

Warszawa, 3 września 2021 r.

KL/339/239/DZS/2021

Pan

Jacek Ozdoba

Sekretarz Stanu

Ministerstwo Klimatu i Środowiska


Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na prowadzone konsultacje publiczne **projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (UC81)**, wdrażającej model Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta, przesyłam w załączeniu uwagi Konfederacji Lewiatan.

Jednocześnie zwracam się z uprzejmą prośbą o możliwość spotkania z Panem Ministrem w celu omówienia przedmiotowych uwag.

W przypadku jakichkolwiek pytań dotyczących przedmiotowych uwag, bardzo proszę o kontakt z p. Dorotą Zawadzką-Stępniak, Dyrektorką Departamentu Energii i Zmian Klimatu w Konfederacji Lewiatan, e-mail: dzawadzka-stepniak@konfederacjalewiatan.pl; tel. 22 55 99 925; tel. kom. 502 117 112.

Z poważaniem,



Maciej Witucki
Prezydent Konfederacji Lewiatan

Do wiadomości:

Pan Mateusz Morawiecki - Prezes Rady Ministrów, wykonujący obowiązki ministra rozwoju, pracy i technologii

Pan Michał Dworczyk - Minister - członek Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Pan Konrad Szymański – Minister do spraw Unii Europejskiej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Załącznik: Uwagi Konfederacji Lewiatan do projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (UC81), wdrażającej model Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta

Uwagi Konfederacji Lewiatan do projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (UC81), wdrażającej model Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta

I. Założenia i wprowadzenie do stanowiska Konfederacji Lewiatan

Niniejsze stanowisko Konfederacji Lewiatan („KL”) dotyczy projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (nr UC81) („Projekt”), opublikowanego na stronach RCL w dniu 5 sierpnia br., którego podstawowym celem jest implementacja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. („Dyrektywa Odpadowa”), w tym szczególnie ustanowienie ram prawnych dla wdrożenia w Polsce systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta („System ROP”).

Projekt polskich przepisów w powyższym zakresie był już od dłuższego czasu oczekiwany, ponieważ ostateczny termin przewidziany dla państw członkowskich na implementację Dyrektywy Odpadowej upłynął w lipcu 2020 roku. Już w tym czasie, Konfederacja Lewiatan aktywnie działała na rzecz zaprojektowania efektywnego systemu ROP w Polsce.

W związku z powyższym, mając na uwadze jak kluczowe i trudne jest zaprojektowanie odpowiednich ram prawnych dla systemu ROP, Konfederacja Lewiatan w dniu 26 listopada 2020 roku wystosowała do Pana Ministra Michała Kurtyki pismo znak KL/559/401/DZS/2020 zawierające stanowisko Konfederacji Lewiatan w sprawie Modelu Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta (ROP) - założenia do nowego systemu ROP w Polsce, stanowiące doprecyzowanie wcześniej przekazanych materiałów w dniach: 2 lipca 2020 r. (znak: KL/326/236/DZS/2020) oraz 8 października 2020 r. (znak: KL/472/336/DZS/2020) w tym samym temacie.

Ponadto, członkowie Konfederacji Lewiatan aktywnie uczestniczyli w spotkaniach organizowanych ws. planowanego kształtu systemu ROP organizowanych przez Ministerstwo. Równocześnie firma Deloitte Advisory sp. z o.o. sp. k. – członek KL opracowała we współpracy z Konfederacją Lewiatan raport pt.: *Szacunek kosztu netto selektywnej zbiórki, transportu i zagospodarowania selektywnie zbieranych odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych*, który został opublikowany w kwietniu br. Powyższe starania na rzecz stworzenia odpowiednich, transparentnych i spójnych ram prawnych dla efektywnego systemu ROP w Polsce nie zostały uwzględnione w Projekcie ustawy.

W ocenie członków KL opublikowany w sierpniu br. Projekt systemu ROP zaprzecza minimalnym wymagom dla systemów ROP, przewidzianym w art. 8 a Dyrektywy Odpadowej, jest wewnętrznie niespójny i skonstruowany w oparciu o niewłaściwe lub błędne założenia prawne. W rezultacie, system oparty na implementacji tak

skonstruowanej propozycji nie będzie w stanie realizować celów, dla jakich ROP został stworzony i poza fundamentalną niezgodnością z Dyrektywą Odpadową, którą ma implementować, jest także niezgodny z przepisami polskimi, włącznie z naruszeniem postanowień Konstytucji. Zaproponowane w Projekcie rozwiązania, w praktyce nie będą realizować celów środowiskowych, ani wdrażać praktycznych rozwiązań dla realizacji idei gospodarki obiegu zamkniętego („GOZ”). Co należy stanowczo podkreślić, a co nie znalazło swojego odzwierciedlenia w Projekcie, rozszerzona odpowiedzialność producenta ma być narzędziem GOZ i sprzyjać tworzeniu nowych modeli biznesowych celem realizacji idei GOZ. Ponadto, taki system ma przyczynić się do zagospodarowania jak największej ilości odpadów, w taki sposób, aby w jak najmniejszym stopniu trafiały one do środowiska naturalnego. Niestety, Projekt w żaden sposób tego nie czyni, co ostatecznie jest sprzeczne także z postulatami prezentowanymi w Europejskim Zielonym Ładzie, jak również Polskim Ładzie.

