

INFORMACJA PRASOWA

Warszawa, 28 września 2021

FPP – Projekt ustawy o ROP ma za dużo błędów

System zbierania oraz przetwarzania odpadów musi być efektywny i transparentny

Federacja Przedsiębiorców Polskich (FPP) wskazuje, że przedstawiony przez Ministerstwo Klimatu projekt wdrożenia Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta (ROP)¹ ma wiele błędów i wymaga całkowitego przepisania. Założone mechanizmy nie tworzą systemowej poprawy pozwalającej na zwiększenie poziomu zbieranych i przetwarzanych odpadów. Jaskrawe naruszenia Dyrektywy 2018/851² sprawiają, że polski system znacząco oddaliłby się od założeń Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta. Ponadto opłaty będą ustalane odgórnie, bez jakichkolwiek konsultacji i bez powiązania z realnymi kosztami zbiórki.

Efektom takiego projektu byłby ponadmiarowy wzrost cen wszystkich wyrobów w opakowaniach – w szczególności podstawowych środków bytowych: żywności, artykułów higienicznych, środków czystości itp., prowadzących do **dalszego wzrostu inflacji**. **Natomiast system komunalny pozostałby dysfunkcyjny i nadal stwarzał zagrożenie znaczących podwyżek opłat dla mieszkańców gmin.**

Dodatkowo zaproponowane w projekcie przeznaczenie 18% z wpływów z opłaty opakowaniowej (czyli około 270 mln rocznie) na inwestycje „związane z gospodarowaniem odpadami opakowaniowymi³” jest daleko niewystarczające, aby zapewnić odpowiednie moce recyklingowe w Polsce – nawet **w ciągu najbliższych 30 lat** i przy założeniu inwestowania wszystkich środków bezpośrednio w recyklerów.

Ponadto poza wdrażaniem znowelizowanej dyrektywy w sprawie odpadów, projekt implementuje także określone postanowienia **Dyrektywy SUP⁴**. Niestety, ani projekt, ani jego uzasadnienie nie wskazuje relacji pomiędzy wprowadzaniem systemem ROP, a podobnym mechanizmem dotyczącym określonych produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych (SUP). W praktyce może to rodzić ryzyko nakładania tych samych obowiązków na te same podmioty na podstawie dwóch różnych aktów prawnych i **obowiązku podwójnych opłat za to samo opakowanie**. Tymczasem obydwa systemy ROP i SUP oparte są na założeniu, że wkłady finansowe wnoszone przez wprowadzających do obrotu nie powinny przekroczyć kosztów świadczenia usług gospodarowania odpadami w sposób efektywny kosztowo. Analogiczne wątpliwości w zakresie podwójnego obciążania wprowadzających kosztami budzi także sposób uregulowania obowiązku zapewnienia kampanii edukacyjnych. **Regulacje dotyczące ROP, dyrektywy SUP oraz systemu kaucyjnego/depozytowego powinny być przedstawione i konsultowane z przedsiębiorcami w jednym czasie, aby mogli oni kompleksowo**

¹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi i innych ustaw

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów

³ OSR projektu

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko

ocenić sposób działania wszystkich mechanizmów środowiskowych, a przede wszystkim określić ich całkowity wymiar kosztowy.



„Przedsiębiorcy zdają sobie sprawę z nieuchronności zmian związanych z ochroną klimatu i środowiska – a co za tym idzie ze zwiększonymi obowiązkami, jak również nakładami finansowymi. Warunkiem jednak jest, aby te zwiększone nakłady przyczyniły się do osiągnięcia celów ustawy – w tym celów środowiskowych i odpowiadały rzeczywistym kosztom, a ich przepływ był transparentny i stymulował efektywność systemu na każdym jego etapie. **Przygotowywane regulacje muszą być racjonalne, czytelne i zgodne z dyrektywami unijnymi, a przede wszystkim z polskim prawem i dobrymi praktykami istniejącego systemu gospodarowania odpadami.** A niestety w obecnym projekcie brakuje wszystkich tych zasad. Projekt zawiera wiele błędów i obawiamy się, że poprawki na obecnej jego wersji spowodują jeszcze większy chaos

