, „Rozszerzona odpowiedzialność producenta” jako instytucja prawna prawa o odpadach, 2014

Jak wskazuje powyższe,

elementem podstawowym, na którym oparty został model ROP jest szeroko rozumiana odpowiedzialność za rzecz (odpad).

We wzorcowym ujęciu można wyróżnić następujące rodzaje tej odpowiedzialności [9]:

- ✓ **prawną** – rozumianą jako odpowiedzialność producenta za uszczerbek w środowisku, którego źródłem jest rzecz, w różnych fazach jej cyklu życia, w tym już jako odpad;
- ✓ **ekonomiczną** – definiowaną jako zobowiązanie producenta do poniesienia kosztów (realnych albo ustalonych ryczałtowo) z tytułu zebrania, odzysku i unieszkodliwiania wytworzonych przez niego rzeczy, będących odpadami;
- ✓ **organizacyjną** – stanowiącą obowiązek (samodzielnego bądź za pośrednictwem określonej organizacji) wykonywania czynności gospodarowania odpadami przez producenta;
- ✓ **informacyjną** – będącą obowiązkiem informacyjny producenta o właściwościach wytworzonej rzeczy oraz o jego postępowaniu w związku z występującym ryzykiem dla środowiska.





Podsumowując,

rozszerzona odpowiedzialność producenta to strategia służąca osiągnięciu celu środowiskowego, jakim jest redukcja oddziaływania produktu na środowisko. System ROP reguluje zasady odpowiedzialności za produkt wskazując, że to po stronie wytwarzającego występuje obowiązek (finansowy lub organizacyjny) w zakresie zbiórki, poddania recyklingowi i ostatecznie unieszkodliwienia wyprodukowanego produktu.

Na całokształt systemu ROP składają się instrumenty administracyjne, ekonomiczne i informacyjne, jakie zostały przewidziane i wdrożone przez ustawodawcę. Efektywne regulacje prawne, które przewidują współpracę wszystkich podmiotów instytucjonalnych, a także równowagę praw i obowiązków wśród uczestników systemu ROP, mogą w istotny sposób wspierać osiągnięcie wyznaczonych celów środowiskowych. A contrario, nierównomierne rozłożenie obciążeń i uprawnień na interesariuszy systemu może zaburzyć funkcjonowanie ROP, prowadząc do braku efektywności stosowanego modelu.

KLUCZOWE ELEMENTY MODELU ROP

Podstawowe wytyczne dla krajowych systemów ROP w ramach Unii Europejskiej opisane są w art. 8a dyrektywy odpadowej. Ustanowione systemy ROP powinny przede wszystkim:



w wyraźny sposób określać role i obowiązki wszystkich zaangażowanych podmiotów;



określać cele w zakresie gospodarowania odpadami w dążeniu do osiągnięcia przynajmniej celów ilościowych ustanowionych we właściwych dyrektywach;

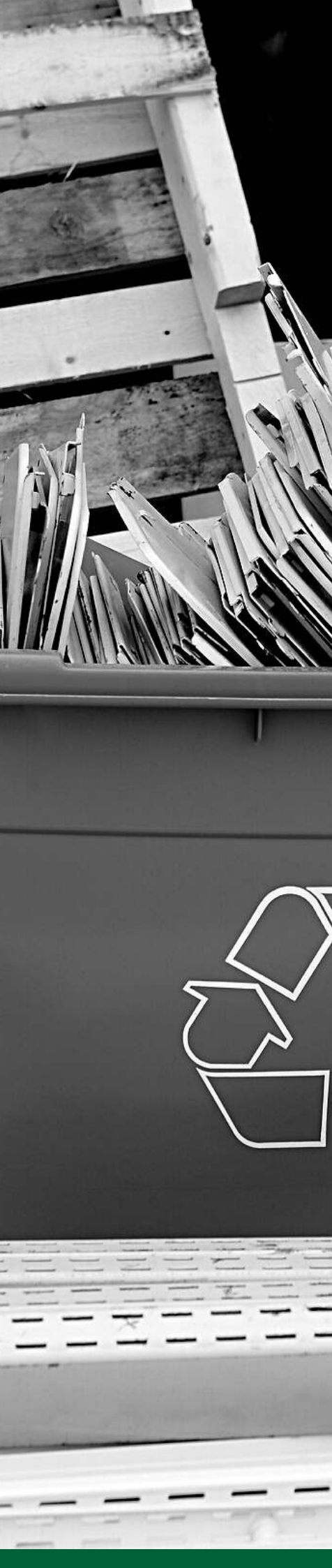


zapewnić funkcjonowanie systemu sprawozdawczego na potrzeby gromadzenia danych dot. produktów wprowadzanych do obrotu przez producentów produktów objętych systemem ROP, w tym również danych nt. zbierania i przetwarzania odpadów pochodzących z tych produktów;



zapewnić równe traktowanie wszystkich producentów produktów, w tym w szczególności nie nakładać nieproporcjonalnego obciążenia regulacyjnego na producentów małych ilości produktów i firmy z sektora MŚP.