Członkowie Konfederacji Lewiatan jednoznacznie negatywnie oceniają Projekt.

W ocenie członków KL nie jest możliwe zaproponowanie jednostkowych zmian lub modyfikacji do wskazanych tam rozwiązań dlatego, że ustawodawca przyjął systemowo błędne założenia wobec zasad funkcjonowania systemu ROP w Polsce. **Konieczna jest zatem fundamentalna zmiana założeń dla polskiego systemu ROP, skutkująca koniecznością przygotowania zupełnie nowego Projektu ustawy, z uwzględnieniem postulatów i uwag wszystkich uczestników systemu.**

II. Podsumowanie stanowiska Konfederacji Lewiatan

Projekt rodzi poważne wątpliwości prawne w zakresie braku zgodności z minimalnymi wymaganiami wobec systemów ROP, wynikającymi z art. 8a Dyrektywy Odpadowej, co do właściwego określenia ról podmiotów w systemie (art. 8a ust. 1 lit a Dyrektywy Odpadowej), określenia realnych kosztów netto, jakie powinny zostać pokryte z wkładów finansowych producentów produktów w opakowaniach (art. 8a ust. 1 lit d, art. 8a ust. 4 lit. c Dyrektywy Odpadowej), a także jest niezgodny z polskimi przepisami rangi konstytucyjnej (m.in. art. 2 Konstytucji, art. 217 Konstytucji).

Projekt koncentruje się przede wszystkim na pozyskiwaniu funduszy od przedsiębiorców, nie gwarantując funkcjonowania skutecznego mechanizmu selektywnej zbiórki i recyklingu przez przemysł odpadów opakowaniowych oraz ponownego użycia przez wprowadzających. Dlatego z dużą dozą prawdopodobieństwa można przewidywać, że wdrożenie systemu ROP w kształcie zaproponowanym w Projekcie, nie tylko nie przełoży się na osiągnięcie celów Dyrektywy Odpadowej i innych dyrektyw, ale także m.in. spowoduje wydatkowanie środków wnoszonych przez wprowadzających produkty w opakowaniach na cele niezwiązane z gospodarowaniem odpadami powstającymi z opakowań objętych systemem ROP.

Ponadto, rozwiązania zawarte w Projekcie niosą negatywne i niesprawiedliwe biznesowe konsekwencje dla niektórych uczestników rynku, prowadząc m.in. do nieograniczonej odpowiedzialności wprowadzających (brak wpływu na poziomy recyklingu i karanie opłatą produktową bez względu na ponoszone koszty zagospodarowania), braku transparentności ponoszonych kosztów, a także przepływów pieniężnych (do systemu gminnego), znacznych zaburzeń w obszarze swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez organizacje odpowiedzialności producentów, szczególnie w porównaniu z pozostałymi uczestnikami systemu (organizacje samorządu gospodarczego).

III. Główne wady zaproponowanych w Projekcie rozwiązań wraz z ich skutkami prawnymi i biznesowymi

W związku z tak opisanym stanowiskiem Konfederacji Lewiatan, przedstawiamy główne i kluczowe wady systemu ROP zaproponowanego w Projekcie wraz z ich biznesowymi i prawnymi konsekwencjami. Nie proponujemy nowego brzmienia poszczególnych artykułów, gdyż bez fundamentalnej zmiany założeń wobec kształtu polskiego systemu ROP, takie modyfikacje nie są w stanie skorygować zapisów przedstawionych w Projekcie w odpowiednim zakresie tj. zakresie umożliwiającym osiągnięcie celów zgodnie z duchem wdrażanej Dyrektywy Odpadowej.

1. Brak zapewnienia realizacji odpowiednich poziomów recyklingu

Przedłożony Projekt nie wypełnia celów Dyrektywy Odpadowej w zakresie dostarczania narzędzi wprowadzających gospodarkę o obiegu zamkniętym, w tym zapewniających skuteczne mechanizmy selektywnej zbiórki, recyklingu i ponownego użycia przez przemysł odpadów opakowaniowych, a koncentruje się na pozyskaniu środków pieniężnych od przedsiębiorców, przeznaczanych na współfinansowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

Konstrukcja proponowanego systemu wdrożenia Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta (ROP) prowadzi do zerwania jakiegokolwiek faktycznego związku pomiędzy działaniami wprowadzającego produkty w opakowaniach, a efektami działania systemu gospodarowania odpadami opakowaniowymi. Wprowadzający produkty w opakowaniach w świetle proponowanych przepisów, poza rolą związaną z finansowaniem systemu gospodarowania odpadami opakowaniowymi (a raczej komunalnymi jak wynika z Projektu) nie zostali wyposażeni w jakiegokolwiek instrumenty umożliwiające im wpływanie na efektywność tworzonego systemu ROP.

