

Warszawa, dnia 7 stycznia 2022 r.

Pan
Konrad Szymański
Minister do spraw Unii Europejskiej

Pan
Kamil Sierszak
Dyrektor Biura
Ministra do Spraw Unii Europejskiej

Pani
Karolina Ostrzyniewska
Dyrektor Departamentu
Komitetu do Spraw Unii Europejskiej

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 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) – wersja z dnia 6 grudnia 2021 r.

Szanowny Panie Ministrze, Szanowni Państwo,

Związek Pracodawców EKO-PAK z uwagą przeanalizował drugą wersję projektu ustawy *o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw* (nr UC73), datowaną na 6 grudnia 2021 r. i skierowaną pismem pana Adama Guibourgé-Czetwertyńskiego, Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska (znak DSM-UE.074.306.2021.AJ z dnia 29 grudnia 2021 r.) do rozpatrzenia przez Komitet Spraw Europejskich Rady Ministrów.

Pragniemy docenić pozytywne zmiany w tej wersji w porównaniu z projektem pierwotnym, jak również wzięcie pod uwagę licznych uwag i propozycji, zgłaszanych w toku konsultacji publicznych przez organizacje reprezentujące wprowadzających produkty w opakowaniach. Niemniej jednak, kilka kluczowych kwestii podnoszonych przez te organizacje, w tym Związek Pracodawców EKO-PAK, nie zostało wzięte pod uwagę. Apelujemy więc, aby zostały one uwzględnione w dalszym etapie prac legislacyjnych w ramach organów pomocniczych Rady Ministrów.

1. Naruszenie zasad pokrywania kosztów w ramach Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta

Zgodnie z wymogami art. 8 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. *w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko*, w przypadku wyrobów ujętych w sekcji I załącznika E:

- a) koszty środków służących upowszechnianiu wiedzy, o których mowa w art. 10 niniejszej dyrektywy, w odniesieniu do tych produktów;
- b) koszty zbierania odpadów w przypadku tych produktów, które są pozostawiane w publicznych systemach zbierania odpadów, w tym koszty infrastruktury i jej funkcjonowania, a następnie koszty transportu tych odpadów i ich przetwarzania; oraz
- c) koszty sprzątnięcia odpadów pochodzących z tych produktów, a następnie koszty ich transportu i przetwarzania;

zaś w przypadku wyrobów ujętych w sekcji II i III załącznika E:

- a) koszty środków służących upowszechnianiu wiedzy, o których mowa w art. 10, w odniesieniu do tych produktów;
- b) koszty sprzątnięcia odpadów pochodzących z tych produktów, a następnie koszty ich transportu i przetwarzania; oraz
- c) koszty wynikające z gromadzenia danych i sprawozdawczości zgodnie z art. 8a ust. 1 lit. c) dyrektywy 2008/98/WE;

„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”.

W celu realizacji w/w obowiązku dotyczącego pokrywania kosztów zbierania odpadów z publicznych systemów oraz uprzątnięcia odpadów z terenów publicznych, projektodawca przewidział wprowadzenie opłaty (daniny publicznej) pobieranej od 1 sztuki lub od 1 kg produktów wymienionych w załączniku E do dyrektywy. Maksymalny poziom tej opłaty został określony w art. 3l projektu, przy czym „*Minister właściwy do spraw klimatu, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw gospodarki, określi, w drodze rozporządzenia, stawki opłaty, o której mowa w art. 3k ust. 2 i 3, kierując się rodzajami produktów objętych opłatą, koniecznością pokrycia, w niezbędnym zakresie, kosztów zagospodarowania odpadów powstałych z tych produktów oraz utworzenia i utrzymania publicznych systemów zbierania, a także proporcjonalnością stawki opłaty do kosztów, o których mowa w art. 3k ust. 2 i 3, z uwzględnieniem każdego rodzaju produktu jednorazowego użytku z tworzywa sztucznego wymienionego w załączniku nr 9 do ustawy.*”