Ponadto dyrektywa przewiduje

szereg obowiązków odnoszących się do zadań producentów produktów lub organizacji realizujących w ich imieniu obowiązki wynikające z ROP, w tym m.in. obowiązek jasnego określenia zasięgu geograficznego, produktowego i materiałowego (nieograniczonego do regionów bądź frakcji odpadów, w których gospodarowanie odpadami jest najbardziej rentowne), czy też wprowadzenia mechanizmów samokontroli.

Bardzo ważne, bo bezpośrednio związane z finansowym zaangażowaniem producentów (a zatem z ciężarem ekonomicznym wynikającym z implementacji systemu ROP) są przepisy dyrektywy odnoszące się do wysokości wkładów finansowych płaconych przez producentów produktów.

Dyrektywa wprost wskazuje, że wkłady ponoszone przez producentów powinny pokrywać koszty związane z produktami, które producent wprowadza do obrotu w danym państwie członkowskim. Wkłady powinny pokrywać koszty związane z realizacją obowiązków informacyjnych wobec posiadaczy odpadów, a także gromadzeniem danych i sprawozdawczości, oraz koszty selektywnej zbiórki odpadów, ich transportu i przetwarzania.

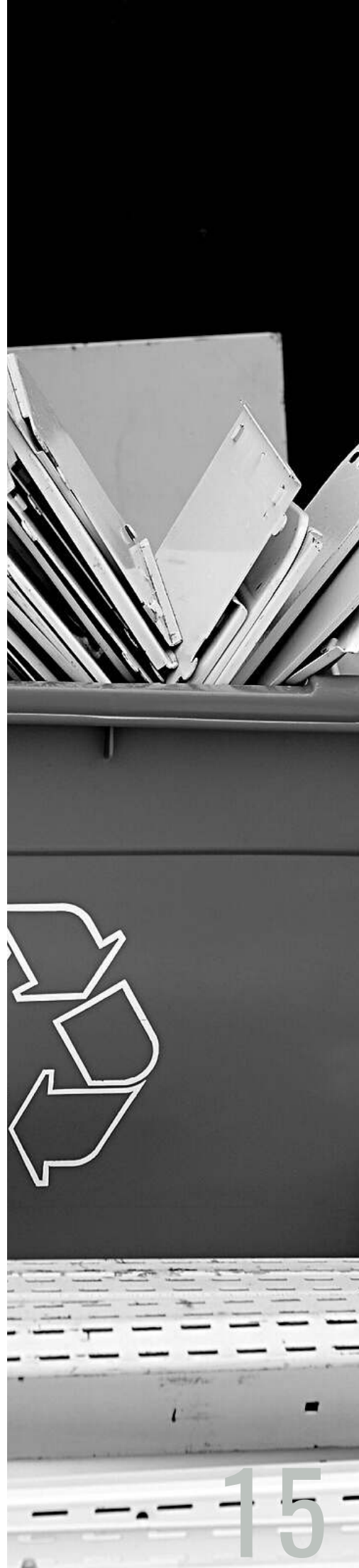
W przypadku tych ostatnich zastosowanie musi mieć zasada tzw. kosztu netto – koszt pokryty z wkładów od producentów powinien uwzględniać dochód z ponownego użycia, ze sprzedaży surowców wtórnych pochodzących z produktów producenta i z nieodebranych kaucji.

W dyrektywie podkreśla się również,

że w przypadku jeśli organy publiczne (np. samorządy gminne) są odpowiedzialne za organizację operacyjnych aspektów gospodarowania odpadami pochodzącymi z produktów podlegających systemom rozszerzonej odpowiedzialności producenta, usługi te powinny być świadczone w sposób efektywny kosztowo, a odpowiedzialność finansowa producentów produktów nie powinna przekraczać kosztów niezbędnych do świadczenia tych usług., Same zaś koszty powinny być ustalane „w sposób przejrzysty” między zainteresowanymi podmiotami.

Dyrektywa zobowiązuje ponadto państwa członkowskie do zapewnienia regularnego dialogu między właściwymi podmiotami zaangażowanymi we wdrażanie systemów ROP.

