

**Stanowisko Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej
wobec projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i
odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (UC81)**

Wdrożenie postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz 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 jest przedsięwzięciem wielkiej wagi dla gospodarki odpadami w Polsce. Wprowadzający wyroby w opakowaniach oraz producenci opakowań w pełni podzielają potrzebę takiej implementacji, wierząc w jej pozytywny wpływ na środowisko, pożądane zachowania konsumentów oraz w impuls do zmian, jaki te dyrektywy przynoszą dla wielu sektorów gospodarczych.

Niestety, zmuszeni jesteśmy wyrazić nasze głębokie rozczarowanie treścią przedstawionego projektu. Organizacje gospodarcze oraz eksperci od dłuższego czasu przedstawiali Ministerstwu swoje propozycje i postulaty dotyczące budowy nowego systemu gospodarki odpadami opakowaniowymi w Polsce. Proponowane były rozmaite rozwiązania kładące nacisk na różne aspekty tej gospodarki, ale zawsze miały one na celu nie tylko prawidłowe wdrożenie unijnych dyrektyw, lecz także znaczącą poprawę systemową. Celem zgłaszanych propozycji było wdrożenie do polskiego porządku prawnego zasady Rozszerzonej Odpowiedzialności Producentów, co powinno przyczynić się do pozytywnych zmian jakościowych, mających przede wszystkim korzystny wpływ na środowisko, a nie stanowiło wyłącznie transferu środków pieniężnych od przedsiębiorców do budżetu.

Niestety, Ministerstwo nie wzięło żadnej z tych propozycji pod uwagę. Zamiast tego zaprojektowane zostały rozwiązania wysoce niesprawiedliwe, systemowo szkodliwe, wewnętrznie sprzeczne i nierealizowalne. Co więcej, niezgodne z podstawowymi postanowieniami zmienionej Dyrektywy w sprawie odpadów oraz naruszające przepisy Konstytucji RP.

W naszej ocenie projekt ustawy nie spełnia jakichkolwiek celów oraz wymagań, jakie stawia przed naszym krajem znowelizowana Dyrektywa w sprawie odpadów. Wdrożenie ustawy w zaproponowanym kształcie nie spowoduje poprawy gospodarki odpadami opakowaniowymi, a co się z tym wiąże, wprowadzający wyroby w opakowaniach nie będą mogli wpłynąć na

ukształtowanie nawyków proekologicznych u konsumentów – a przez to nie poprawi się stan środowiska. Dlatego też stoimy na stanowisku, iż **prace nad rozwiązaniami dotyczącymi Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta powinny zacząć się od początku.**

Poniżej przedstawiamy najważniejsze zastrzeżenia, uwagi oraz liczne pytania i wątpliwości do opiniowanego projektu.

1. Naruszenie przepisów prawa Unii Europejskiej

Projekt narusza przepisy dyrektywy UE 2018/851 w sprawie odpadów poprzez:

- a) **rozszerzenie obowiązków finansowych przedsiębiorców wprowadzających wyroby w opakowaniach przeznaczonych do gospodarstw domowych na odpady inne niż pochodzące z ich produktów – naruszenie art. 8a ust. 4 lit. a dyrektywy.**

Zgodnie z postanowieniami dyrektywy, *„Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, by wysokość wkładów finansowych płaconych przez producenta produktu w celu wypełnienia jego obowiązków wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta:*

a) pokrywała następujące koszty związane z produktami, które producent wprowadza do obrotu w danym państwie członkowskim.”

Dyrektywa wskazuje wyraźnie, że wkład finansowy producentów ma być przeznaczony **wyłącznie na gospodarowanie odpadów po produktach, które ten 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 przeznaczane na realizację zadań gminy określonych w art. 6r ust. 2 pkt 1) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zwracamy uwagę na to, że katalog działań zawarty w w/w artykule obejmuje: 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. Projekt jest więc w tym zakresie wprost sprzeczny z prawem UE.

- b) 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 wstępu do dyrektywy.**

Zgodnie z postanowieniami Dyrektywy, „w przypadkach, w których organy publiczne są odpowiedzialne za organizację operacyjnych aspektów gospodarowania odpadami pochodzącymi z produktów podlegających systemom rozszerzonej odpowiedzialności producenta, usługi te powinny być świadczone w sposób efektywny kosztowo, a odpowiedzialność finansowa producentów produktów nie powinna przekraczać kosztów niezbędnych do świadczenia tych usług.”

