

Warszawa, 19 września 2019 r.

Pan
Henryk Kowalczyk
Minister Środowiska

Do wiadomości:

Pan
Sławomir Mazurek
Podsekretarz Stanu

Pani
Magda Gosk
Dyrektor
Departamentu Gospodarki
Odpadami

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

WSPÓLNE STANOWISKO ORGANIZACJI REPREZENTUJĄCYCH WPROWADZAJĄCYCH PRODUKTY
W OPAKOWANIACH WOBEC KONCEPCJI NOWEGO SYSTEMU GOSPODARKI OPAKOWANIAM
ZAPREZENTOWANEJ PRZEZ MINISTERSTWO ŚRODOWISKA

Szanowny Panie Ministrze,

Zaprezentowana przez Ministerstwo Środowiska koncepcja zmiany polskiego systemu gospodarki odpadami opakowaniowymi, której celem ma być wdrożenie do polskiego prawa postanowień znowelizowanej dyrektywy w sprawie odpadów, wywołuje naturalne zainteresowanie wśród wprowadzających produkty w opakowaniach.

Doceniamy fakt, że Ministerstwo zaprosiło przedstawicieli szerokiego grona interesariuszy do rozmów na temat kształtu systemu na tak wczesnym etapie prac. Wierzymy, że tylko dzięki współpracy wszystkich interesariuszy, wymianie wiedzy oraz zaangażowaniu szerokiego kręgu instytucji zaistnieje możliwość stworzenia i sprawnego wdrożenia efektywnego systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta i systemu depozytowego, dopasowanych do polskich warunków. Oczywistym jest też, że oba takie systemy muszą być ze sobą komplementarne i wspierać zbiórkę i recykling odpadów opakowaniowych.

Uważamy też, że w ramach rozszerzonej odpowiedzialności producenta, producenci wyrobów w opakowaniach pełnią kluczową rolę w zaprojektowaniu i prowadzeniu efektywnego systemu gospodarki odpadami opakowaniowymi, w tym systemu depozytowego. Aby system depozytowy był efektywny, musi on zostać właściwie skonstruowany i prowadzony przez tych, na których zostały nałożone obowiązki, w sposób ekonomicznie opłacalny, stabilny i efektywny, tak jak w Norwegii czy Estonii. Deklarujemy przy tym współpracę ze wszystkimi interesariuszami dla wypracowania najlepszego modelu systemu depozytowego w Polsce.

Doskonale rozumiejąc wstępny charakter tej wizji i wykazując pełną gotowość do współpracy z Ministerstwem Środowiska w dalszych pracach, chcielibyśmy jednak zwrócić uwagę na elementy, które budzą już teraz uzasadnione obawy i pytania wprowadzających wyroby w opakowaniach. Uważamy przy tym że propozycja Ministerstwa wymaga ponownego przeanalizowania tak, aby te rodzące się wątpliwości wyjaśnić.

Nasze zasadnicze obawy dotyczą:

- a) oparcia zasad rozszerzonej odpowiedzialności producenta o **mechanizm fiskalno-redystrybucyjny**. Jego zastosowanie może powodować **brak przejrzystości transferów finansowych** w systemie gospodarki odpadami opakowaniowymi, zbiurokratyzowaniem całego systemu i w konsekwencji – jego niewydolnością. Uważamy, że **przejrzystość kosztów i sprawozdawczość** jest głównym czynnikiem pozytywnie wpływającym na efektywność i transparentność tego procesu,
- b) **braku powiązania środków otrzymywanych przez gminy z ilością i jakością zbieranych odpadów**. Stoimy na stanowisku, że jakość zebranych odpadów będzie miała zasadniczy wpływ na efektywność odzyskanego surowca i jego wartość rynkową,
- c) **nieproporcjonalnie dużej swobody decyzyjnej Regulatora**, posiadającego wysoce rozbudowane kompetencje, mogące np. naruszać wolność działalności gospodarczej,
- d) odcięcia organizacji odzysku opakowań od istniejącego komunalnego systemu selektywnej zbiórki (pojemniki / worki), a przez to **uniemożliwienia wprowadzającym realizacji obowiązków** osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu, tj. podstawowego obowiązku tych uczestników rynku,
- e) zaproponowanej konstrukcji **systemu kaucyjnego**, której skutkiem może być naszym zdaniem **wyeliminowanie z rynku opakowań wielokrotnego użytku** i przekreślenie dokonań producentów w tym obszarze.

Ponadto pragniemy zauważyć, że wstępnie zaproponowany model fiskalno-redystrybucyjny w swych założeniach **może kolidować także z mechanizmem rozszerzonej odpowiedzialności producenta**, który stanowi istotę art. 8a. dyrektywy ws. odpadów. Komplikacje wynikające ze sposobu obliczania wysokości opłat nakładanych na producentów mogą doprowadzić w rezultacie to nierzeczywistej oceny kosztów. W rezultacie może to **uniemożliwić optymalizację kosztów gospodarowania odpadami** przez gminy i inne jednostki publiczne, co jest jednym z celów dyrektywy ws. odpadów.

W niniejszym stanowisku pozwolimy też sobie zwrócić uwagę na kilka konkretnych elementów propozycji Ministerstwa wymagających dalszych prac przy współudziale wprowadzających wyroby w opakowaniach.

1. Skutki fiskalno-redystrybucyjnego charakteru obciążeń

Zgodnie z przedstawioną przez Ministerstwo koncepcją, wprowadzający wyroby w opakowaniach uiszczaliby dwa rodzaje opłat, w obu przypadkach z tytułu faktu wprowadzenia na rynek. Pierwsza opłata (P1) byłaby przekazywana do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (zwanym dalej jako „NFOŚiGW”), druga opłata (P2) byłaby przekazywana do organizacji odzysku opakowań. Wysokość i zróżnicowanie opłaty kierowanej do NFOŚiGW wyznaczać ma Regulator, ten ostatni ma też określać minimalną wysokość drugiej opłaty przekazywanej do organizacji odzysku opakowań.