Jak widać, dyrektywa odpadowa nie opisuje precyzyjnie każdego elementu modelu rozszerzonej odpowiedzialności producenta, jednak zawiera szereg bezwzględnych wymogów i wskazuje na oczywiste zasady, które powinny realizować systemy wprowadzane przez państwa członkowskie (takie jak np. zasady sprawozdawczości, transparentności, jasnego podziału ról, kosztu netto, czy dialogu).



MODELE ROP

W PAŃSTWACH EUROPEJSKICH

Wszystkie modele organizacji rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP) przewidują - w różnym stopniu - współpracę rządu, producentów, samorządów gminnych a także organizacji zajmujących się wywozem oraz przetwarzaniem odpadów. Wśród tych modeli występuje jednak daleko idąca różnica, polegająca na ilości zaangażowanych w proces organizacji odpowiedzialności producenckiej, zakresie kompetencji regulatorów, czy też poziomem zaangażowania

poszczególnych uczestników rynku w faktyczne działania operacyjne w zakresie gospodarki odpadami [10].

Ponadto, jeden kraj może stosować kilka zróżnicowanych modeli ROP, dla poszczególnych rodzajów odpadów. Najczęściej modele ROP opierają się na dużej roli organizacji odpowiedzialności producenckiej (jednej lub wielu ze sobą konkurujących), wiodącej roli administracji rządowej lub też systemie handlowanych „kredytów”.



BELGIA:

POJEDYNCZA ORGANIZACJA ODPOWIEDZIALNOŚCI PRODUCENCKIEJ

Model ten polega na ustanowieniu jednej organizacji odpowiedzialności producentów (organizacji odzysku), która organizuje i egzekwuje zobowiązania wobec producentów, zajmując się m.in. prowadzeniem specjalnego rejestru podmiotów, zbieraniem danych, pobieraniem opłat (zwykle na podstawie informacji o udziale w produkcji poszczególnych odpadów), czy zawieraniem kontraktów na wywóz i przetwarzanie śmieci z firmami bądź gminami. Organizacja powoływana jest przez wprowadzających i podlega certyfikacji oraz kontroli przez agencje rządowe. Do zalet systemu opartego na jednej organizacji odpowiedzialności producenckiej należy zaliczyć prostotę administracyjną zarówno dla producentów, jak i państwa. Występujący w tym przypadku efekt skali może prowadzić do redukcji kosztów administracyjnych i logistycznych, zwłaszcza, jeśli w systemie uczestniczą mniejsze podmioty [11].



NIEMCY, AUSTRIA:

WIELE KONKURENCYJNYCH ORGANIZACJI ODPOWIEDZIALNOŚCI PRODOCENCKIEJ

W przeciwieństwie do wspomnianego wyżej systemu, ten model opiera się na wielu konkurujących ze sobą organizacjach odpowiedzialności producenckiej. Mogą być one także ustanawiane przez samych producentów, jednak wciąż podlegają obowiązkowi oceny i nadzoru przez odpowiednie agencje państwowe. System taki funkcjonuje m.in. w Niemczech (w zakresie opakowań oraz sprzętu elektrycznego i elektronicznego).

Ocenia się, że austriacki system ROP cechuje się wysoką skutecznością. W 2018 r., ponad 65 proc. opakowań wprowadzonych na rynek zostało poddanych recyklingowi. Oznacza to, że kraj ten dzieliło zaledwie 5 punktów procentowych od poziomu recyklingu, ustanowionego przez Unię Europejską jako cel na 2030 rok [12].





W Austrii funkcjonuje model pełnej odpowiedzialności organizacyjnej: producenci poprzez organizacje odzysku organizują i finansują selektywną zbiórkę, sortowanie i recykling odpadów opakowaniowych. Objęte systemem są zarówno odpady z gospodarstw domowych, jak i te z przestrzeni publicznej. Gminy gospodarują pozostałymi odpadami, w tym przede wszystkim bio i zmieszanymi. Udział gmin w systemie jest jednak niewielki, ponieważ - odwrotnie niż w Polsce – odpady zmieszane stanowią margines wszystkich odpadów [13].

Na austriackim rynku funkcjonują obecnie dwie organizacje odzysku ROP zrzeszające producentów (ARA i Reclav). Ponadto, każdy producent ma możliwość prowadzenia samodzielnych działań recyklingowych, jednak nie jest to powszechne rozwiązanie wśród podmiotów wprowadzających produkty w opakowaniach.

W Austrii opłaty uiszczane przez przemysł w ramach ROP są uznawane za bardzo wysokie. Stawki te wynikają jednak rzeczywistych kosztów, ponieważ organizacje odzysku same organizują i prowadzą selektywną zbiórkę, zapewniają sortowanie i kontraktują recykling. Nie są to zatem opłaty ogólnie uregulowane prawnie, lecz będące rezultatem rzeczywistych kosztów działalności recyklingowej.

