

Warszawa, 20 listopada 2020 r.

Pan
Jacek Ozdoba
Sekretarz Stanu

Pani
Anna Kozińska-Żywar
Dyrektor Departamentu Prawnego

Do wiadomości:

Pani
Marzena Berezowska
Dyrektor
Departamentu Gospodarki Odpadami

Ministerstwo Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

STANOWISKO
WOBEC PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY O ODPADACH I NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW (UC 43)

Szanowny Panie Ministrze, Szanowna Pani Dyrektor,

Pragniemy podziękować za możliwość udziału w konsultacjach publicznych dotyczących projektu ustawy, której celem ma być m.in. wdrożenie do polskiego prawa postanowień znowelizowanego pakietu dyrektyw odpadowych, ze szczególnym uwzględnieniem zasad rozszerzonej odpowiedzialności producentów.

Zdajemy sobie sprawę z opóźnienia, jakie ma miejsce we wdrożeniu tych zapisów do polskiego porządku prawnego, sygnalizowanego zresztą przez organa Unii Europejskiej. W pełni rozumiemy powód tego opóźnienia związanego z panującą na świecie pandemią koronawirusa. Pragniemy jednak zauważyć, że zaproponowane w projekcie ustawy przepisy są w wielu miejscach niedoskonałe. Najważniejsze jednak, że nie wdrażają w ogóle realnych mechanizmów rozszerzonej odpowiedzialności producenta, ani postulowanego przez wiele branż i organizacji systemu depozytowego na niektóre opakowania jednorazowego użytku. Czas jednak biegnie nieubłaganie i dalsza zwłoka w tym obszarze przyniesie niepowetowane szkody dla naszego kraju, systemu gospodarki odpadami i dla samych wprowadzających.

W zakresie proponowanych zmian w przedstawionym przez Ministerstwo projekcie ustawy, przede wszystkim pragniemy zwrócić uwagę na poniższe elementy:

- a) niewłaściwe przytoczenie zapisów art. 8a znowelizowanej dyrektywy w sprawie odpadów w zmienianym art. 22 ustawy o odpadach, poprzez **nieuwzględnienie zasady kosztu netto** wyraźnie wskazanego w dyrektywie, jak również **niezgodne z dyrektywą rozszerzenie katalogu kosztów**, które ma ponosić wprowadzający (użycie sformułowanie „co najmniej” zamiast prawidłowego „następujące”);

- b) **niekonsekwencje w dostosowaniu przepisów** zmienianej ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi do obowiązku wprowadzających dotyczącego wyłącznie osiągnięcia poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych poprzez pozostawienie wymogu realizacji odzysku w niektórych artykułach, a – co najważniejsze – braku dostosowania (zawężenia) dopuszczalnych procesów odzysku (R) do nowych obowiązków wyłącznie w zakresie recyklingu;
- c) ujęciu w projekcie zapisów dotyczących ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach procedowanych już w parlamencie (druk sejmowy 723), przy czym **w określeniu poziomów recyklingu dla odpadów komunalnych zaproponowany został błędny, odwrócony mechanizm wyliczania tych poziomów;**
- d) **błędno odwołania w załączniku do ustawy w zakresie poziomu recyklingu dla odpadów po opakowaniach wielomateriałowych.**

Powyższe elementy powinny zostać naprawione w toku dalszych prac legislacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem **przywrócenia poprawnych zapisów wynikających z dyrektywy w sprawie odpadów.**

Kluczowym jednak aspektem, na który pragniemy zwrócić uwagę, jest całkowity brak mechanizmów, pozwalających wdrożyć zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta, w tym systemu depozytowego. W przestrzeni publicznej padają co prawda zapowiedzi powstania w przyszłości takich przepisów, jednak funkcjonowanie wprowadzających produkty w opakowaniach w obszarze gospodarki odpadami opakowaniowymi i realizacja ich – znacznie szerszych - obowiązków w zakresie recyklingu nie może być dłużej uzależniana od takowych, nie sprecyzowanych zapowiedzi.

Dlatego też w ramach niniejszego stanowiska pozwalamy sobie zaproponować **gotowe rozwiązania legislacyjne**, tworzące realne mechanizmy stosowania zasady ROP, w tym systemu depozytowego. Proponowane przez nas kompleksowe zapisy legislacyjne są prawnymi zapisami odzwierciedlającymi koncepcję zawartą w naszym stanowisku z 17 lutego br. oraz szczegółowego modelu zaprezentowanego w maju br.