Pragniemy w tym miejscu zauważyć, że:

- a) zgodnie z art. 400 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r. poz. 1396, z późn. zm.), NFOŚiGW jest **państwową osobą prawną** zaliczaną do sektora finansów publicznych jako „inna jednostka sektora finansów publicznych”,
- b) zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.), świadczenie pieniężne którego obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw, jest **daniną (opłatą) publiczną**.

Stojąc na gruncie obowiązującego w Polsce prawa, wskazany przez Ministerstwo Środowiska pierwszy rodzaj opłaty (P1) miałby charakter właśnie **daniny publicznej**, gdyż jej ponoszenie wynikałoby z obowiązków prawnych na rzecz jednostki sektora finansów publicznych.

Zgodnie jednak z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje **w drodze ustawy**. Chcielibyśmy zatem zwrócić uwagę, że wprowadzenie i określenie wysokości ww. daniny wymagałoby przyjęcia odpowiedniej ustawy.

Osobną kwestią jest zastosowanie daniny publicznej i jej redystrybucji jako formy realizacji zapisów art. 8a dyrektywy w sprawie odpadów.

Pragniemy zauważyć, iż zgodnie z postanowieniami w/w dyrektywy, wprowadzający wyroby w opakowaniach zobowiązani są do pokrywania **kosztów selektywnej zbiórki, transportu i przetwarzania odpadów** po ich produktach, **pomniejszych o przychody m.in. ze sprzedaży surowców**. Mechanizm pokrywania kosztu netto tych procesów jest jednym z pryncypiów znowelizowanej dyrektywy odpadowej. Dyrektywa wskazuje przy tym wyraźnie, że **wkład finansowy producentów** wyrobów w opakowaniach wynikający z Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta **nie może przekraczać kosztów niezbędnych do świadczenia usług gospodarowania odpadami w sposób efektywny kosztowo**. Koszty te muszą być zaś **ustalane w sposób przejrzysty** między zainteresowanymi podmiotami.

Powstają więc fundamentalne wątpliwości co do zastosowania mechanizmu przedstawionego przez Ministerstwo w kontekście postanowień dyrektywy. Zaproponowane przez Ministerstwo rozwiązania mogą bowiem w rezultacie **wyeliminować zasadę kosztu netto**, co staje w sprzeczności z postanowieniami samej dyrektywy.

W teorii, stawki daniny z tytułu wprowadzenia produktu w opakowaniu mogą być ustalane od razu z uwzględnieniem rzeczywistych kosztów gospodarki odpadami sprawozdawanymi przez gminy oraz przychodów ze sprzedaży surowców. Pragniemy jednak zwrócić uwagę, że zarówno koszty w komunalnym systemie gospodarki odpadami, a zwłaszcza przychody ze sprzedaży surowców, są wartościami zmiennymi.

W przypadku sprzedaży surowców, zmiany cen (a więc i przychodów) są odzwierciedleniem rynkowej gry popytu i podaży spowodowanej także koniunkturą gospodarczą, przy czym ceny na niektóre surowce wyznaczone są przez systemy giełdowe (tak jest w przypadku makulatury). Zastosowanie zasady kosztu netto oraz kosztu rzeczywistego wymagałoby więc corocznej aktualizacji prawa określającego wysokość daniny publicznej z zastosowaniem pełnej procedury legislacyjnej.

Alternatywą mogłoby być ustalenie w ustawie maksymalnego poziomu daniny, zaś określanie jej corocznego poziomu w drodze rozporządzenia. W takim jednak przypadku minister właściwy do wydania takiego rozporządzenia musiałby także przeprowadzić pełną procedurę przygotowania takiego aktu legislacyjnego.

Pojawia się przy tym kluczowe pytanie: **na jakiej podstawie określone byłyby stawki daniny dla poszczególnych rodzajów opakowań?** Jakie znaczenie miałyby rodzaj materiału, jego przydatność do recyklingu czy zaśmiecenie? Jak czynniki te byłyby uwzględniane w stanowionej stawce daniny? Bez pełnej przejrzystości tego procesu oraz dostępności do wszelkich danych dla wszystkich uczestników rynku, w szczególności wprowadzających wyroby w opakowaniach, pojawiłoby się bowiem natychmiast ryzyko arbitralności w ustaleniu daniny, co stanowiłoby przejaw braku przejrzystości działania w obszarze finansów publicznych.

Innym rozwiązaniem, respektującym wymogi dyrektywy w sprawie odpadów, byłoby rozliczanie z wprowadzającymi różnicę pomiędzy wniesioną daniną a rzeczywistymi kosztami i przychodami ze sprzedaży surowców *ex post*. W takim przypadku, NFOŚiGW musiałby zwracać wprowadzającym powstałą różnicę, przy czym nadwyżka ta musiałaby zostać odpowiednio przyporządkowana do poszczególnych wprowadzających zgodnie z wysokością pobranej od nich daniny.

Możliwe byłoby tu zastosowanie odpowiednich przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, z późn. zm.), analogicznie do zwrotu nadpłat podatkowych w trybie zwrotu z urzędu, a nie na wniosek. W skutek tego, NFOŚiGW przybrałby postać organu rozliczeniowego, pobierającego i rozliczającego daniny z kilkudziesięcioma tysiącami podmiotów wprowadzających wyroby w opakowaniach, co zbiurokratyzowałoby cały system rozliczeń.

Powstaje tu jednak wątpliwość, **w jaki sposób**, tj. na podstawie jakiego algorytmu, **NFOŚiGW dokonywałby każdemu wprowadzającemu indywidualnego ustalenia zwrotu nadpłaty?** Zagadnienie to jest sprawą kluczową dla uczciwości i przejrzystości rozliczenia wpłaconej daniny.