legislacyjny. Dlatego też powinien zostać napisany na nowo z uwzględnieniem postulatów i uwag uczestników systemu: wprowadzających, recyklerów, gmin, organizacji odzysku. Federacja Przedsiębiorców Polskich wyraża pełną gotowość do współpracy i dialogu we wdrożeniu tak ważnych dla całej branży przepisów Unii Europejskiej. **Rozwiązania prawne muszą być jednak w pełni zgodne z wyrażonymi w dyrektywie podstawowymi zasadami, tj. celowością, efektywnością, proporcjonalnością i adekwatnością, oraz szanujące postanowienia Konstytucji RP.** Muszą też służyć przede wszystkim środowisku przez zapewnienie lepszej, bardziej skutecznej i przejrzystej gospodarki odpadami opakowaniowymi. Po procesie konsultacji społecznych i rekomendujemy przedstawienie projektu do oceny przedsiębiorców wspólnie z przepisami implementującymi dyrektywę SUP, wprowadzającymi system kaucyjny/depozytowy oraz z projektami niezbędnych rozporządzeń. **Tylko taki pełen pakiet projektów pozwoli na wypracowanie pełnego obrazu nowych obowiązków środowiskowych przedsiębiorców oraz gmin, a także spowoduje większe poparcie uczestników systemu gospodarki odpadami dla projektowanych zmian**” – podkreśla Sylwia Szczepańska, dyrektor ds. dialogu Federacji Przedsiębiorców Polskich (FPP), ekspert Centrum Analiz Legislacyjnych i Polityki Ekonomicznej (CALPE).

Projekt uniemożliwia przedsiębiorcom wprowadzającym produkty w opakowaniach przeznaczonych dla gospodarstw domowych wzięcie odpowiedzialności oraz posiadanie realnego wpływu na sposób zagospodarowania odpadów opakowaniowych powstających z wprowadzanych przez nich produktów. Odpady te mają być odbierane i zagospodarowane wyłącznie przez gminy – a ani przedsiębiorcy, ani organizacje odpowiedzialności producentów i dobrowolne porozumienia **nie mogą prowadzić żadnych działań zwiększających ilość i jakość zbieranych odpadów.** Przedsiębiorcy stają się jednak odpowiedzialni za uzyskanie poziomu recyklingu odpadów po opakowaniach, których zbiórkę i przetwarzanie mają prowadzić wyłącznie gminy. Jeśli poziom recyklingu zbieranych przez gminę odpadów nie będzie wystarczający, przedsiębiorcy będą zobowiązani do zapłacenia „kary” w postaci opłaty produktowej. Rozwiązanie to jest nie tylko niesprawiedliwe, ale i łamiące

podstawowe zasady państwa prawa: nie można ponosić odpowiedzialności finansowej za działania innych, na które nie ma możliwości wpływu.

Kluczowe błędy projektu ustawy:

- 1. Niezgodność z Dyrektywą** – wskazuje ona wyraźnie, że **wkład finansowy producentów ma być przeznaczany wyłącznie na zagospodarowanie odpadów po produktach, które dany producent wprowadza na rynek**. Tymczasem projektodawca przewiduje, że środki pobierane od wprowadzających wyroby w opakowaniach przeznaczonych dla gospodarstw domowych w postaci opłaty opakowaniowej mają być przekazywane do gmin i przeznaczone na realizację zadań gminy określonych w art. 6r ust. 2 pkt 1) ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Środki z opłaty opakowaniowej będą finansować odbiór, transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie wszystkich odpadów komunalnych, a więc także odpadów nieopakowaniowych, w tym biodegradowalnych, rozbiórkowych, gabarytów oraz odpadów niesegregowanych (zmieszanych). Nałożenie na wprowadzających wyroby w opakowaniach przeznaczonych do gospodarstw domowych obowiązku finansowania działań niedotyczących zbierania i zagospodarowania odpadów powstałych po ich produktach (czyli odpadów opakowaniowych) stanowi więc jaskrawe naruszenie jednego z podstawowych przepisów dyrektywy, dotyczących przeznaczenia wpłat wprowadzających uiszczanych w ramach rozszerzonej odpowiedzialności producenta.
- 2. Niezapewnienie efektywności kosztowej zbierania i zagospodarowania odpadów** w przypadku realizacji tych zadań przez podmioty publiczne poprzez brak jakichkolwiek wymagań efektywności kosztowej dla gmin (naruszenie art. 8a ust. 4 lit. c w kontekście motywu 24 preambuły do dyrektywy) oraz niezastosowanie zasady kosztu netto (wdrożenie przepisów art. 8a ust. 4 lit. a tiret pierwszy). Przedłożony do konsultacji projekt ustawy nie wprowadza jednak żadnego mechanizmu wymuszającego efektywność kosztową w działaniach realizowanych w gospodarce komunalnej przez samorządy gminne. Wydatki ponoszone przez gminy na ten cel nie będą w żaden sposób weryfikowane przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy. Tym samym gmina nie będzie zachęcana do oszczędności i racjonalnej gospodarki, co może spowodować w przyszłości nieuzasadnione żądania o podnoszenie stawek opłaty opakowaniowej, zamiast prowadzenia polityki optymalizacji kosztowej czy edukacji mieszkańców.
- 3. Projekt nie gwarantuje też prawidłowego zastosowania zasady kosztu netto**. Wobec powyższych wątpliwości związanych z kosztami gminnych systemów gospodarowania odpadami nie wiadomo na podstawie jakich danych minister właściwy do spraw klimatu określał będzie w drodze rozporządzenia stawki opłaty opakowaniowej, uwzględniając w tych stawkach rzeczywiste koszty zbierania oraz dochody z ponownego użycia czy ze sprzedaży materiałów pochodzących z recyklingu. Niezapewnienie przejrzystego sposobu ustalania kosztów pomiędzy zainteresowanymi podmiotami – naruszenie art. 8a ust. 4 lit. c dyrektywy. Dyrektywa stanowi, aby koszty niezbędne do świadczenia usług gospodarowania odpadami, będące podstawą do określenia wysokości wkładów finansowych wnoszonych przez producentów w ramach ROP, były „ustalane w sposób przejrzysty między zainteresowanymi podmiotami”.

Ustalenie należy interpretować jako wspólne porozumienie się co do takich kosztów przez zainteresowane strony.

