



**Związek Pracodawców
Przemysłu Opakowań i Produktów w Opakowaniach EKO-PAK**

Al. Jerozolimskie 53
00-697 Warszawa
NIP: 7010494958
REGON: 362006278
Tel/fax: 22-699-03-20
biuro@eko-pak.biz

Warszawa, dnia 10 lipca 2025 r.

**Pani
Monika Pawłowska
Zastępca Dyrektora DKSUE
Komitet do Spraw Europejskich
Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Al. J. Ch. Szucha 23
00-580 Warszawa**

Dotyczy: projektu ustawy *o opakowaniach i odpadach opakowaniowych* (nr UC100)

Szanowni Państwo,

W związku ze skierowaniem do prac Komitetu ds. Europejskich projektu *ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (druk UC100)*, Związek Pracodawców Przemysłu Opakowań i Produktów w Opakowaniach EKO-PAK przedkłada niniejszym swoje stanowisko względem przedmiotowego projektu.

Nie budzi żadnych wątpliwości, że podjęte przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska działania mające na celu wdrożenie postanowień:

- a) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów
- b) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych
- c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (PPWR)

są przedsięwzięciem wielkiej wagi dla gospodarki odpadami w Polsce. Wprowadzający opakowania oraz produkty w opakowaniach w pełni podzielają potrzebę implementacji tych przepisów do polskiego porządku prawnego, wierząc w jej pozytywny wpływ na środowisko, pożądane zachowania konsumentów oraz w impuls do zmian, jakie te akty prawne Unii Europejskiej przyniosą dla wielu sektorów gospodarczych.

Z tym większą uwagą zaproponowany przez MKiŚ **projekt ustawy poddany został wieloobszarowej analizie**. Niestety, w jej wyniku, **ustalono bez żadnych wątpliwości, że w dalszym ciągu, pomimo wprowadzonych na przestrzeni dotychczasowego procesu legislacyjnego zmian, projekt koliduje zarówno z zapisami Konstytucji RP jak i wymienionymi wyżej europejskimi aktami prawnymi**. W konsekwencji, zmuszeni jesteśmy wyrazić nasze głębokie rozczarowanie i sprzeciw wobec treści projektu ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, przekazując niniejsze stanowisko na ręce Szanownego Komitetu. Niezrozumiałe jest też dla nas stanowisko Ministerstwa Spraw Zagranicznych, że projekt jest zgodny z prawem UE; w naszej opinii jest wprost przeciwnie, na co poniżej przedstawiamy stosowne uzasadnienie.



Związek Pracodawców Przemysłu Opakowań i Produktów w Opakowaniach EKO-PAK

Al. Jerozolimskie 53
00-697 Warszawa
NIP: 7010494958
REGON: 362006278
Tel/fax: 22-699-03-20
biuro@eko-pak.biz

Projekt, który ma wdrożyć do polskiego porządku prawnego zasady Rozszerzonej Odpowiedzialności Producentów koncentruje się głównie na administracyjnym poborze, podziale oraz wypłacie środków od wprowadzających produkty w opakowaniach, marginalizując cel dla którego zasada ROP została stworzona: ustanowienie ram prawnych umożliwiających systemową poprawę gospodarki odpadami opakowaniowymi przy zapewnieniu maksymalnego przywrócenia materiału z odpadów opakowaniowych do obiegu.

Projekt prowadzi także do niekontrolowanego wzrostu obciążeń przedsiębiorców w przedmiotowym zakresie, co przełoży się na poważne osłabienie kondycji i konkurencyjności producentów, w szczególności MŚP, a także w sposób nieunikniony przełoży się na podwyżki cen produktów na półkach sklepowych. Szczególne znacznie będzie to miało w odniesieniu do produktów żywnościowych (wzrost cen artykułów o 5-20%), co w raporcie ze swoich badań wyczerpująco wykazał Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB – raport pt. „Analiza i skutki oddziaływania zmian legislacyjnych dot. rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP) w zakresie cyklu życia produktów i opakowań na efektywność sektora rolno-spożywczego” z 23 marca 2026 r. przygotowanym w ramach badania zleconego przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Najważniejszym skutkiem wdrożenia Projektu będzie jednak całkowita zmiana systemowa w zakresie gospodarowania odpadami opakowaniowymi. Projekt wprowadza nie tylko klasyczny system fiskalno-redystrybucyjny, polegający na poborze daniny publicznej i transferowanie jej do szeroko rozumianego systemu komunalnego poprzez NFOŚiGW, ale **nadaje administracji publicznej wszechwładzę nad całym systemem**, podporządkowując go decyzjom polityków i urzędników, a tym samym **pozbawiając go całkowicie charakteru rynkowego**.