Na uwagę zasługuje też konieczność publikacji przez NFOŚiGW sprawozdań przekazywanych przez gminy, w których to sprawozdaniach musiałyby być szczegółowo wskazane wszystkie koszty związane ze zbiórką i przetwarzaniem odpadów opakowaniowych oraz przychody ze sprzedaży surowców powstałych z tych odpadów. Bez publikacji tych sprawozdań, określenie stawki daniny w ustawie / rozporządzeniu lub dokonanie zwrotu nadpłaty pozbawione byłoby podstaw i stanowiłoby przejaw braku przejrzystości działania w obszarze finansów publicznych.

Kolejne ryzyko związane jest naszym zdaniem z proponowanym przez Ministerstwo ustaleniem drugiej części opłaty nakładanej na wprowadzających przez Regulatora.

Zgodnie z koncepcją Ministerstwa, Regulator miałby określać dla wprowadzających minimalną wysokość opłaty przekazywanej organizacjom odzysku opakowań. Pragniemy więc zauważyć, że niezależnie od formy prawnej instytucji regulacyjnej (czy byłby to organ administracji publicznej, czy państwowa osoba prawna), poprzez sam fakt posiadania statusu regulatora taki podmiot mógłby wydawać decyzje administracyjne w trybie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.), tak jak (w przypadku państwowej osoby prawnej, por. art. 240 ust. 3 pkt 27 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2018 r. poz. 2268, z późn. zm.) w odniesieniu do art. 27a ust. 1 oraz 27c ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2019 r. poz. 1437, z późn. zm.)). Należy zauważyć, że wydanie decyzji w sprawie ustalenia stawki opłat odprowadzanej przez wprowadzającego produkty w opakowaniach do organizacji odzysku opakowań musiałoby być więc poprzedzone postępowaniem administracyjnym, a decyzja zapewne musiałaby mieć charakter indywidualny adresowany do poszczególnego wprowadzającego. Wydanie decyzji administracyjnej dla organizacji odzysku opakowań nie rodziłoby jednak skutków prawnych dla jej klientów - wprowadzających, którzy są z organizacją związani wyłącznie umową cywilno-prawną.

W tym miejscu powstaje kolejna wątpliwość, **w jaki sposób decyzja administracyjna Regulatora uwzględniałaby rzeczywiste koszty gospodarki odpadami opakowaniowymi oraz przychody ze sprzedaży surowców**, czyli główne założenia dyrektywy w sprawie odpadów. Jest to tym istotniejsze, że decyzja ta musiałaby zostać wydana indywidualnie dla każdego wprowadzającego.

Rozliczenia z wprowadzającym poprzez zwrócenie mu różnicy pomiędzy odprowadzoną opłatą a rzeczywistymi kosztami zagospodarowania odpadów opakowaniowych oraz przychodami ze sprzedaży surowców **nie może dokonać organizacja odzysku opakowań**, gdyż nie posiadałaby dostępu do sprawozdań innych podmiotów składanych Regulatorowi. Nie miałaby więc żadnych podstaw ani przesłanej do rozliczenia nadpłaty z wprowadzającym.

Biorąc powyższe pod uwagę wyrażamy obawę, że proponowany przez Ministerstwo mechanizm fiskalno-redystrybucyjny może doprowadzić do nadmiernej biurokratyzacji systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta, co postawi pod znakiem zapytania możliwość realizacji celów stawianych państwom członkowskim w dyrektywie ws. odpadów.

2. Wprowadzenie systemu motywacyjnego gmin dla uzyskania jak najwyższej jakości i ilości selektywnej zbiórki odpadów

Kluczowym elementem w systemie wsparcia gmin w selektywnej zbiórce odpadów powinien być **system pomiaru efektywności realizacji zadań**, dzięki któremu wysokość dofinansowania będzie uzależniona od ilości jak również jakości zebranych odpadów. Taki system będzie powodował, iż gminy które w skuteczny sposób będą edukować swoich mieszkańców i doprowadzą do najwyższej efektywności selektywnej zbiórki, będą otrzymywać najwyższe fundusze na ten cel. Skorzysta na tym zarówno mieszkaniowiec, który zapłaci mniej za wywóz śmieci, jak i recykler oraz – co nie bez znaczenia - wprowadzający wyroby w opakowaniach.

Bez wprowadzenia takiego systemu pomiaru efektywności gminy i całego systemu motywacyjnego powstanie duże zagrożenie, że nie zostaną osiągnięte ciągle rosnące cele recyklingu zarówno odpadów opakowaniowych z gospodarstw domowych, jak i wszystkich odpadów komunalnych. Jakość i ilość zebranych odpadów ma bowiem zasadniczy wpływ na efektywność odzyskanego surowca i na jego wartość rynkową. Od jakości surowca wtórnego będą bowiem zależeć:

- a. technicznie możliwości zastosowania danego surowca wtórnego w produkcji,
- b. akceptacja użycia surowca wtórnego przez konsumenta,
- c. bezpieczeństwo surowca wtórnego dla zdrowia konsumenta,
- d. zwiększenie kosztu procesu recyklingu, a tym samym mniejsze wpływy ze sprzedaży odzyskanego surowca do systemu.

Rekomendujemy także, by w ramach przedstawionych założeń zadbać o zawarcie mechanizmów współpracy organizacji odzysku z gminami.

3. Kompetencje Regulatora

W myśl przedstawionej przez Ministerstwo koncepcji, Regulator miałby ustalać stawki opłat nakładanych na wprowadzających wyroby w opakowaniach. Ustalenie przez taki podmiot stawki opłaty odprowadzanej do NFOŚiGW wymaga upoważnienia ustawowego, natomiast ustalenie minimalnej stawki opłaty przekazywanej organizacji odzysku opakowań jest dopuszczalne na gruncie obowiązującego prawa.

Oczywiście, fundamentalnym pytaniem jest **metoda ustalania takiej stawki przez Regulatora**, czyli wątpliwość identyczna jak w przypadku ustalania wysokości stawki odprowadzanej do NFOŚiGW. W przypadku jednak Regulatora, przejrzystość procesu wydawania decyzji administracyjnej rzutuje na dalsze zachowanie adresata takiej decyzji.