W konsekwencji, potencjalne działania wprowadzającego produkty w opakowaniach mające na celu ograniczenie generowanego strumienia odpadów opakowaniowych lub zwiększenia ich przydatności do

recyklingu, nie będą przekładały się na jego indywidualną sytuację prawną czy ekonomiczną (tj. możliwość osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu), a będą w całości zależały od działań pozostałych uczestników systemu gospodarowania odpadami opakowaniowymi. W tym kontekście obciążenie wprowadzających produkty w opakowaniach karą (Opłata Produktowa) jest społecznie niesprawiedliwe.

W prezentowanym Projekcie, punkt ciężkości całego nowego systemu gospodarowania odpadami opakowaniowymi został przeniesiony na gminy – podmioty odpowiedzialne za prowadzenie gospodarki odpadami komunalnymi, przy równoczesnym braku zaprojektowania jakichkolwiek rozwiązań prawnych pozwalających na współdziałanie wprowadzających produkty w opakowaniach w kształtowaniu efektywności tego systemu. Z innej strony, na samorządach spoczywają cele recyklingu odnośnie całego strumienia odpadów komunalnych, a więc nie będą poszukiwać zwiększania efektywności systemu w szczególności w obrębie opakowań. Może mieć to miejsce, ale nie musi.

Tak zaprojektowany system ROP nie tylko nie prowadzi do poprawy systemu gospodarki odpadami opakowaniowymi, ale utrwała obecny model gospodarki komunalnej z wszystkimi jej wadami. Przede wszystkim zaś, sprowadza przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach przeznaczonych dla gospodarstw domowych wyłącznie do roli biernych płatników daniny publicznej zasilającej budżety jednostek odpowiedzialnych za prowadzenie gospodarki komunalnej lub innych instytucji.

2. Podatkowy charakter proponowanych rozwiązań

Wprowadzany system opłat ma charakter podatkowy, co jest niezgodne z ekologicznymi celami ROP oraz duchem i literą Dyrektywy Odpadowej. Co należy podkreślić, Dyrektywa Odpadowa w minimalnych wymaganiach ustanowionych dla systemów ROP owszem, przewiduje możliwość wprowadzenia wyłącznie finansowej odpowiedzialności wprowadzających, natomiast Projekt nie wpisuje się w takie podejście z powodu braku zapewnienia ekwiwalentności świadczeń.

Zaproponowany w Projekcie system opłat ponoszonych przez wprowadzających produkty w opakowaniach jest w zasadzie istotą systemu ROP, przekazanego obecnie do konsultacji publicznych. Podkreślić należy, że wkład finansowy wprowadzającego produkty w opakowaniach w formie przedstawionej w regulacji wskazuje na charakter daniny nieekwiwalentnej, ponieważ brak jest świadczenia wzajemnego za odprowadzoną daninę.

Tymczasem, aby uznać proponowany system oparty o odpowiedzialność finansową wprowadzających produkty w opakowaniach za rzeczywisty system opłat (rozumiany jako odpowiedzialność finansowa), to wnoszone opłaty:

- (i) powinny zostać powiązane z odpowiednim świadczeniem dla wprowadzających tj. w zamian za odprowadzenie opłaty wprowadzający powinien otrzymać świadczenie wzajemne;
- (ii) świadczenie wzajemne – w tym przypadku ze strony gminy, powinno mieć postać gwarancji selektywnego zebrania odpadów opakowaniowych i poddania ich recyklingowi w określonej ilości adekwatnej do poziomów recyklingu określonych na dany rok.

Projekt ustawy nie tylko nie gwarantuje, że gminy wywiążą się z osiągnięcia poziomów recyklingu, ale również pozbawia wprowadzających produkty w opakowaniach jakiegokolwiek wpływu na sposób wykonywania obowiązków w tym zakresie przez gminy, pomimo tego, iż obciąża ich negatywnymi konsekwencjami w postaci ponoszenia dodatkowej opłaty produktowej za niezrealizowanie tych obowiązków.

Proponowane w Projekcie regulacje prowadzą ponadto do sytuacji, w której środki pochodzące z opłat od wprowadzających produkty w opakowaniach są kierowane do systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Podkreślić należy, że nałożenie na wprowadzających produkty w opakowaniach przeznaczonych dla gospodarstw domowych obowiązku finansowania działań niedotyczących zbierania i zagospodarowania odpadów powstałych po ich produktach, (czyli wyłącznie odpadów opakowaniowych) stanowi poważne naruszenie jednego z podstawowych przepisów Dyrektywy Odpadowej, dotyczących przeznaczenia wpłat wprowadzających uiszczanych w ramach systemu Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta.

3. Brak powiązania pomiędzy opłatami wnoszonymi przez wprowadzających produkty w opakowaniach a realizacją poziomów recyklingu (nieograniczona odpowiedzialność wprowadzających produkty w opakowaniach)

W Projekcie, główna opłata za gospodarowanie odpadami opakowaniowymi tj. opłata opakowaniowa ma być wnoszona przez wprowadzających produkty w opakowaniach na rachunek bankowy marszałka województwa. Tym samym, wprowadzający produkty w opakowaniach nie zostali wyposażeni w żadne narzędzia kontroli i wpływu na to, w jaki sposób wpłacane przez nich pieniądze będą wydatkowane i czy będzie to efektywne pod kątem realizowania wymaganych poziomów recyklingu.

