

Warszawa, 20 września 2021 r.

Stanowisko ZPP ws. projektu ustawy implementującej system Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta

Przedstawiony przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska *projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw* zawiera rozwiązania, które kształtują system rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP), jaki ma funkcjonować na terenie Polski.

Wynikające z dyrektyw unijnych zobowiązanie do implementacji rozwiązań w zakresie ROP ma na celu realizację określonych celów środowiskowych, w tym celów w zakresie osiągniętych dla poszczególnych frakcji odpadów poziomów recyklingu. Jednakże, do tego niezbędne jest zaprojektowanie przemyślanego i efektywnego modelu rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

ZPP z niepokojem zauważa, że model ROP w kształcie, w jakim został przewidziany przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie przyniesie pożądanych skutków w zakresie realizacji celów środowiskowych, wywodzących się z gospodarki obiegu zamkniętego i związanych z Europejskim Zielonym Łądem. Jedynym skutkiem wdrożenia przedstawionego projektu będzie zwiększenie obciążeń producentów (poprzez wprowadzenie podatku opakowaniowego), a w rezultacie – dalsza podwyżka cen.

Naszym zdaniem przedstawiony projekt ustawy w obecnym brzmieniu nie nadaje się do dalszego procedowania. Apelujemy o przygotowanie go od nowa w duchu dbałości o środowisko i skuteczności systemu, a nie o zasilenie sektora finansów publicznych dodatkowym strumieniem pieniędzy.

W związku z powyższym, ZPP wskazuje szereg uwag odnoszących się do bieżącego projektu, ale także propozycji na przyszłość, które pozwolą zaprojektować optymalny model ROP realizujący cele i potrzeby wszystkich interesariuszy systemu. Pamiętajmy też, że ostatecznymi beneficjentami systemu ROP muszą być obywatele i środowisko.

I. Parapodatkowy charakter modelu ROP

W ramach rządowej propozycji systemu ROP, przedsiębiorcy wytwarzający produkty w opakowaniach (producenci) mają być sprowadzeni w zasadzie do roli biernych płatników, nieposiadających realnego wpływu na kształt i efektywność systemu. Nie będzie się to jednak wiązało z pozbawieniem przedsiębiorców odpowiedzialności za skuteczność tegoż systemu. Całkowite oderwanie odpowiedzialności za rezultat od możliwości wpływu na sposób funkcjonowania systemu jest oczywiście niezgodne z podstawowymi założeniami dyrektywy odpadowej.

Projekt nie gwarantuje nawet prawidłowego zastosowania zasady *kosztu netto*, czyli zapisanego w dyrektywie (art. 8a ust. 4 lit. a tiret pierwsze) rozwiązania, które umożliwiłoby uwzględnienie w opłatach wprowadzającego dochodów uzyskanych ze sprzedaży zebranego przez system surowca.

Jest to istotny mechanizm, pozwalający na sprawiedliwe rozliczenie kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców.

Powyższe ramy systemu sprawiają, że zaprojektowany model ROP ma charakter paropodatkowy. Przedsiębiorcy zostaną obciążeni kolejną daniną publiczną, która – jak wskazuje sam ustawodawca w uzasadnieniu do projektu ustawy – zostanie przerzucona na konsumentów.

Poza zastrzeżeniami co do efektywności kosztowej i organizacyjnej wdrażanego rozwiązania, należy wskazać na czynnik istotny z punktu widzenia konsumentów, jakim jest wzrost cen produktów w opakowaniach. Już w obecnej chwili Polska jest jednym z europejskich liderów pod względem inflacji. Wprowadzenie modelu ROP w zaproponowanym kształcie doprowadzi do wzrostu cen m.in. artykułów pierwszej potrzeby, takich jak żywność, artykuły higieniczne czy środki czystości.

