

Warszawa, dnia 21 kwietnia 2021 r.

Pan
Jacek Ozdoba
Sekretarz Stanu

Pani
Marzena Berezowska
Dyrektor Departamentu
Gospodarki Odpadami

Pani
Anna Kosińska-Żywar
Dyrektor Departamentu Prawnego

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

Dotyczy: projektu ustawy *o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw* (nr UC73)

Szanowny Panie Ministrze, Szanowne Panie Dyrektor,

W związku ze skierowaniem do konsultacji publicznych projektu ustawy *o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw*, Związek Pracodawców EKO-PAK ma przyjemność przedłożyć niniejszym swoje stanowisko względem przedmiotowego projektu.

Wdrożenie postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. *w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko* jest przedsięwzięciem wielkiej wagi dla gospodarki odpadami w Polsce. Wprowadzający wyroby w opakowaniach oraz producenci opakowań w pełni podzielają potrzebę takiej implementacji wierząc w jej pozytywny wpływ na środowisko, pożądane zachowania konsumentów oraz w impuls do zmian, jakie ta dyrektywa przynosi dla wielu sektorów gospodarczych. Z tym większą uwagą stosowny projekt ustawy podany został wieloobszarowej analizie.

Na uwagę zasługuje przede wszystkim fakt, iż wdrożenie w/w dyrektywy odbywa się w sposób częściowy, bez koniecznych zmian w innych aktach prawnych regulujących gospodarkę opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, w tym zmian dotyczących obowiązków selektywnej zbiórki i udziału surowca wtórnego z niektórych rodzajach opakowań. Brak jest w projekcie odwołań (czego przykładem jest do niczego nie przypisany załącznik nr 5) lub zasygnalizowania, że takie zmiany nastąpią. Powoduje to niepewność prawną wśród przedsiębiorców, którzy nie wiedzą, czy, kiedy i w jaki sposób obowiązki wynikające z dyrektywy, a nie ujęte w projekcie, zostaną wdrożone.

Pragniemy też zwrócić uwagę na szereg zapisów zawartych w projekcie, powodujących rozmaite problemy interpretacyjne przy ich stosowaniu. Naszą największą obawę budzi jednak sposób wdrożenia niektórych zapisów dyrektywy, w szczególności obowiązku określonego w art. 8 dyrektywy i regulowanego w art.1 pkt. 5) projektu ustawy, a w szczególności wprowadzane art. 3k – 3o do

zmienianej ustawy z dnia 11 maja 2001 r. *o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej*.

Projekt przewiduje, że przedsiębiorca wprowadzający do obrotu produkty jednorazowego użytku z tworzywa sztucznego wymienione w załączniku nr 9 do ustawy ponosi coroczną opłatę na pokrycie kosztów: zbierania odpadów powstałych z produktów tego samego rodzaju, które wprowadził do obrotu, pozostawionych w publicznych systemach zbierania odpadów, w tym kosztów utworzenia i utrzymania tych systemów, transportu tych odpadów i ich przetwarzania, oraz uprzątnięcia, transportu i przetwarzania odpadów powstałych z produktów takiego samego rodzaju jak odpady powstałe z produktów, które wprowadził do obrotu. Opłata ma wynosić maksymalnie 5 groszy od każdego wprowadzonego produktu, a ostateczna jej wysokość dotycząca poszczególnych rodzajów produktów zostanie określona w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw klimatu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw gospodarki, zaś podstawą do określenia tych stawek będzie koniecznością pokrycia kosztów zagospodarowania tych odpadów oraz utworzenia i utrzymania publicznych systemów zbierania. Środki z tej opłaty mają być pobierane przez urzędy marszałkowskie, a następnie przekazywane do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Powstaje tu zasadnicza wątpliwość dotycząca zgodności zaprojektowanego rozwiązania z zapisami art. 8 ust. 3 i 4 dyrektywy. Dyrektywa stanowi, że *„koszty, które należy pokryć, nie przekraczają kosztów niezbędnych do gospodarnego świadczenia wskazanych w tych przepisach usług i są one ustalane z zachowaniem przejrzystości między zainteresowanymi podmiotami. Koszty sprzątnięcia odpadów są ograniczone do czynności podejmowanych przez organy publiczne lub w ich imieniu. Metoda ich obliczania musi być ustalona w taki sposób, aby koszty sprzątnięcia odpadów mogły być ustalane w proporcjonalny sposób.”*

