

Uwagi o charakterze systemowym

Oprócz ewidentnego złamania przepisów prawa Unii Europejskiej oraz najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, jaką jest Konstytucja RP, jak również poważnymi wątpliwościami dotyczącymi występowania innych możliwych naruszeń tych przepisów, przedstawiony przez rząd projekt budzi szereg fundamentalnych zastrzeżeń natury systemowej, w tym celów, jakie ma spełniać.

Projekt **nie wprowadza żadnej poprawy w systemie gospodarki odpadami opakowaniowymi**, a w szczególności nie wprowadza skutecznego mechanizmu poprawy selektywnej zbiórki, recyklingu i ponownego użycia przez przemysł odpadów opakowaniowych, którym to celom w zamyśle dyrektywy ma służyć ROP. Zamiast wspierać realizację celów gospodarki o obiegu zamkniętym, koncentruje się na pozyskiwaniu środków od wprowadzających oraz ich dalszej redystrybucji, w konsekwencji czego utrwali obecny model gospodarki komunalnej ze wszystkimi jej wadami, narażając Polskę na ryzyko nie osiągnięcia celów obecnych i coraz wyższych nadchodzących wymagań dyrektyw unijnych w obszarze opakowań i zagospodarowania odpadów opakowaniowych. Wprowadzający produkty w opakowaniach mają stać się wyłącznie biernymi płatnikami daniny publicznej, która ma zasilać budżety beneficjentów opłaty opakowaniowej.

Projekt też **uniemożliwia przedsiębiorcom** wprowadzającym produkty w opakowaniach (za wyjątkiem pewnych, niezwykle trudnych do osiągnięcia warunków dotyczących samodzielnej realizacji obowiązków) **wzięcie odpowiedzialności za odpady powstające z wprowadzanych przez nich produktów**. 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 wynikające choćby z unijnego rozporządzenia PPWR**, czy nie, a tym samym czy za kilka lat nie będzie zmuszony wycofać z obrotu danego rodzaju opakowania. Obciążenie wprowadzających obowiązkami, bez dania narzędzi do ich realizacji **jest nie tylko niesprawiedliwe, ale i łamiące podstawowe zasady państwa prawa: nie można ponosić odpowiedzialności za działania innych, jeśli na te działania nie ma się żadnego wpływu**.

Projekt nie przewiduje ponadto żadnych narzędzi mających na celu podnoszenie ilości i jakości zbieranych odpadów opakowaniowych przez gminy. Nie wprowadza również żadnych wymagań, na podstawie których dokonywana by była sprawozdawczość gmin oraz podmiotów te gminy obsługujących w zakresie ponoszonych przez nie kosztów. Jeśli gmina czy te podmioty nie przedstawią sprawozdania z prawidłowego wykonania obowiązku odbioru potwierdzonego opinią biegłego rewidenta z przeprowadzenia usługi atestacyjnej, to mogą w ogóle nie otrzymać środków z opłaty opakowaniowej. Ale to jedyna (choć bolesna) sankcja za pozostawienie systemu selektywnej zbiórki i dalszego zagospodarowania odpadów takim, jakim jest on dziś: pełnym niedowładem i patologią.

Projekt narusza także 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 przez organizacje odzysku opakowań opłaty opakowaniowej do NFOŚiGW bez żadnego uzasadnienia, dlaczego organizacje te opłatę w takiej wysokości akurat musiałyby odprowadzać. Zaś od 2028 r. działalność organizacji odzysku opakowań oraz porozumień izb gospodarczych z Marszałkami Województw wygasają całkowicie. 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 ograniczanie 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 prowadzi w dalszej konsekwencji do likwidacji zbiorowej formy realizacji obowiązku Rozszerzonej Odpowiedzialności Producentów, która jest przewidziana i usankcjonowana przez prawo Unii Europejskiej.

Projekt wprowadza także przepisy powodujące **ponoszenie podwójnych kosztów gospodarowania odpadami**. Z jednej strony wprowadzający są zobowiązani do wniesienia opłaty opakowaniowej na podstawie art. 198, zaś z drugiej do ponoszenia opłaty SUP na pokrywanie kosztów usuwania zanieczyszczeń z terenów publicznych wobec tych samych opakowań oraz ponoszenia kosztów utrzymania systemu kaucyjnego.

Projekt nie gwarantuje wypłacania środków beneficjentom na pokrywanie kosztów zagospodarowania i recyklingu odpadów opakowaniowych. Wypłata środków ma nastąpić na podstawie zatwierdzenia wniosku i pozytywnego, załączonego do niego sprawozdania biegłego rewidenta z przeprowadzenia usługi atestacyjnej. Oceni wniosek pracownik NFOŚiGW wg niejawnych Zasad Działania Organizacji ROP Opakowań. Wskutek tego żaden beneficjent nie będzie pewny czy, kiedy i w jakiej wysokości otrzyma zwrot kosztów. Jest więc możliwe, że przy niespełnieniu kryteriów lub braku dobrej woli urzędników czy, co w polskich warunkach więcej niż prawdopodobne, instrukcji politycznych tylko określona grupa beneficjentów otrzyma zwrot kosztów. Wprowadzający opakowania i produkty w opakowaniach swój obowiązek wypełnią wnosząc opłatę opakowaniową.