Zdaniem ZPP, w celu wdrożenia optymalnego modelu ROP należy wziąć pod uwagę postulaty producentów, którzy deklarują chęć faktycznego uczestnictwa w systemie gospodarowania odpadami, uzyskując przy tym rzeczywisty wpływ na działania zwiększające ilość i jakość zbieranych odpadów. Uważamy, że system ROP powinien maksymalnie wykorzystywać synergię między działaniami poszczególnych uczestników systemu, dlatego należy umożliwić producentom realne zaangażowanie się w funkcjonowanie systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

II. Odpowiedzialność producentów za niedostateczne poziomy recyklingu

Na wstępie należy wskazać, iż projekt ustawy jest nieprecyzyjny i nie wskazuje konkretnie, kto będzie odpowiedzialny za recykling odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych.

Co jednak istotne, jak wspomniano wcześniej, niezależnie od tego, która grupa podmiotów będzie rzeczywiście dokonywać recyklingu, w przypadku nieosiągnięcia zakładanych poziomów - to producenci poniosą odpowiedzialność finansową w formie opłaty produktowej. Prowadzi to do irracjonalnej sytuacji, w której przedsiębiorcy – pozbawieni jakiegokolwiek odpowiedzialności organizacyjnej za proces recyklingu – zostaną pociągnięci do odpowiedzialności za rezultaty, na które nie mają żadnego wpływu.

Producenci we wdrażanym modelu zostali zobowiązani do uiszczania opłaty opakowaniowej po to, by wpływy z tejże opłaty zapewniły sprawne funkcjonowanie systemu ROP oraz osiągnięcie określonych poziomów recyklingu. Opłata produktowa będzie wymierzona w przedsiębiorców sankcją za nieefektywne działania gmin w zakresie gospodarowania odpadami. Stoimy na stanowisku, iż sformułowana w ten sposób odpowiedzialność producentów za osiągnięcie poziomów recyklingu jest nie do przyjęcia.

Warto podkreślić, że konieczność uiszczenia opłaty produktowej przez przedsiębiorców jest wysoce prawdopodobna z uwagi na fakt, iż projekt nie przewiduje żadnych narzędzi mających na celu podnoszenie ilości i jakości zbieranych odpadów opakowaniowych przez gminy. Z tego powodu, a także z uwagi na brak finansowej odpowiedzialności gmin za nieosiągnięcie poziomów recyklingu, samorządy mogą nie być wystarczająco zmotywowane do organizacji sprawnych systemów gospodarowania

odpadami. W praktyce może zatem dochodzić do sytuacji, w których koszty finansowe ponoszone przez wprowadzających (obejmujące opłatę opakowaniową i opłatę produktową) przewyższą koszty gospodarowania odpadami opakowaniowymi, co samo w sobie jest sprzeczne z Dyrektywą Ramową.

III. Podział strumieni odpadów opakowaniowych

Projekt ustawy rozdziela odpady opakowaniowe na dwa strumienie: odpady z opakowań przeznaczonych dla gospodarstw domowych i odpady z pozostałych opakowań (w tym pochodzących z handlu, usług i przemysłu). Rozróżnienie to jest o tyle istotne, że determinuje obowiązki wprowadzającego produkty w opakowaniach przeznaczonych dla gospodarstw domowych w zakresie gospodarki odpadami opakowaniami tego rodzaju, przede wszystkim w zakresie wnoszenia opłaty opakowaniowej w przypadku samodzielnego realizowania tych obowiązków.

W projektowanej akcie, *opakowanie przeznaczone dla gospodarstw domowych* definiuje się jako opakowanie, w którym wprowadzany jest do obrotu produkt w celu używania w gospodarstwach domowych oraz w innych miejscach, w których są używane podobne produkty w opakowaniach. Wydaje się, że zaproponowana definicja jest na tyle ogólna, że nie pozwala jednoznacznie przesądzić, jak definiować i rozróżnić opakowania przeznaczone dla gospodarstw domowych od pozostałych, pochodzących z handlu, dystrybucji czy przemysłu.