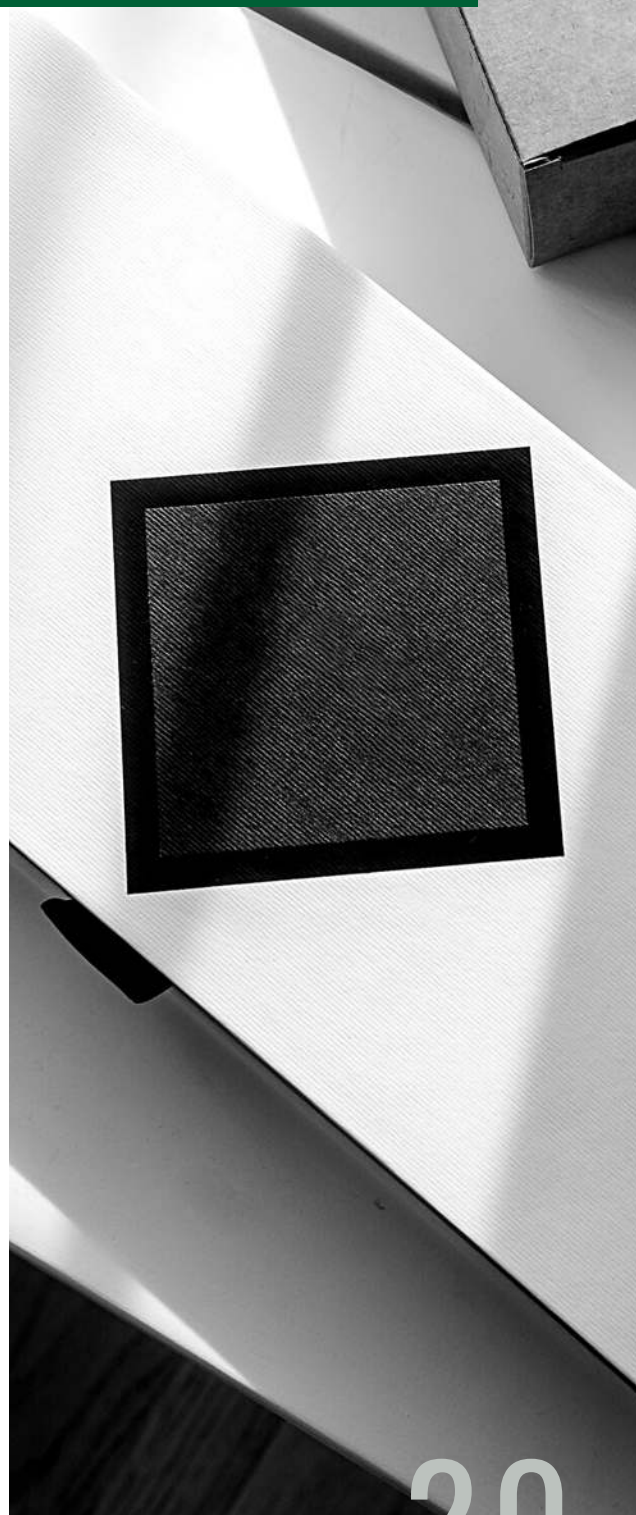
WĘGRY:

PRZYKŁAD NIEPOŻĄDANEGO MODELU PODATKOWEGO

Na Węgrzech ROP został ustawowo zlikwidowany w 2012 roku, a zamiast niego wprowadzony został podatek ekologiczny, którym objęci zostali m.in. producenci wytwarzający produkty w opakowaniach [14].

Tym samym znacjonalizowano cały system i przejęto instytucjonalny nadzór nad zbieraniem i recyklingiem odpadów. Państwo uzyskało faktyczny monopol na zagospodarowywanie odpadów w gminach, stając się również formalnie właścicielem odpadów (np. zebranych plastików czy szkła). Ponadto, zastosowany system znacząco przemodelował strukturę własnościową w sektorze odpadowym.

Prywatne przedsiębiorstwa z branży gospodarki odpadami i recyklingu utraciły potencjał przychodowy, z uwagi na przejęcie znaczącej ilości obowiązków przez państwową firmę energetyczną MOL. Zasadniczo, może ona stać się jedynym operatorem w odbiorze odpadów od mieszkańców i – co równie znaczące – organizatorem systemu depozytowego [15].