W przypadku powierzenia wykonywania obowiązków w zakresie gospodarowania odpadami opakowaniowymi organizacji odpowiedzialności producentów i braku wywiązania się przez nią z wymaganych poziomów recyklingu (w ramach płaconego przez wprowadzających wynagrodzenia), wprowadzający może podpisać umowę z inną organizacją w kolejnym okresie rozliczeniowym. Natomiast w odniesieniu do poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych, które będą realizowane przez gminy, a finansowane z opłaty opakowaniowej – wprowadzający nie ma żadnego wpływu, ani żadnej kontroli efektywności wydatkowania opłaty i osiągniętych poziomów recyklingu.

W takiej sytuacji, bez względu na to, jakie działania w kierunku ekoprojektowania podejmuje wprowadzający produkty w opakowaniach (użycie recyklatów, minimalizacja opakowań, podnoszenie recyklowalności, ponowne użycie itd.), istnieje duże ryzyko, że będzie on również zmuszony do ponoszenia opłaty produktowej.

W konsekwencji, projektowany system ekomodulacji nie odniesie zamierzonych efektów. Nie będzie, bowiem stanowił zachęty dla przedsiębiorców do tworzenia zrównoważonych opakowań i minimalizacji ilości generowanych odpadów. Wprowadzający produkty w opakowaniach wobec konieczności wniesienia „karnej” opłaty produktowej będą rezygnowali z ekoprojektowania. Istnieje, więc uzasadnione ryzyko, że tak zaprojektowany system ROP nie będzie efektywny, a także będzie sprzeczny z celami Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta, Strategią Plastikową i zasadami Gospodarki o Obiegu Zamkniętym.

Proponowane w Projekcie regulacje, które nie gwarantują powiązania pomiędzy opłatami wnoszonymi przez wprowadzających produkty w opakowaniach, a wykonaniem poziomu recyklingu, spowodują konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów przez wprowadzających produkty w opakowaniach (opłat za nieosiągnięcie poziomów recyklingu - opłat produktowych). Równocześnie proponowane rozwiązania nie dają żadnych gwarancji, że tak pobierane opłaty zostaną wykorzystane na selektywną zbiórkę i osiągnięcie poziomów recyklingu opakowań, do czego zobowiązuje Dyrektywa Odpadowa zarówno przedsiębiorców, jak i państwa członkowskie. Ostatecznym i rynkowo bardzo negatywnym efektem proponowanych rozwiązań w zakresie mechaniki systemu ROP będzie obciążenie nadmiernymi kosztami konsumentów (w mechanizmie przeliczenia tych kosztów na konsumenta), ze względu na nieograniczoną odpowiedzialność finansową wprowadzających produkty w opakowaniach.

4. Brak zachęt o charakterze organizacyjnym

Proponowane w Projekcie rozwiązania sprowadzają wprowadzających produkty w opakowaniach wyłącznie do roli płatników w tym systemie. Projekt nie zawiera rozwiązań tworzących jakiegokolwiek zachęty do segregowania odpadów oraz dążenia do zwiększania poziomów recyklingu ani dla przedsiębiorców, ani dla mieszkańców.

Natomiast zaproponowany w Projekcie mechanizm płatności tj. brak powiązania z realnymi kosztami selektywnej zbiórki, transportu i zagospodarowania odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych, uniemożliwia w praktyce właściwe ustalenie wysokości opłat wnoszonych przez wprowadzających produkty w opakowaniach, uwzględniając dodatkowo ekonomię gospodarki odpadami powstałymi z opakowań po produktach wprowadzanych na rynek.

Co trzeba podkreślić, regulacje tworzące system ROP muszą jasno precyzować zakres odpowiedzialności wprowadzającego produkty w opakowaniach (nie może to być odpowiedzialność nieograniczona). Wydaje się

zasadnym zastosowanie modelu, w którym wprowadzający produkty w opakowaniach wraz z podpisaniem umowy z organizacją odpowiedzialności producentów („OOP”) przenosi odpowiedzialność za osiągnięcie poziomów na tą organizację. OOP z kolei, powinna mieć możliwość monitorowania wykonania powyższego obowiązku na poziomie danej gminy (np. poprzez mechanizm monitorujący i udostępniany przez IOŚ-PIB), a także możliwość wpływania na działania podejmowane przez gminy, głównie w przypadku zaobserwowania niskiej efektywności jakościowo-ilościowej w gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi.

5. Brak jasnego sformułowania zasad ekomodulacji

W zapisach Projektu, wprowadzający produkty w opakowaniach nie znajdują zachęt dla ekoprojektowania oraz wykorzystania recyklatów. Zgodnie z zasadami poprawnej legislacji a także efektywności prac konsultacyjnych, już z Projektem powinny zostać pokazane uczestnikom przyszłego systemu ROP planowane obciążenia finansowe, w tym opłaty i ich stawki - i to zarówno dla opłaty opakowaniowej, jak również stawek proponowanego wynagrodzenia uiszczanego na rzecz OOP. Tylko w takim przypadku, możliwe są realne konsultacje całości proponowanych zmian systemowych.

