



**WYMOGI
ZNOWELIZOWANEJ DYREKTYWY
W SPRAWIE ODPADÓW
I PROBLEMATYKA ICH WDROŻENIA
W RÓŻNYCH WARIANTACH ROP
W POLSCE**



Coca-Cola HBC
Polska

MASPEX



Mondelēz
International
SNACKING MADE RIGHT



P&G
ArdaghGroup



ELOPAK
Together we make packaging work



Pro
Karton



Związek Pracodawców EKO-PAK jest **pierwszą w Polsce organizacją pracodawców**, powołaną do działania w obszarze gospodarki odpadami i odpadami opakowaniowymi

Związek zrzesza **największe firmy** wprowadzające na rynek produkty w opakowaniach oraz producentów opakowań

Misją Związku jest budowa w Polsce **zrównoważonego i przejrzystego systemu** gospodarki odpadami opakowaniowymi



Kluczowe zapisy Dyrektywy w sprawie Odpadów



4. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, by wysokość wkładów finansowych płaconych przez producenta produktu w celu wypełnienia jego obowiązków wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta:

a) pokrywała następujące koszty związane z produktami, które producent wprowadza do obrotu w danym państwie członkowskim:

— koszty selektywnej zbiórki odpadów, a następnie ich transportu i przetwarzania, w tym przetwarzania niezbędnego do osiągnięcia unijnych celów w zakresie gospodarowania odpadami, oraz koszty niezbędne do realizacji innych celów i zadań, o których mowa w ust. 1 lit. b), po uwzględnieniu dochodów z ponownego użycia, ze sprzedaży surowców wtórnych pochodzących z jego produktów i z nieodebranych kaucji,

— koszty dostarczania posiadaczom odpadów odpowiednich informacji zgodnie z ust. 2,

— koszty gromadzenia danych i sprawozdawczości zgodnie z ust. 1 lit. c).

Niniejsza litera nie ma zastosowania do systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta ustanowionych zgodnie z dyrektywami 2000/53/WE, 2006/66/WE lub 2012/19/UE;



b) w przypadku zbiorowego wypełniania obowiązków wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta, była zróżnicowana, w miarę możliwości, dla poszczególnych produktów lub grup podobnych produktów, zwłaszcza przy uwzględnieniu ich trwałości, ich przydatności do naprawy, ponownego użycia i recyklingu oraz obecności substancji niebezpiecznych, a tym samym przyjęciu podejścia opartego na cyklu życia i zgodnego z wymogami określonymi w odpowiednich przepisach unijnych oraz opartego na zharmonizowanych kryteriach, jeżeli są one dostępne, w celu zapewnienia niezakłóconego funkcjonowania rynku wewnętrznego; oraz

c) nie przekraczała kosztów niezbędnych do świadczenia usług gospodarowania odpadami w sposób efektywny kosztowo. Koszty te są ustalane w sposób przejrzysty między zainteresowanymi podmiotami.



Znaczenie kluczowych zapisów

Zasada kosztu netto



Koszty producentów obligatoryjnie są pomniejszane o przychody ze sprzedaży surowców

Zasada eko-modulacji



Możliwa jest do zastosowania jedynie w przypadku zbiorowej realizacji obowiązku (poprzez Organizacje ROP)

Zasada efektywności kosztowej



Koszty producentów ograniczane są do poziomu efektywności kosztowej realizowanych działań

Zasada udziału w ustalaniu kosztów



Zainteresowane podmioty ustalają pomiędzy sobą koszty w przejrzysty sposób



Warianty Rozszerzonej Odpowiedzialności Producentów w świetle zapisów Dyrektywy



Model pełnej odpowiedzialności organizacyjnej



Zobowiązany podmiot	→	Wprowadzający produkty w opakowaniach / Organizacja ROP
Charakter opłaty	→	Obowiązkowa, przewidziana ustawą, związana z organizacją i prowadzeniem zadań wskazanych w Dyrektywie
Odbiorca opłaty	→	Organizacja ROP
Ustalanie opłaty	→	Organizacja ROP
Beneficjent opłaty	→	Organizacja ROP organizująca i prowadząca zadania w zakresie wskazanym w Dyrektywie