Liczne organizacje gospodarcze, w tym niżej podpisana, od wielu miesięcy przedstawiały Ministerstwu Klimatu i Środowiska swoje postulaty i propozycje umożliwiające nie tylko prawidłową implementację przepisów prawa UE, ale przede wszystkim gwarantujące skuteczne wdrożenie nowego, zgodnego z celami UE systemu gospodarki odpadami opakowaniowymi w Polsce. Musi być on oparty na pozytywnych zmianach jakościowych, mających przede wszystkim pozytywny wpływ na środowisko. W wersji przedstawionej przez Ministerstwo jest to *de facto* podatek pobierany od przedsiębiorców do budżetu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i redystrybuowany do beneficjentów.

Zapisy proponowane w Projekcie są niezgodne zarówno z przepisami polskimi jak i europejskimi.

W zakresie przepisów polskich, propozycje Projektu są:

a) niezgodne z art. 2 Konstytucji:

- w zakresie pominięcia zasady dwuinstancyjności w przypadku postępowań prowadzonych przez Fundusz (m.in. weryfikacja wniosków beneficjentów) czy w zakresie wprowadzenia mechanizmu nienależnej weryfikacji realizacji obowiązków przez Fundusz,
- poprzez obciążanie obowiązkami, których zakres (przede wszystkim w okresie przejściowym 2026-2027) nie jest wystarczająco jasno sprecyzowany, co stoi w sprzeczności z zasadą praworządności oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego prawa;

b) niezgodne z art. 9 Konstytucji, z uwagi na propozycję niepoprawnego wdrożenia aktów prawa UE, przede wszystkim w zakresie implementacji poszczególnych obowiązków wynikających z Dyrektywy Ramowej i jej nowelizacji, PPWR, a także TFUE w odniesieniu do implementacji „zasady zanieczyszczający płaci” oraz TUE w kontekście niezastosowania zasady proporcjonalności;



- c) **niezgodne z art. 20 Konstytucji**, w zakresie, w którym nie uwzględnia zasady partnerstwa społecznego (dialogu i współpracy partnerów) przy kształtowaniu procesu gospodarczego, którym jest system ROP, a także poprzez pozbawienie realnego wpływu na kształt i efektywność tego systemu oraz niewysłuchanie interesów wszystkich stron objętych systemem;
- d) **niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji**:
- w zakresie przedstawionego w Projekcie mechanizmu wprowadzającego ryzyko ponoszenia przez przedsiębiorców podwójnego obciążenia finansowego, które naraża ich na potencjalnie nieproporcjonalnie wysokie koszty, nieadekwatne do zamierzonego celu; a także
 - w zakresie zróżnicowanych celów selektywnej zbiórki wszystkich odpadów, który w przypadku przedsiębiorców realizujących samodzielnie obowiązki z tytułu ROP są nadmierne i nieproporcjonalne, oraz przewidzianych w Projekcie nadzwyczajnie surowych sankcji finansowych, które godzą w konstytucyjną zasadę proporcjonalności;
- e) **niezgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji**:
- w zakresie naruszenia zasady równości wobec prawa poprzez uznaniowe uprzywilejowanie określonych grup przedsiębiorców, w tym w odniesieniu do wymaganych poziomów selektywnej zbiórki opakowań, możliwości wyboru sposobu realizacji obowiązków ROP (dla producentów środków ochrony roślin); a także
 - poprzez wyłączenie niektórych organizacji samorządu gospodarczego, które zawarły porozumienia z marszałkami województw, z obowiązku odprowadzenia daniny w latach 2026 i 2027. Obowiązek ten ma bowiem spoczywać wyłącznie na organizacjach odzysku opakowań;
- f) **niezgodne z art. 217 ust. 1 Konstytucji**, w zakresie w jakim ministrowi właściwemu ds. klimatu nadawane są kompetencje do określania istotnych elementów konstrukcyjnych daniny publicznej w akcie rangi podstawowej;
- g) **niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP**, gdyż pozostawia ministrowi właściwemu ds. klimatu zbyt szeroką swobodę dotyczącą wprowadzenia tak kluczowej kwestii, jaką jest określenie wysokości wkładów wnoszonych przez uczestników mechanizmu ROP.