Proponowanie rozwiązań systemowych i brak przedstawienia wraz z nimi odpowiednich aktów wykonawczych uniemożliwia ocenę zasad motywowania finansowego przez system ekomodulacji, gdyż Projekt w całości delegował ten zakres do aktów wykonawczych. Niemniej jednak, nawet zaprojektowanie dobrego systemu ekomodulacji na poziomie aktów wykonawczych nie spowoduje powiązania tej zasady z zadaniami gmin. Tymczasem w Projekcie, w systemie gospodarki odpadami opakowaniowymi, gminy nie są motywowane do łączenia swoich działań z podziałem odpadów na frakcje, jak również wpływania na przekazywanie informacji mających na celu usprawnienie systemu odpadowego.

Ostatecznie, Projekt odwołuje się do pojęć ekomodulacji, ponownego użytku, nieodebranej kaucji, ale nie pokazuje w jaki sposób pojęcia te przekładają się na mechanizmy dające realny pozytywny wpływ na środowisko. Brak jest jasnej wizji i mechanizmów stymulujących ekomodulację, w tym szczególnie w zakresie stosowania opakowań wielokrotnego użytku.

Na marginesie trzeba dodać, że systemy gospodarowania odpadami komunalnymi i odpadami opakowaniowymi w Polsce mają krzyżujące się zakresy. Zgodnie z proponowanymi w Projekcie regulacjami, zagospodarowanie odpadu opakowaniowego ma być przedmiotem obowiązku zarówno wprowadzającego produkty w opakowaniach lub OOP (w przypadku przejęcia obowiązku Wprowadzającego), jak i gminy – w tym przypadku rozumianego, jako jedna z wielu frakcji odpadów komunalnych. Taka sytuacji rodzi uzasadnione wątpliwości prawne, przede wszystkim w zakresie podziału odpowiedzialności za niewłaściwe gospodarowanie takimi odpadami.

6. Ryzyko braku możliwości wprowadzenia efektywnego systemu depozytowego

Wspomniana w Projekcie koncepcja systemu depozytowego, może w istotny sposób uniemożliwić realizację celów, dla których systemy depozytowe są obecnie wprowadzane w krajach członkowskich UE. Projekt przewiduje dobrowolność uczestnictwa w systemie depozytowym po stronie przedsiębiorców, podczas gdy takie systemy, aby móc spełnić swoją rolę, powinny być (i) obowiązkowe dla wszystkich wprowadzających napoje w opakowaniach na rynek oraz (ii) mieć powszechny charakter.

W konsekwencji, brak odpowiednich ram dla powszechnego i obowiązkowego systemu depozytowego może doprowadzić do powstania równoległych podsystemów, które będą nie tylko kosztowne, ale także niezrozumiałe dla konsumentów i w związku z tym nieefektywne. Takie systemy nie doprowadzą w praktyce do osiągnięcia celów, dla których systemy te się wdraża (m.in. wymagane prawem zebranie i poddanie recyklingowi w przyszłości 90% butelek z tworzyw sztucznych wprowadzonych na rynek).

Ostatecznie zaś, tak zaprojektowany system nie przyniesie korzyści środowiskowych, a dodatkowo może wpłynąć na spekulacyjne zachowania poszczególnych uczestników rynku. Może to również prowadzić do zaburzania zasad wolnej konkurencji przez podmioty, które z uwagi na zakres i wielkość sieci dystrybucyjnej, a tym samym zmniejszenie kosztów krańcowych funkcjonowania indywidualnego systemu depozytowego mogą wykorzystywać system depozytowy do budowania szeregu przewag konkurencyjnych.

7. Krajowa wersja oznakowania sposobu sortowania odpadów opakowaniowych będzie mało skuteczna, kosztowna i stanowi ryzyko dla funkcjonowania rynku wspólnotowego

Postulujemy usunięcie z założeń dla polskiego systemu ROP przepisów wprowadzających obowiązek stosowania w Polsce oznakowania dla ogółu konsumentów oraz dla osób niewidomych i niedowidzących.

Oznakowanie wynikające z realizacji celów pro-środowiskowych na opakowaniach powinno być wdrażane wyłącznie poprzez przepisy unijne, a nie krajowe. Wprowadzanie przez państwa członkowskie, obowiązkowego, krajowego oznakowania produktów konsumenckich wprost narusza zasady jednolitego rynku wspólnotowego.

Głównym celem wprowadzenia obowiązkowego oznakowania na opakowaniach produktów, kupowanych przez konsumentów jest zmiana nawyków tych konsumentów, prowadząca do efektywniejszego sortowania odpadów pochodzących ze zużywanych opakowań. Tym samym, tylko takie oznakowanie, które jest spójne i jednolite na całym rynku wewnętrznym może się przyczynić do tego, aby taka zmiana nawyków nastąpiła najszybciej i w sposób efektywny kosztowo dla konsumentów. Dlatego też, optymalnym docelowym

rozwiązaniem, powinien być unijny i łatwo zrozumiały system oznakowania opakowań; obecnie toczą się już prace w tym zakresie.