Dyrektywa wyraźnie wskazuje, że realizacja zadań operacyjnych przez podmioty publiczne, np. samorzady gminne, musi się odbywać w sposób efektywny i kontrolowany pod względem kosztów tak, aby wkłady wprowadzających nie przekraczały kosztów niezbędnych do świadczenia tego typu usług. Przedłożony do konsultacji projekt ustawy **nie wprowadza jednak żadnego mechanizmu wymuszającego efektywność kosztową w działaniach realizowanych w gospodarce komunalnej przez samorzady gminne.** Nakazuje on pokrywanie kosztów takimi jakie są, niezależnie od tego, czy ich wysokość jest faktycznie niezbędna do realizacji zadań operacyjnych. Wydatki ponoszone przez gminy na ten cel nie tylko nie będą kontrolowane, ani weryfikowane, lecz nawet nie będą analizowane przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy.

Brak zapewnienia efektywności kosztowej realizacji zadań w gospodarce odpadami opakowaniowymi przez samorzady gminne stanowi więc ewidentne naruszenie jednego z postanowień Dyrektywy, przez co projekt jest w tym zakresie sprzeczny z prawem UE.

c) 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.**

Co prawda 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, lecz 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. 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. Zaproponowane w projekcie mechanizmy ustalania kosztów **nie wypełniają więc w żadnej mierze wymogów „przejrzystego ustalenia”** (a zatem obopólnego porozumienia się) co do wysokości kosztów z zainteresowanymi podmiotami zgodnie z przywołanym przepisem Dyrektywy i w tym zakresie są z wprost sprzeczne z postanowieniami Dyrektywy.

Należy też uznać, że projekt generalnie abstrahuje od mechanizmu dialogu z wprowadzającymi produkty w opakowaniach. Stawki opłat mają być ogłaszane przez Ministra na podstawie analiz Instytutu Ochrony Środowiska, bez wskazania jak ma wyglądać udział innych podmiotów w tym procesie. Brakuje także precyzyjnej informacji, na podstawie jakich danych i jaką metodą Instytut będzie ww. analizy prowadził.

2. Inne wątpliwości dotyczące zastosowania przepisów prawa UE

Należy też wskazać inne poważne wątpliwości dotyczące zaproponowanych rozwiązań pod kątem ich zgodności z postanowieniami Dyrektywy. Projekt wprowadza m.in. podział obowiązków (w tym kosztów) wprowadzających w zależności od tego, jakiego rodzaju produkty i w związku z tym jakiego typu odpady opakowaniowe wprowadzają na rynek, przypisując im konsekwentnie inne role i obowiązki w systemie ROP. Projekt rozdziela odpady opakowaniowe na dwa strumienie: odpady z opakowań przeznaczonych dla gospodarstw domowych i odpady z pozostałych opakowań. Uzasadnienie Projektu nie dostarcza jednak żadnego wyjaśnienia w jaki sposób przyjęty podział służy wypełnieniu celów ROP (tym bardziej, że **stanowi polską nadregulację** i nie jest wymagany przez art. 8a Dyrektywy Ramowej) i jak w praktyce podział ten ma być realizowany.

Zwracamy uwagę na to, iż nakładanie obowiązków w zakresie rozdzielania strumieni odpadów może stanowić nieproporcjonalne obciążenie regulacyjne na wprowadzających na rynek małe ilości produktów w opakowaniach, w tym również na małe i średnie przedsiębiorstwa, **czego zakazuje art. 8a ust. 1 lit. d Dyrektywy**.

Projekt nie gwarantuje również prawidłowego zastosowania zasady kosztu netto (wdrożenie przepisów art. 8a ust. 4 lit. a tiret pierwszy). Nie wiadomo, na podstawie jakich danych Minister właściwy do spraw klimatu określał będzie, w drodze rozporządzenia, stawki opłaty opakowaniowej, uwzględniając w tych stawkach dochody z ponownego użycia, ze sprzedaży materiałów pochodzących z recyklingu i z nieodebranych kaucji.

Projekt nie określa wyraźnie ról i obowiązków wszystkich odpowiednich zaangażowanych podmiotów (wymóg określony w art. 8a ust. 1 pkt a) Dyrektywy). Nie jest wiadome kto ma być odpowiedzialny za operacyjną realizację celów recyklingu odpadów opakowaniowych w Polsce.

3. Naruszenie przepisów prawa Rzeczypospolitej Polskiej

Co ważne projekt narusza nie tylko przepisy unijne, ale również jest spreczny z przepisami Konstytucji RP poprzez:

a) regulowanie stosunków daninowych w drodze rozporządzenia – naruszenie art. 217 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 stawki opłaty opakowaniowej wraz z mechanizmem różnicowania tych stawek (ekomodulacją).