Szczególny cywilno-prawny charakter modelu

Charakter opłaty	→	Obowiązkowa, przewidziana ustawą, związana z organizacją i prowadzeniem zadań wskazanych w Dyrektywie	} Model cywilno-prawny (umowa przejęcia obowiązku)
Odbiorca opłaty	→	Organizacja ROP	
Beneficjent opłaty	→	Organizacja ROP	

*W celu zapewnienia właściwego gospodarowania odpadami, w przypadku gdy producenci produktów lub organizacje realizujące w ich imieniu obowiązki wynikające z rozszerzonej odpowiedzialności producenta są odpowiedzialni za gospodarowanie odpadami pochodzącymi z produktów wprowadzanych przez nich do obrotu, **powinni oni zapewnić ciągłość usług w zakresie gospodarowania odpadami przez cały rok, nawet jeżeli cele i zadania mające do nich zastosowanie zostały zrealizowane.** Również nie powinni oni ograniczać tych usług pod względem zasięgu geograficznego, produktowego i materiałowego do obszarów, w których zbieranie odpadów i gospodarowanie nimi jest najbardziej opłacalne.*

*Organizacja odzysku opakowań **przejmuje obowiązek wprowadzającego produkty w opakowaniach na podstawie zawartej z nim w formie pisemnej pod rygorem nieważności umowy,** w odniesieniu do całej masy opakowań jednego lub kilku rodzajów, jakie wprowadzający produkty w opakowaniach wprowadził do obrotu w danym roku kalendarzowym.*

Źródło: Dyrektywa w sprawie Odpadów, Ustawa o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi



Model pełnej odpowiedzialności organizacyjnej a postanowienia Dyrektywy

Zasada kosztu netto



Oparta o koszty i przychody wynikające z pełnej organizacji procesu zbiórki, przygotowania do recyklingu i recyklingu przez Organizację ROP

Zasada eko-modulacji



Oparta o wymogi Dyrektywy i wytyczne Komisji Europejskiej

Zasada efektywności kosztowej



Oparta o efektywność kosztową wynikającą z pełnej organizacji procesu zbiórki, przygotowania do recyklingu i recyklingu przez Organizację ROP

Zasada udziału w ustalaniu kosztów



Oparta o bezpośrednio organizację / kontraktację usług przez Organizację ROP



Konieczne do zdefiniowania

Zasięg geograficzny
Organizacji ROP



Oparcie o dotychczasowy zasięg operacyjny / Losowanie / Inna forma?

Rola gmin



Ograniczenie zadań własnych gminy do zagospodarowania odpadów nie surowcowych / nieopakowaniowych

Kontrola wydatkowania



Biegły rewident / Audytor EMAS / Inna forma?

Konsekwencje nieprawidłowości



Kara administracyjna / Utrata licencji przez Organizację ROP?



Pozostałe modele



Model częściowej odpowiedzialności organizacyjnej

Zasada kosztu netto



Oparta o koszty i przychody wynikające z częściowej organizacji działań przez Organizację ROP + Konieczność rozszerzenia obowiązków sprawozdawczych gmin określonych w u.c.p.g. adekwatnych do części działań realizowanych przez gminy

Zasada eko-modulacji



Oparta o wymogi Dyrektywy i wytyczne Komisji Europejskiej + Konieczność wspólnego określenia zasad przez Organizacje ROP i gminy

Zasada efektywności kosztowej



Oparta o efektywność kosztową wynikającą z częściowej organizacji działań przez Organizację ROP + Konieczność instytucjonalnego włączenia Organizacji ROP w proces zamówień publicznych gmin i kontroli wykonania działań przez wybrane podmioty je realizujące

Zasada udziału w ustalaniu kosztów



Oparta o bezpośrednio organizację / kontraktację części usług przez Organizację ROP + Konieczność instytucjonalnego włączenia Organizacji ROP w proces zamówień publicznych gmin, wybierający podmioty realizujące część zadań



Model prostej odpowiedzialności finansowej

Zasada kosztu netto



Konieczność rozszerzenia obowiązków sprawozdawczych gmin określonych w u.c.p.g.

