

Naruszenie przepisów prawa Unii Europejskiej

Projekt, którego celem jest wprowadzenie systemu Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta, zgodnego z wymaganiami wskazywanych przepisów europejskich, budzi fundamentalne wątpliwości co do jego zgodności z tymi przepisami.

Brak wpływu na sposób zarządzania systemem ROP przez przedsiębiorców

Przed wszystkim, Fundusz jest zgodnie z art. 400 ust. 1 POŚ państwową osobą prawną należącą do sektora finansów publicznych, nie będąc przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy Prawo Przedsiębiorców. Fundusz został powołany i działa w celu wykonywania zadań publicznych, zgodnie z art. 9 ust 14 ustawy o finansach publicznych. Do zasad jego działania stosuje się zasady gospodarki finansowej, a środki wpłacane do Funduszu jako daniny publiczne są dochodami publicznymi, podobnie jako podatki, składki czy opłaty (art. 5 ust. 2 ww. ustawy). To oznacza, że możliwe są przesunięcia tych środków w ramach tzw. planów finansowych państwowych osób prawnych.

Fundusz będzie działał jako instytucja posiadająca w praktyce monopol na prowadzone działania w obszarze gospodarowania odpadami opakowaniowymi. Przynależność do Funduszu, będzie w praktyce nie tylko obowiązkowa dla producentów, ale będą oni zobowiązani do ponoszenia opłat w kwotach i na warunkach ustalanych przez Fundusz, bez żadnej możliwości weryfikowania ww. warunków.

Fundusz nie będzie działał w warunkach konkurencji rynkowej, podobnie jak będzie to mogło mieć miejsce pomiędzy organizacjami ROP w przypadku środków ochrony roślin czy jak ma to obecnie miejsce, jeśli chodzi o konkurencję pomiędzy operatorami systemu kaucyjnego.

Jak wynika z doświadczeń innych krajów europejskich, system ROP oparty o państwowy monopol nie jest rekomendowanym modelem zarządzania systemami ROP, głównie dlatego, że z reguły ma on parapodatkowy charakter, nie jest efektywny kosztowo, ani nie osiąga wymaganych poziomów recyklingu, co jest podstawą działania systemów ROP.

Co należy podkreślić, dopuszczenia działania systemów ROP opartych o państwowe monopole o tyle budzi wątpliwości, że państwowa lub quasi-państwowa osoba prawna rzadko staje się przedmiotem weryfikacji niezależnych i zewnętrznych ekspertów przed jej uruchomieniem.

Takie państwowe osoby prawne z reguły nie wymagają zezwolenia, co jest istotą weryfikacji podmiotów prowadzących system wg PPWR, głównie z tego względu, że daje rękojmię odpowiedniego wykonywania zadań przez organizacje ROP, zarówno w zakresie gwarancji finansowych, lecz także zdolności organizacyjnych i eksperckich.

Ponadto, państwowe osoby prawne nie wymagają także odpowiedniej struktury prawnej, zabezpieczającej realizację obowiązków, podobnie jak ma to miejsce obecnie w Polsce przy organizacjach odzysku opakowań czy podmiotach reprezentujących, które mogą wykonywać działalność gospodarczą w rygorystycznym reżimie prawnym (spółki akcyjnej, o wysokim kapitale zakładowym etc.), a już niebawem przy organizacjach ROP w obszarze baterii¹.

Jak wynika z art. 57 Projektu, nie dość, że Fundusz nie będzie wymagał weryfikacji podobnej do procesu wydawania zezwolenia to nie musi spełniać rygorystycznych zabezpieczeń co do posiadanych środków finansowych czy struktury prawnej, podobnie jak organizowane przez przedsiębiorców organizacje

¹ Por. projekt ustawy o bateriach i zużytych bateriach (UC107), <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-bateriach-i-zuzytych-bateriach>

producenckie, mające wypełniać zobowiązania producentów ROP, także w Polsce, choć w innych sektorach gospodarczych.