[1] <https://www.rekopol.pl/jak-wprowadzic-rop-to-rola-panstwa-czy-biznesu-przyklad-wegierski/> (dostęp 23.08.2021)

[1] <https://serwisy.gazetaprawna.pl/ekologia/artykuly/8097029,nie-wywazajmy-otwartych-drzwi.html> (dostęp 23.08.2021)



Rola przedsiębiorców ogranicza się obecnie do płacenia eko-podatku od każdego kilograma opakowań wprowadzonych na rynek. Każda firma musi wpłacić do rządowej instytucji (ministerstwo ds. innowacji i technologii) ustaloną odgórnie kwotę z tytułu wprowadzenia na rynek 1 kg danego materiału. Następnie, ministerstwo dokonuje podziału tych środków, zasilając samorządy i pokrywając ich koszty zbiórki zagospodarowania odpadów opakowaniowych. Co jeszcze istotne, opłaty uiszczane przez producentów nie są w żadnym stopniu powiązane z kwestiami środowiskowymi ani realnymi kosztami recyklingu czy zbierania odpadów. Ponad 80 proc. podatku wpływa bezpośrednio do budżetu państwa, podobnie jak przychody ze wszystkich innych opłat. W 2019 r. wartość eko-podatku ściągniętego ze wszystkich strumieni odpadów (opakowania, zużyty sprzęt, baterie itp.) wyniosła ok. 230 mln euro [16].

Efekty powyżej opisanego systemu są dalece niezadowalające. W 2018 r. poziom recyklingu odpadów opakowaniowych był bowiem na Węgrzech niższy niż w Polsce i wynosił zaledwie 46 proc. Przykład Węgier wyraźnie pokazuje, iż system ROP oparty na modelu podatkowym, w którym producenci są pozbawieni odpowiedzialności organizacyjnej i jednocześnie zobowiązani do ponoszenia obciążeń finansowych, jest nieefektywny zarówno pod względem operacyjnym, jak i kosztowym [17].

MODEL ROP

ZAPROPONOWANY W PROJEKCIE USTAWY

Rozwiązania w zakresie nowego systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta, które mają stanowić implementację dyrektywy odpadowej zostały przedstawione przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska w projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw. Nadrzędnym celem ustawy jest wdrożenie unijnych regulacji dotyczących odpowiedzialności producentów za wprowadzane na rynek opakowania.

Finansowym operatorem systemu będzie Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Nadzór sprawować będą Instytut Ochrony Środowiska (IOŚ) i minister właściwy do spraw klimatu [18].

Wśród zadań NFOŚiGW ma być m.in. gromadzenie środków z tytułu opłaty opakowaniowej (pobieranej przez marszałków województw), a także ich podział i przekazywanie środków w odpowiednich proporcjach do gmin oraz nadzorujących system.



IOŚ

- jako podmiot sprawujący nadzór
- będzie m.in. odpowiedzialny za analizy i monitoring rynku. Z kolei minister klimatu ma określać wysokość opłat opakowaniowych, które będą uiszczane przez uczestników systemu. Jak wynika z założeń projektu, wysokość opłaty opakowaniowej ma być obliczana na podstawie stawek, które zostaną zróżnicowane m.in. ze względu na rodzaj materiału opakowania, zawartość materiału pochodzącego z recyklingu i możliwość recyklingu. Stawki te będą określone w rozporządzeniu do ustawy.

Projekt przewiduje też

zmiany dotyczące organizacji odzysku opakowań. Ich nazwa zostanie zmodyfikowana na „organizacje odpowiedzialności producentów” (OOP), a istniejące organizacje odzysku z mocy prawa staną się OOP. Będą mogły one działać na podstawie zezwolenia ministra klimatu, wydawanego na maksymalnie 4 lata. Ponadto, zostaną one zobowiązane do podwyższania kapitału zakładowego – z dotychczas minimalnego poziomu 2,5 mln zł do co najmniej 5 mln zł. Zostaną one także zobowiązane do zlecania regularnego audytu swojej działalności [19].



Zgodnie z treścią projektu,

producenci w ramach ROP będą ponosić specjalną opłatę opakowaniową, która będzie przeznaczana na finansowanie zbierania i przetwarzania odpadów opakowaniowych w ramach gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi.

Środki zebrane z tytułu opłaty opakowaniowej zostaną podzielone między:

- ✓ **gminy**, które otrzymają 80 proc. wpływów z opłaty na zadania związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi,
- ✓ **Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej**, partycypujący w 18 proc. wpływów, które będą przeznaczone na inwestycje związane z gospodarowaniem odpadami opakowaniowymi,
- ✓ **Instytut Ochrony Środowiska**, który 2 proc. wartości wszystkich wpływów przeznaczy na swoje bieżące funkcjonowanie [20].