Zakładamy, że projektodawca zdecydował się na wprowadzenie takiego rozróżnienia z konkretnych motywów, ponieważ zaproponowane rozwiązanie nie jest wymagane przez art. 8a Dyrektywy Ramowej i tym samym stanowi nadregulację ze strony Ministerstwa. Należy przy tym jednak zauważyć, że nie wskazano w uzasadnieniu do projektu, ani też w Ocenie Skutków Regulacji, w jaki sposób powyżej wskazane rozdzielenie strumieni odpadów miało by się przyczynić do lepszego funkcjonowania systemu ROP.

ZPP nie dostrzega wystarczających powodów, dla których wprowadzenie takiego rozwiązania byłoby uzasadnione. Naszym zdaniem, pozostawienie tego przepisu w obecnym brzmieniu może doprowadzić do powstania istotnych wątpliwości interpretacyjnych, w szczególności w odniesieniu do wprowadzających produkty w opakowaniach, które mogą być wykorzystywane zarówno przez gospodarstwa domowe, jak i przez handel, usługi czy też przemysł.

Ponadto, rozdzielenie strumieni odpadów może negatywnie wpłynąć na sytuację podmiotów wprowadzających niewielkie ilości produktów, czyli głównie na małych i średnich przedsiębiorców. To jednak pozostaje w sprzeczności z art. 8a ust. 1 lit. d Dyrektywy Ramowej, dlatego apelujemy o usunięcie rozdzielenia strumieni odpadów z projektu ustawy.

IV. Przeznaczenie wpływów z opłaty opakowaniowej

Na parapatkowy charakter zaprojektowanego modelu ROP wskazują także przepisy dotyczące rozdysponowania środków pochodzących z opłaty opakowaniowej. Wedle treści projektu ustawy, 80% uzyskanych wpływów z tytułu opłaty opakowaniowej będzie przekazywane gminom albo związkom

międzygminnym. Natomiast zgodnie z art. 3 ust. 4 pkt. 12 projektu, otrzymane środki, samorządy będą mogły przeznaczyć na *pokrycie kosztów odbierania, transportu i zbierania odpadów komunalnych, o których mowa w art. 6r ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.*

Tak sformułowany przepis powoduje, iż gminy oraz związki międzygminne będą mogły przeznaczać otrzymane środki nie tylko na gospodarowanie odpadami opakowaniowymi, objętymi systemem ROP, ale także na gospodarowanie wszelkimi innymi odpadami komunalnymi. Ponadto, projekt ustawy nie przewiduje również żadnych narzędzi, na podstawie których dokonywana by była sprawozdawczość gmin w zakresie ponoszonych przez nie kosztów. Tym samym ustalenie post factum, jaka część środków została wydatkowana przez gminy na rzeczywiste gospodarowanie odpadami opakowaniowymi objętymi systemem ROP, może być w praktyce wysoce utrudnione.

Zdaniem ZPP, projektowany przepis powinien wprowadzać ograniczenie, zgodnie z którym, samorządy mogą przeznaczać środki uzyskane z tytułu opłaty opakowaniowej na gospodarowanie wyłącznie odpadami objętymi systemem ROP. Nieuzasadnione jest doprowadzanie do sytuacji, w której przedsiębiorcy finansują cały system gospodarowania odpadami, w tym również odpadami komunalnymi. Brak powiązania między wydatkowaniem środków uzyskanych z tytułu opłaty opakowaniowej, a realnymi kosztami gospodarowania odpadami opakowaniowymi bezwzględnie narusza art. 8a ust. 4 lit. a Dyrektywy Ramowej.

V. Podział środków z opłaty opakowaniowej między gminy

Jak wskazuje pkt. IV niniejszego stanowiska, przedstawiony model ROP wydaje się być niezwykle korzystnym rozwiązaniem dla gmin (i ich związków), gdyż wpływy z tytułu opłaty opakowaniowej będą stanowić istotne odciążenie finansów samorządowych.