Innym ryzykiem jest jednak nadanie Regulatorowi prawa do ustalania, jaka część z opłaty odprowadzanej przez wprowadzających, organizacja odzysku opakowań miałaby przeznaczyć na zagospodarowanie odpadów. Ponieważ z wnoszonych przez wprowadzających opłat organizacja odzysku opakowań ma również pokryć koszty działalności własnej (czyli własnych kosztów) oraz działalności edukacyjnej, taka prerogatywa oznaczałaby w praktyce **wyznaczenie organizacjom odzysku maksymalnego poziomu kosztów własnych** w stosunku do wysokości wpływów z opłat oraz maksymalnego poziomu środków przeznaczanych na działalność edukacyjną.

Pragniemy w tym miejscu zauważyć, że określenie przez jakikolwiek organ administracji publicznej poziomu kosztów dla jakiegokolwiek podmiotu gospodarczego, **zgodnie z art. 22 Konstytucji RP** dotyczącym wolności działalności gospodarczej wymaga **umocowania w ustawie**, i to przy zachowaniu odpowiedniego okresu

vacatio legis zapewniającego ochronę interesów w toku. Ponadto, takie ograniczenie nie mogłoby obejmować innej działalności organizacji odzysku niż ta związana bezpośrednio z realizacją obowiązków w imieniu wprowadzających.

W związku z powyższym uważamy że:

- z racji nadania roli w proponowanym systemie NFOŚiGW, konieczności zapewnienia spójności raportowania na poziomie kraju i skutecznego systemu nadzoru oraz biorąc pod uwagę efektywność kosztową, optymalnym rozwiązaniem nie jest powoływanie do życia nowej instytucji jako Regulatora systemu,
- ustalanie wysokości opłaty P1 i P2 powinno odbywać się w oparciu o przejrzyste zasady i przy wzięciu pod uwagę stanowiska wprowadzających. Ustalanie wysokości opłaty P2 powinno odbywać się pomiędzy wprowadzającymi a organizacjami odzysku na bazie realnych kosztów odzysku i recyklingu. Zastosowanie powinna tu mieć także zasada kosztów netto, czyli kosztów zagospodarowania odpadów, po uwzględnieniu dochodów z ponownego użycia i ze sprzedaży surowców wtórnych,
- rekomendujemy zróżnicowanie finansowania i zadań organizacji odzysku w zależności czy dany typ opakowania jest objęty systemem depozytowym, czy też nie.

4. Ryzyko niemożności realizacji obowiązków przez wprowadzających

Zgodnie z przedstawioną przez Ministerstwo koncepcją, organizacje odzysku opakowań mogłyby zostać odcięte od gminnych systemów selektywnej zbiórki. Ich rolą miałyby być wyłącznie finansowanie w zakresie zbierania odpadów przez inne podmioty niż gminy (np. w systemie kaucyjnym w jednostkach handlowych).

Taki model może spowodować brak związku pomiędzy organizacjami odzysku opakowań a strumieniem odpadów zbieranych przez gminy w istniejących systemach selektywnej zbiórki, czyli poza systemem kaucyjnym. Organizacje odzysku opakowań nie miałyby nawet wiedzy, ile z tych odpadów zostało zebranych, dokąd zostały przekazane i czy proces recyklingu odbył się w Polsce czy za granicą. Koncepcja Ministerstwa **nie przewiduje bowiem składanie przez gminy sprawozdań Regulatorowi** z wykonania obowiązków selektywnej zbiórki i recyklingu. W rezultacie, cały strumień odpadów opakowaniowych spoza systemu kaucyjnego funkcjonowałby obok organizacji odzysku. Tymczasem, **składanie sprawozdań z przepływów materiałów** jest kluczowym czynnikiem mogącym optymalizować proces selektywnej zbiórki i wspomagającym obniżenie ilości nieprzetworzonych opadów.

Powyzsza sytuacja może doprowadzić do niemożności zaewidencjonowania przez organizacje odzysku opakowań faktu recyklingu dokonanego z odpadów zebranych przez gminy w systemie pojemnikowo-workowym, co **uniemożliwi osiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu** zarówno przewidzianego dla ogólnej masy odpadów opakowaniowych, jak i dla niektórych poszczególnych frakcji. Sytuacja taka z pewnością wystąpi w odpadach opakowaniowych z papieru, a dodatkowo obejmie większość odpadów z tworzyw sztucznych (np. kosmetyki, detergenty i chemia gospodarcza) i część odpadów ze szkła (stoiki).

Ponieważ zaś organizacje odzysku opakowań realizują obowiązek w imieniu wprowadzających, nieosiągnięcie poziomów recyklingu przez organizacje odzysku opakowań wiązać się będzie z automatycznym niewypełnieniem obowiązków przez wprowadzających. Pragniemy bowiem zauważyć, że zgodnie z koncepcją Ministerstwa, w przypadku nieosiągnięcia poziomów recyklingu przez organizację odzysku opakowań, **opłatę produktową ma ponosić wprowadzający**.

W związku z tym uważamy za celowe wprowadzenie odpowiednio rygorystycznych kryteriów powoływania / funkcjonowania organizacji odzysku. Ponadto popieramy kwestie audytów, które powinny być przeprowadzane wcześniej niż do 30 kwietnia roku następnego po roku realizacji obowiązku w celu wczesnego wykrywania ewentualnych rozbieżności, co pozwoliłoby uniknąć opłat produktowych w przypadku wykrycia takich rozbieżności.

Pragniemy też zwrócić uwagę na groźbę **marginalizacji roli organizacji odzysku opakowań** w zaprezentowanej przez Ministerstwo koncepcji. Podmioty te zostałyby głównie **pośrednikami w przepływie środków** od wprowadzających, bez żadnego wpływu na funkcjonowanie systemu. Oparcie wpłat do organizacji odzysku o określaną przez Regulatora stawkę **mogłoby też doprowadzić do likwidacji konkurencji** pomiędzy organizacjami odzysku, a tym samym – swobody decyzji wprowadzających komu powierzyć realizację obowiązków. **Groziłoby to powstaniem tzw. naturalnego monopolu** ze szkodliwymi skutkami dla wszystkich uczestników rynku.