Istotą przedstawionej przez nas propozycji legislacyjnej jest przekonanie, że aby szeroko rozumiany system ROP był efektywny, szczelny i przyjazny, musi on zostać właściwie skonstruowany i zarządzany przez tych, **na których to przeniesiona jest ostatecznie odpowiedzialność za osiągnięcie poziomów recyklingu, i którzy są najbardziej zainteresowani obiektywną efektywnością całego systemu ROP, a nie tylko ewentualnym dobrym funkcjonowaniem jego wybranych elementów.**

W tworzeniu i zarządzaniu systemem ROP **kluczową rolę muszą odgrywać wprowadzający produkty w opakowaniach**, bo to właśnie na nich państwa członkowskie UE cedują obowiązki osiągnięcia poziomów zbiórki i recyklingu odpadów opakowaniowych. Mechanizm ROP został szczegółowo opisany w dyrektywie z dwóch powodów: po pierwsze, aby zharmonizować systemy w całej Unii Europejskiej, po drugie, by wprowadzający aktywnie uczestniczyli w systemie i realizowali swoje obowiązki własnymi siłami. Ta filozofia wyrażona także została w innych przepisach, obligujących wprowadzających do wykorzystywania określonego odsetka surowców wtórnych w nowych opakowaniach i już dziś wiadomo, że w przyszłości zobowiązani będą do wykorzystywania coraz większej ilości odzyskanych materiałów w szerszym katalogu opakowań. Wprowadzający projektują również opakowania tak, aby coraz lepiej nadawały się one do recyklingu czy ponownego użycia, jednak by robić to efektywnie muszą mieć wpływ na cykl życia opakowania na każdym etapie, także odpadowym. Właśnie z tych powodów to wprowadzający powinni nim zarządzać (pod nadzorem rządowego organu administracji publicznej pełniącego rolę regulatora) oraz mieć bezpośredni wpływ na wysokość i strukturę wnoszonych opłat do organizacji odzysku opakowań.

Dlatego najbardziej efektywnym rozwiązaniem powinno być nie tylko finansowanie, ale przede wszystkim **organizacja selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych oraz dalszego ich zagospodarowania przez działających w imieniu wprowadzających organizacje odzysku opakowań.**

Uważamy, że samorządy gminne powinny być wyłącznie odpowiedzialne za odbiór od mieszkańców i zagospodarowanie odpadów resztkowych (pozostających po segregacji u źródła) oraz innych odpadów komunalnych jak odpady biodegradowalne, rozbiórkowe i gabarytowe. Za odbiór i zagospodarowanie tych właśnie odpadów powinni płacić mieszkańcy, tak jak ma to miejsce w przeważającej większości krajów Unii Europejskiej. Dodatkowo, mieszkańcy powinni pokrywać koszty selektywnej zbiórki i zagospodarowania frakcyjnych odpadów nieopakowaniowych (np. makulatury gazetowej). Proces zbiórki i recyklingu takich odpadów nieopakowaniowych realizowałyby organizacje odzysku opakowań, ale samorządy gminne rozliczałyby koszty takiej operacji z tymi organizacjami.

Reasumując: za selektywną zbiórkę i zagospodarowanie odpadów opakowaniowych w strumieniu komunalnym muszą **wziąć odpowiedzialność wprowadzający poprzez reprezentujące ich organizacje odzysku opakowań**, które powinny działać w formule **non-for-profit** (bez nastawienia na zysk), odrębnie rozliczając koszty i przychody dla każdego rodzaju materiału opakowaniowego stosując zasady eko-modulacji oparte nie tylko o zapisy dyrektywy i stosowne wytyczne Unii Europejskiej, ale także o pełny cykl życia produktu. Selektywna zbiórka musi zaś się odbywać w oparciu o **ustawowo określone sposoby** tak, aby takie same zasady obowiązywały na terenie całego kraju. Jednocześnie konieczne jest ustawowe określenie kryteriów selektywnej zbiórki; nie może być tak że jedynym jej wymogiem jest ustawienie odpowiedniego pojemnika bez związku z tym, czy gromadzone w tym pojemniku odpady są w miarę jednorodne, czy też zupełnie przemieszane z innymi frakcjami.