Po analizie projektu możemy stwierdzić, że nie implementuje on odpowiednich postanowień dyrektywy w sposób prawidłowy, w rezultacie czego proponowany przez MKiŚ system ROP nie spełni żadnych celów środowiskowych, mimo że spowoduje dotkliwe dla przedsiębiorców i konsumentów skutki finansowe.



Tak skonstruowany system odbiega

od kluczowego założenia dyrektywy, zgodnie z którym wkłady finansowe uiszczane przez wprowadzających mają nie przekraczać kosztów niezbędnych dla gospodarowania odpadami w sposób efektywny kosztowo. Zaproponowany mechanizm może doprowadzić do ponoszenia przez producentów kosztów znacznie przekraczających koszty gospodarowania odpadami opakowaniowymi, co byłoby sprzeczne z dyrektywą odpadową. Co więcej, środki pochodzące z opłaty opakowaniowej mają być – zgodnie z projektem – przeznaczane na dofinansowanie całego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w gminach, a nie tylko na finansowanie zagospodarowania odpadów opakowaniowych objętych systemem ROP.

80% środków pochodzących z opłaty opakowaniowej ma bowiem trafić do gmin lub związków międzygminnych, które z kolei mają przeznaczyć je na pokrycie kosztów odbierania, transportu i zbierania odpadów komunalnych. Projekt ustawy nie ogranicza katalogu odpadów komunalnych objętych tych rozwiązaniem – w praktyce zatem, gminy uprawnione będą do wykorzystywania środków z opłaty opakowaniowej na realizację zadań w zakresie wszystkich odpadów komunalnych, w tym również odpadów zmieszanych, gabarytowych, czy biodegradowalnych.



Tak skonstruowany system powoduje,

że jego beneficjentem są jest samorządowy system gospodarki komunalnymi ze wszystkimi jego wadami, błędami konstrukcyjnymi i ograniczeniami, a nie środowisko. Model zaproponowany przez projektodawcę wypacza sens rozszerzonej odpowiedzialności producenta, sprawiając że zamiast spełniać cele środowiskowe i wspierać osiągnięcie celów opisanych w dyrektywach, system będzie pełnił funkcję paropodatkową (całkowicie nieskuteczną, jak pokazuje przykład węgierski). Warto zauważyć również, że w projekcie żaden sposób nie uwzględniono regulacji realizujących zasadę kosztu netto, stanowiącą istotną część implementowanych przepisów dyrektywy.

Projekt nie realizuje również szeregu innych wytycznych uwzględnionych w dyrektywie, w tym m.in. wymogu ustalania kosztów gospodarowania odpadami przez zainteresowane podmioty. Powstała w celu realizacji tego obowiązku rada działająca przy ministrze właściwym ds. klimatu będzie uprawniona wyłącznie do opiniowania proponowanych przez samego ministra stawek, a nie do ich ustalania. Proponowana regulacja nie zawiera również żadnych mechanizmów kontroli efektywności kosztowej gospodarki odpadami prowadzonej przez gminy.

Reasumując,

przedstawiony projekt ustawy wprost realizuje parapodatkowy system ROP, w rezultacie czego nie przyczyni się do osiągnięcia celów środowiskowych, wpływając jedynie na obciążenia producentów, a w konsekwencji – ceny produktów w sklepach. W obliczu rosnącej inflacji jest to skutek absolutnie niepożądany. Co więcej, projekt pozostaje sprzeczny z podstawowymi założeniami dyrektywy, przez co trudno w jego wypadku mówić o prawidłowej implementacji art. 8a dyrektywy odpadowej.



ELEMENTY POŻĄDANEGO SYSTEMU ROZSZERZONEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI PRODUCENTA

Model ROP, jaki został przedstawiony w projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw nie odpowiada na potrzeby uczestników systemu. Interesariusze wskazują na brak rozwiązań systemowych, które porządkowałyby rynek oraz wyrównywały możliwość kształtowania systemu przez poszczególnych uczestników.

Mając na uwadze powyższe, poniżej prezentujemy elementy modelowego – w naszym przekonaniu - systemu ROP, w pełni realizującego założenia wynikające z dyrektywy odpadowej. Jesteśmy przekonani, że stanowi on dobry punkt wyjścia dla dalszej dyskusji o sposobie implementacji zgodnego z art. 8a dyrektywy odpadowej systemu ROP. Kluczowe cechy naszego systemu to jasny i przejrzysty podział obowiązków pomiędzy poszczególnych uczestników systemu, pełna realizacja wytycznych dyrektywy w zakresie wkładów finansowych ponoszonych przez wprowadzających, a także prośrodowiskowy charakter.