Zasada eko-modulacji



Konieczność precyzyjnego ustalenia zasad w ustawie.
Ew. konieczność wspólnego określenia zasad przez Organizacje ROP i gminy

~~Zasada efektywności kosztowej~~



Producenci / organizacje ROP nie są stroną postępowania zamówień publicznych; nie mają też kontroli nad wydatkowaniem środków

~~Zasada udziału w ustalaniu kosztów~~



Producenci / organizacje ROP nie są stroną postępowania zamówień publicznych



Model daniny publicznej

Zasada kosztu netto



Permanentna (np. coroczna) nowelizacja ustawy w celu określenia stawek pomniejszonych o przychody ze sprzedaży surowców

Przy wprowadzeniu stawki maksymalnej, coroczne określanie stawki finalnej pomniejszonej o przychody ze sprzedaży surowców w formie rozporządzenia wykonawczego

Konieczność rozliczenia ze wprowadzającymi różnicą pomiędzy odprowadzoną daniną a przychodami ze sprzedaży surowców (nadpłata daniny w rozumieniu przepisów Ordynacji podatkowej)

~~Zasada eko-modulacji~~



Zniesienie kolektywnej formy realizacji obowiązku (likwidacja Organizacji ROP) uniemożliwia stosowania zasady

~~Zasada efektywności kosztowej~~



Danina publiczna ma za zadanie pokrycie kosztów działań, niezależnie od ich poziomu i efektywności

~~Zasada udziału w ustalaniu kosztów~~



Producenci nie są częścią procesu ustawodawczego



Wnioski



Analizowane modele a postanowienia Dyrektywy

Model daniny publicznej



Nie zapewnia pełnego wypełnienia postanowień Dyrektywy

Model prostej odpowiedzialności finansowej



Nie zapewnia pełnego wypełnienia postanowień Dyrektywy

Model częściowej odpowiedzialności organizacyjnej



Zapewnia pełne wypełnienie postanowień Dyrektywy pod warunkiem: precyzyjnego podziału zadań pomiędzy gminy a Organizacje ROP, rozszerzenia sprawozdawczości gmin adekwatnej do realizowanych działań oraz podziału odpowiedzialności

Model pełnej odpowiedzialności organizacyjnej



Zapewnia bezwarunkowo pełne wypełnienie postanowień Dyrektywy



Dziękuję za uwagę!



Model częściowej odpowiedzialności organizacyjnej



Zobowiązany podmiot	→	Wprowadzający produkty w opakowaniach / Organizacja ROP
Charakter opłaty	→	Obowiązkowa, przewidziana ustawą, związana z organizacją i prowadzeniem części zadań wskazanych w Dyrektywie
Odbiorca opłaty	→	Organizacja ROP
Ustalanie opłaty	→	Organizacja ROP
Beneficjent opłaty	→	Organizacja ROP organizująca i prowadząca część zadań w zakresie wskazanym w Dyrektywie + Jednostka samorządu gminnego w celu pokrycia kosztów realizowanej części działań



Hybrydowy charakter modelu

Charakter opłaty



Obowiązkowa, przewidziana ustawą, związana z organizacją i prowadzeniem części zadań wskazanych w Dyrektywie

Odbiorca opłaty



Organizacja ROP

Beneficjent opłaty



Organizacja ROP + Jednostka samorządu gminnego

Model cywilno-
prawny (umowa
przejęcia
obowiązku) +
zobowiązanie
publiczno-prawne

*Organizacja odzysku opakowań **przejmuje obowiązek wprowadzającego produkty w opakowaniach na podstawie zawartej z nim w formie pisemnej pod rygorem nieważności umowy**, w odniesieniu do całej masy opakowań jednego lub kilku rodzajów, jakie wprowadzający produkty w opakowaniach wprowadził do obrotu w danym roku kalendarzowym.*

