

Warszawa, dnia 12 kwietnia 2022 r.

Pan
Łukasz Schreiber
Minister-Członek Rady Ministrów
Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów

Pan
Mariusz Skowroński
Dyrektor Departamentu
Koordynacji Procesu Legislacyjnego
Sekretarz Stałego Komitetu Rady Ministrów

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)

Szanowny Panie Ministrze, Szanowny Panie Dyrektorze,

W związku ze skierowaniem do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów projektu ustawy *o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw* (nr UC73), Związek Pracodawców EKO-PAK pragnie zwrócić Państwa uwagę na następujące elementy w/w projektu, wymagające naszym zdaniem niezbędnych korekt legislacyjnych. Apelujemy więc niniejszym, aby zostały one wzięte pod uwagę w pracach Stałego Komitetu RM.

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.*”

W tym kontekście kluczowe jest wyjaśnienie, jakie przesłał pan Adam Guibourgé-Czetwertyński, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska do pani Karoliny Ostrzyniewskiej, Sekretarz Komitetu do Spraw Europejskich Rady Ministrów (pismo z dnia 9 marca 2022 r., znak DSM-UE.074.47.2022.AP). W wyjaśnieniu tym zostało napisane, że:

*„oszacowanie kosztów związanych ze zbieraniem i zagospodarowaniem odpadów z produktów zawierających tworzywa sztuczne, w tym odpadów z produktów tytoniowych, **zostanie przeprowadzone w ramach prac nad rozporządzeniem, które ostatecznie określi wysokość stawki opłaty za zbieranie i uprzątnięcie tych odpadów**. W ramach prac planuje się przeprowadzić bardziej szczegółowe analizy w tym zakresie, które pozwolą na przyjęcie stawki odpowiadającej w sposób rzeczywisty kosztom zagospodarowania odpadów. **Na obecnym etapie prac koszty te nie zostały jeszcze oszacowane**. W związku z tym ustawa określa jedynie maksymalną stawkę opłaty.*

*Podkreślam, że **pomimo zwrócenia się do związków samorządu terytorialnego o udzielenie informacji o kosztach związanych ze zbieraniem i zagospodarowaniem odpadów z produktów zawierających tworzywa sztuczne resort klimatu i środowiska nie uzyskał danych mogących stanowić podstawę ww. szacunków lub wycień.**”*

Powyższe wskazuje, że projektodawca nie dysponuje żadnymi informacjami na temat faktycznie występujących kosztów, które wprowadzający dane produkty zobowiązani są pokryć, a końcową stawkę daniny niezbędną do pokrycia tych kosztów planuje określić na podstawie późniejszych analiz. Nie wiadomo jednak, skąd projektodawca zaczerpnie do tych analiz dane, skoro organizacje samorządu terytorialnego nie dostarczyły Ministerstwu Klimatu i Środowiska żadnych informacji umożliwiających choćby w przybliżeniu ustalenie koniecznych kosztów.

Do skierowanego do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów projektu ustawy dołączony został także protokół rozbieżności. W odpowiedzi na stanowisko Ministerstwa Rozwoju i Technologii (pismo pana Mariusza Goleckiego, Podsekretarza Stanu z dnia 13 stycznia 2022 r., znak DIP-IV.0220.1.2022) w protokole tym zapisano, że:

„Rzeczywista wysokość opłaty, o której mowa w art. 3k – 3o zostanie ustalona w akcie wykonawczym do ustawy. Jak zostało wskazane w OSR, w ramach prac nad rozporządzeniem planuje się

*przeprowadzić bardziej szczegółowe analizy w zakresie skali oraz rzeczywistych aktualnych kosztów uprzątkania i zagospodarowania odpadów z publicznych systemów zbierania. **Opracowanie takie pozwoli na przyjęcie stawki odpowiadającej w sposób rzeczywisty kosztom zagospodarowania ww. odpadów. Wyniki ww. analizy zostaną wykorzystane do sporządzenia OSR oraz zostaną udostępnione zainteresowanym podmiotom, a którymi ww. rozporządzenie zostanie skonsultowane w ramach standardowej procedury legislacyjnej. Przedsiębiorcy będą wobec tego mieli wiedzę, w jaki sposób koszty zostały ustalone oraz wpływ na ostateczny proces ustalania kosztów. W mojej opinii taka procedura zapewni odpowiednią przejrzystość procesu, udział zainteresowanych podmiotów a przede wszystkim zapewnienie, aby wysokość opłaty była adekwatna do kosztów, a zatem zapewni rzetelne i odpowiednią transpozycję art. 4 Dyrektywy 2019/904. Resort klimatu i środowiska już teraz jest otwarty na uwagi przedsiębiorców dotyczące wysokości stawki opłaty związanej z kosztami uprzątkania. Nie wpływają obecnie do resortu stanowiska kwestionujące tę wysokość, wskazujące, np. na ustalenie jej w niższej wysokości, nieproporcjonalnej do kosztów.***

Związek Pracodawców EKO-PAK pragnie więc z całą mocą podkreślić, że **udział w konsultacjach publicznych nad aktem prawnym i złożenie stanowiska nie oznacza bynajmniej ustalenia kosztów pomiędzy zainteresowanymi stronami**. Stanowiska strony społecznej nie są wiążące dla projektodawcy, a wiedza na temat takich czy innych stawek oraz sposobu ich określenia nie oznacza zgody na takie stawki. Co więcej, niezgoda wyrażona w stanowisku złożonym w konsultacjach publicznych może przez projektodawcę zostać całkowicie zignorowana, co niestety zdarzało się już w przeszłości wielokrotnie. „Wpływ przedsiębiorców na ostateczny proces ustalania kosztów”, jak napisało Ministerstwo Klimatu i Środowiska, będzie więc taki, jak na inne akty prawne wydawane w Polsce i obciążające przedsiębiorców wszelkiego rodzaju opłatami, składkami i podatkami.