Bazując na powyższym, istnieje poważne ryzyko ujemnego wpływu zaprezentowanej przez Ministerstwo koncepcji na **możliwość płynnej kooperacji wprowadzających, sektora przetwórczego gospodarki odpadami i sektora publicznego**. Konieczne jest więc zagwarantowanie mechanizmów współpracy organizacji odzysku i gmin na rzecz efektywnego wykonania zapisów zawartych w dyrektywie ws. odpadów.

5. Konstrukcja proponowanego systemu kaucyjnego

Kolejny obszar budzący nasze poważne wątpliwości to zaproponowany przez Ministerstwo model systemu kaucyjnego. **Uważamy, że wdrożenie go w zaproponowanym kształcie doprowadzi do wycofania się wprowadzających ze stosowania opakowań wielokrotnego użytku na rynku polskim i zastąpienia ich opakowaniami jednorazowego użytku.**

Przede wszystkim, w propozycji Ministerstwa połączono w jednym systemie pobieranie kaucji za opakowania jednorazowego i wielokrotnego użytku, podczas gdy w praktyce kaucja służy różnym celom. Kaucja za opakowania jednorazowego użytku ma spowodować, że opakowanie trafi do recyklingu, a celem pobierania kaucji za opakowanie wielokrotnego użytku jest zwrot opakowania do wprowadzającego i ponowne wykorzystanie. Naszym zdaniem połączenie dwóch rodzajów opakowań w ramach jednego systemu kaucyjnego doprowadzi np. do szybkiego załamania obecnego wydajnego i skutecznego systemu butelek zwrotnych po piwie i zlikwiduje jakiegokolwiek warunki do zastosowania opakowań wielokrotnego użytku na szeroka skalę przez inne branże.

Odnosząc się szczegółowo do propozycji Ministerstwa Środowiska pragniemy zauważyć, że:

- a) zgodnie z propozycją Ministerstwa, opakowania wielokrotnego użytku mają być przekazywane razem z opakowaniami jednorazowymi przez jednostki handlowe do punktów zbiórki (np. Punktów Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych). Jest to rozwiązanie kompletnie niezrozumiałe w przypadku opakowań wielokrotnego użytku. Oznacza bowiem zrezygnowanie z najprostszej możliwej drogi, jaką opakowanie zwrotne porusza się na rynku, tj. wprowadzający – hurtownik – detalista – klient. Tą samą drogą opakowanie lub kaucja za niezwrócone opakowanie wraca do wprowadzającego. PSZOK-i nie zapewnią odpowiedniego standardu zbierania opakowań. Istnieje poważne ryzyko, że opakowania wielokrotnego użytku będą wielokrotnie przewożone, przestawiane oraz zgromadzone zostaną w nich np. z odpadami biodegradowalnymi, gabarytami czy odpadami rozbiórkowymi. Spowoduje to ryzyko takiego zanieczyszczenia czy uszkodzenia opakowania, że nie będzie się już nadawało do ponownego wykorzystania lub też przy dokładniejszej ocenie u wprowadzającego zostanie wycofane z dalszego obrotu. Opakowanie wielokrotnego użytku, jeśli ma zostać wykorzystane wielokrotnie, musi w całym procesie zwrotu z rynku być traktowane w odpowiedni sposób. W przeciwnym wypadku dużo szybciej niż przewidziano stanie się odpadem, który należy poddać recyklingowi. W szczególności dotyczy to szklanych opakowań wielokrotnego użytku;
- b) naszym zdaniem, podstawowym kanałem przekazywania pustych opakowań wielokrotnego użytku do wprowadzających powinien być nadal ten sam kanał, którym są one wprowadzane na rynek czyli jednostki handlowe. Zapewniają one możliwie najszerszą i ogólnodostępną dla klientów sieć zwrotu, posiadają opakowania zbiorcze (np. skrzynki), w których dostarczono im produkty w opakowaniach

wielokrotnego użytku a ich personel wie, jak należy postępować z opakowaniami. W ramach nowego systemu jednostki handlowe powinny być zobligowane do oferowania produktów w opakowaniach wielokrotnego użytku, do odbierania opakowań wielokrotnego użytku i wypłacania kaucji za zwracane opakowania;