Konstrukcja, cele i zapisy Projektu UC100 niosą konflikt z Komisją Europejską ze względu na liczne niezgodności i kolizje z prawem UE. W tym zakresie propozycje Projektu są:

- a) **niezgodne z art. 8a ust. 1a znowelizowanej Dyrektywy Ramowej** w zakresie, w jakim nie określają jasno ról i obowiązków wszystkich zaangażowanych podmiotów w systemie ROP. W szczególności Projekt nie przewiduje realnego wpływu przedsiębiorców (m.in. producentów, odbierających, recyklerów, gmin) na funkcjonowanie systemu ROP, oddając wszelkie działania operacyjne i organizacyjne Funduszowi, działającemu jako publiczny monopol, nadzorowany przez MKiŚ. Nie jest jasne, w jaki sposób przedsiębiorcy mają działać w okresie przejściowym, w szczególności kto i jakie opłaty będzie ponosił, i za jakie działania. Dodatkowo organ doradczy – Rada ROP, ze względu na zaproponowaną konstrukcję i skład, nie realizuje wymagań Dyrektywy Ramowej w zakresie współdziałania, a jej działania są zależne od MKiŚ i pozostałych instytucji administracji publicznej;
- b) **niezgodne z art. 8a ust. 1b znowelizowanej Dyrektywy Ramowej** w zakresie, w jakim nie określa jasno celów gospodarowania odpadami. Projekt nie ustala celów, jakie Fundusz jako państwowa osoba prawna zarządzająca systemem ROP, obowiązkowo musi zrealizować (np. corocznie) w zakresie utrzymania systemu gospodarowania odpadami opakowaniowymi, nie wskazuje minimalnych środków finansowych jakie musi na ten cel przeznaczyć z wkładów producenckich, nie ustala sankcji dla Funduszu w przypadku nieosiągnięcia ww. celów; Projekt nieprecyzyjnie i niekiedy zamiennie posługuje się koniecznością wypełnienia obowiązku selektywnej zbiórki odpadów



- opakowaniowych oraz osiągnięcia poziomów recyklingu przez Fundusz (w przypadku poz. 5 – 10 z załącznika nr 1);
- c) **niezgodne z art. 8a ust. 1d znowelizowanej Dyrektywy Ramowej** w zakresie, w jakim nie zapewniają równego traktowania poszczególnych producentów produktów, niezależnie od ich pochodzenia czy wielkości. W szczególności brak równego traktowania dotyczy producentów samodzielnie wykonujących obowiązki w zakresie ROP, którzy mają obowiązek nie tylko uzyskania zezwolenia (a Fundusz zezwolenia nie musi uzyskiwać), bardzo wysoki próg ich realizacji i dotkliwe sankcje w wypadku nie tylko braku realizacji obowiązku w postaci zapłaty opłaty opakowaniowej, lecz także niedopełnienia obowiązków sprawozdawczych. Ponadto, preferencyjne zasady uczestnictwa w systemie ROP dotyczą producentów, wykonujących działalność w zakresie środków ochrony roślin w opakowaniach, którzy mają wybór, mogą samodzielnie realizować zadania ROP lub poprzez organizację ROP (mają wpływ na wkłady finansowe, działanie organizacji przedsiębiorców etc.). Zgodnie z art. 32 Konstytucji, zakazana jest także dyskryminacja w życiu gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny;
- d) **niezgodne z art. 8a ust. 3b znowelizowanej Dyrektywy Ramowej** w zakresie braku zagwarantowania dostępności systemów zbierania odpadów. Sama możliwość ubiegania się o zwrot kosztów z Funduszu nie wpływa na dostępność systemów zbierania odpadów (takie systemy gminy mają obowiązek tworzyć same, na podstawie Ustawy Czystościowej, bez względu na złożenie wniosku); Fundusz nie tworzy też zachęt finansowych i organizacyjnych, nie wspiera powszechności składania wniosków zarówno przez gminy jak i przedsiębiorców. Istnieje ryzyko, że część firm gospodarujących odpadami nie zdecyduje się wnioskować o dofinansowanie, a w rezultacie przerzuci koszty utrzymania systemu gospodarowania odpadami na mieszkańców. Należy zwrócić uwagę, że przedsiębiorcy wnioskujący o dofinansowanie z Funduszu, w szczególności instalacje komunalne, nie mają w ogóle prawnego obowiązku pomniejszać stawek obciążających mieszkańców z tytułu uzyskania zwrotu kosztów (po pozytywnym rozpatrzeniu ich wniosku i zawarciu umowy);
- e) **niezgodne z art. 8a ust. 3c i 3d znowelizowanej Dyrektywy Ramowej oraz Motywem 130 Preambuły do PPWR, art. 3 ust. 66 PPWR, art. 47 ust. 1-3 PPWR**, w zakresie braku zaproponowania rozwiązań prawnych dających możliwość zweryfikowania czy Fundusz, zarządzając systemem ROP, posiada i w kolejnych latach będzie posiadał środki finansowe i organizacyjne niezbędne do wypełnienia swoich obowiązków; a także czy zarządzając systemem ROP ma odpowiedni mechanizm samokontroli. Wymaganiem zarówno Dyrektywy Ramowej, jak i PPWR, jest weryfikacja zdolności prowadzenia systemu ROP przez wskazany organ lub niezależnych ekspertów (zezwolenie, niezależny audyt etc.), natomiast Projekt przewiduje ujęcie powyższych kwestii w Zasadach Działania Organizacji ROP Opakowań, które ustalane są wspólnie przez Fundusz oraz MKiŚ (organ nadzorczy i nadzorowany; ponadto te zasady nie stanowią zezwolenia w rozumieniu art. 43 PPWR, nie są jawne i nie będą udostępniane publicznie). Bez względu na indywidualny czy zbiorowy, prywatny czy publiczny charakter organizacji zarządzających ROP tylko taki system niezależnej weryfikacji daje rękojmię efektywnego działania i realizacji celów recyklingu; powyższe rozwiązanie budzi także wątpliwości natury konstytucyjnej, będąc niezgodne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego prawa;
- f) **niezgodne z art. 8a ust. 3e znowelizowanej Dyrektywy Ramowej oraz art. 46 ust. 4 PPWR** w zakresie, w jakim Fundusz poza sprawozdaniem, o którym mowa w art. 194 ust. 14 Projektu, nie ma obowiązku udostępniać publicznie informacji o realizacji swoich celów w zakresie gospodarowania odpadami, a także informacji o wkładach finansowych wnoszonych przez