Komisja Europejska rozważa bowiem, w ramach prac regulacyjnych nad dyrektywą w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych – wypracowanie wspólnego, europejskiego systemu sortowania odpadów i oznakowania opakowań produktów. Co można dodać na marginesie, Komisja Europejska rozważa również wdrożenie wielu innych elementów oznakowania środowiskowego wobec opakowań produktów. Tym samym, projektowanie i przyjmowanie krajowych systemów znakowania produktów (również tych już istniejących) będzie jednoznacznie przeciwdziałać osiągnięciu celu, jakim jest jednolite i łatwe do zrozumienia przez konsumentów oznakowanie, obowiązujące na całym rynku UE.

Dodatkowo, trzeba zwrócić uwagę, że powyżej przedstawione elementy oznakowania będą kolejnym obowiązkiem nałożonym na wprowadzających produkty w opakowaniach w tym zakresie. Dlatego też, przy wdrażaniu nowych elementów oznakowania opakowań konieczne jest uwzględnienie już istniejących i często bardzo restrykcyjnych i obszernych wymogów dotyczących znakowania opakowań poszczególnych grup produktów (branż).

Ostatecznie, nie jest też bez znaczenia fakt, że produkcja opakowań z uwzględnieniem obowiązkowych oznakowań krajowych powoduje konieczność zaprojektowania i wyprodukowania odrębnych opakowań na rynek każdego kraju członkowskiego UE. Wymaganie takich działań od rynku stoi w sprzeczności z ideą minimalizacji powstawania odpadów, najwyższego priorytetu w hierarchii postępowania z odpadami.

8. Brak równości podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie obciążeń nakładanych przez Projekt

Nierównomierne obciążenie poszczególnych podmiotów systemu gospodarowania odpadami ogranicza w istotny sposób swobodę działalności gospodarczej. Propozycje zawarte w Projekcie wprowadzają odmienne zasady funkcjonowania poszczególnych podmiotów uczestniczących w systemie gospodarki odpadami również w aspektach finansowych i organizacyjnych i to w zakresie niezajdującym uzasadnienia ani prawnego ani ekonomicznego. W szczególności rygory w zakresie regulacji korporacyjnych i finansowych zaproponowane w Projekcie ustawy wobec OOP są restrykcyjne, w zakresie niezajdującym uzasadnienia w zadaniach i obszarze ich działania, a równocześnie mogą zasadniczo wpłynąć na efektywność ich działania.

9. Nadmierne obciążenia administracyjne

Regulacje proponowane w przedłożonym Projekcie prowadzą do powstania nadmiernych obciążeń administracyjnych przedsiębiorstw związanych z nowym systemem rozliczania opłat. Dla przykładu, Projekt wymusza konieczność miesięcznego raportowania i nie wskazuje przyczyn, dla których raportowanie kwartalne, czy półroczne obniżałoby skuteczność działania systemu ROP. Zauważyć przy tym należy, że okres raportowania powinien być dostosowany do wielkości przedsiębiorstwa. Proponowane w Projekcie rozwiązania spowodują konieczność utworzenia dodatkowej olbrzymiej liczby etatów po stronie wprowadzających produkty w opakowaniach, a także konieczność wprowadzenia rozwiązań technicznych i technologicznych/informatycznych do raportowania. W konsekwencji, proponowane rozwiązania będą bardzo kosztowne we wdrożeniu, nie mając przy tym uzasadnienia w osiągniętych efektach środowiskowych.

10. Bardzo wysoki koszt prowadzenia kampanii edukacyjnych

Projekt zawiera rozwiązania wprowadzające negatywną i tym samym bardzo znaczącą z perspektywy wprowadzających i OOP zmianę w sposobie naliczania opłaty za kampanie edukacyjne.

W konsekwencji tak wprowadzonych przepisów zostanie wygenerowana nawet kilka tysięcy razy (!) wyższa kwota na kampanie edukacyjne, niż kwota obecnie płacona do organizacji odzysku. Projekt równocześnie nie zawiera żadnych mechanizmów dotyczących efektywności wydatkowania środków na kampanie edukacyjne.

Kampanie edukacyjne niewątpliwie są ważne i potrzebne, niemniej wydaje się wysoce niewłaściwym pobieranie aż 2% wartości wprowadzanych opakowań, zwłaszcza, że często efektywne środowiskowo opakowania są droższe, niż rozwiązania dotychczas stosowane (w innym przypadku nie mielibyśmy problemu z odpadami opakowaniowymi). W naszej ocenie, kwota przeznaczana na kampanie powinna być pomniejszona, jeśli wprowadzający udowodni inne pro-środowiskowe działania.