Zwracamy uwagę na to, że art. 217 Konstytucji wyraźnie wymaga, aby nakładanie podatków i innych danin publicznych następowało w drodze ustawy, która powinna uregulować wszystkie istotne elementy stosunku daninowego. Regulacji w drodze rozporządzenia mogą podlegać wyłącznie te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny. Przedmiotem regulacji podstawowej (rozporządzenia) może być np. wysokość opłaty tylko wówczas, gdy ustawa wskaże dostatecznie precyzyjne i obiektywne kryteria przedmiotowe lub wzory obliczeń, które będą pozwalały na określenie wysokości konkretnej opłaty. Tymczasem projekt wskazuje wprowadzić stawkę maksymalną, ale do rozporządzenia przenosi kluczowe elementy konstrukcyjne daniny, czyli np. mechanizmy ekomodulacji.

Dlatego też projekt w tym zakresie jest oczywiście spreczny z art. 217 Konstytucji, który wymaga, aby wszelkie istotne elementy obowiązków podatkowych regulowane były w aktach prawnych rangi ustawowej.

b) 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.

Projekt przewiduje przekazanie szeregu kwestii do uregulowania w drodze rozporządzenia. Obejmuje to m.in. ustalenie stawek opłaty opakowaniowej i opłaty produktowej; ustalenie wymaganych poziomów recyklingu; poziomów zawartości materiałów pochodzących z recyklingu i innych. O ile uregulowanie w drodze rozporządzeń np. konkretnych poziomów recyklingu, zawartości materiałów pochodzących z recyklingu czy innych zagadnień szczegółowych wydaje się być co do zasady uzasadnione, o tyle niedopuszczalne z prawnego punktu widzenia pozostaje przeniesienie do aktu rangi podstawowej regulacji dotyczącej ciężarów finansowych ponoszonych przez podmioty prywatne w tak szerokim zakresie, jak czyni to projekt. Przeniesienie więc kwestii istotnych dla określenia mechanizmu ROP (tj. wysokości wkładów finansowych wprowadzających) do regulacji w drodze rozporządzenia jest oczywiście sprzeczne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Pragniemy zauważyć, że – co do zasady – rozporządzenia mogą być wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania (art. 92 ust. 1 Konstytucji). Upoważnienie zawarte w ustawie powinno zatem wyznaczyć kierunek dla unormowań, jakie mają zostać ujęte w rozporządzeniu. Niedopuszczalne jest jednak pozostawianie prawodawcy rządowemu zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia; w szczególności niedopuszczalnym jest, aby rozporządzenie kształtowało zasadnicze elementy danej regulacji prawnej. Projekt w tym zakresie jest więc sprzeczny z Konstytucją RP.

c) ustanawianie minimalnej wysokości opłaty wynagrodzenia dla organizacji odpowiedzialności producentów w formie obwieszczenia – naruszenie art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z projektem, Minister właściwy do spraw klimatu ustalać ma minimalne stawki wynagradzania dla organizacji odpowiedzialności producentów i ogłaszać je w Biuletynie Informacji Publicznej. Jak wskazano w uzasadnieniu, Minister ustali minimalne stawki wynagrodzenia w drodze obwieszczenia. Przekazanie regulacji dotyczącej wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia w drodze obwieszczenia ministra jest jednak sprzeczne z przepisami Konstytucji określającymi katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Podkreślenia wymaga to, że określony w Konstytucji RP **katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego ma charakter zamknięty**. Wśród źródeł prawa

powszechnie obowiązującego Konstytucja nie wymienia obwieszczenia. Oznacza to, że obwieszczeniem nie można wprowadzać norm o charakterze generalnym, a więc norm skierowanych do nieokreślonej liczby adresatów i regulujących powtarzalne wzorce zachowań. Obwieszczenie w zasadzie nie powinno wybiegać poza odzwierciedlenie obowiązującego ustawodawstwa, gdyż w przeciwnym wypadku doszłoby do wprowadzenia nowych norm prawnych poprzez akt niebędący źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Projekt jest więc w tym zakresie sprzeczny z Konstytucją RP.

4. Inne wątpliwości dotyczące zastosowania przepisów prawa Rzeczypospolitej Polskiej

Zgodnie z zasadami poprawnej legislacji, konieczne jest zapewnienie odpowiedniego *vacatio legis* każdej ustawie, w szczególności zaś ustawom o skomplikowanym i wręcz systemowym charakterze. Taki też charakter, dokonując zasadniczych zmian w systemie gospodarowania odpadami, posiada projekt będący przedmiotem niniejszego stanowiska.

Data wejścia w życie całej ustawy oraz szereg innych regulacji (np. niezachowanie mocy przez porozumienia zawarte przed dniem wejścia w życie ustawy; dostosowanie się przez organizacje odpowiedzialności producentów do nowych wymogów oraz uzyskanie stosownego zezwolenia ministra klimatu; konieczność zapewnienia zawartości w produktach materiałów pochodzących z recyklingu; wymogi dot. przytwierdzania wieczek i pokrywek do pojemników na napoje, czy też umieszczania na opakowaniach oznakowania wskazujące na sposób selektywnego zbierania odpadów powstałych z tych opakowań według frakcji odpadów dostosowanego dla osób niedowidzących i niewidomych) są określone w projekcie konkretnymi datami (bez powiązania z datą wejścia w życie ustawy).