Jednocześnie, do omawianej wersji projektu został dołączony projekt stosownego rozporządzenia, określający stawki jednostkowe dotyczące poszczególnych rodzajów produktów. W Ocenie Skutków Regulacji projektu tego rozporządzenia zapisano jednak, że: „*Zakłada się, że opłata w wysokości 1 gr za sztukę lub, odpowiednio, za kg produktu jednorazowego użytku, o którym mowa w załączniku nr 9 do ustawy, pozwoli na właściwe zagospodarowanie odpadów powstałych z tych produktów, a tym samym ograniczenie zanieczyszczenia środowiska, w szczególności środowiska morskiego. W przypadku niewystarczającej wielkości zaproponowanej stawki corocznej opłaty na pokrycie kosztów efektywnego zbierania i zagospodarowania odpadów powstałych z produktów wymienionych w załączniku nr 9 do ustawy, istnieje możliwość zwiększenia stawki tejże opłaty w ramach maksymalnych stawek określonych w ustawie.*”

Powyższe wskazuje, że projektodawca nie dysponuje żadnymi informacjami na temat faktycznie występujących kosztów, które wprowadzający dane produkty zobowiązani są pokryć, a stawkę daniny niezbędną do pokrycia tych kosztów planuje ustalić metodą „prób i błędów”. Założenie braku danych na temat kosztów potwierdza fakt, że podmioty odpowiedzialne za zbieranie tych odpadów (samorządy gminne) nie zostały zobowiązane do sprawozdawania ilości danych odpadów zbieranych w systemie publicznym czy uprzątniętych z terenów publicznych, ani nie zostały zobowiązane do sprawozdawania stosownych kosztów towarzyszących tym działaniom. Przedsiębiorcy objęci obowiązkiem wynikającym z projektu ustawy będą więc „testowani” kolejnymi stawkami jednostkowymi aż do momentu, w którym minister właściwy do spraw klimatu uzna, że są to stawki wystarczające do pokrycia danych kosztów.

Brak jest mechanizmu pozwalającego przedsiębiorcom realizować uprawnienia nadane im przez dyrektywę. Projektowane stawki, w oderwaniu od rzeczywistych kosztów pozbawiają wprowadzających produkty jakikolwiek wpływ na optymalizację tych kosztów. Dyrektywa stanowi zaś wyraźnie, że koszty muszą być ustalane pomiędzy zainteresowanymi stronami, a więc także z udziałem przedsiębiorców zobowiązanych do pokrywania tych kosztów. Ustalenie należy interpretować jako **wspólne porozumienie się co do takich kosztów przez zainteresowane strony**, w związku z czym, projekt powinien uwzględniać taki mechanizm.

Związek Pracodawców EKO-PAK zwraca więc uwagę, że **w projekcie nie zostały uwzględnione wymogi określone w art. 8 ust 4 dyrektywy 2019/904, w szczególności dotyczące ustalania kosztów w przejrzysty sposób pomiędzy zainteresowanymi stronami**. Stanowi to poważny delikt legislacyjny projektu pod względem jego zgodności z prawem UE.

Zwracamy także uwagę na rozbieżność pomiędzy rozwiązaniami przewidywanymi w omawianym projekcie a zapisami projektu ustawy *o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw* (nr UC81). Ten drugi projekt, w zakresie ustalania kosztów wynikających z art. 8a znowelizowanej dyrektywy w sprawie odpadów (dyrektywa 2018/851), przewiduje przynajmniej - choć mocno niedoskonały i mający cechy fasadowości - mechanizm opiniowania stawek opłaty opakowaniowej przez radę z udziałem organizacji reprezentujących wprowadzających produkty w opakowaniach. Tymczasem omawiany projekt nawet takiego rozwiązania nie przewiduje, pozostawiając absolutną arbitralność przy ustalaniu wysokości stawek, stających się w ten sposób daniną publiczną, nie mogącą pełnić motywującej roli na żadnym etapie łańcucha wartości.