Opłaty ponoszone przez wprowadzających na kampanie edukacyjne nie tylko powinny stymulować zmianę nawyków konsumenta, ale równocześnie zachęcać wprowadzających produkty w opakowaniach do ekoprojektowania. Zwracamy też uwagę, że wartość opakowania nie ma bezpośredniego związku ze śladem środowiskowym, który w przypadku opakowań droższych może być mniejszy. Dlatego opłata na kampanie edukacyjne nie powinna być naliczana od wartości opakowań, ale stanowić % wpłaty ponoszonej przez wprowadzających wyliczonej na podstawie kosztu netto. Stanowiłoby to zachętę do ekoprojektowania, ograniczania ilości materiałów opakowaniowych wprowadzanych na rynek oraz stosowania recyklatów.

11. Niejasny podział strumienia odpadów i jego konsekwencje

Projekt wprowadza podział na odpady pochodzące z gospodarstw domowych, w tym z nieruchomości niezamieszkałych oraz odpady pochodzące z pozostałych źródeł. Podkreślić należy, że tego typu rozwiązanie nie wynika wprost z Dyrektywy Odpadowej oraz jest niepotrzebną i niezasadną nad-regulacją. Proponowany podział odpadów na te wytworzone z gospodarstw domowych oraz pozostałe wpłynie na wzrost kosztów (logistycznych, nadzoru procesu) w związku z nowym obowiązkiem identyfikacji odpadów wg rodzaju od źródła wytworzenia przez każdy kolejny etap: zbierania, doczyszczania i sortowania odpadów, przekazania do recyklingu. To spowoduje ryzyko powstania szarej strefy w gospodarowaniu odpadami. Dlatego taki podział jest hipotetyczny i w praktyce niemożliwy do wykonania.

Wprowadzający produkty w opakowaniach nie mają możliwości zidentyfikowania źródła pochodzenia odpadów oraz właściwego oznaczenia odpadów. W konsekwencji, dla wprowadzającego produkty w opakowaniach będzie niemożliwe wyliczenie, jaka część sprzedaży detalicznej trafia ostatecznie do gospodarstw zamieszkałych, a jaka do niezamieszkałych.

Postulujemy pozostanie przy jednej kategorii opakowań produktów – opakowaniach jednostkowych i wyróżnieniu tej kategorii od opakowań pozostałych – czyli zbiorczych, transportowych, których obrót odbywa się w kanale B2B.

12. Marginalizacja organizacji odpowiedzialności producentów

Zgodnie z Projektem, OOP będą odpowiedzialne wyłącznie za odpady z handlu i przemysłu oraz z nieruchomości niezamieszkałych. Odpady z handlu i przemysłu są dzisiaj zbierane i przekazywane do recyklingu w sposób efektywny. Ten sektor nie wymaga zwiększania tej efektywności. Należy również podkreślić, że odpady komunalne z nieruchomości niezamieszkałych stanowią jedynie 3% wszystkich generowanych odpadów komunalnych.

Nie jest zatem zrozumiałe z jakich powodów rola OOP w nowym systemie ROP została zmarginalizowana i sprowadzona tylko do tego rodzaju odpadów, przy założeniu, że działanie OOP powinno być nakierowane na zwiększanie efektywności zbiórki selektywnej i przygotowania do recyklingu i samego recyklingu odpadów z gospodarstw domowych, co jest kwintesencją funkcjonowania OOP w innych krajach UE zgodnie z duchem Dyrektywy Odpadowej.

13. Brak jasności definicji opakowania wielomateriałowego

Zaproponowana w Projekcie definicja opakowania wielomateriałowego jest niejasna i będzie rodziła uzasadnione trudności interpretacyjne. W szczególności, nie jest jasne czy obejmuje ona tylko opakowania typu kartony do płynnej żywności, czy również folię metalizowaną.

14. Brak jasności co do obowiązków w zakresie zawartości materiału z recyklingu w butelkach do 3 litrów; niezrozumiałe rozbieżności pomiędzy regulacjami Projektu, a dyrektywą SUP

Regulacje zawarte w Projekcie nie pozwalają na rozstrzygnięcie czy wymaganie zawartości materiału z recyklingu w butelkach do napojów z tworzyw sztucznych dotyczy również obowiązku zawartości materiału z recyklingu w nakrętkach i wieczkach wykonanych z tworzyw sztucznych. Nie jest również jasne, jak będzie rozliczane wykonanie tego obowiązku, czy w przeliczeniu na opakowanie, czy przy uwzględnieniu średniej masy wszystkich opakowań. Projekt nie określa także, jakie dokumenty będą stanowiły potwierdzenie wykorzystania materiałów pochodzących z recyklingu w opakowaniach.

W zakresie przedmiotowym dotyczącym pojemników na napoje nie jest zrozumiałe, jakie kryterium rozróżnienia zostało zastosowane. Proponowane przepisy w zakresie pojemników na napoje różnicują je odwołując się z jednej strony do celu jakim jest przechowywanie napojów, natomiast w innych miejscach do jego składu.

Ponadto należy zwrócić uwagę na ograniczenia w zakresie dostępności materiału/recyklatu na rynku. Biorąc pod uwagę, że jak dotąd nie ma wypracowanych procedur kontrolnych oraz wytycznych dotyczących sposobu wykorzystania recyklatu (m.in. jego jakości) w opakowaniach produktów spożywczych, należy oczekiwać braku, w wystarczającej ilości, na rynku recyklatu o jakości pozwalającej na jego wykorzystanie w tym celu.