W chwili obecnej trudno jednak ocenić, kiedy projekt wejdzie w życie i czy *vacatio legis* przewidziane dla całej ustawy jak i wskazanych obowiązków jest odpowiednie, niemniej jednak zgodnie z Dyrektywami, przepisy w zakresie systemów ROP muszą obowiązywać począwszy od 2023 roku.

W razie jakichkolwiek opóźnień w uchwaleniu ustawy może się jednak okazać, że okres pozostawiony zainteresowanym podmiotom na dostosowanie do nowej regulacji będzie w praktyce za krótki (np. na przeorganizowanie działalności, wyprodukowanie opakowań zgodnych z aktualnymi wytycznymi, zawarcie porozumień przez organizacje samorządu

gospodarczego oraz Ministra klimatu czy konieczność zapewnienia określonej zawartości materiałów pochodzących z recyklingu w produktach).

Może to w konsekwencji doprowadzić do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) i wywodzonych z niej zasad, m.in. zaufania do państwa i stanowionego prawa; ochrony interesów w toku czy odpowiedniego *vacatio legis*, co jest szczególnie istotne dla wprowadzania zmian o charakterze systemowym.

5. Uwagi o charakterze systemowym

Oprócz ewidentnego złamania przepisów prawa Unii Europejskiej oraz prawa Rzeczypospolitej Polskiej, jak również poważnych wątpliwości dotyczących występowania innych możliwych naruszeń tych przepisów, przedstawiony projekt budzi szereg zastrzeżeń natury systemowej.

Projekt ustawy w obecnym kształcie nie wspiera gospodarki o obiegu zamkniętym. **Koncentruje się on na pozyskiwaniu środków od przedsiębiorców, nie zapewniając skutecznego mechanizmu selektywnej zbiórki, recyklingu i ponownego użycia przez przemysł odpadów opakowaniowych.** Tym samym, projekt może nie zapewnić osiągnięcia celów dyrektyw unijnych. Wprowadzający ma płacić opłatę opakowaniową, ale nie będzie miał wpływu na to, jak będzie prowadzona gospodarka odpadami opakowaniowymi przez zbierających i przetwarzających odpady. Z kolei właśnie działania tych uczestników procesu mają bezpośredni wpływ na to, czy wprowadzający zrealizuje swoje obowiązki, czy nie (poczynając od samej jakości recyklingu, a kończąc na sporządzeniu zgodnego z przepisami ustawy wniosku), a tym samym czy będzie musiał płacić opłatę produktową, czy nie.

Projekt nie wprowadza żadnej poprawy w systemie gospodarki odpadami opakowaniowymi. Utrwala obecny model gospodarki komunalnej z wszystkimi jej wadami, sprowadzając przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach przeznaczonych do gospodarstw domowych wyłącznie do roli biernych płatników daniny publicznej, która ma zasilać budżety samorządów gminnych.

Projekt uniemożliwia przedsiębiorcom wprowadzającym produkty w opakowaniach przeznaczonych dla gospodarstw domowych wzięcie odpowiedzialności za odpady

Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej

powstające z wprowadzanych przez nich produktów. Odpady te mają być odbierane i zagospodarowane wyłącznie przez gminy. 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 łamie podstawowe zasady państwa prawa: nie można ponosić odpowiedzialności finansowej za działania innych, jeśli na te działania nie ma się żadnego wpływu.**

Projekt nie przewiduje żadnych narzędzi mających na celu podnoszenie ilości i jakości zbieranych odpadów opakowaniowych przez gminy. Nie wprowadza również żadnych narzędzi, na podstawie których prowadzona będzie sprawozdawczość gmin w zakresie ponoszonych przez nie kosztów.

Projekt, poprzez swoją konstrukcję, wprowadza przepisy niemożliwe do realizacji. Ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2023 r., więc pierwsza opłata opakowaniowa ma zostać uiszczona przez przedsiębiorców wprowadzających wyroby w opakowaniach przeznaczonych dla gospodarstw domowych do dnia 15 lutego 2023 r. Jednak stawki tej opłaty muszą najpierw zostać określone w drodze rozporządzenia, które nie może zostać wydane na podstawie ustawy, która nie weszła jeszcze w życie (czyli przed 1 stycznia 2023 r.). Co więcej, do wydania tego rozporządzenia wymagana jest jednak opinia rady działającej przy Ministrze właściwym do spraw klimatu, która to rada też nie może zostać powołana przed 1 stycznia 2023 r., czyli przed wejściem w życie ustawy. Taka konstrukcja projektu oznacza, że albo Minister wyda rozporządzenie w sprawie stawek opłaty opakowaniowej na podstawie nieobowiązującej jeszcze ustawy, albo wyda je bez zasięgnięcia opinii rady, albo przedsiębiorca nie odprowadzi pierwszej opłaty opakowaniowej do 15 lutego 2023 r. z powodu braku wydanego rozporządzenia (po przeprowadzeniu pełnej ścieżki legislacyjnej) z zaopiniowanymi stawkami opłaty przed radę. Wygląda to na polską wersję słynnego paragrafu 22, jednak przedsiębiorcom podlegającym projektowanym przepisom daleko do śmiechu.