producentów produktów od każdej sprzedanej sztuki lub od każdej tony produktu wprowadzonego do obrotu; oraz procedurze wyboru podmiotów gospodarujących odpadami; sam Fundusz nie będzie podmiotem gospodarującym odpadami w rozumieniu art. 46 PPWR dlatego nie będzie musiał tych informacji udostępniać, przy czym Projekt nie wskazuje kto zatem je udostępni publicznie (por. 46 ust.4 PPWR, por. art. 8a ust. 3e pkt 1 znowelizowanej Dyrektywy Ramowej); ponadto pomimo jasnych postanowień w art. 46 ust. 4 PPWR, Projekt nie posługuje się precyzyjnie dwoma pojęciami (stosuje je wymiennie): podmiotu publicznego odpowiedzialnego za organizację gospodarowania odpadami i organizacji zarządzającej ROP, co wynika z zaproponowania monopolistycznej i państwowej struktury zarządzania ROP;

- g) **niezgodne z art. 8a ust. 4 a) znowelizowanej Dyrektywy Ramowej, art. 5 ust. 4 TUE (zasada proporcjonalności) oraz art. 67 Prawa Przedsiębiorców** w zakresie, w jakim nie gwarantuje by wysokość wkładów finansowych płaconych przez producenta pokrywała koszty związane z produktami, które producent wprowadza do obrotu w danym państwie członkowskim oraz koszty niezbędne do realizacji innych celów i zadań, po uwzględnieniu dochodów z ponownego użycia, ze sprzedaży surowców wtórnych pochodzących z jego produktów;
- h) **niezgodne z Motywem 115 Preambuły do PPWR oraz art. 46 PPWR** nie gwarantując wyznaczenia organu, który zapewniłby przestrzeganie przez producentów i organizacje odpowiedzialności producenta obowiązków w zakresie ROP dotyczących zbierania i przetwarzania odpadów pochodzących z ich produktów; Projekt nie przewiduje niezależnego od Funduszu podmiotu, który w praktyce weryfikowałby działanie Funduszu pod kątem efektywności zarządzania systemem ROP; MKiŚ nie pełni takiej roli odpowiadając także za m.in. strukturyzowanie działania Funduszu;
- i) **niezgodne z Motywem 112 Preambuły do PPWR** w zakresie, w jakim nie gwarantuje pokrywania pełnych kosztów gospodarowania odpadami opakowaniowymi przez system ROP. Projekt zakłada, że docelowo Fundusz otrzyma środki z wpływu z opłaty opakowaniowej jakie będzie miał zagospodarować na zarządzanie systemem ROP; w przypadku jednak w którym przedsiębiorcy, o których mowa w art. 60 ust. 3 Projektu, nie zdecydują się składać wniosków o dofinansowanie lub ich wnioski nie uzyskają akceptacji (vide art. 69, 70 Projektu), to wówczas Fundusz posiadać będzie wpływy z tytułu opłaty opakowaniowej natomiast nie będą one wykorzystane na pokrycie kosztów m.in. utrzymania systemu gospodarowania odpadami opakowaniowymi, które w wypadkach j.w. poniosą mieszkańcy;
- j) **niezgodne z art. 8a ust. 4 lit. a) Dyrektywy Ramowej oraz art. 45 PPWR** w zakresie, w jakim nie gwarantuje, że wkłady finansowe producentów pokrywają koszty niezbędne, a także niezgodne z art. 42 ust. 2 PPWR w zakresie proponowania mechanizmu uznaniowego co do wysokości stawek opłaty opakowaniowej, a nie mechanizmu ustalającego koszty w sposób przejrzysty, proporcjonalny, niedyskryminujący i efektywny;
- k) **niezgodne z art. 6 pkt 5 a) Dyrektywy SUP** w zakresie uchylecia przez art. 219 Projektu z dniem 1 stycznia 2027 roku przepisu art. 14a Ustawy Opakowaniowej, implementującego Dyrektywę SUP w tym zakresie.
- l) **Niezgodne z art. 4 ust. 2, artykułem 10 ust. 4 i artykułem 11 oraz artykułem 11a** w zakresie umożliwienia spalania odpadów opakowaniowych i wprowadzenia mechanizmu finansowania tej możliwości środkami z opłaty opakowaniowej, która w całości ma finansować recykling materiałów.