Związek Pracodawców EKO-PAK podtrzymuje wyrażoną wcześniej obawę (w stanowisku z dnia 21 kwietnia 2021 r.), że opłata wnoszona przez przedsiębiorców będzie mieć charakter **stricte paropodatkowy** tym bardziej, że ma ona zostać naliczona **od każdego produktu lub od każdego kilograma 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.

Dlatego też raz jeszcze należy podkreślić, że zgodnym z zapisami dyrektywy rozwiązaniem może być wprowadzenie 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) i nie trafiają z takiej zbiórki do recyklingu lub odzysku**. Delegacja do wydania rozporządzenia powinna być tak skonstruowana, aby pozwalać na określenie różnych stawek opłaty w ramach poszczególnych kategorii przewidzianych w załączniku – w tym uwzględniając odsetek tworzyw sztucznych zawarty w opakowaniu. Powinna być to przy tym opłata pobierana **ex post po publikacji stosownych, rzeczywistych kosztów realizacji określonych działań przez gminy**, a nie pobierana z góry z założeniem, że każdy produkt (czy w sztukach, czy w kilogramach) 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.

2. Sprzeczność pomiędzy projektem ustawy a projektowanym rozporządzeniem

Związek Pracodawców EKO-PAK zwraca też uwagę na sprzeczności pomiędzy obowiązkami określonymi w projekcie ustawy a zapisami jednego z planowanych rozporządzeń wykonawczych.

Zgodnie z projektowanym art. 8 ust. 1 ustawy, „*przedsiębiorcy wprowadzający do obrotu produkty wymienione w sekcji I i II załącznika nr 9 do ustawy zmienianej w art. 1 wnoszą opłatę, o której mowa w art. 3k ust. 2 i ust. 3 za rok 2022 w odniesieniu do produktów wprowadzonych do obrotu od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy do 31 grudnia 2022 r.*”. Z kolei na podstawie projektowanego art. 9, przedsiębiorcy ci „*składają roczne sprawozdania, o których mowa w art. 73 ustawy zmienianej w art. 4, za 2022 r. obejmujące okres od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy do dnia 31 grudnia 2022 r.*”. W intencji projektodawcy, opłata ma zostać wniesiona na podstawie złożonych sprawozdań.

Jednakże projektowane rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie stawek opłaty za zbieranie odpadów powstałych z produktów jednorazowego użytku z tworzywa sztucznego, w tym odpadów pozostawionych w publicznych systemach zbierania odpadów, utrzymania tych systemów oraz uprzątnięcia, transportu i przetwarzania odpadów (projekt z dnia 20 grudnia 2021 r.) wchodzi w życie dopiero z dniem **1 stycznia 2023 r.** Oznacza to, że przedsiębiorcy **nie mogą odprowadzić w 2022 r. jakichkolwiek opłat wynikających z art. 3k projektu ustawy, gdyż stawki tych opłat w dniu ich odprowadzania nie będą formalnie obowiązywały.**

3. Niezgodne z dyrektywą wyłączenia z zakazów stosowania

Zgodnie z art. 10 projektowanej ustawy „zakaz, o którym mowa w art. 3i ustawy zmienianej w art. 1, nie obowiązuje w stosunku do produktów wymienionych w pkt. 2 i 7 załącznika nr 7 do tej ustawy w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu”.

Pragniemy zauważyć, iż **wyłączenie z zakazu stosowania danych wyrobów (w tym przypadku plastikowych sztuczków oraz opakowań ze ekspandowanego polistyrenu) na czas trwania pandemii COVID-19 oraz na 3 miesiące po jej odwołaniu jest niezgodny z art. 5 dyrektywy 2019/904.** Produkty objęte tym zakazem i wymienione w załączniku B do dyrektywy podlegają zakazowi wprowadzenia bez żadnych odstępstw czasowych, w tym samym momencie. Dyrektywa nie pozwala więc ani różnicować terminu wprowadzenia zakazu ani nie przewiduje żadnych wyjątków czy dodatkowych okresów wynikających nawet z pandemii COVID-19.