ORGANIZACJE ODPOWIEDZIALNOŚCI PRODUCENTÓW I DOBROWOLNE POROZUMIENIA

Wedle modelowego rozwiązania, Organizacje odpowiedzialności producentów (OOP) i dobrowolne porozumienia zawierane między organizacjami samorządu gospodarczego a organami administracji publicznej przejmowałyby od wprowadzających wyroby w opakowaniach realizację wszystkich obowiązków wynikających z modelu Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta.

OOP i porozumienia byłyby zatem w pełni odpowiedzialne za osiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu dla poszczególnych frakcji opakowaniowych, przy czym Organizacje realizowałyby zadania w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych monomateriałowych, zaś porozumienia zajmowałyby się organizacją zagospodarowania i recyklingu odpadów wielomateriałowych.

Formalnie, OOP funkcjonowałyby w formule spółek akcyjnych not for profit, które wypracowany zysk mogłyby przeznaczać wyłącznie na realizację zadań w ramach systemu ROP.

PRODUCENCI (WPROWADZAJĄCY WYROBY W OPAKOWANIACH)

Zadania realizowane przez OOP i porozumienia byłyby finansowane wkładami ponoszonymi przez wprowadzających, którzy pokrywaliby koszty wynikające z Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta (adekwatnie do ilości wprowadzanych na rynek opakowań i ich rodzaju) oraz koszty administracyjne. Stawki wkładów byłyby adekwatne do trwałości, przydatności do naprawy, ponownego użycia i recyklingu oraz obecności substancji niebezpiecznych w wprowadzanych przez nich opakowaniach.

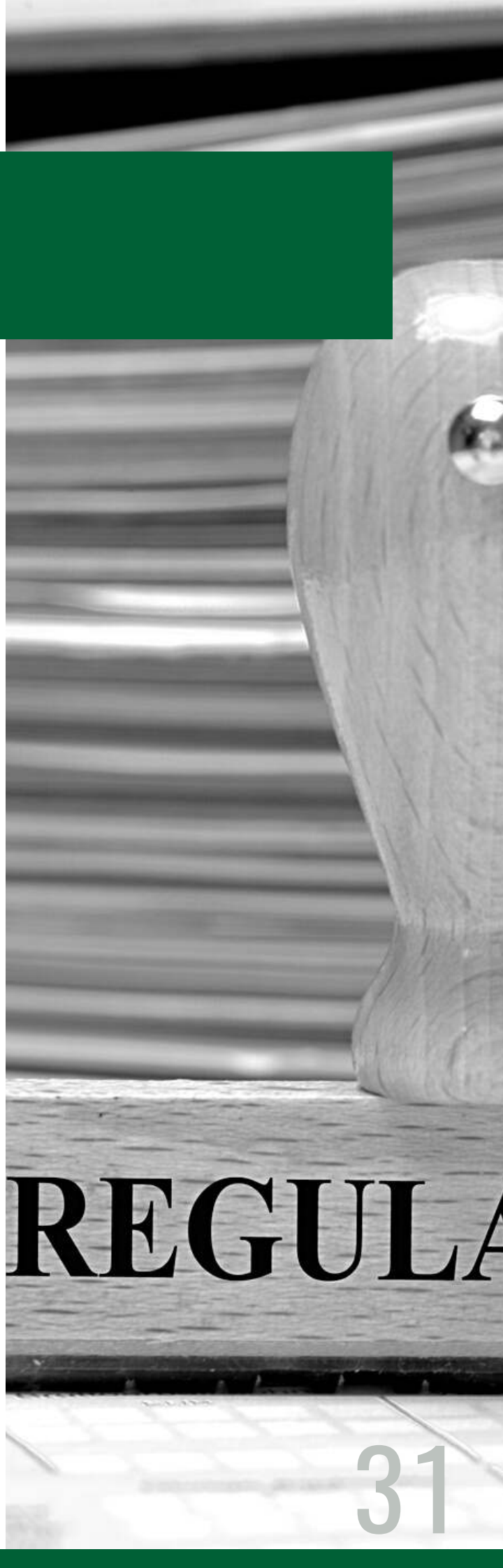
Model zakłada pełną realizację zasady kosztu netto - przychody uzyskiwane ze sprzedaży odpadów opakowaniowych do recyklingu byłyby odejmowane od kosztów odbioru selektywnie zbieranych odpadów od mieszkańców i kosztów zagospodarowania tych odpadów, a producenci pokrywaliby wyłącznie różnicę pomiędzy tymi kosztami a uzyskanymi przychodami ze sprzedaży odpadów do recyklingu. Odwrotnie, jeżeli proces recyklingu wymagałby w przypadku danych odpadów opakowaniowych poniesienia dodatkowych kosztów (z obiektywnych przyczyn, takich jak np. struktura materiałowa odpadu), wprowadzający zobowiązani byłiby do ich pokrycia.