W praktyce, Fundusz sam będzie ustalał zasady swojej organizacji i uzgadniał je z MKiŚ, przy czym należy dodać, że już obecnie zgodnie z art. 400r ust.1 POŚ, nadzór nad działalnością NFOŚiGW sprawuje MKiŚ. W Projekcie nie przewidziano także skutków negatywnej weryfikacji zasad organizacji Funduszu w obszarze ROP, wyłączając w tym zakresie możliwość stosowania KPA. Poddaje to w wątpliwość obiektywność stosowanych kryteriów samego procesu weryfikacji zasad działania Funduszu w zakresie ROP, opisanym w Projekcie. Ta wątpliwość jest o tyle uzasadniona, że MKiŚ może jedynie wzywać Fundusz do zaniechania ew. naruszeń nie mając żadnych narzędzi do cofnięcia Funduszowi uprawnień w zakresie zarządzania ROP.

Minister Klimatu i Środowiska jednocześnie będzie ustalał, w drodze rozporządzenia, udziały we wpływach z opłaty opakowaniowej przeznaczane na zadania Funduszu, choć katalog tych zadań jest w Projekcie jedynie przykładowy (a nie zamknięty jak np. w przypadku zadań podmiotów reprezentujących).

Powyższe analizy prowadzą do wniosku, że zarządzanie systemem ROP przez Fundusz, będący państwową osobą prawną jest dopuszczalne prawnie wg PPWR, choć jak wynika z doświadczenia innych krajów, takie struktury są nieefektywne. Sposób w jaki Fundusz miałby zarządzać środkami ROP jest jednak pozbawiony niezależnej weryfikacji, mechanizmów transparentności działania i ich monitoringu, szczególnie przez producentów uiszczających opłaty opakowaniowe. Dlatego należy uznać, że zaproponowany sposób zarządzania ROP przez Fundusz jest niezgodny z art. 8a ust 4 znowelizowanej Dyrektywy Ramowej oraz Motywem 130 Preambuły do PPWR, art. 3 ust. 66 PPWR, art. 47 ust 1-3 PPWR.

Brak wpływu na wysokość wkładów i koszty ponoszone w systemie ROP

Zgodnie z Projektem, stawki opłaty opakowaniowej dla poszczególnych kategorii materiałowych opakowań mają być ustalane przez ministra właściwego ds. klimatu w drodze rozporządzenia do ustawy. Oznacza to, że producenci nie będą mieli wpływu na sposób ich ustanawiania, a w praktyce na wysokość ponoszonych opłat opakowaniowych.

Podobnie, stawki dofinansowania publikowane będą zgodnie z art. 71 Projektu na stronie Funduszu, co oznacza, że przedsiębiorcy nie będą mieli żadnego wpływu na sposób zadysponowania wkładami finansowymi jakie wnoszą, co jest wymaganiem art. 8a ust 4 znowelizowanej Dyrektywy Ramowej.

Ostatecznie, ponieważ zasady organizacji Funduszu w zakresie zarządzania ROP będą jedynie uzgadniane z MKiŚ, to przedsiębiorcy wnoszący opłaty opakowaniowe nie będą w rzeczywistości znali realnych kosztów ponoszonych przez Fundusz.

Brak monitoringu i transparentności działań Funduszu

Zgodnie z art. 8a ust 5 znowelizowanej Dyrektywy Ramowej, państwa członkowskie ustanawiają odpowiednie ramy monitorowania i egzekwowania w celu zapewnienia, by producenci produktów i organizacje realizujące w ich imieniu obowiązki wynikające z ROP wypełniały te obowiązki. W przypadku Funduszu, Projekt nie przewiduje takiego bieżącego monitoringu działalności.

Brak weryfikacji co do zrealizowania celów recyklingu

To, co jest absolutnie podstawowym celem systemów ROP, to zapewnienie osiągnięcia poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych. Temu ma służyć finansowanie systemów selektywnej zbiórki i

przetworzenie zebranych odpadów opakowaniowych, ekoprojektowanie i mechanizmy ekomodulacji (różnicowania opłat), bez względu na to czy organizacja ROP jest zarządzana prywatnie czy publicznie.

Zgodnie z Motywem 153 PPWR, państwa członkowskie powinny zapewniać wiarygodność i dokładność zbieranych danych na temat odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi. Same zaś cele recyklingu powinny być obliczane – najczęściej – na podstawie masy odpadów opakowaniowych wprowadzanych do procesu recyklingu.

Patrząc na kierunki regulacyjne, należy wspomnieć, że Komisja Europejska ma dokonywać przeglądu celów recyklingu opakowań z myślą o ich utrzymaniu lub, w stosownych przypadkach, podwyższeniu.