W praktyce jednak może się okazać, że jedne gminy - kosztem drugich - otrzymają środki nieproporcjonalnie duże w stosunku do ich potrzeb w zakresie gospodarowania odpadami. Powyższe może zaistnieć z uwagi na niejasne kryteria podziału środków uzyskanych z opłaty opakowaniowej.

Środki pochodzące z opłaty opakowaniowej mają być rozdzielane między gminy w oparciu o dwa kryteria: wskaźnik odpadów komunalnych przygotowanych do ponownego użycia i recyklingu oraz o wskaźnik ludnościowy. Kryteria te będą miały różne wagi: kolejno 60% i 40%.

Należy przy tym zauważyć, że kryterium dot. odpadów komunalnych przygotowanych do ponownego użycia i recyklingu nie zostało w przepisach ograniczone do odpadów opakowaniowych. Ponadto, wskaźnik w zakresie liczby mieszkańców nie jest wystarczająco dookreślony, gdyż nie wskazuje konkretnego źródła, z jakich te dane mają być pozyskiwane, a w kolejnych latach również aktualizowane.

Tak skonstruowany system podziału opłaty opakowaniowej nie gwarantuje gminom otrzymania adekwatnych środków na realizację zadań związanych z gospodarką odpadami. Wypłata środków ma nastąpić na podstawie wskaźników, jednak nie wiadomo, w jaki sposób wynik uzyskany po wyliczeniu

tych wskaźników ma być wykorzystany do wypłaty środków. Na gruncie projektowanych przepisów będzie zatem istniała możliwość arbitralnego przyznawania gminom środków, w tym także w wysokości nieodpowiadającej faktycznym kosztom świadczenia usług w zakresie gospodarki odpadami opakowaniowymi, co budzi istotne zastrzeżenia zarówno ze strony gmin, jak i producentów.

VI. Definicja wprowadzającego produkty w opakowaniach

Projektowana ustawa wprowadza zmiany w zakresie definicji „wprowadzającego produkty w opakowaniach” poprzez doprecyzowanie przesłanek uznania prowadzącego jednostkę lub jednostki handlu detalicznego za wprowadzającego produkty w opakowaniach. Takie doprecyzowanie jest jednak niewystarczające i nadal nie eliminuje wątpliwości, które powstają na gruncie stosowania nowelizowanych przepisów.

Wydaje się, że ustawa powinna uwzględniać również przyjmowane przez przedsiębiorców modele biznesowe, w których następuje rozróżnienie producenta od podmiotu zajmującego się dystrybucją. Dotyczy to m.in. szerokiego grona firm działających w rosnącym w Polsce sektorze logistycznym, transportowym i e-commerce. Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów zakwalifikowanie odpowiedzialności danego podmiotu jest bardzo trudne, jako że definicje wprowadzającego produkty w opakowaniach, jak i wprowadzenia do obrotu są pojemne zakresowo, co uniemożliwia jednoznaczne przesądzenie o odpowiedzialności danego podmiotu.

Co więcej, naszym zdaniem proponowana nowelizacja pomija istotny aspekt funkcjonowania przedsiębiorców powiązanych w ramach sieci franczyzowych, wdrażających systemowe rozwiązania gospodarki obiegu zamkniętego (GOZ) oraz inne inicjatywy proekologiczne. Grupy przedsiębiorców zrzeszonych w sieciach, działających pod przewodnictwem i przy wiodącej roli licencjodawców (operatorów franczyzy), ze względu na funkcjonowanie w ramach jednego organizmu gospodarczego, zbliżonego do przedsiębiorstwa, winny mieć możliwość łącznego wypełniania kryteriów stawianych przez ustawę w odniesieniu do uzyskiwania wymaganych poziomów recyklingu odpadów, zawartości materiałów pochodzących z recyklingu oraz selektywnego zbierania oraz prowadzenia wspólnego systemu ewidencji.