15. Nadmierne obciążenia administracyjne względem branży recyklerów

Projekt zawiera szereg uregulowań dotyczących konieczności raportowania przez recyklera ilości odpadów z określeniem źródła ich pochodzenia (komunalne/nieruchomości niezamieszkałe). Równocześnie projektowany system gospodarowania odpadami opakowaniowymi nie daje możliwości określenia źródła pochodzenia odpadów (komunalne/nieruchomości niezamieszkałe/pozostałe), jeśli taka informacja nie towarzyszy stale odpadowi.

Projektowane regulacje wymagają również poddania się audytowi przez recyklera przed każdym wnioskiem do IOŚ-PIB o wystawienie DPR, a także przewidują zakaz powtórnego zlecenia audytu temu samemu audytorowi przez 2 kolejne lata. Podkreślić przy tym należy, iż całość systemu opiera się na potwierdzeniu wykonania recyklingu. Brak audytu oznacza brak możliwości złożenia wniosków o potwierdzenie recyklingu.

Zbyt mała liczba firm audytujących w stosunku do liczby recyklerów w połączeniu ze zbyt dużą częstotliwością składania wniosków (wysoki koszt audytu) będzie skutkowałą brakiem poświadczenia recyklingu mimo jego faktycznej realizacji. W konsekwencji będzie oznaczało to niski poziom osiągniętych poziomów recyklingu i finalnie doprowadzi do zachwiania całości systemu oraz nieuzasadnionego podniesienia jego kosztów (konieczność wniesienia przez wprowadzających opłaty produktowej, konieczność uiszczenia przez budżet unijnego wkładu członkowskiego „*plastic tax*” – mimo, że faktycznie recykling został zrealizowany na znacznie wyższym poziomie niż będą na to wskazywać wystawione dokumenty DPR).

16. Wątpliwości związane z opłatą opakowaniową

Zgodnie z powyższymi argumentami, nie zgadzamy się, aby wpłaty wnoszone przez wprowadzających były arbitralnie ustalane w formie opłaty opakowaniowej przez regulatora i na podstawie niejasnego algorytmu.

Zgodnie z zapisami Dyrektywy Odpadowej, wkład finansowy wprowadzającego produkty w opakowaniach powinien umożliwić pokrycie kosztów netto na określonym poziomie zbierania, transportu, sortowania i przygotowania do sprzedaży do recyklera wszystkich zebranych i przekazanych do recyklingu odpadów opakowaniowych (koszty pomniejszone o przychody ze sprzedaży surowców recyklerowi), a także kosztów zapewniania odpowiednich informacji dla posiadaczy odpadów oraz kosztów gromadzenia danych i sprawozdawczości. Projekt ustawy nie pozwala na stwierdzenie czy reguły ustanowione Dyrektywą Odpadową w tym zakresie zostały dochowane, a proponowane w Projekcie przepisy nie pozwalają na określenie źródła ustalenia wysokości stawki opłaty opakowaniowej.

Stanowczo sprzeciwiamy się przekazaniu informacji o wysokości ww. stawek dopiero po wejściu w życie projektowanej ustawy.

17. Konieczność wydłużenia okresów przejściowych dla wejścia w życie innych obowiązków np. w zakresie toreb biodegradowalnych

Co do zasady, regulacje wprowadzane ustawą powinny umożliwić przedsiębiorcom wprowadzenie zmian technicznych i organizacyjnych koniecznych do dostosowania się do nowych obowiązków. W tym zakresie należy podkreślić, że Projekt nie daje takich możliwości w odniesieniu do toreb na zakupy podlegających

biodegradacji. Postuluje się, aby w przyszłych regulacjach w tym zakresie określić ten termin na 1 stycznia 2025 r., jako realny czas potrzebny na przygotowanie się polskiego przemysłu na proponowane zmiany. W przeciwnym razie produkty krajowych producentów zastąpią torby z innych krajów np. z Włoch, gdzie zwolnienia dla toreb biodegradowalnych zostały wprowadzone wcześniej. Należy wziąć pod uwagę także możliwość zwolnienia z opłaty recyklingowej toreb wykonanych z materiałów pochodzących z recyklingu.

18. Brak przekazania do konsultacji aktów wykonawczych do Projektu

Przedłożony Projekt nie został zaopatrzony w projekty aktów wykonawczych. Taka sytuacja nie tylko jest naruszeniem zasad określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, ale z uwagi na wielość i istotę elementów proponowanego systemu gospodarowania, których regulacja została przeniesiona do aktów wykonawczych, powoduje brak możliwości oceny całokształtu proponowanych rozwiązań prawnych.

Sytuacja, w której proponowany jest całkowicie nowy system gospodarowania odpadami opakowaniowymi, a konsultacjom poddawany jest wyłącznie jego wycinek, prowadzi w istocie do pozbawienia strony społecznej, w tym przedsiębiorców, którzy są głównym adresatem proponowanych rozwiązań, możliwości wypowiedzenia się co do proponowanych rozwiązań prawnych.