- c) przedstawiony system kaucyjny nie przewiduje zwrotu do wprowadzających kaucji, jaką pobrano od konsumentów. To wprowadzający dokonuje zakupu opakowań wielokrotnego użytku, które następnie stanowią składnik jego majątku. Niezrozumiałe jest zatem dlaczego w przedstawionym rozwiązaniu wprowadzający jest całkowicie wyłączony z mechanizmu zwrotu kaucji, a jego miejsce zajmują jednostki handlowe i Regulator. W przedstawionym systemie każde utracone w rynku opakowanie wielokrotnego użytku oznacza dla wprowadzającego stratę. Kaucja za opakowania wielokrotnego użytku jest rodzajem gwarancji, że kupujący zwróci opakowanie a jeśli tego nie zrobi, wprowadzający ze zwróconej jemu kaucji będzie miał środki na zakup nowego opakowania w miejsce utraconego. Wprowadzający pozbawieni tego strumienia środków wycofają się ze stosowania opakowań wielokrotnego użytku;
- d) kolejnym elementem przedstawionego systemu kaucyjnego, który budzi wątpliwość, jest mechanizm ustalania wysokości kaucji. W projekcie nie wskazano jak i kto ma ją określać. Należy zwrócić uwagę, że wysokość kaucji za opakowania wielokrotnego użytku powinna pokryć koszt zakupu nowego opakowania za opakowanie utracone w rynku. W przeciwnym wypadku wprowadzający będzie ponosił dodatkowe koszty, co obniży skłonność producentów do stosowania tego rodzaju opakowań w miksie opakowaniowym lub wprowadzania produktów w tego rodzaju opakowaniach do swojej oferty. Najlepszym rozwiązaniem jest naszym zdaniem ustalanie wysokości kaucji za opakowania wielokrotnego użytku tak, jak odbywa się to obecnie - przez samych wprowadzających, którzy najlepiej wiedzą ile kosztują opakowania;
- e) rynek opakowań rozwija się dynamicznie. Trudno przewidzieć jakie opakowania wielokrotnego użytku znajdują się w najbliższych latach na rynku (np. prowadzone w innych państwach testy opakowań po środkach higieny osobistej). Przypisanie Regulatorowi prawa do decydowania czy dane opakowanie jest opakowaniem wielokrotnego użytku i jaka powinna być wysokość kaucji może zniechęcić wiele podmiotów od inwestowania w opakowania zwrotne lub stwarzać niepotrzebne bariery prawno-administracyjne (zgoda, wpis na listę, ustalenie wysokości kaucji, itp.);
- f) w propozycji Ministerstwa Środowiska nie określono czy wprowadzający wyroby w opakowaniach wielokrotnego użytku mają uiszczać daninę do NFOŚiGW z tytułu wprowadzenia produktów w opakowaniach, czy też w przypadku opakowań wielokrotnego użytku będą z takiej daniny zwolnieni. Gdyby mieli oni tę daninę uiszczać, byłoby to niesprawiedliwe i dyskryminujące. Zgodnie bowiem z koncepcją Ministerstwa, opakowania wielokrotnego użytku mają nie być zbierane w komunalnym systemie zbiórki selektywnej, więc pokrywanie kosztów takiej zbiórki gminom byłoby w przypadku opakowań wielokrotnego użytku całkowicie bezzasadne. Ponadto, stosowanie produktów w opakowaniach wielokrotnego użytku to faktyczne stosowanie zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta – wprowadzający pokrywa koszty zbiórki opakowań z rynku, a w sytuacji gdy nie jest ono zdatne do dalszego użytku wycofuje je w swoim zakładzie produkcyjnym i kieruje do recyklingu. Nie ma zatem powodu, aby ponosił jakiegokolwiek opłaty z tytułu ROP;
- g) zaproponowana przez Ministerstwo Środowiska koncepcja łącząca systemy oparte na finansowaniu działalności organizacji odzysku opakowań oraz NFOŚiGW stoi w rozbieżności z praktyką obiegu opakowań zwrotnych zaproponowaną w mechanizmie kaucyjnym. W przypadku mechanizmu kaucyjnego, producent zobowiązany jest do samodzielnego odbioru opakowań zwrotnych z PSZOK, jak wskazano powyżej. Jednocześnie w części dotyczącej finansowania wskazano, że zbieranie odpadów w tym w ramach systemu kaucyjnego np. w jednostkach handlowych odbywa się lub może się odbywać za pośrednictwem organizacji odzysku. Realne koszty organizacji systemowej zbiórki opakowań zwrotnych muszą uwzględniać praktykę biznesową, związaną z gęstością organizacji odbioru, sortowaniem oraz transportem. Wszystkie te elementy procesu oparte są obecnie na mechanizmie rynkowym służącym jak najlepszej organizacji odbioru opakowań z zachowaniem

jakości i na czas. W związku z powyższym, opakowania wielokrotnego użytku powinny być zwolnione z tej opłaty lub opłata ta powinna być przedmiotem biznesowej relacji pomiędzy producentem wprowadzającym na rynek opakowania zwrotne a partnerami biznesowymi zapewniającymi ich zwrot.

Uważamy więc, że najlepszym rozwiązaniem gwarantującym utrzymanie i rozwój rynku opakowań wielokrotnego użytku w Polsce jest stworzenie dwóch wspólnie działających systemów, dla opakowań jednorazowych i wielokrotnego użytku, uwzględniających ich specyfikę.

Ponadto, koncepcja systemu kaucyjnego zaprezentowana przez Ministerstwo rodzi poważne wątpliwości w świetle zapisów dyrektywy ws. odpadów. Zgodnie z art. 8a tej dyrektywy, wprowadzający ponosi koszty selektywnej zbiórki, transportu i przetwarzania odpadów nie tylko pomniejszonych o przychody ze sprzedaży surowców, ale także z **nieodebranych kaucji**. Oznacza to, że **nieodebrana przez konsumenta kaucja** (z tytułu niezwróconego opakowania) **musi zostać oddana wprowadzającemu**. Zasada kosztu netto została w tym przypadku zapisana wprost i nie może zostać uchylona przez prawodawstwo krajowe.

Ponadto, stoimy na stanowisku, że system rozszerzonej odpowiedzialności producenta oraz system depozytowy muszą być całkowicie kompatybilne dla uzyskania maksymalnej efektywności surowcowej oraz finansowej.

6. Inne dyskusyjne elementy koncepcji Ministerstwa

Pragniemy zwrócić uwagę, że – niezależnie od przedstawionych powyżej zastrzeżeń i wątpliwości - zaprezentowana przez Ministerstwo koncepcja rodzi nasze pytania także w innych obszarach. Odpowiedzi na te pytania są równie istotne dla pełnej oceny wizji nowego systemu, jak i ustosunkowanie się do zasygnalizowanych w niniejszym stanowisku jej uwag.

Zaprezentowane rozwiązanie w naszym przekonaniu uwalnia recyklerów od mechanizmów rynkowych, tj. doprowadza do sytuacji, w której wprowadzający będą subsydiować recyklerów (może to mieć negatywny wpływ na innowacyjność). W naszym przekonaniu recykler nie będzie miał żadnego interesu w tym, aby rozszerzać możliwości recyklingu innych surowców pomimo dostępnej technologii, co może oznaczać:

- a) ograniczenia w rodzaju tworzyw wykorzystywanych do produkcji opakowań do żywności (w przypadku PET zastosowaniu poddany będzie materiał tylko w 3 kolorach chociaż cały PET jako tworzywo jest w 100% recyklowalny); utrzymanie wysokich ilości odpadów przeznaczonych do termicznego przekształcenia, co jest sprzeczne z intencją obu dyrektyw.