VII. Pobieranie opłaty za odpady przetwarzane w ramach GOZ

Definicja *opakowań przeznaczonych dla gospodarstw domowych* nie pozwala na odróżnienie odpadów trafiających do prowadzonego w ramach przedsiębiorstwa systemu gospodarki obiegu zamkniętego (GOZ), które poddawane są recyklingowi. O ile zrozumiata jest intencja ustawodawcy nakładającego na wprowadzającego produkty w opakowaniach opłaty opakowaniowej w związku z wprowadzeniem odpadów do gminnych systemów zarządzania odpadami, to pobieranie tej opłaty za odpady przetwarzane w ramach GOZ, który jest systemem znacznie bardziej wydajnym niż systemy gminne, jest nieuzasadnione i sprzeczne z kierunkami rozwoju ustalonymi chociażby uchwałą Rady Ministrów z dnia 10 września 2019r. *Mapa drogowa transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym*,

zakładająca m.in. wdrożenie systemu wsparcia dla przedsiębiorstw działających w oparciu o modele biznesowe GOZ.

W związku z powyższym, zmodyfikowany winien zostać art. 18a projektowanej ustawy, w taki sposób, że sposób obliczenia należnej opłaty opakowaniowej winien uwzględniać masę odpadów odzyskanych przez wprowadzającego produkty w opakowaniach i poddanych recyklingowi w ramach gospodarki biegu zamkniętego, która to masa powinna obniżyć masę, od której należna jest opłata.

VIII. Określenie minimalnych stawek wynagrodzenia organizacji odpowiedzialności producentów w formie obwieszczenia

Zgodnie z treścią projektu ustawy, wynagrodzenie przysługujące organizacjom odpowiedzialności producentów z tytułu wykonania obowiązków wprowadzających ma być określane w umowie zawartej pomiędzy OOP, a wprowadzającym. Stawki wynagrodzenia wynikające z zawieranych umów nie będą mogły być jednak niższe, niż stawki ustalone przez ministra właściwego do spraw klimatu i ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, *minister ustali minimalne stawki wynagrodzenia w drodze obwieszczenia*.

Należy podkreślić, że ustanowienie minimalnej wysokości wynagrodzenia dla OOP w formie obwieszczenia będzie stanowiło naruszenie art. 87 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten zawiera zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, nie wymieniając przy tym obwieszczenia jako powszechnie obowiązującego źródła prawa. W związku z tym, obwieszczenie nie może wprowadzać norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, które regulowałyby sytuację prawną nieokreślonej liczby adresatów.

Co więcej, projekt ustawy nie wskazuje żadnych widełek kwotowych, które miałyby być stosowane przy ustalaniu minimalnych stawek wynagrodzenia. Nie wskazano również algorytmu, jakim minister miałby się posługiwać przy ustalaniu tychże stawek.

Mając na uwadze powyższe apelujemy, aby minimalne stawki, o których mowa powyżej, zostały uregulowane co najmniej w rozporządzeniu, które stanowiłoby załącznik do przedstawionego projektu ustawy. Ustawa natomiast powinna zawierać – poza delegacją do wydania rozporządzenia – widełki kwotowe lub algorytm, który służyłby do ustalania minimalnych stawek. Należy zauważyć, że nie sposób poddać kompleksowej analizie wdrażany model ROP bez tak istotnych danych, jak stawki wynagrodzeń, które wpływają na koszty funkcjonowania producentów.