Organizacje odzysku opakowań powinny w szczególności przejąć pełną i realną odpowiedzialność za:

- a) zapewnienia **odpowiedniej infrastruktury do selektywnej zbiórki**, np. pojemników i worków, uzależnioną np. od stopnia urbanizacji danego terenu, częstotliwości odbioru, itd.,
- b) **zapewnienie egzekwowania zasad selektywnej zbiórki**, gdzie ewentualną karą powinien być brak odbioru danego pojemnika przy zanieczyszczeniu jego zawartości, lub przy kolejnym incydencie nieprawidłowej segregacji, obciążenie przez samorząd gminny właściciela nieruchomości stawką z tytułu odbioru zmieszanych odpadów komunalnych,
- c) **odbior** prawidłowo posegregowanych odpadów poprzez kontraktację tego odbioru przez wyspecjalizowane podmioty niezależnie od tego, czy są podmiotami prywatnymi czy należącymi do samorządów,
- d) skierowanie odebranych odpadów do sortowni, posiadających odpowiednie zezwolenia i technologie właściwe dla danego rodzaju odpadu,
- e) **wyegzekwowanie koniecznego doczyszczenia odpadów** dostarczanych do recyklerów,
- f) **zapewnienia dobrej jakości surowca wtórnego przywróconego na rynek** w celu wykorzystania go przez wytwórców różnych produktów, w tym opakowań.

Za prawidłową realizację w/w zadań, w tym także za osiągnięcie celów recyklingu, pełną odpowiedzialność powinny ponosić organizacje ROP opakowań. W myśl zasad obowiązujących w krajach Unii Europejskiej, organizacje ROP przejmują bowiem całkowicie od wprowadzających nakładane na nich obowiązki.

Oczywiście, działalność organizacji odzysku opakowań **musi podlegać stałej kontroli urzędu administracji rządowej pełniącego rolę regulatora**. Dzięki temu, zapewnione zostaną:

- a) wysokie standardy działania organizacji odzysku opakowań potwierdzone uzyskaniem licencji od regulatora, wymagającej okresowego odnowienia,
- b) regularne audyty organizacji odzysku opakowań oraz wszystkich uczestników systemu przez niezależnych zewnętrznych audytorów (weryfikatorów środowiskowych EMAS),
- c) wyeliminowanie zbędnych ogniów na drodze przepływu strumieni materiałowego, finansowego oraz sprawozdawczości.

W sytuacji istnienia więcej niż jednej organizacji odzysku opakowań, które uzyskają licencję zezwalającą na działalność, dla uspołnienia ich działalności, konieczne jest też powołanie **jednostki koordynującej**, złożonej z przedstawicieli wszystkich organizacji odzysku opakowań, która dbałaby o równomierne pokrycie kraju

pomiędzy organizacje ROP opakowań tak, aby z jednej strony nie występowały obszary nie objęte działaniem organizacji ROP opakowań, a z drugiej – aby uniknąć koncentracji działalności tych organizacji na terenach charakteryzujących się już wysokim poziomem i jakością selektywnej zbiórki. Jednostka koordynująca gromadziłaby także zintegrowane dane do systemu sprawozdawczego.

Określony w ustawie procent środków (np. 10%) z wpłat wprowadzających, organizacje odzysku opakowań przekazywałyby **na działania edukacyjne oraz na cele związane z rozwojem infrastruktury**. Działania edukacyjne prowadzone byłyby z poszanowaniem standardów określanych przez jednostkę koordynującą. Działania te **mógłby też prowadzić Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej**, co mogłoby być uzupełnieniem dotychczasowych działań proekologicznych Funduszu realizowanych z powodzeniem w innych obszarach ochrony środowiska. Fundusz, rozdysponowując wszak liczne środki pomocowe z Unii Europejskiej, powinien także uczestniczyć w finansowaniu projektów infrastrukturalnych, dedykowanych gospodarce odpadami opakowaniowymi, ze szczególnym uwzględnieniem instalacji do recyklingu.