Ponadto rozwój infrastruktury do przetwarzania odpadów opakowaniowych powinien odbywać się na zasadach rynkowych, działanie to może być dofinansowane z innych źródeł np. funduszy UE.

Warto także zwrócić uwagę na konieczność zapewnienia wysokiej podaży materiałów z recyklingu na polskim rynku. Jest to kluczowe dla sektora spożywczego w związku z wymaganiami dotyczącymi zawartości w opakowaniach tworzyw sztucznych z recyklingu, wynikającymi z dyrektywy 2019/904 w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (SUP). System wdrożony w Polsce powinien motywować wszystkie ogniwa łańcucha do utrzymania wysokiej jakości surowców.

Konieczne jest więc wyjaśnienie:

1. Jaka ma być **proporcja pomiędzy daniną** wpłacaną do NFOŚiGW a **minimalną opłatą** odprowadzaną do organizacji odzysku? Czy będą to obciążenia równe, czy też któreś z nich będzie przeważało, a jeśli tak, to dlaczego?

2. Gdzie w koncepcji Ministerstwa odzwierciedlona została zasada **PAYT (Pay as you throw)**, stosowana powszechnie w Europie zachodniej? Model ten polega na ustalaniu stawki opłaty poprzez uzależnienie jej od ilości przekazywanych odpadów do danej gminy.
3. Gdzie w koncepcji została uwzględniona **rola instalacji komunalnych oraz podmiotów uzdatniających** odpady? Przetwarzający odpady zgodnie z modelem Ministerstwa oznacza recyklera, tymczasem odpady przynajmniej zbierane w komunalnym systemie selektywnej zbiórki przekazywane są do instalacji (obecnie do Regionalnych Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych) w celu przygotowania ich do recyklingu. Niektóre rodzaje odpadów wymagają ponadto dalszego procesu przetwarzania, tj. uzdatnienia w celu spełnienia wymagań technologicznych recyklerów (w przypadku odpadów opakowaniowych ze szkła, z aluminium czy z papieru).
4. Koncepcja Ministerstwa bardzo duży nacisk kładzie na rozwój systemu depozytowego. Czy nie zachodzi obawa, że *gros* środków zostanie skierowane na rozwój pozyskiwania odpadów opakowaniowych poprzez system depozytowy (którym maksymalnie można objąć ok. 15% wszystkich odpadów opakowaniowych) a system selektywnej zbiórki pozostanie niedofinansowany, stwarzając b. trudną sytuacją dla opakowań pozostających poza systemem depozytowym?
5. Jakie korzyści będą mieli wprowadzający z zaprezentowanego przez Ministerstwo modelu, np. w jaki sposób koncepcja **ułatwi wprowadzającym wykorzystanie surowców wtórnych** w produkcji nowych opakowań? Pragniemy przypomnieć, że zgodnie z postanowieniami dyrektywy w sprawie ograniczania wpływu niektórych wyrobów z tworzyw sztucznych na środowisko, producenci wód i napojów w butelkach plastikowych objęci są obowiązkiem posiadania odpowiedniego udziału recyklatu w nowych opakowaniach.
6. W jaki sposób koncepcja uwzględni **działalność dobrowolnych porozumień** wprowadzających produkty w opakowaniach? Pragniemy zauważyć, że dobrowolne porozumienia są jedną z form realizacji rozszerzonej odpowiedzialności producenta, wskazaną w art. 17 ust. 3 dyrektywy w sprawie ograniczania wpływu niektórych wyrobów z tworzyw sztucznych na środowisko.
7. Które rodzaje opakowań zostaną **objęte systemem kaucyjnym**, a które pozostaną zbierane w komunalnym systemie selektywnej zbiórki (pojemniki / worki)? Czy będzie to system akcesji dobrowolnej, czy też to np. Regulator będzie określał które rodzaje opakowań będą objęte systemem kaucyjnym, a które nie?
8. Jakimi przesłankami kierował się będzie Regulator przy **ocenie przydatności opakowania do recyklingu** oraz czynnika zaśmiecenia? Pragniemy zwrócić uwagę, że czynniki te muszą być obiektywne i nie mogą stanowić bariery w swobodnym przepływie dóbr i usług na jednolitym rynku UE. Wątpliwości może budzić sytuacja, w której na jednym rynku opakowanie może zostać uznane za przydatne do recyklingu, a na innym nie.
9. Jaki miałyby być mechanizm finansowania systemu depozytowego/kaucyjnego, szczególnie na pierwszym etapie wdrożenia?
10. W jaki sposób prowadzony będzie obrót odpadami opakowaniowymi, w tym również pochodzącymi z gospodarstw domowych, a przekazywanymi do recyklingu za pośrednictwem obrotu komercyjnego czyli sieci punktów skupu? W praktyce obrót np. aluminiowymi puszkami po napojach w zdecydowanej większości opiera się o mechanizm zapłaty za zebrany materiał, będącym jednocześnie zwrotem wartości materiału z którego wykonane jest opakowanie. W przypadku dwóch materiałów – aluminium oraz szkła – należy ustawowo zdefiniować źródła ich zbierania jako wyłącznie pochodzące z gospodarstw domowych (100%) z racji na brak w tych materiałach opakowań zbiorczych i transportowych.
11. W jaki sposób **poświadczany będzie fakt wykonania procesu recyklingu**? Czy zachowana zostanie forma Dokumentu Potwierdzającego Recykling, czy też planowany jest inny sposób sprawozdawczości w tym zakresie?
12. Jaki organ w nowym systemie stanowiąby funkcję kontrolną w stosunku do kosztów zbierania odpadów ponoszonych przez gminę?