REGULATOR

OOP funkcjonowałyby na podstawie zezwoleń wydawanych przez regulatora, tj. organ administracji rządowej lub inny wskazany w ustawie.

Regulator nadzorowałby również prawidłowość funkcjonowania systemu ROP, w tym efektywność działania OOP i dobrowolnych porozumień, a także efektywność kosztową wykazywaną przez gminy przy realizacji ich zadań w ramach wydatkowania środków uzyskiwanych od OOP i porozumień. Działalność kontrolno-nadzorcza regulatora finansowana byłaby z części środków uzyskanych od wprowadzających z tytułu ROP.



REGULA

GMINY

Gminy byłyby ustawowo odpowiedzialne za gospodarkę odpadami komunalnymi, w tym za prowadzenie selektywnej zbiórki wszystkich rodzajów odpadów oraz przygotowanie ich do recyklingu (sortowanie i doczyszczanie / uzdatnienie). Rzeczony obowiązek mogłyby w ramach proponowanego modelu realizować na jeden z dwóch sposobów. W ramach pierwszego, gminy wyłaniałyby one podmioty odbierające i przygotowujące do recyklingu odpady odbierane od mieszkańców na podstawie ustawy o utrzymaniu i czystości w gminach. Gminy byłyby w takim przypadku odpowiedzialne za nadzór nad prawidłowością całego procesu.

Drugi sposób oznaczałby powierzenie zadań takich jak selektywna zbiórka i przygotowanie do recyklingu OOP i dobrowolnym porozumieniom, o których mowa była we wcześniejszej części podrozdziału.





Podmioty te występowałyby jako konsorcjum, z którym gmina zawierałaby stosowną umowę.

W rezultacie, to OOP i porozumienia stawałyby się odpowiedzialne za wybór podmiotów odbierających objęte umową odpady od mieszkańców, przygotowanie odpadów do recyklingu i nadzór nad całością procesu.

Niezależnie od wyboru jednego z dwóch powyższych sposobów, po wykonaniu procesu odbioru i przygotowania odpadów do recyklingu (w instalacjach komunalnych lub innych sortowniach odpadów) czy to przez gminę, czy to przez podmioty zakontraktowane przez organizacje odpowiedzialności producentów, to te ostatnie byłyby ustawowo zobowiązane do skierowania odpadów do recyklingu, w tym wybór podmiotów prowadzących recykling i ustalenie z nimi warunków wolumenowo-cenowych.

NARODOWY FUNDUSZ OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ

W ramach proponowanego modelu, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej pełniłby funkcje edukacyjne i informacyjne, tzn. dostarczał mieszkańcom niezbędnych informacji w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami opakowaniowymi.

Działalność ta byłaby finansowana przez wprowadzających za pośrednictwem OOP i dobrowolnych porozumień, które odprowadzałyby część środków uzyskanych od wprowadzających z tytułu Rozszerzonej Odpowiedzialności Producentów do Funduszu.



WSPÓŁPRACA INTERESARIUSZY SYSTEMU ROP

Dyrektywa wymaga, by w ramach systemu wszyscy uczestnicy systemu gospodarki odpadami opakowaniowymi pozostawali w regularnym dialogu.

W celu realizacji tego obowiązku, należałoby stworzyć przy regulatorze radę konsultacyjną, która dokonywałaby ustalania prawidłowej (optymalnej) wysokości kosztów obciążających producentów, opiniowałaby akty prawne z zakresu gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, pełniłaby funkcje doradcze i analityczne w zakresie gospodarki odpadami i odpadami opakowaniowymi, a także propagowałaby prawidłowe zasady gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.





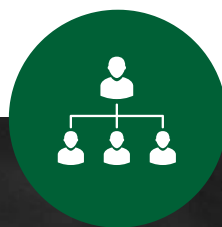
51 900

zrzeszonych firm



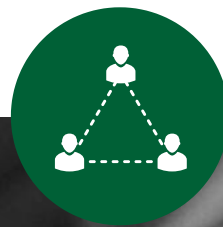
580 000

pracowników
w firmach
członkowskich



15

organizacji
regionalnych



20

organizacji
branżowych



ZPP

ZWIĄZEK PRZEDSIĘBIORCÓW
I PRACODAWCÓW

**SKONTAKTUJ
SIĘ Z NAMI**

WWW.ZPP.NET.PL



13 500

cytowań w mediach
rocznie



80 000

followers – profile na
Twitter



128 000

fanów
na Facebook



740 000

minimalny zasięg
miesięczny
na Facebook



WWW.ZPP.NET.PL

ZWIĄZEK PRZEDSIĘBIORCÓW I PRACODAWCÓW