4. **Projektowana rada działająca przy ministrze właściwym ds. klimatu**, będąca organem doradczym złożonym m.in. z przedstawicieli podmiotów objętych mechanizmem ROP, w założeniu ma opiniować proponowane przez ministra stawki opłaty opakowaniowej oraz minimalne stawki wynagrodzenia należnego organizacjom odpowiedzialności producentów. Jednakże projekt nie przewiduje żadnego mechanizmu postępowania z wydaną w tym zakresie opinią rady – w szczególności **nie określa na ile minister jest związany stanowiskiem rady wyrażonym w opinii i czy wydanie rozporządzenia określającego wysokość stawki opłaty opakowaniowej wymaga uzyskania uprzedniej pozytywnej opinii rady**. Z przedstawionego projektu wynika jednoznacznie, że rada pełni funkcję tylko opiniodawczą, a minister nie jest w jakikolwiek sposób związany z jej rekomendacjami.
5. Dyskusyjny pozostaje również skład rady, w którym spośród 26 członków, znajduje się jedynie dwóch przedstawicieli wprowadzających produkty w opakowaniach, czyli podmiotów, które najdotkliwiej zostaną obciążone ww. opłatą. Ponadto, w projektowanej regulacji nie przyznano radzie w ogóle kompetencji do wnioskowania do ministra o zmianę stawek opłaty opakowaniowej (jak ma to miejsce przy minimalnych stawkach wynagrodzenia), co tylko potwierdza ograniczoną rolę rady w określaniu wysokości stawki opłaty opakowaniowej.
6. Należy też uznać, że projekt generalnie **nie zawiera mechanizmu dialogu z wprowadzającymi produkty w opakowaniach**. Stawki opłat mają być ogłaszane przez ministra na podstawie analiz Instytutu Ochrony Środowiska, bez wskazania, w jaki sposób ma wyglądać udział innych podmiotów w tym procesie. Brakuje także precyzyjnej informacji, na podstawie jakich danych i jaką metodą Instytut będzie ww. analizy prowadził.
7. Natomiast naruszenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi regulowanie stosunków daninowych w drodze rozporządzenia (naruszenie art. 217 Konstytucji); ustanowienie zbyt szerokiej swobody dla Ministra właściwego do spraw klimatu, co do określenia stawek opłaty opakowaniowej w wydawanym rozporządzeniu (naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji) oraz ustanawianie minimalnej wysokości opłaty wynagrodzenia dla organizacji odpowiedzialności producentów w formie obwieszczenia (naruszenie art. 87 ust. 1 Konstytucji). Nie ulega wątpliwości, że opłata opakowaniowa, która ma być ponoszona przez wprowadzających produkty w opakowaniach przeznaczonych dla gospodarstw domowych, jest daniną publiczną. Dlatego też uzasadnione wątpliwości prawne budzi zawarta w projekcie delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia ustalającego mechanizm różnicowania tych stawek (ekomodulację). **Art. 217 Konstytucji wyraźnie wymaga, aby wszystkie istotne elementy stosunku daninowego były uregulowane w drodze ustawy**. Regulacji w drodze rozporządzenia mogą podlegać wyłącznie te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny. Przedmiotem regulacji rozporządzenia może być np. wysokość opłaty, ale tylko, gdy ustawa wskaże dostatecznie precyzyjne i obiektywne kryteria przedmiotowe lub wzory obliczeń, które będą pozwalały na określenie wysokości konkretnej opłaty. Tymczasem projekt wskazuje wprawdzie stawkę maksymalną, ale do rozporządzenia przenosi kluczowe

elementy konstrukcyjne daniny, czyli np. mechanizmy ekomodulacji. Dlatego też projekt w tym zakresie jest sprzeczny z art. 217 Konstytucji,

Zapraszamy również na [Facebook](#), [Twitter](#), [LinkedIn](#) oraz [FederacjaPrzedsiębiorcow.pl](#)

Federacja Przedsiębiorców Polskich jest reprezentatywną organizacją zrzeszającą przedsiębiorców, członkiem Rady Dialogu Społecznego, której nadrzędnym celem jest zapewnienie właściwego rozwoju oraz bezpieczeństwa najważniejszym podmiotom na polskim rynku pracy – pracodawcom i pracownikom. Reprezentuje interesy przedsiębiorstw i instytucji zrzeszonych w ramach Federacji, nieustannie dążąc do poprawy jakości funkcjonowania polskich firm zarówno w kraju, jak i na arenie międzynarodowej. Podejmuje inicjatywy, które mają kształtować odpowiedzialną, zrównoważoną politykę – efektywną z punktu widzenia pracodawców oraz gwarantującą wysokie bezpieczeństwo pracownikom. Dialog – podejmowany przez Federację Przedsiębiorców Polskich (FPP) – ma uwzględniać opinie wszystkich uczestników polskiego rynku pracy, a następnie – na drodze wielostronnego kompromisu – budować trwałe relacje między poszczególnymi organizacjami oraz przedstawicielami władzy publicznej.

Centrum Analiz Legislacyjnych i Polityki Ekonomicznej (CALPE) – to instytut powołany przez Federację Przedsiębiorców Polskich w celu opracowywania analiz gospodarczych oraz monitoringu legislacyjnego. CALPE opracowuje raporty i rekomendacje w zakresie najbardziej istotnych aktów prawnych wpływających na działalność przedsiębiorców oraz rynek pracy i zamówień publicznych.



FEDERACJA
PRZEDSIĘBIORCÓW
POLSKICH

wyróżniona w ramach programu
**“Nie ma przyszłości
bez przedsiębiorczości”**
Dziennika Gazety Prawnej



FEDERACJA
PRZEDSIĘBIORCÓW
POLSKICH

Federacja Przedsiębiorców Polskich
**Najbardziej Wiarygodną
Organizacją Biznesową**
Nagroda ISB news