13. Kto będzie miał nadzór nad przestrzeganiem prawa przez poszczególnych uczestników systemu (np. nad firmami zbierającymi odpady)?
14. Czy Regulator w zaprezentowanym przez Ministerstwo systemie depozytowym będzie tym samym organem co Regulator nadzorujący realizację rozszerzonej odpowiedzialności producenta?
15. Czy Ministerstwo rozważa powołanie Regulatora/Operatora nadzorującego realizację rozszerzonej odpowiedzialności producenta na zasadzie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego?
16. Kto będzie określał wysokość opłaty kaucyjnej na poszczególne rodzaje opakowań i na jakiej podstawie wysokość tej opłaty będzie określana?
17. Na jakich zasadach będzie określana wysokość wkładu finansowego wprowadzających produkty w opakowaniach, uiszczana w formie opłaty P1 oraz opłaty P2? Pomimo zaawansowanych prac nad zmianą obecnego systemu gospodarki odpadami, przedsiębiorcy wprowadzający produkty w opakowaniach nadal nie wiedzą na jakim poziomie i jak wysokie koszty będą ponosić w związku z wprowadzeniem przedmiotowych zmian.
18. Na jakich zasadach będą rozliczane opakowania wielomateriałowe oraz po środkach niebezpiecznych oraz czy koncepcja zakłada kontynuację dobrowolnych porozumień realizowanych przez izby samorządu gospodarczego?
19. W jaki sposób mają funkcjonować i jaką rolę mają pełnić organizacje odzysku opakowań? Na jakich zasadach przedsiębiorcy będą mogli wybierać reprezentujące ich organizacje odzysku?
20. Jaka będzie odpowiedzialność organizacji odzysku opakowań za brak realizacji poziomu recyklingu? Koncepcja Ministerstwa Środowiska wprowadza bardzo szeroką odpowiedzialność przedsiębiorców (wprowadzających) za niewłaściwe działanie organizacji odzysku. W przypadku nieuzyskania poziomów recyklingu przez tę organizację, wprowadzający będą zobowiązani zapłacić opłatę produktową, pomimo tego, iż ponieśli już koszty uiszczając m.in. opłatę P2. Wskazujemy, że przedsiębiorca, który prawidłowo wypełnia swoje ustawowe obowiązki nie może ponosić winy za niewłaściwe działanie organizacji odzysku. W naszej ocenie organizacja odzysku oraz izba gospodarcza w momencie przejścia obowiązku od przedsiębiorcy powinna ponosić pełną odpowiedzialność za wykonanie powierzonych jej zadań, a wprowadzający w przypadku nie wykonania obowiązku przez organizację i / lub izbę nie powinien być w żaden sposób obciążany finansowo. Rolą organizacji jest zapewnienie bezpieczeństwa wprowadzającemu, który ponosi za to opłaty. Konieczne jest przy tym odejście od zasady podwójnego naliczania ewentualnej opłaty produktowej względem opakowań wielomateriałowych i po środkach niebezpiecznych. Podstawa odpowiedzialności finansowej zarówno organizacji odzysku opakowań, jak i izb samorządu gospodarczego, powinna być taka sama.
21. Jakie skutki poniesie wprowadzający wyroby w opakowaniach w przypadku ogłoszenia upadłości przez organizację odzysku opakowań? Czy w takim przypadku odpowiedzialność również zostanie scedowana na przedsiębiorcę? W naszej ocenie takie działanie byłoby zbyt daleko idącym uprzywilejowaniem organizacji odzysku, która w przypadku upadłości nie ponosiłaby odpowiedzialności za niewykonanie swoich zadań. Należy pamiętać, że organizacje odzysku prowadzą działalność gospodarczą w formie spółki akcyjnej według ogólnych zasad przewidzianych w kodeksie spółek handlowych, dlatego w przypadku jej upadłości czy też likwidacji, postępowanie upadłościowe, w tym odpowiedzialność za długi, powinno odbywać się na zasadach analogicznych, jakie obowiązują każdego przedsiębiorcę i przewidzianych w kodeksie handlowym i innych ustawach. Nieuzasadnione byłoby przy tym ustalanie subsydiarnej odpowiedzialności przedsiębiorcy wprowadzającego produkty w opakowaniach, który w sposób prawidłowy wypełnił wszystkie obowiązki ustawowe.
22. Czy w przygotowaniu koncepcji wzięte zostały przez Ministerstwo ewentualne skutki społeczno-gospodarcze, które wprowadzane zmiany mogą przynieść (np. wzrost cen detalicznych produktów w opakowaniach czy mniejszy popyt na wyroby objęte systemem kaucyjnym)?
23. Jakie zachęty ekonomiczne planuje Ministerstwo dla wprowadzających do stosowania większego wolumenu opakowań z wykorzystaniem surowców wtórnych?
24. Jak w ramach obu systemów kształtować się będzie przepływ surowców i ich właścicielstwo?

Wprowadzający wyroby w opakowaniach deklarują pełną gotowość do współpracy z Ministerstwem Środowiska nad zmianą obecnego systemu gospodarki odpadami opakowaniowymi. Apelujemy jednak o pogłębioną analizę i ponowne przemyślenie przez Ministerstwo aspektów wymienionych w niniejszym stanowisku. Jesteśmy gotowi zaangażować się w dopracowanie założeń przedstawionej koncepcji zmiany systemu gospodarki odpadami opakowaniowymi na rzecz wdrożenia rozwiązań, które zapewnią realizację przez Polskę celów zawartych w dyrektywach europejskich w sposób efektywny kosztowo i które pozwolą w długim okresie poprzez zaangażowanie konsumentów, producentów produktów w opakowaniach i innych interesariuszy, zbudować cyrkularny system obiegu materiałów opakowaniowych.

- Polskie Stowarzyszenie Przemysłu Kosmetycznego i Detergentowego
- Polska Federacja Producentów Żywności Związek Pracodawców
- Związek Pracodawców Przemysłu Piwowarskiego
- Związek Pracodawców Przemysłu Opakowań i Produktów w Opakowaniach EKO-PAK