Nasuwa się pytanie, dlaczego akurat te produkty projektodawca chce wyłączyć z bezwzględnego zakazu stosowania, a nie dotyczy to np. talerzy i mieszadełek z tworzywa sztucznego czy pojemników na napoje z ekspandowanego polistyrenu.

4. Niezaktualizowane Uzasadnienie w zakresie definicji "wprowadzenia do obrotu"

Projekt ustawy przewiduje w art. 6 ust. 1, iż produkty jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych wymienione w załączniku nr 7 do ustawy (...) wprowadzone do obrotu na terytorium kraju przed dniem wejścia w życie ustawy mogą być sprzedawane nabywcom na terytorium kraju do czasu wyczerpania zapasów tych produktów.

Natomiast Uzasadnienie do projektu ustawy – w zakresie powyższego przepisu – wskazuje na dzień 3 lipca 2021 r. jako datę, do której należało wprowadzić na rynek produkt, aby skorzystać z możliwości przewidzianych powyższym przepisem.

Zwracamy się zatem z prośbą o ujednoczenie Uzasadnienia zgodnie z przepisem projektu ustawy, który odwołuje się do terminu wejścia w życie oznaczonego jako 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

5. Nieproporcjonalne i nieuzasadnione nowe obowiązki nakładane na przedsiębiorców

Projekt wprowadza niczym nie uzasadnione i nie wynikające z przepisów prawa UE dodatkowe obowiązki obciążające w szczególności przedsiębiorców prowadzących jednostki handlu detalicznego, hurtowego i gastronomicznego. Zgodnie z art. 3h ust 4. projektu „*przedsiębiorca prowadzący więcej niż jedną jednostkę handlu detalicznego, jednostkę handlu hurtowego lub jednostkę gastronomiczną, w której są oferowane opakowania jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych lub posiłki w opakowaniach jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, objęte opłatą, składa sprawozdanie, o którym mowa w ust. 3, z uwzględnieniem poszczególnych jednostek*”.

Składanie sprawozdania z uwzględnieniem poszczególnych jednostek zwłaszcza w sytuacji przedsiębiorcy prowadzącego setki czy tysiące takich punktów nie tylko nie wnosi żadnej wartości dla funkcjonowania systemu, a powoduje wyłącznie nieuzasadnione zwiększenie obowiązków dla tych podmiotów gospodarczych. Zwracamy przy tym uwagę, że sprawozdania przekazywane Komisji

Europejskiej przez Polskę będą obejmowały kraj jako ogół, a nie to, co, ile, i w jakich jednostkach handlowych zostało wprowadzone.

Dlatego postulujemy, aby sprawozdania określne w art. 3h projektu składane były **zbiorczo**, dla przedsiębiorcy jako podmiotu gospodarczego.

6. Nieaktualny zakres załącznika nr 10 do ustawy

Załącznik nr 10 do ustawy zawiera katalog produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych objętych obowiązkiem upowszechniania wiedzy. Wersja projektu datowana na 6 grudnia 2021 r. nie przewiduje jednak żadnych wymagań w zakresie obowiązku upowszechniania wiedzy dotyczącej pojemników na posiłki, paczek i owijek, pojemników na napoje ani kubków na napoje.

W związku z tym, proponujemy usunięcie z załącznika nr 10 pozycji 1-4, jako nieodnoszących się do żadnych wymagań przewidzianych w treści ustawy.