Tymczasem projektodawca **nie wykazał** ani w uzasadnieniu do projektu ustawy, ani w Ocenie Skutków Regulacji:

- a) jakie są faktyczne koszty związane ze zbieraniem z miejsc publicznie dostępnych i uprzątnięciem z terenów publicznych danych rodzajów odpadów objętych opłatą, a następnie przekazania tych odpadów do recyklingu,
- b) **jaki jest związek maksymalnej stawki opłaty z niezbędnymi kosztami, które należy pokryć, oraz czy ta stawka jest proporcjonalna do tych niezbędnych kosztów,**
- c) w jaki sposób środki gromadzone przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej będą wykorzystywane na pokrycie kosztów związanych ze zbieraniem z miejsc publicznie dostępnych i uprzątnięciem z terenów publicznych danych rodzajów odpadów, a następnie przekazaniem tych odpadów do recyklingu.

Brak w/w informacji rodzi obawę, że opłata wnoszona przez przedsiębiorców będzie mieć charakter **stricte para-podatkowy**, zasilający jednostkę budżetową państwa (NFOŚiGW) bez związku z obowiązkami zapisanymi w dyrektywie. Tym bardziej, że opłata ma zostać naliczona **od każdego produktu wprowadzonego do obrotu, niezależnie od tego, czy odpad powstały z tego produktu jest następnie zbierany selektywnie w systemie pojemnikowym / workowym, zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, lub poza tym systemem, i czy trafia w ramach tego strumienia do recyklingu.**

Zaproponowany przez projektodawcę mechanizm może też **kolidować z zapisem dyrektywy**, że *„koszty są ustalane z zachowaniem przejrzystości między zainteresowanymi podmiotami”*. **Przedsiębiorcy obciążeni taką opłatą nie będą mieli bowiem żadnego udziału w procesie ustalania tych kosztów ani nawet wiedzy, jakie to są koszty i czy pobierane od nich środki są do tych kosztów adekwatne.** Projektodawca **nie zobowiązał** bowiem gmin do publikowania informacji o kosztach,

które mają być pokrywane z opłaty, co może naruszać istotę zasady przejrzystości wskazanej w dyrektywie.

Dyrektywa pozwala, że „z myślą o minimalizacji kosztów administracyjnych państwa członkowskie mogą ustalić wkłady finansowe na rzecz kosztów sprzątnięcia odpadów poprzez ustanowienie odpowiednich, wieloletnich kwot zryczałtowanych”. Jednak kwoty te muszą odzwierciedlać rzeczywiste nakłady poniesione na zbiórkę z miejsc publicznych i usuwanie zanieczyszczeń oraz powinny być przeznaczone na finansowanie kosztów działań zapisanych w dyrektywie, czyli dotyczyć tych odpadów które nie są zbierane selektywnie w systemie komunalnym lub w jakimkolwiek inny sposób poza tym systemem i następnie przekazywane do recyklingu czy odzysku, a gromadzone są w pojemnikach znajdujących się na terenach publicznych lub zanieczyszczające te tereny.

Dlatego też, zgodnym z zapisami dyrektywy rozwiązaniem może być wprowadzenie zryczałtowanej opłaty ale **wyłącznie na określone ilościowo, wymienione w załączniku do ustawy odpady po produktach, które nie trafiają do zbiórki selektywnej w systemie pojemnikowym / workowym bądź poza tym systemem (czyli w formach zarówno istniejących obecnie, jak i planowanych, jak np. system depozytowo-kaucyjny dla opakowań po napojach, by zapewnić realizację zapisów dyrektywy Single-Use Plastics określonych w art. 9 ust. 1¹) i nie trafiają z takiej zbiórki do recyklingu lub odzysku.** Powinna być to przy tym opłata pobierana ex post **po publikacji stosownych, rzeczywistych kosztów realizacji danych działań przez gminy**, a nie pobierana z góry z założeniem, że każdy produkt wprowadzony do obrotu staje się potencjalnie zanieczyszczeniem, czyli odpadem gromadzonym na terenach publicznych lub te tereny zanieczyszczającym. W takim bowiem przypadku ustanowione przez projektodawcę rozwiązanie częściowo **podważa ideę selektywnej zbiórki odpadów po produktach**, które mają zostać obciążone opłatą, gdyż wszelkie działania i rezultaty związane z prowadzeniem tej selektywnej zbiórki nie będą miały żadnego wpływu na zmniejszenie obciążenia projektowaną opłatą.