Związek Pracodawców EKO-PAK podtrzymuje więc stanowisko, 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. Pragniemy podkreślić, że ustalenie należy interpretować jako **wspólne porozumienie się co do takich kosztów przez zainteresowane strony**, w związku z czym, projekt powinien uwzględniać taki mechanizm.

Zwracamy przy tym 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.

2. Nielogiczny sposób nałożenia opłaty od wprowadzenia

Pokrycie kosztów wskazanych w Dyrektywie 2019/904 ma, jak to już zostało podniesione w niniejszym stanowisku, ma nastąpić przez ustanowienie opłaty od wprowadzenia każdego 1 kg lub 1 sztuki produktu na rynek. Przedsiębiorca ma uiszczać opłatę **niezależnie od tego, czy odpad powstał z jego 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. Na ten aspekt zwracało uwagę Ministerstwo Rozwoju i Technologii w swym piśmie z dnia 13 stycznia 2022 r.

Ministerstwo Klimatu i Środowiska do powyższej kwestii ustosunkowało się w przywołanym powyżej protokole rozbieżności:

*„Wysokość tej opłaty będzie odzwierciedlała oszacowane koszty w odniesieniu do odpadów faktycznie podlegających uprzątnięciu oraz pozostawionych w publicznych systemach zbierania. Koszty te będą proporcjonalnie podzielone na wszystkie wprowadzone produkty. Jej naliczanie w stosunku do ilości wszystkich produktów wprowadzonych do obrotu jest jedynie mechanizmem, który umożliwi łatwy i przejrzysty sposób naliczania tej opłaty oraz jej weryfikacji przez marszałków województw. Dane dotyczące wprowadzania są bowiem zbierane niezależnie również ze względu na obowiązki sprawozdawcze związane z Dyrektywą. **Dla przykładu, jeżeli do publicznych systemów zbierania trafia 1/3 masy odpadów powstałych z wprowadzonych do obrotu produktów, to można określić stawkę jako 1 zł w odniesieniu do masy wszystkich produktów wprowadzonej do obrotu lub jako 3 w odniesieniu tylko do tych produktów, z których powstaną odpady zebrane w publicznych systemach zbierania, ale uzyskana kwota będzie taka sama.**”*

Ze względu na powyższą argumentację bardziej uzasadnione wydaje się zachowanie obecnego rozwiązania, polegającego na określeniu w ustawie maksymalnej stawki opłaty i doprecyzowanie jej, zgodnie z rzeczywistymi kosztami, w rozporządzeniu.”

Związek Pracodawców EKO-PAK pragnie więc zwrócić uwagę na oczywistą kuriozalność takiej argumentacji. Istotą zapisu Dyrektywy o pokrywaniu kosztów **nie jest uzyskanie określonej wysokości środków do sektora finansów publicznych w dowolny matematycznie sposób** tylko po to, aby końcowy rezultat w każdym przypadku był taki sam. Odnosimy wrażenie, że faktycznym celem projektodawcy jest tylko to, aby suma środków z opłaty zgromadzonych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej była taka sama niezależnie od metody wyliczenia. W sytuacji niewiedzy, jakie są rzeczywiste koszty uprzątnięcia odpadów z terenów publicznych i braku możliwości pozyskania takich danych – co przyznaje samo Ministerstwo Klimatu i Środowiska – uzasadnione staje się więc przekonanie, że mamy do czynienia wyłącznie z próbą wygzekwowania od przedsiębiorców pod jakimś pretekstem pieniędzy do instytucji, która po prostu tych pieniędzy potrzebuje.

Dlatego też raz jeszcze chcemy 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.

3. Niezgodne z dyrektywą wyłączenia z zakazów stosowania

Zgodnie z art. 9 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 sztućców 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. 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.2 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 objętych opłatą, prowadzi ewidencję, o której mowa w ust.1, oddzielnie dla poszczególnych jednostek*” oraz 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, objęte opłatą, składa sprawozdanie, o którym mowa w ust. 3, z uwzględnieniem poszczególnych jednostek*”.

Prowadzenie ewidencji oddzielnie dla poszczególnych jednostek oraz 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 ewidencja oraz sprawozdania określne w art. 3h projektu były prowadzone i składane **zbiorczo**, dla przedsiębiorcy jako podmiotu gospodarczego.

5. 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 wnoszenia opłaty, przewidzianej w art. 3b, ze względu na miejsce jej pobrania, a nie ze względu na siedzibę przedsiębiorcy.

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

Pozwalamy do niniejszego stanowiska załączyć także tabelę z wyszczególnieniem niektórych uwag do obecnej wersji projektu.

Szanowny Panie Ministrze, Szanowny Panie Dyrektorze,

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