Projekt wprowadza możliwość arbitralnego ustanowienia poziomu zawartości materiału pochodzącego z recyklingu w opakowaniach innych niż butelki do napojów z tworzyw sztucznych. Nie wiadomo przy tym, jaki rodzaj opakowań temu ograniczeniu będzie podlegał. Jednocześnie takie ograniczenie stanowić będzie barierę w swobodnym przepływie

towarów na jednolitym rynku UE, gdyż w innych państwach członkowskich poziom materiału z recyklingu w opakowaniach objętych w Polsce takim ograniczeniem może być wyższy. Z uwagi na możliwość wprowadzenia takiej bariery, nie tylko samo rozporządzenie, ale już sam projekt powinien podlegać procedurze notyfikacji technicznej zgodnie z odpowiednimi przepisami Dyrektywy UE 2015/1535.

Projekt narusza swobodę działalności gospodarczej, zgodnie z którą „podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach” (art. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców). Projekt przewiduje bowiem konieczność odprowadzenia do NFOŚiGW 10% zysku netto wypracowywanego przez organizację odpowiedzialności producentów bez żadnego uzasadnienia, dlaczego organizacje tę część zysku musiałyby odprowadzać. Pragniemy zauważyć, że zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Zgodność z Konstytucją ograniczania wolności działalności gospodarczej w każdym przypadku wymaga, by ograniczenie takie nie naruszało istoty wolności działalności gospodarczej oraz by było zgodne z trzema zasadami składowymi zasady proporcjonalności. Ingerencja ustawodawcy w swobodę działalności gospodarczej organizacji odpowiedzialności producentów jest w tym przypadku jednak nadmierna i narusza zasadę proporcjonalności szczególnie w przypadku, gdy organizacje te nie mają wpływu na gospodarowanie odpadami opakowaniowymi pochodzącymi z gospodarstw domowych a więc nie można stwierdzić, iż realizują one ważny interes związany z np. ochroną środowiska.

Projekt wprowadza przepisy mogące powodować ryzyko podwójnego ponoszenia kosztów gospodarowania odpadami, np. przez wprowadzających produkty w opakowaniach wielomateriałowych. Z jednej strony są oni zobowiązani do wniesienia opłaty opakowaniowej (w przypadku opakowań przeznaczonych dla gospodarstw domowych), zaś z drugiej do ponoszenia „opłat w odniesieniu do masy tych opakowań z uwzględnieniem kryteriów różnicowania stawek” wobec tych samych opakowań w ramach zawieranych porozumień.

Projekt nie gwarantuje wypłacania środków gminom na realizację zadań związanych z gospodarką odpadami komunalnymi. Wpłata środków ma nastąpić na podstawie wskaźników, jednak nie wiadomo w jaki sposób wynik uzyskany po wyliczeniu tych wskaźników ma być wykorzystany do wypłaty środków. Nie wiadomo więc, na jakiej

Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej

podstawie gminom zostaną wypłacone jakiegokolwiek środki pochodzące z opłaty opakowaniowej, uiszczonej przez przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach przeznaczonych dla gospodarstw domowych. Wskutek braku koniecznego wzoru umożliwiającego wypłatę środków finansowych, gminy nie będą mogły otrzymywać z NFOŚiGW żadnych pieniędzy. Niezrozumiały jest sam zamysł wykorzystania współczynnika ludnościowego (udział liczby ludności danej gminy w liczbie ludności województwa), gdyż nie ma on żadnego związku z uzyskiwanym poziomem recyklingu i faworyzuje wyłącznie miasta o dużej liczbie ludności wobec miast mniejszych i gmin wiejskich.

Projekt narusza zasady równoprawności stron pomiędzy przedsiębiorcami wprowadzającymi produkty w opakowaniach, a organem administracji rządowej. Minister właściwy do spraw klimatu może wyrazić sprzeciw co do samodzielnej realizacji obowiązku przez przedsiębiorcę bez możliwości odwołania od takiego rozstrzygnięcia. Minister właściwy do spraw klimatu może też odmówić udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności przez organizację odpowiedzialności producentów. Sprzeciw Ministra, ani odmowa udzielenia zezwolenia nie mają jednak formy decyzji i przy ich wydawaniu nie zostały uwzględnione przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, co oznacza brak jakiegokolwiek kontroli sądowej, czy nawet administracyjnej nad podejmowanymi przez Ministra rozstrzygnięciami.