Konieczne jest też, aby opłata dotyczyła rodzajów opakowań i ich **masy**, pozostawionych poza zbiórką selektywną w systemie komunalnym lub innym sposobem zbiórki i nie przekazanych następnie do recyklingu lub odzysku, co będzie zgodne z projektowanymi nowymi obowiązkami sprawozdawczymi przewidzianymi w nowelizowanym jednocześnie art. 73 ustawy o odpadach.

Pragniemy podkreślić naszą gotowość współpracy i dialogu we wdrożeniu tak ważnych dla całej branży przepisów Unii Europejskiej, aby były one w pełni zgodne z wyrażonymi w dyrektywie podstawowymi zasadami, tj. celowością, przejrzystością, proporcjonalnością i adekwatnością, i aby nie budziły wątpliwości interpretacyjnych przy ich stosowaniu w przyszłości.

W poniższej tabeli pozwalamy sobie przedstawić szczegółowe uwagi do przedmiotowego projektu wraz z propozycją rozwiązań alternatywnych lub postulatem stosownych zmian.

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

Krzysztof Baczyński
K. Baczyński
PREZES ZARZĄDU

¹Wprowadzenie systemu depozytowego spowoduje, że objęte nim opakowania w olbrzymiej większości zostaną z rynku zebrane i przekazane do recyklingu. Należy jednak pamiętać, że w Polsce system ten obecnie nie funkcjonuje, a zatem konieczne jest jego zbudowanie praktycznie od „zera”, co będzie się wiązało ze znacznymi nakładami finansowymi producentów.

Nowe zapisy wprowadzane do ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej	Uwaga	Postulowana zmiana lub konieczność doprecyzowania
Art. 2 lit. f) pkt 9e, definicja produktu jednorazowego użytku	Wątpliwość interpretacyjna w stosunku do niektórych produktów objętych zakresem projektu, np. chusteczek nawilżanych czy wyrobów tytoniowych. Czy projektodawca przez pojęcie produktu rozumie jedną chusteczkę i jeden papieros z filtrem, czy też jedną paczkę chusteczek i jedną paczkę papierosów?	Konieczność doprecyzowania
Art. 2 lit. j) pkt 12a, definicja wprowadzenia do obrotu	Wątpliwość interpretacyjna dotycząca produktów już wytworzonych i zmagazynowanych bądź wytworzonych i dostarczonych do pośrednika w łańcuchu dostaw. Czy produkt wytworzony i zmagazynowany, ale nie skierowany do sprzedaży podlega ustawie, czy nie?	Wprowadzenie do obrotu następuje w dniu: 1) wydania produktu z magazynu albo przekazania go osobie trzeciej – w przypadku produktu wytworzonego na terytorium kraju; 2) wystawienia faktury potwierdzającej przywóz produktu na terytorium kraju z terytorium innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej albo dokumentu celnego potwierdzającego przywóz produktu na terytorium kraju z terytorium państwa niebędącego państwem członkowskim Unii Europejskiej; 3) przywozu produktu na terytorium kraju w celu wprowadzenia do obrotu. Produkty wytworzone lub zmagazynowane (niezależnie od miejsca wytworzenia i własności) na terenie Polski przed 3 lipca 2021 r. bądź wydane przed tą datą do magazynu podmiotu innego niż prowadzonego przez przedsiębiorcę prowadzącego jednostkę handlu detalicznego uznaje się wprowadzone do obrotu przed datą wejścia w życie przepisów niniejszej ustawy.