Zaproponowany powyżej model ROP wyeliminuje ustawiczną dyskusję o kosztach i przychodach, jak również o tym kto jest stratny, a kto nie. Recyker otrzyma przygotowany do recyklingu odpad po cenie rynkowej, a rozliczenie przychodów i kosztów (zasada kosztu netto) odrębnie dla każdej frakcji nastąpi po sprzedaży tych odpadów recykerowi. **Jeśli jednak do procesu recyklingu, ze względu na charakter odpadu, trzeba będzie dopłacić, to organizacja odzysku opakowań będzie do takiej dopłaty zobowiązana** tak, aby recyker nie musiał subwencjonować recyklingu, za który nominalnie odpowiedzialny powinien być wprowadzający produkt w opakowaniu wykonanym z materiału wymagającego dopłaty.

Istotnymi warunkami poprawnego działania mechanizmu finansowania jest transparentność systemu zapewniająca wprowadzających, że:

- a) poniosą tylko takie koszty, jakie będą konieczne do organizacji i utrzymania systemu, w tym uzasadnionych dopłat do recyklingu,
- b) struktura stawek będzie odzwierciedlała prawidłowo kryteria eko-projektowania,
- c) selektywna zbiórka będzie tak zarządzana aby zmaksymalizować ilość i jakość wysegregowanych odpadów opakowaniowych i zminimalizować ilość odpadów resztkowych.

Naturalnym uzupełnieniem przejęcia pełnej i realnej odpowiedzialności za realizację zbiórki pojemnikowej, a następnie przygotowanie gromadzonych w ramach tej zbiórki odpadów frakcyjnych do recyklingu i zabezpieczenie takiego recyklingu, byłby powszechny, obowiązkowy i ogólnokrajowym **system depozytowy na wybrane rodzaje opakowań jednorazowego użytku**, przy pozostawieniu, ale i ułatwieniu, **funkcjonowania odrębnego systemu kaucyjnego na opakowania wielokrotnego użytku** (w szczególności butelki zwrotne). Ułatwienia takie, jak choćby likwidacja konieczności okazywania dowodu zakupu (paragonu), są konieczne dla upowszechnienia takiego modelu gospodarki opakowaniami także w innych branżach.

Aby system depozytowy adresowany do opakowań **jednorazowego użytku** był przyjazny dla konsumentów, musi być jednolity i powszechny na terenie całego kraju oraz **zarządzany przez odrębną, dedykowaną wyłącznie temu systemowi organizację odzysku opakowań utworzoną przez wprowadzających jako operatora** (nie nastawionego na zysk, analogicznie do pozostałych organizacji odzysku opakowań, działającej w formule non-for-profit). Przepisy ustawowe powinny zapewnić, że wszystkie punkty detaliczne gwarantują odbiór odpadu opakowaniowego. Jak już bowiem wielokrotnie podkreślaliśmy, istnienie wielu systemów depozytowych prowadziło do chaosu.

Ustawa powinna określać minimalną kwotę dodawanej do ceny produktu opłaty depozytywnej, ale to operator systemu określałby poziom docelowy. Sam zaś operator zostałby wybrany przez jednostkę podległą Ministrowi Klimatu i Środowiska w formie otwartego konkursu ofert.

Taki model wyeliminuje dyskusję o opłatach, które miałyby być nakładane na wprowadzających z tytułu organizacji i utrzymania systemu depozytowego. Obciążenia te wynikałyby bowiem z samego modelu systemu (np. rodzajów opakowań objętych depozytem, stawek za wykorzystanie powierzchni handlowej, proporcji zbiórki manualnej i zautomatyzowanej, przewidywanej wysokości kwoty niezwróconego konsumentom depozytu itp.). To rolą operatora, który zostanie wybrany twórcą i administratorem systemu, byłoby:

- a) określenie wszystkich składników kosztowych systemu depozytowego,
- b) przeprowadzenia negocjacji z punktami handlowymi przy określonym ustawowo obowiązku udziału dużych punktów handlowych,
- c) zagwarantowanie, aby wpłaty wprowadzających były na takim poziomie, aby system depozytowy był szczelny i efektywny,
- d) przekazywanie administracji rządowej na temat zebranych i poddanych recyklingowi odpadów opakowaniowych tak, aby Polska realizując swoje zobowiązania międzynarodowe mogła wykazać osiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu niektórych rodzajów opakowań jednorazowego użytku.