*Stosunki publicznoprawne charakteryzują się tym, że jedną ze stron stosunku jest organ władzy publicznej tj. państwowej lub samorządowej, drugą zaś inny organ albo obywatel, osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka administracyjna. Jedna ze stron - organ władzy znajduje się przy tym w pozycji nadrzędnej wobec drugiej strony, która jest prawnie podporządkowana. **Zawiązanie owego stosunku prawnego może nie być dobrowolne dla jednej ze stron, a nawet dla obu.** Wynika to bowiem z jednostronnej decyzji organu władzy lub z **mocy samego prawa**. **Uprawnienia i obowiązki nie są dobrowolnie ustalone przez strony, lecz określone przez normy bezwzględnie wiążące.** Ważny jest również fakt, iż **niewykonanie obowiązków zagrożone jest sankcjami egzekucyjnymi**, a niekiedy też karnymi.*



Model częściowej odpowiedzialności organizacyjnej a postanowienia Dyrektywy

Zasada kosztu netto



Oparta o koszty i przychody wynikające z częściowej organizacji działań przez Organizację ROP + Konieczność rozszerzenia obowiązków sprawozdawczych gmin określonych w u.c.p.g. adekwatnych do części działań realizowanych przez gminy

Zasada eko-modulacji



Oparta o wymogi Dyrektywy i wytyczne Komisji Europejskiej + Konieczność wspólnego określenia zasad przez Organizacje ROP i gminy

Zasada efektywności kosztowej



Oparta o efektywność kosztową wynikającą z częściowej organizacji działań przez Organizację ROP + Konieczność instytucjonalnego włączenia Organizacji ROP w proces zamówień publicznych gmin i kontroli wykonania działań przez wybrane podmioty je realizujące

Zasada udziału w ustalaniu kosztów



Oparta o bezpośrednio organizację / kontraktację części usług przez Organizację ROP + Konieczność instytucjonalnego włączenia Organizacji ROP w proces zamówień publicznych gmin, wybierający podmioty realizujące część zadań



Konieczne do zdefiniowania

Zasięg geograficzny
Organizacji ROP



Oparcie o dotychczasowy zasięg operacyjny / Losowanie / Inna forma?

Rola gmin



Ograniczenie zadań własnych gminy do części obecnych działań

Kontrola wydatkowania



Biegły rewident / Audytor EMAS / Inna forma? + Regionalne Izby
Obrachunkowe / Najwyższa Izba Kontroli?

Konsekwencje nieprawidłowości



Kara administracyjna / Utrata licencji przez Organizację ROP? +
Zwrot (części) środków / Pomniejszenie w kolejnym roku /
Wycofanie się Organizacji ROP z finansowania?

Odpowiedzialność za brak
realizacji poziomów



Odpowiedzialność solidarna gmin i Organizacji ROP?



Model prostej odpowiedzialności finansowej



Cechy modelu

Zobowiązany podmiot	→	Wprowadzający produkty w opakowaniach / Organizacja ROP
Charakter opłaty	→	Obowiązkowa, przewidziana ustawą, związana z realizacją wymogu pokrycia kosztów i innych obowiązków
Odbiorca opłaty	→	Organizacja ROP
Ustalanie opłaty	→	Organizacja ROP
Redystrybutor opłaty	→	Organizacja ROP
Beneficjent opłaty	→	Jednostka samorządu gminnego w celu pokrycia kosztów realizowanych działań



Publiczno-prawny charakter modelu

Charakter opłaty	→	Obowiązkowa, przewidziana ustawą, związana z realizacją wymogu pokrycia kosztów i innych obowiązków	} Zobowiązanie publiczno-prawne
Odbiorca opłaty	→	Organizacja ROP	
Beneficjent opłaty	→	Jednostka samorządu gminnego w celu pokrycia kosztów realizowanych działań	