Reasumując, jedynym bezpośrednim skutkiem wdrożenia projektu będzie dotkliwy wzrost kosztów dla wprowadzających, a tym samym – dla konsumenta. Wprowadzający będzie ponosić następujące koszty:

- a) opłatę opakowaniową (zaproponowana stawka maksymalna może prowadzić do istotnego wzrostu kosztów po stronie producentów),
- b) wynagrodzenie na rzecz organizacji odpowiedzialności producentów,
- c) opłatę 2% na kampanie edukacyjne oraz

opłatę produktową, której konieczność zapłaty może być bardzo realna – wprowadzający, pomimo ponoszenia opłaty produktowej i przekazania swoich obowiązków organizacjom odpowiedzialności producentów, będzie musiał ponosić odpowiedzialność finansową (opłatę) za działania, na które realnie nie miał wpływu.

Suma tych opłat będzie stanowić duże wyzwanie dla przedsiębiorców, a ponadto należy wziąć pod uwagę dodatkowe obciążenia administracyjne przedsiębiorstw, wynikające z nowego sposobu rozliczania niektórych z tych opłat.

6. Regulacje w zakresie Dyrektywy Single Use Plastics

Poza wdrażaniem znowelizowanej Dyrektywy w sprawie odpadów, projekt implementuje także określone postanowienia Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. *w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko* (tzw. Dyrektywa SUP).

Niestety, ani projekt, ani jego uzasadnienie, nie wskazują relacji pomiędzy wprowadzanym systemem ROP, a podobnym mechanizmem dotyczącym określonych produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, zaproponowanym w projekcie ustawy *o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw* (UC73).

W praktyce może to rodzić ryzyko nakładania tych samych obowiązków na te same podmioty, na podstawie dwóch różnych aktów prawnych. Na przykład gdy dany produkt będzie wprowadzany w opakowaniu, które z jednej strony będzie stanowił produkt jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, wymieniony w części E załącznika do Dyrektywy SUP, a z drugiej będzie stanowił opakowanie w rozumieniu projektu.

Ryzyko zaistnienia takich podwójnych opłat może się zmaterializować np. w przypadku niektórych opakowań na produkty spożywcze. W takim wypadku wprowadzający, z tytułu wprowadzenia tego samego produktu, wnieśli określone opłaty wynikające z dwóch różnych, równoległych aktów prawnych. Tymczasem obydwa systemy ROP (wynikające tak ze znowelizowanej Dyrektywy w sprawie odpadów jak i z Dyrektywy 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**. Proponowane obecnie rozwiązania prawne takiego mechanizmu jednak nie przewidują. Analogiczne wątpliwości w zakresie podwójnego obciążania wprowadzających kosztami budzi także sposób uregulowania obowiązku zapewnienia kampanii edukacyjnych.

Ponadto, projekt zakłada, że poziom zawartości materiałów pochodzących z recyklingu w butelkach PET w 2024 roku powinien wynieść 25% podczas gdy Dyrektywa SUP wymaga tego poziomu począwszy od 2025 roku. Podobnie Projekt wymaga poziomu 30% dla wszystkich butelek uzyskanego do końca 2029 r. – podczas gdy Dyrektywa SUP taką zawartość przewiduje od 2030 r. (wydane na podstawie Projektu rozporządzenie klimatu ma

określić zawartość na rok 2023 oraz na lata 2025-2028). **W rezultacie projekt wymaga osiągnięcia określonych poziomów zawartości materiałów pochodzących z recyklingu wcześniej niż Dyrektywa SUP.**

Należy przy tym zwrócić uwagę na to, że projekt w niepełny sposób wdraża postanowienia art. 9 ust. 1 Dyrektywy SUP. Zgodnie z przepisami tej Dyrektywy, selektywna zbiórka odpadów opakowaniowych po napojach w opakowaniach z tworzyw sztucznych może być realizowana przez m.in. systemy zwrotu kaucji lub ustanowienie celów w zakresie selektywnej zbiórki w odniesieniu do odpowiednich systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Tymczasem projekt wprowadza możliwość selektywnej zbiórki tych opakowań samodzielnie bądź poprzez powierzenie realizacji stosownego obowiązku organizacji odpowiedzialności producentów. Brak jednak wprowadzenia realizacji zawartego w Dyrektywie SUP obowiązku poprzez ustanowienie systemu depozytowo-kaucyjnego. Powoduje **to wadliwe wdrożenie postanowień dyrektywy SUP**, pozbawiające wprowadzających możliwości zastosowania jednej z kluczowych i najbardziej efektywnych form zbiórki opakowań, jaką jest bez wątpienia system depozytowy.