Nasza propozycja legislacyjna nie przesądza, jakie rodzaje opakowań powinny być objęte systemem depozytowym. Pozostawia tę kwestię do uregulowania w formie rozporządzenia wykonawczego do ustawy. Podejście to gwarantuje elastyczność zapewniając ramy prawne pozwalające na rozszerzenie systemu depozytowego o inne, wcześniej nie uwzględnione rodzaje opakowań w przyszłości, jak również umożliwi zaprojektowanie infrastruktury w sposób umożliwiającą jej modyfikację.

Wdrożenie zreformowanego modelu zbiórki pojemnikowej odzwierciedlającego zasady rozszerzonej odpowiedzialności producentów, jak również uruchomienia systemu depozytowego, **musi się odbyć w tym samym czasie, tj. z dniem 1 stycznia 2023 r.**, by ich wdrożenie przyniosło oczekiwane skutki. W przeciwnym razie osiągnięcie znacznie wyższych poziomów recyklingu dla odpadów opakowaniowych ustanowione przez zmienioną dyrektywę w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, jak również te określone przez dyrektywę ograniczającą oddziaływanie na środowisko niektórych wyrobów jednorazowych z tworzyw sztucznych (tzw. dyrektywa Single-Use Plastic), będzie poważnie zagrożone.

Jednocześnie, w naszej propozycji legislacyjnej zawieramy wielokrotnie zgłaszane postulaty różnych branż, np. w zakresie **opakowań po środkach niebezpiecznych innych niż środki ochrony roślin**. Proponujemy całkowitą likwidację tej sztucznej kategorii, funkcjonującą wyłącznie w Polsce i nie mającą nawet uregulowania w ustawie o odpadach. Likwidacja tej kategorii i związanych z nią anachronicznych obowiązków znajdzie także swoje odzwierciedlenie w zmianie zakresu działania dobrowolnych porozumień, koncentrujących się – w przypadku odpadów po środkach niebezpiecznych – na środkach ochrony roślin.

PODSUMOWANIE

Wdrożenie zaproponowanych przez nasze organizacje rozwiązań prawnych w zakresie mechanizmów rozszerzonej odpowiedzialności producenta i systemu depozytowego wyeliminuje wszelkie wątpliwości związane z ustalaniem, charakterem i dystrybucją opłat czy rozliczeniami kosztów. Pragniemy podkreślić, że próba pogodzenia innych rozwiązań, np. systemu fiskalno-redystrybucyjnego z zapisami dyrektywy w sprawie odpadów, czy też poszukiwanie autorskiej drogi do systemu depozytowego, mogą okazać się niemożliwe do zrealizowania w praktyce, bardzo kosztowne dla wszystkich uczestników systemu (tj. społeczeństwa) oraz podlegać kontestacji ze strony Komisji Europejskiej.

Raz jeszcze deklarujemy pełną gotowość do współpracy z Ministerstwem Klimatu i Środowiska nad zmianą obecnego systemu gospodarki odpadami opakowaniowymi. Apelujemy jednak do Ministerstwa o zarzucenie jakichkolwiek rozważań nad rozwiązaniami fiskalno-redystrybucyjnymi oraz uwzględnienie w przygotowanych aktach prawnych naszych gotowych i przemyślanych propozycji legislacyjnych.

Konsekwentnie bowiem pragniemy podkreślić, że zależy nam na pilnym przeprowadzeniu reformy i jesteśmy gotowi do wspólnego wypracowania takiej zmiany systemu gospodarki odpadami opakowaniowymi, aby

z jednej strony zapewnić realizację przez Polskę celów zawartych w dyrektywach europejskich w sposób efektywny kosztowo, a z drugiej - umożliwić w długim okresie poprzez zaangażowanie konsumentów, producentów produktów w opakowaniach i innych interesariuszy budowę prawdziwie cyrkularnego systemu obiegu materiałów opakowaniowych.

Jednocześnie mamy przyjemność poinformować, iż powyższe stanowisko oraz załączone do niego propozycje zmian legislacyjnych popierane są także przez Polską Federację Producentów Żywności Związek Pracodawców oraz Związek Pracodawców Przemysłu Piwowarskiego – Browary Polskie.

Krzysztof Baczyński
K. Baczyński
PREZES ZARZĄDU

Związek Pracodawców Przemysłu Opakowań
i Produktów w Opakowaniach EKO-PAK
Al. Jerozolimskie 53, 00-697 Warszawa
biuro@eko-pak.biz