*Stosunki publicznoprawne charakteryzują się tym, że jedną ze stron stosunku jest organ władzy publicznej tj. państwowej lub samorządowej, drugą zaś inny organ albo obywatel, osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka administracyjna. Jedna ze stron - organ władzy znajduje się przy tym w pozycji nadrzędnej wobec drugiej strony, która jest prawnie podporządkowana. **Zawiązanie owego stosunku prawnego może nie być dobrowolne dla jednej ze stron, a nawet dla obu.** Wynika to bowiem z jednostronnej decyzji organu władzy lub z **mocy samego prawa.** **Uprawnienia i obowiązki nie są dobrowolnie ustalane przez strony, lecz określone przez normy bezwzględnie wiążące.** Ważny jest również fakt, iż **niewykonanie obowiązków zagrożone jest sankcjami egzekucyjnymi, a niekiedy też karnymi.***



Model prostej odpowiedzialności finansowej a postanowienia Dyrektywy

Zasada kosztu netto



Konieczność rozszerzenia obowiązków sprawozdawczych gmin określonych w u.c.p.g.

Zasada eko-modulacji



Konieczność precyzyjnego ustalenia zasad w ustawie.
Ew. konieczność wspólnego określenia zasad przez Organizacje ROP i gminy

~~Zasada efektywności kosztowej~~



Producenci / organizacje ROP nie są stroną postępowania zamówień publicznych; nie mają też kontroli nad wydatkowaniem środków

~~Zasada udziału w ustalaniu kosztów~~



Producenci / organizacje ROP nie są stroną postępowania zamówień publicznych



Konieczne do zdefiniowania

Przyporządkowanie Organizacji ROP do gmin	→	Przydział geograficzny / Losowanie / Inna forma?
Sprawozdawczość gminna	→	Rozszerzenie obowiązków sprawozdawczych określonych w u.c.p.g. (koszty selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych, ich transportu, sortowania / przygotowania do recyklingu, procesu recyklingu, uzyskane przychody ze sprzedaży surowców, wydatki na działania edukacyjne mieszkańców)
Kontrola wydatkowania	→	Regionalne Izby Obrachunkowe / Najwyższa Izba Kontroli / Organizacja ROP?
Konsekwencje nieprawidłowości	→	Zwrot (części) środków / Pomniejszenie w kolejnym roku / Wycofanie się Organizacji ROP z finansowania?
Odpowiedzialność za brak realizacji poziomów	→	Wyłączna odpowiedzialność gmin?



Model daniny publicznej



Cechy modelu

Zobowiązany podmiot	➔	Wprowadzający produkty w opakowaniach
Charakter opłaty	➔	Obowiązkowa, przewidziana ustawą, związana z wprowadzeniem produktu w opakowaniu na rynek
Odbiorca opłaty	➔	Organ administracji publicznej lub inna jednostka sektora finansów publicznych
Ustalanie opłaty	➔	Ustawodawca / Ustawodawca + Organ administracji publicznej
Redystrybutor opłaty	➔	Organ administracji publicznej lub inna jednostka sektora finansów publicznych
Beneficjent opłaty	➔	Jednostka samorządu gminnego w celu pokrycia kosztów realizowanych działań



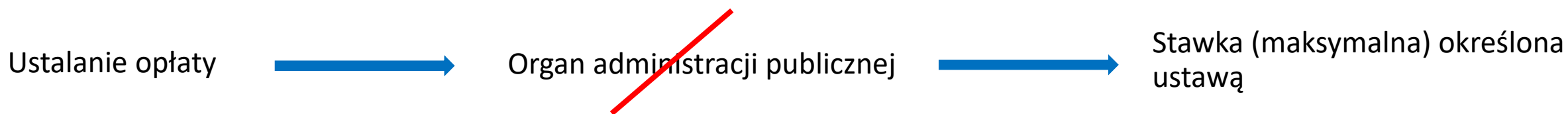
Charakter opłaty	→	Obowiązkowa, przewidziana ustawą, związana z wprowadzeniem produktu w opakowaniu na rynek	} Danina publiczna
Odbiorca opłaty	→	Organ administracji publicznej lub inna jednostka sektora finansów publicznych	
Beneficjent opłaty	→	Jednostka samorządu gminnego w celu pokrycia kosztów realizowanych działań	