Art. 2 lit. f) pkt 9b oraz lit. f) pkt 9d, definicja przedsiębiorcy i producenta, z zastosowaniem w kolejnych artykułach projektu ustawy	Projekt proponuje nowe definicje przedsiębiorcy i producenta. O ile przedsiębiorcą jest każdy podmiot, który importuje, wytwarza lub wprowadza na polski rynek produkty, o tyle producentem jest wyłącznie podmiot zagraniczny sprzedający w Polsce produkty. Rozwiązanie to koliduje ze zwyczajowym rozumieniem tych pojęć w języku polskim.	przedsiębiorcy krajowego - rozumie się przez to przedsiębiorcę w rozumieniu art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162), który importuje produkty, dokonuje wewnątrzwspólnotowego nabycia produktów lub wytwarza produkty i wprowadza je do obrotu (...) przedsiębiorcy zagranicznego - rozumie się przez to osobę fizyczną lub osobę prawną, mającą siedzibę na terytorium innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego lub państwa niebędącego państwem członkowskim (...)
Art. 3 ust. 3., poziom odzysku i recyklingu	W załączniku 4a obowiązująca ustawa wprowadza obowiązek zapewnienia odzysku i recyklingu tylko dla olejów, smarów i opon (dotychczasowy zakres ustawy). Natomiast projekt wskazuje sposoby realizacji obowiązków odzysku i recyklingu dla wszystkich jednorazowych produktów z tworzyw sztucznych, a nie precyzuje jakie poziomy należy uzyskać ani nie odwołuje się do innej ustawy w tym zakresie.	Wymaga wyjaśnienia czy przepis ten odnosi się do przyszłych przepisów dot. ROP czy może w projekcie brakuje niektórych przepisów
Art. 3b. 1, nabycie opakowania jednorazowego użytku	Z treści uzasadnienia do projektu ustawy wynika, że celem w/w opłaty jest zniechęcenie konsumentów do nabywania opakowań jednorazowego użytku z tworzywa sztucznego na rzecz opakowań i produktów alternatywnych tworzyw lub opakowań i produktów wielokrotnego użytku”. Art. 3 b ust. 1 nie odnosi się jednak do konsumenta, a do podmiotu nabywającego opakowania jednorazowe (którym może być zarówno przedsiębiorca, jak i konsument). Proponujemy jednoznaczne, zgodne z brzmieniem uzasadnienia określenie, że opłata jest pobierana od konsumentów – bo to ich ma ona zniechęcić do nabywania opakowań jednokrotnego użytku. Ponadto powstaje pytanie, czy opłaty mają być pobierane tylko przy nabyciach odpłatnych, czy również nieodpłatnych i czy zakres	Przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego, jednostkę handlu hurtowego lub jednostkę gastronomiczną, w której są oferowane opakowania jednorazowego użytku z tworzywa sztucznego lub posiłki w opakowaniach jednorazowego użytku z tworzywa sztucznego, wymienione w załączniku nr 6 do ustawy, jest obowiązany pobrać opłatę od konsumenta nabywającego odpłatnie opakowania jednorazowego użytku z tworzywa sztucznego lub posiłki w opakowaniach jednorazowego użytku z tworzywa sztucznego wymienionych w załączniku nr 6 do ustawy, zwaną dalej „opłatą”, za wyłączeniem sprzedaży dokonywanej przy użyciu urządzeń służących do automatycznej sprzedaży, które to urządzenia w systemie bezobsługowym przyjmują należności i wydają towar.

