

Warszawa, dnia 1 sierpnia 2022 r.

**Pan
Krzysztof Szczucki
Prezes
Rządowego Centrum Legislacji**

Do wiadomości:

Pan
Jacek Ozdoba
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska

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 19 lipca 2022 r.

Szanowny Panie Prezesie,

W związku ze skierowaniem na Komisję Prawniczą projektu ustawy *o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw* (nr UC73), datowanym na 19 lipca 2022 r. (pismo pana Jacka Ozdoby, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, znak DP-WOPV.0220.2.2021.MR z dnia 25 lipca 2022 r.), Związek Pracodawców Przemysłu Opakowań i Producentów w Opakowaniach EKO-PAK przegnie zwrócić uwagę na następujące uchybienia i wątpliwości, które obciążają w/w projekt.

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 sprzątania 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 sprzątania 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 sprzątania odpadów są ograniczone do czynności podejmowanych przez organy publiczne lub w ich imieniu. Metoda ich obliczania musi być ustalona w taki sposób, aby koszty sprzątania 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. 1 i 2, dla każdego rodzaju produktu jednorazowego użytku z tworzywa sztucznego wymienionego w załączniku nr 9 do ustawy, 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. 1 i 2.”

W Ocenie Skutków Regulacji projektu tego rozporządzenia zapisano jednak, że „Ewaluacja efektów projektu rozporządzenia nastąpi najwcześniej w 2023 r., po pełnym roku obowiązywania przepisów w zakresie corocznej opłaty oraz po otrzymaniu informacji o wysokości wpływów z tytułu tej opłaty. Ewaluacji zostanie poddana wielkość przeznaczanych środków na pokrycie kosztów zbierania i właściwego zagospodarowania odpadów powstałych z tych produktów, ilość wprowadzanych do obrotu produktów i ilość zebranych odpadów powstałych z tych produktów, a także stan środowiska. Przewiduje się, że ewaluacji dokona Ministerstwo Klimatu i Środowiska.”

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 przeanalizować dopiero po roku od jej poboru. Tymczasem Dyrektywa 2019/904 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 wymagania 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.

Związek Pracodawców EKO-PAK podtrzymuje też wyrażone wcześniej obawy (w stanowiskach z dnia 21 kwietnia 2021 r. i 7 stycznia 2022 r.), że opłata wnoszona przez przedsiębiorców będzie mieć charakter **stricte para-podatkowy** 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 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. Niezgodne z dyrektywą wyłączenia z zakazów stosowania

Zgodnie z art. 8 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) w związku z pandemią COVID-19 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.

3. Sprzeczność w zakresie nowelizacji ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi

Związek Pracodawców EKO-PAK zwraca też uwagę na sprzeczności pomiędzy obowiązkami określonymi w projekcie ustawy a zapisami projektu ustawy *o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz ustawy o odpadach* z dnia 14 stycznia 2022 r. (UC98).

Art. 5 projektu ustawy *o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw* wprowadza istotne zmiany do ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. W tej ostatniej dodany na zostać nowy art. 21a, który nakłada na wprowadzających napoje uzyskanie nie tylko odpowiedniego poziomu zbierania odpadów opakowaniowych po butelkach z tworzyw sztucznych, ale również determinuje formę realizacji tego obowiązku. Zgodnie z ust. 2 tego nowego artykułu, „wprowadzający produkty w opakowaniach wykonuje obowiązek, o którym mowa w ust. 1, samodzielnie albo za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań”.

Tymczasem, zgodnie z projektem nowelizacji ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi UC98, „wprowadzający napoje w opakowaniach są obowiązani osiągnąć w ramach systemu kaucyjnego w 2025 r. oraz w latach następnych poziomy selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych, co najmniej w wysokości określonej w załączniku nr 1a do ustawy” (projektowany art. 40g ust. 2). W załączniku 1a są zaś umieszczone butelki z tworzyw sztucznych jednorazowego użytku o pojemności do 3l, w tym ich zakrętki i wieczka wykonane z tworzyw sztucznych, czyli dokładnie te same wyroby które objęte są obowiązkiem zbiórki w sposób samodzielny lub poprzez organizację odzysku opakowań w art. 21a projektu UC73.

Nie wiadomo więc, co jest intencją projektodawcy: czy zbiórka tych produktów ma odbywać się poprzez ustanowienie dodatkowego celu w ramach organizacji odzysku opakowań, czy poprzez projektowany przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska system kaucyjny. Te kolidujące ze sobą dwie odmienne formy zbiórki dotyczącego tych samych odpadów opakowaniowych i określone w tej samej nowelizowanej ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi rodzi konsternację ze strony wprowadzających i pogłębia niepewność co do jakiegokolwiek przyszłego kształtu gospodarki odpadami opakowaniowymi w Polsce.

Związek Pracodawców EKO-PAK pragnie zwrócić przy tym uwagę, że zgodnie z art. 9 Dyrektywy 2019/904 państwa członkowskie mogą zastosować tylko jedno z przewidywanych narzędzi: albo ustanowienie celu w zakresie selektywnej zbiórki w odniesieniu do odpowiednich systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta, albo poprzez ustanowienie systemu zwrotu kaucji. Nie jest więc zgodne z Dyrektywą jednoczesne funkcjonowanie tych dwóch form realizacji obowiązku, nie mówiąc już o niemożliwości ich zastosowania w praktyce.

System kaucyjny jest najbardziej efektywnym narzędziem selektywnej zbiórki zużytych butelek po napojach z tworzyw sztucznych. Dlatego postulujemy zmianę projektowanego artykułu 21a w nowelizowanej niniejszym projektem ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi tak, aby ust. 2 tego artykułu miał treść:

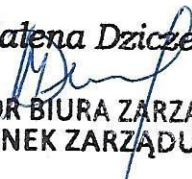
„2. Wprowadzający produkty w opakowaniach wykonuje obowiązek, o którym mowa w ust. 1, samodzielnie albo poprzez przystąpienie do systemu kaucyjnego.”

Tylko wówczas możliwe będzie dalsze procedowanie legislacyjne projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz ustawy o odpadach (UC98).

Szanowny Panie Prezesie,

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,

Magdalena Dzięczek

DYREKTOR BIURA ZARZĄDU
CZŁONEK ZARZĄDU