Mocno podkreślamy, że zgodnie z doktryną, celami i prawodawstwem Unii Europejskiej istotą Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta jest zapewnienie poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych, podniesienie jakości i wydajności selektywnej zbiórki oraz proces sortowania



**Związek Pracodawców
Przemysłu Opakowań i Produktów w Opakowaniach EKO-PAK**

Al. Jerozolimskie 53
00-697 Warszawa
NIP: 7010494958
REGON: 362006278
Tel/fax: 22-699-03-20
biuro@eko-pak.biz

i recyklingu, i finansowaniu tych zadań ma służyć finansowanie zapewnione przez producentów wprowadzających na rynek produkty w opakowaniach. Rozszerzona Odpowiedzialność Producenta i związane z nią zaangażowanie finansowe wprowadzających powinny być zatem postrzegane jako długoterminowa inwestycja we właściwą gospodarkę opakowaniami: przydatność do ponownego wykorzystania, do recyklingu w skali o wysokiej jakości czy zawartości surowca wtórnego. Taki właśnie powinien być skutek środowiskowy ponoszonych przez wprowadzających kosztów. Zadaniem prawidłowo skonstruowanego systemu Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta jest też spełnienie rosnących oczekiwań świadomych ekologicznie podatników. Konsumenci potępiają obrazy zanieczyszczenia i składowania odpadów oraz coraz częściej wymagają od rządów i przedsiębiorstw inwestowania w przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym, promowanie zawartości materiałów pochodzących z recyklingu w produktach i odwrócenie zmian klimatycznych.

Zaproponowany Projekt tych warunków niestety nie spełnia. Jedynym jego efektem będzie **znaczący wzrost cen wszystkich wyrobów w opakowaniach, w szczególności podstawowych środków bytowych**: żywności, artykułów higienicznych, środków czystości itp., prowadzących do dalszego wzrostu inflacji. Nie zmniejszą się też obciążenia dla mieszkańców z tytułu gospodarki odpadami w gminach: system komunalny pozostanie dysfunkcyjny, co w połączeniu z ustawicznymi nowelizacjami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach będzie skutkowało rosnącymi wciąż kosztami dla obywateli. Nie będzie też realizacji zobowiązań międzynarodowych Polski, do których projekt się tak często odwołuje. **Cele recyklingu ustanowione dyrektywami i rozporządzeniem PPWR mogą w ogóle nie zostać spełnione.** A w przypadku braku osiągnięcia wymogów recyklingu skali i to w wysokiej jakości, konsekwencje poniesiemy właśnie MY: wprowadzający opakowania i produkty w opakowaniach.

Dlatego apelujemy o zaprzestanie dalszych prac nad przedstawionym projektem ustawy i stworzenie – we współpracy z wszystkimi uczestnikami rynku – nowych, skutecznych a przede wszystkim sprawiedliwych rozwiązań. Wprowadzający wyroby w opakowaniach w takich pracach z pewnością będą uczestniczyć. Nie możemy jednak zgodzić się na projekt ustawy, który nie tylko wyzywa wprowadzających z ich praw, ale też w ewidentny sposób łamie przepisy Unii Europejskiej oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Łączymy 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