IX. Wyłączenie z definicji środków niebezpiecznych

Projektowany art. 8 w pkt 14 lit. b jest istotną, jednakże ograniczoną do tylko jednej grupy produktów regulacją. Przepis ten wyklucza z definicji środków niebezpiecznych jedynie detergenty. Jednocześnie, wyłączenie nie obejmuje szeregu opakowań konsumenckich po środkach innych niż detergenty, takich jak: odświeżacze powietrza, repelenty, środki do dezynfekcji itp., które po opróżnieniu nie stanowią zagrożenia dla środowiska. Zwracamy bowiem uwagę na fakt, że w składzie tego typu

produktów nie znajdują się substancje klasyfikowane jako środki np. toksyczne, czy rakotwórcze. Opróżnione opakowania po tych produktach trafiają do właściwych strumieni odpadów komunalnych, zresztą niewielkie resztki zawartości nie oddziałują na środowisko w sposób większy, niż resztki po innych kategoriach produktów. Wydaje się ponadto, że tworzenie dodatkowej kategorii środków niebezpiecznych w odniesieniu do odpadów opakowaniowych jest bezzasadne – sposoby postępowania z odpadami stwarzającymi ze względu na swoje właściwości rozmaitego rodzaju zagrożenia są opisane w osobnych regulacjach.

X. Problemy ze stosowaniem ustawy wynikające z przyjętego vacatio legis

Projekt poprzez swoją konstrukcję wprowadza przepisy niemożliwe do realizacji. Ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2023 r., więc pierwsza opłata opakowaniowa ma zostać uiszczona przez przedsiębiorców wprowadzających wyroby w opakowaniach przeznaczonych dla gospodarstw domowych do dnia 15 lutego 2023 r. Jednak stawki tej opłaty muszą najpierw zostać określone w drodze rozporządzenia, które nie może zostać wydane na podstawie ustawy, która nie weszła jeszcze w życie, czyli przed 1 stycznia 2023 r. Co więcej, do wydania tego rozporządzenia wymagana jest jednak opinia rady działającej przy ministrze właściwym do spraw klimatu, która to rada też nie może zostać powołana przed 1 stycznia 2023 r., czyli przed wejściem w życie ustawy. Taka konstrukcja projektu oznacza, że albo minister wyda rozporządzenie w sprawie stawek opłaty opakowaniowej na podstawie nieobowiązującej jeszcze ustawy, albo wyda je bez zasięgnięcia opinii rady, albo przedsiębiorca nie odprowadzi pierwszej opłaty opakowaniowej do 15 lutego 2023 r. z powodu braku wydanego rozporządzenia (po przeprowadzeniu pełnej ścieżki legislacyjnej) z zaopiniowanymi stawkami opłaty przed radę.

Podsumowanie

Mając na uwadze szereg przedstawionych powyżej uwag należy stwierdzić, że projekt ustawy w przedstawionym kształcie nie nadaje się do dalszego procedowania. Przygotowana nowelizacja zawiera wiele błędów o charakterze strukturalnym i systemowym, które sprawiają, że wdrożenie modelu ROP w tak zaprojektowanym kształcie nie tylko nie przyczyni się do osiągnięcia celów środowiskowych, ale również spowoduje wzrost kosztów producentów, co bezpośrednio przełoży się na ceny podstawowych produktów.

Co istotne, projekt pozostaje sprzeczny z podstawowymi założeniami dyrektywy, przez co trudno w jego wypadku mówić o prawidłowej implementacji art. 8a dyrektywy odpadowej. Tym samym, uchwalenie ustawy w jej obecnym brzmieniu prędzej czy później będzie skutkowało koniecznością jej zmiany, co spowoduje jeszcze większy chaos legislacyjny i niepewność regulacyjną wśród rodzimych i międzynarodowych przedsiębiorstw.

Należy zatem zadbać o to, aby wdrażany model ROP realizował potrzeby wszystkich interesariuszy systemu, co jest możliwe do osiągnięcia dzięki równomiernemu rozłożeniu obciążeń i uprawnień względem wszelkich grup interesów. Niezbędnym jest także pozbycie się parapatkowych aspektów

wdrażanego systemu, przez które producenci są traktowani wyłącznie w kategorii płatników nowej daniny publicznej.

Reasumując, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców apeluje o rozpoczęcie prac nad nowym modelem ROP, którego ramy oraz wchodzące w jego skład kluczowe rozwiązania zostaną wypracowane we współpracy ze wszystkimi uczestnikami wdrażanego systemu.