	projektu obejmuje także sprzedaż poprzez urządzenia vendingowe?	
Art. 3 b ust. 1, definicja posiłku	Wątpliwość budzi zakres proponowanego zapisu.	Konieczność doprecyzowania w taki sposób, żeby przepis odnosił się wyłącznie do posiłków nakładanych przez konsumenta albo mających taki charakter (ale nałożonych przez kogoś innego) i udostępniony już w takiej formie.
Art. 3f. ust. 4., obowiązki sprawozdawcze	Istnieje wątpliwość, czy obowiązkiem sprawozdawczym objęte powinny być wszystkie kubki nabyte i wydane, czy tylko sprzedane, czyli czy nabycie następuje odpłatnie, czy nieodpłatnie. Należy więc dostosować przepis do zmienionej treści art. 3b ust. 1.	Przedsiębiorca, o którym mowa w art. 3b ust. 1, składa sprawozdanie o liczbie nabytych odpłatnie przez konsumentów opakowań jednorazowego użytku z tworzywa sztucznego (...)
Art. 3j., znakowanie produktu	Konieczne wprowadzenie uzupełnienia o sprostowaniu rozporządzenia wykonawczego	(...) rozporządzeniu wykonawczym Komisji Europejskiej (UE) 2020/2151 z dnia 17 grudnia 2020 r. ustanawiającym zasady dotyczące zharmonizowanych specyfikacji w odniesieniu do oznakowania produktów jednorazowego użytku z tworzywa sztucznego wymienionych w części D załącznika do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz. Urz. UE L 428 z dnia 17.12.2020, str. 57), zmienionym sprostowaniem z dnia 5 marca 2021 r. (Dz. Urz. L 77/40)
Art. 3k – 3o, coroczna opłata na pokrycie kosztów zbierania odpadów powstałych z produktów tego samego rodzaju, które wprowadziły do obrotu, pozostawionych w publicznych systemach zbierania odpadów, w tym kosztów utworzenia i utrzymania tych systemów, transportu tych odpadów i ich przetwarzania oraz uprzątnięcia, transportu i przetwarzania odpadów powstałych z produktów takiego samego rodzaju jak odpady powstałe z produktów, które wprowadziły do obrotu.	Istnieje zasadnicza wątpliwość dotycząca zgodności zaprojektowanego rozwiązania z zapisami art. 8 ust. 3 dyrektywy rodząca obawę, że projektowana opłata będzie wyłącznie para-podatkiem odprowadzanym do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, oraz celowością, proporcjonalnością i adekwatnością przyjętych rozwiązań	Zróżnicowana opłata może dotyczyć wyłącznie określonych ilościowo odpadów po produktach, które nie trafiają do zbiórki selektywnej w systemie pojemnikowym / workowym bądź poza tym systemem (np. w przyszłym systemie depozytowym) i nie trafiają z takiej zbiórki do recyklingu lub odzysku. Gminy powinny zostać zobowiązane do wyliczenia i sprawozdawania kosztów związanych ze zbieraniem i zagospodarowaniem odpadów pozostawionych w publicznych systemach zbierania odpadów, oraz kosztów uprzątnięcia, transportu i przetwarzania odpadów.

		Sprawozdanie gmin powinno zawierać podział na rodzaje odpadów zbieranych i uprzątaných z wyszczególnieniem ich masy w każdym z rodzajów. Podział taki powinien co najmniej odpowiadać podziałowi z załącznika do ustawy. Alternatywnym sposobem określenia danych, o których mowa powyżej, mogłoby być wprowadzenie do przepisów obowiązku cyklicznego badania analitycznego ministerstwa dot. ilości i morfologii odpadów, których dotyczyć ma opłata. Opłata pobierana może być dopiero po publikacji stosownych sprawozdań i kosztów przez gminy lub po publikacji danych wynikających z badań morfologicznych odpadów, której ma dotyczyć opłata. Opłata powinna dotyczyć masy odpadów, stosownie do obowiązków sprawozdawczych przewidzianych w nowelizowanym jednocześnie art. 73 ustawy o odpadach. Wymaga doprecyzowania
Art. 11b ust. 2, opłata na kampanie edukacyjne	W jaki sposób ten obowiązek ma się do obowiązującego już obecnie obowiązku przeznaczania 5% środków przez organizacje odzysku na kampanie edukacyjne? Czy 0,1% przychodu netto odnosi się do przychodu od produktu wprowadzonego w opakowaniu czy od przychodu ze sprzedaży opakowania wprowadzonego na rynek przez takiego przedsiębiorcę?	
Załączniki 5	Projekt dodaje do ustawy załącznik nr 5, ale nigdzie w teście projektu nie ma wcześniej do nich odniesienia	Wymaga wyjaśnienia