„Daniny publiczne - w kategoriach konstytucyjnych - są zaliczane do ciężarów i świadczeń publicznych (por. art. 84 i art. 217 Konstytucji RP). W kategoriach ustawowych (ustawa o finansach publicznych – u.f.p.) daniny publiczne są rodzajem dochodów publicznych, stanowiących – zgodnie z art. 5 ust. 1 u.f.p. – jeden ze składników środków publicznych, gromadzonych w celu pokrycia wydatków publicznych oraz rozchodów publicznych.”

*U.f.p. do danin publicznych zalicza pięć rodzajów świadczeń: podatki, składki, **opłaty**, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek skarbu państwa oraz inne świadczenia pieniężne spełniające dwie cechy: po pierwsze – **ponoszone na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych**, po drugie – **których obowiązek ponoszenia wynika z ustawy**. Daniną publiczną jest więc, zgodnie z definicją ustawową, takie świadczenie pieniężne (i tylko pieniężne, co wynika wprost z treści art. 5 ust. 2 pkt 1 u.f.p.), które ponoszone jest na rzecz ściśle określonego – ustawowo zdefiniowanego – podmiotu mające charakter obowiązkowy i ustawowy, a więc wynikające z aktu prawnego uchwalanego przez parlament.”*



Konsekwencje daniny publicznej



„Wyliczenie (...) zawarte [w art. 217 Konstytucji] należy rozumieć jako **nakaz uregulowania ustawą wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego**, do których zaliczają się m.in.: określenie podmiotu oraz przedmiotu opodatkowania, **stawek podatkowych**, zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku”

Źródło: Werdykt Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r. (sygn. akt K 17/12)



Model daniny publicznej a postanowienia Dyrektywy

Zasada kosztu netto



Permanentna (np. coroczna) nowelizacja ustawy w celu określenia stawek pomniejszonych o przychody ze sprzedaży surowców

Przy wprowadzeniu stawki maksymalnej, coroczne określanie stawki finalnej pomniejszonej o przychody ze sprzedaży surowców w formie rozporządzenia wykonawczego

Konieczność rozliczenia ze wprowadzającymi różnicą pomiędzy odprowadzoną daniną a przychodami ze sprzedaży surowców (nadpłata daniny w rozumieniu przepisów Ordynacji podatkowej)

Zasada eko-modulacji



Zniesienie kolektywnej formy realizacji obowiązku (likwidacja Organizacji ROP) uniemożliwia stosowania zasady

Zasada efektywności kosztowej



Danina publiczna ma za zadanie pokrycie kosztów działań, niezależnie od ich poziomu i efektywności

Zasada udziału w ustalaniu kosztów



Producenci nie są częścią procesu ustawodawczego



Konieczne do zdefiniowania

Forma redystrybucji daniny	→	Dotacja celowa / subwencja ogólna / inna forma?
Sprawozdawczość gminna	→	Rozszerzenie obowiązków sprawozdawczych określonych w u.c.p.g. (koszty selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych, ich transportu, sortowania / przygotowania do recyklingu, procesu recyklingu, uzyskane przychody ze sprzedaży surowców, wydatki na działania edukacyjne mieszkańców)
Kontrola wydatkowania	→	Regionalne Izby Obrachunkowe / Najwyższa Izba Kontroli / Jednostka redystrybuująca daninę / Jednostka pobierająca daninę?
Konsekwencje nieprawidłowości	→	Zwrot (części) środków / Pomniejszenie w kolejnym roku / Brak absolutorium / Odwołanie wójta-burmistrza-prezydenta?
Odpowiedzialność za brak realizacji poziomów	→	Odpowiedzialność jednostki pobierającej / jednostki redystrybuującej / gminy?