7. Wątpliwości interpretacyjne

Jednocześnie, zwracamy uwagę na zapisy w projekcie, pozostawiające wciąż niejasności i pola do rozmaitych interpretacji:

1. brak definicji jednostki handlu hurtowego lub odwołania się do definicji tej jednostki określonej w innych przepisach przez co nie wiadomo, czym jest taka jednostka;
2. nieprecyzyjna definicja posiłku („produkt żywnościowy potrawa, lub ich zestawy, przeznaczone do spożycia przez ludzi”), przez co za posiłek może zostać uznany każdy artykuł spożywczy (żywność) sprzedawany w opakowaniu;
3. brak zasadności prowadzenia działań edukacyjnych dotyczących ponownego użycia środków higienicznych wymienionych w pkt 6 i 9 załącznika nr 10, tj. nawilżanych chusteczek higienicznych oraz tamponów i podpasek,
4. brak zasadności wnoszenia opłaty, przewidzianej w art. 3b, ze względu na miejsce jej pobrania, a nie ze względu na siedzibę przedsiębiorcy,
5. nieprecyzyjne dookreślenie obowiązku przewidzianego w zmienianym art. 52 ust. 2 pkt 4a ustawy o odpadach. Nie wiadomo bowiem, jakich produktów wprowadzanych przez przedsiębiorcę dotyczy ten obowiązek.

Powyżej wskazane przepisy należy więc doprecyzować, aby nie budziły żadnych wątpliwości prawnych.

8. Termin wejścia w życie przepisów ustawy

W związku z powyższymi nieścisłościami i wątpliwościami, Związek Pracodawców EKO-PAK postuluje:

- a) **wejście w życie obowiązków określonych w art. 3b ust. 1 i 2 projektu ustawy**, tj. obowiązku pobierania opłaty od użytkownika końcowego, **z dniem 1 stycznia 2023 r.**

Brak precyzyjnej definicji posiłku uniemożliwi przedsiębiorcom prowadzącym jednostkę handlu detalicznego, jednostkę handlu hurtowego lub jednostkę gastronomiczną właściwe pobieranie przewidzianej opłaty. Ponadto, obecnie przewidywany 14-dniowy termin wejścia w życie tego obowiązku uniemożliwi tym przedsiębiorcom właściwe przygotowanie systemów ewidencyjnych koniecznych do wypełnienia nowego obowiązku.

- b) **wejście w życie obowiązków określonych w art. 3k – 3o projektu ustawy**, tj. obowiązku uiszczania opłaty za wprowadzenie, **z dniem 1 stycznia 2023 r.**, czyli w analogicznym terminie jak przewidziany w rozporządzeniu wykonawczym, oraz **wykreślenie z projektu ustawy przepisów epizodycznych ujętych w artykułach 8 i 9.**

Zmiana ta pomoże też przedsiębiorcom, zwłaszcza małym i średnim, lepiej się do nowych obowiązków przygotować bez uszczerbku dla ich kondycji finansowej.

Ponadto, ustalenie terminu wejścia w życie wspomnianych przepisów na 1 stycznia 2023 r. jest także w pełni zgodne zapisami dyrektywy, która w art. 19 ust. 1 pozwala na implementację „*art. 8 – do dnia 31 grudnia 2024 r., a w odniesieniu do systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta ustanowionych przed dniem 4 lipca 2018 r. i w odniesieniu do produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych wymienionych w części E sekcja III załącznika – do dnia 5 stycznia 2023 r.*”.

System rozszerzonej odpowiedzialności producenta w Polsce ustanowiony został ustawami z 2001 r. (ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej) oraz 2013 r. (ustawa z 13 czerwca 2013 r. o gospodarowaniu opakowaniami i odpadami opakowaniowymi), więc Polska w pełni spełnia przesłanki wprowadzenia w/w zapisów od 2023 r.

Szanowny Panie Ministrze, Szanowni Państwo,

Związek Pracodawców EKO-PAK pragnie raz jeszcze podkreślić gotowość dialogu w celu wypracowania optymalnych dla całej branży przepisów, i jednocześnie w pełni zgodnych z wyrażonymi w dyrektywie zasadami celowości, przejrzystości, proporcjonalności i adekwatności, aby nie budziły wątpliwości legislacyjnych przy ich stosowaniu w przyszłości.

Łączę wyrazy szacunku,

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