Pragniemy podtrzymać 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 szanować postanowienia Konstytucji RP. Muszą też służyć przede wszystkim środowisku, poprzez zapewnienie lepszej, bardziej skutecznej i przejrzystej gospodarki odpadami opakowaniowymi.

Zaproponowany przez Ministerstwo 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., prowadząc 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 uda się także zrealizować zobowiązań międzynarodowych Polski, do których projekt się tak często odwołuje. Cele recyklingu ustanowione dyrektywami mogą w ogóle nie zostać spełnione.

Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej

Dlatego wnioskujemy o zaprzestanie dalszych prac nad opiniowanym projektem i stworzenie – we współpracy z wszystkimi uczestnikami rynku – nowych, skutecznych, a przede wszystkim sprawiedliwych rozwiązań. Mamy jeszcze czas, żeby urzeczywistnić te cele.

Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej

Uwagi szczegółowe

Przepisy wprowadzane do ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi	Uwaga	Postulowana zmiana lub konieczność doprecyzowania
Art. 1 pkt 4 lit. b) - definicja opakowania przeznaczonego dla gospodarstw domowych	Wprowadzana definicja opakowań przeznaczonych dla gospodarstw domowych jest zbyt ogólna i w związku z tym może stwarzać wątpliwości interpretacyjne jak należy kwalifikować określone opakowania, a właściwa interpretacja przesądza o ustawowych obowiązkach przedsiębiorców (między innymi jeśli chodzi o opłatę opakowaniową), nie ma też podobnej definicji w implementowanych dyrektywach.	Zamiast opakowań przeznaczonych dla gospodarstw domowych należy się posługiwać definicją opakowania jednostkowego. Alternatywnie uzupełnić projekt o jednoznaczny katalog opakowań kwalifikowanych jako przeznaczone dla gospodarstw domowych.
Dotychczasowy art. 8 pkt 10) - definicja opakowania wielomateriałowego	Definicja opakowania wielomateriałowego jest trudna do zinterpretowania: nie wiadomo, czy obejmuje tylko opakowania typu tetrapak, czy również folię metalizowaną.	Należy wyłączyć z definicji opakowań wielomateriałowych te opakowania, w których zawartość głównego materiału przekracza 95%, co jest stosowane jest np. na rynku niemieckim. Możliwość przyjęcia takiego ograniczenia na potrzeby dobrowolnego systemu identyfikacji została przewidziana w art. 2 decyzji Komisji 97/129/WE.
Art. 1 pkt 7 – obowiązek zawartości materiału z recyklingu w butelkach z tworzyw sztucznych o pojemności do 3l	Nie wiadomo, czy wymaganie zawartości materiału z recyklingu w butelkach do napojów z tworzyw sztucznych dotyczy również obowiązku zawartości materiału z recyklingu w nakrętkach i wieczkach wykonanych z tworzyw sztucznych. Nie jest też jasne, jak będzie rozliczane wykonanie tego obowiązku, czy per opakowanie, czy średnia masa wszystkich opakowań. Nie wiadomo też, jakie dokumenty stanowiłyby potwierdzenie wykorzystania materiałów pochodzących z recyklingu w opakowaniach.	Konieczność doprecyzowania
Art. 1 pkt 7 – definicja pojemników z	W zakresie przedmiotowym dotyczącym	Konieczność ujenoliczenia kryterium

Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej

<p>tworzyw sztucznych na napoje</p>	<p>pojemników na napoje nie jest zrozumiałe zastosowane kryterium rozróżnienia. W pierwszym punkcie jest mowa o celu jakim jest przechowywanie napojów, a w drugim o składzie.</p>	
<p>Art. 1 pkt 8 – obowiązek oznaczania opakowań</p>	<p>Brak jest jakichkolwiek przepisów wykonawczych określających wzór obowiązkowego oznakowania opakowań systemem selektywnej zbiórki (odpowiedniej frakcji), w szczególności sposób oznakowania dla osób niewidzących lub niedowidzących. Należy zwrócić uwagę, że w przypadku niewielkich opakowań realizacja obowiązku oznakowania może być niewykonalna, zaś wymóg stosowania oznakowania dla osób niewidzących lub niedowidzących nadmiarowy. Pragniemy przypomnieć, że obecnie na opakowaniach produktów umieszczane są m.in. informacje ważne dla życia i zdrowia konsumenta (np. o zawartości alergenów), a nawet w przypadku takich informacji nie ma wymogu ich umieszczenia w sposób dostosowany dla osób niedowidzących lub niewidomych.</p>	<p>Konieczność wprowadzenia szczegółowej regulacji w formie rozporządzenia wraz z odpowiednim <i>vacatio legis</i> umożliwiającym dostosowanie się wprowadzających do nowych obowiązków</p>
	<p>Brak jest przepisu przejściowego dla wprowadzających, którzy obecnie są już stroną umowy z Organizacją Odzysku Opakowań. Brak jest też uregulowania sytuacji wprowadzających, w której organizacja odpowiedzialności producentów nie otrzyma zezwolenia na prowadzenie działalności.</p>	<p>Konieczność wprowadzenia okresu przejściowego</p>
	<p>W projekcie ustawy brakuje mechanizmu zapewniającego należyte i staranne wykonanie obowiązków przez organizację odpowiedzialności</p>	<p>Konieczność wprowadzenia takiego mechanizmu zwłaszcza w kontekście odpowiedzialności finansowej wprowadzających za osiągnięcie</p>

Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej

	<p>producentów. Nie wiadomo jakimi narzędziami ma posłużyć się wprowadzający do egzekwowania należytej staranności przez organizację odpowiedzialności producentów.</p>	<p>poziomów recyklingu przez organizację odpowiedzialności producentów</p>
	<p>Jakiegokolwiek stawki obciążeń dla wprowadzających powinny być ogłaszane z co najmniej rocznym wyprzedzeniem, które umożliwi uwzględnienie ich wysokości w planach przedsiębiorstw. To pozwoliłoby przedsiębiorcom odpowiednio zaplanować wysokość kosztów z tego tytułu w budżetach i planach finansowych.</p>	<p>Konieczność ogłaszania stawek z odpowiednim wyprzedzeniem</p>
	<p>Nie zostało należycie wyjaśnione, z czego wynika zmiana sposobu ponoszenia przez wprowadzających opłaty na kampanie edukacyjne, w szczególności brak jest uzasadnienia dla likwidacji dotychczasowego rozwiązania, które obowiązuje zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.</p>	<p>Konieczne uzasadnienie</p>
<p>Art. 14a pkt 7</p>	<p>Propozycja usunięcia przepisu</p>	<p>Art. 14a. pkt 7 stoi w sprzeczności z intencją Art. 14a. pkt 12, jaką jest potrzeba zwiększenia popytu na materiały pochodzące z recyklingu odpadów oraz konieczność realizacji zobowiązań międzynarodowych (pełne brzmienie przepisu: „ 12. Minister właściwy do spraw klimatu może określić, w drodze rozporządzenia, rodzaje opakowań, w których należy osiągnąć udział materiałów pochodzących z recyklingu oraz wysokość tego udziału w poszczególnych latach, biorąc pod uwagę potrzebę zwiększenia popytu na materiały</p>

Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej

		pochodzące z recyklingu odpadów oraz konieczność realizacji zobowiązań międzynarodowych”.)
--	--	--

Brak definicji „gospodarstwa domowego”

W przypadku licznych przedsiębiorców bardzo trudne będzie ustalenie, jaki produkt podlega ustawie, a jaki nie – rozróżnienie czy jest to produkt profesjonalny, czy dla gospodarstwa domowego. Jaki klucz zastosować, aby wyselekcjonować tylko te produkty, które trafiają do gospodarstw domowych, skoro przedsiębiorca nie zawsze ma wpływ na to, gdzie sprzedawane są produkty odbiorcom końcowym? Ustawa nie wspomina nawet o produktach, które są kierowane na różne rynki, tak jakby było jednoznaczne, jak to zinterpretować. Wątpliwości dotyczące definicji „gospodarstwa domowego” dotyczą też np. garażu czy przydomowego warsztatu – czy można je uznać za gospodarstwo domowe?

Definicja wprowadzającego produkty w opakowaniach

Projektowana ustawa wprowadza zmiany w zakresie definicji „wprowadzającego produkty w opakowaniach” poprzez doprecyzowanie przesłanek uznania prowadzącego jednostkę lub jednostki handlu detalicznego za wprowadzającego produkty w opakowaniach. Takie doprecyzowanie jest jednak niewystarczające i nadal nie eliminuje wątpliwości, które powstają na gruncie stosowania nowelizowanych przepisów. Wydaje się, że ustawa powinna uwzględniać również przyjmowane przez przedsiębiorców modele biznesowe, w których następuje rozróżnienie producenta od podmiotu zajmującego się dystrybucją. Dotyczy to m.in. szerokiego grona firm działających w rosnącym w Polsce sektorze logistycznym, transportowym i e-commerce. Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów zakwalifikowanie odpowiedzialności danego podmiotu jest bardzo trudne, jako że definicje

Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej

wprowadzającego produkty w opakowaniach, jak i wprowadzenia do obrotu są pojemne zakresowo, co uniemożliwia jednoznaczne przesądzenie o odpowiedzialności danego podmiotu.