Projekt przewiduje odebranie przeważającej części działalności podmiotom działającym jako organizacje odzysku opakowań (w tym wykreślenie z BDO na koniec 2028 roku, Art. 208, ust.4). choć wg nas decyzję podjęto na podstawie istotnie niepełnych informacji

W części 2 OSR „Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji i oczekiwany efekt” zaprezentowano dwa rozpatrywane modele organizacji systemu ROP w obszarze opakowań, z czego pierwszy zakładał funkcjonowanie systemu w oparciu o kontynuację działalności konkurencyjnych organizacji odzysku opakowań a w drugiej zaprezentowany tzw. nowy model ROP, oparty na NFOŚiGW jako organizacji ROP. W dokumencie nie znalazły się żadne informacje, wyniki analiz, inne dane potwierdzające, że model drugi będzie bardziej efektywny i przyniesie większe korzyści niż usprawniony wg opisanego scenariusza model pierwszy. W naszej opinii model drugi mógł zostać wybrany bez pełnej i dokładnej analizy spodziewanych efektów. Należy dodatkowo podkreślić, iż w większości krajów UE systemy ROP są właśnie oparte na modelu jednej prywatnej organizacji odzysku lub wielu ze sobą konkurujących. Teza zatem, iż model oparty na organizacjach odzysku jako mniej efektywny nie została zatem poparta a wręcz udowodniona wynikami wyczerpujących analiz. Doświadczenia UE w tym Czeskie temu głęboko przeczą. Nie można również porównywać modelu opartego na redystrybucji pieniądza przez NFOŚ do modelu Czeskiego ponieważ właśnie charakter podmiotu zarządzającego przepływami finansowymi w ramach ROP decyduje czy te działania są efektywne czy nie. Na nieefektywność zarządzania finansami przez różne instytucje można obecnie wskazać kilka przykładów (NFZ, ZUS czy NFOŚ w obszarze np. projektu „Czyste Powietrze”)

W części 3 „Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności w OECD/UE”, analizowane są trzy systemy: Chorwacja, Węgry, Czechy. Autorzy podkreślają, że polski nowy model ROP oparty jest w głównej mierze na założeniach modelu czeskiego (z pewnymi modyfikacjami, w tym główną polegającą na zastąpieniu jednej PRO działającej w formule not – for – profit, PRO zarządzanej przez państwową osobę prawną). Autorzy nie wyjaśniają dlaczego dokonali takiej zamiany ani nie przedstawiają jakie ewentualne korzyści może taka zmiana przynieść. Na podstawie rozmów przeprowadzonych z czeską organizacją odzysku opakowań EKO KOM, której nazwa jest przytaczana w dokumencie, sukces systemu czeskiego w dużej mierze wynika właśnie z prywatnego charakteru organizacji, ponieważ to głównie on (prywatny charakter) wpływa na elastyczność reakcji podmiotu finansującego gospodarkę odpadami opakowaniowymi (EKO KOM) na potrzeby uczestników systemu – procedury wypłat środków z instytucji publicznych w kierunku podmiotów gospodarujących odpadami są w Czechach podobnie jak w Polsce obwarowane wieloma proceduralnymi ograniczeniami. Wśród tych ograniczeń jednym z najważniejszych

jest możliwość wsparcia przez instytucję publiczną podmiotów prywatnych i koniecznością uruchamiania wówczas wyjaśnień w kontekście tzw. pomocy publicznej.

Rekopol jednocześnie docenia przy tym wysiłki projektodawcy dla usunięcia niektórych patologii z rynku gospodarki odpadami opakowaniowymi. Cieszy nas zamysł uszczelnienia obrotu EDPR-ami w oparciu o wymogi rozporządzenia w sprawie transgranicznego przemieszczania odpadów. Tym bardziej cieszy, że projektodawca skorzystał z propozycji, które organizacje wprowadzających zgłaszały jeszcze w marcu br.

Szanowna Pani Minister, Szanowni Państwo,

Rekopol Organizacja Odzysku Opakowań S.A. pragnie 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 znowelizowanej dyrektywie odpadowej i rozporządzeniu PPWR podstawowymi zasadami, tj. celowością, efektywnością, proporcjonalnością i adekwatnością, oraz szanujące postanowienia Konstytucji RP. Muszą też służyć przede wszystkim środowisku poprzez zapewnienie lepszej, bardziej skutecznej i przejrzystej gospodarki odpadami opakowaniowymi.

Stoimy na stanowisku, że istotą Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta jest nie tyle ponoszenie kosztów ale zapewnienie, aby wpłaty od wprowadzających wyroby w opakowaniach nie tylko odzwierciedlały rzeczywiste koszty zbierania i zagospodarowania odpadów opakowaniowych, ale podnosiły jakość selektywnej zbiórki oraz proces sortowania i recyklingu. Rozszerzona Odpowiedzialność Producenta i związane z nią zaangażowanie finansowe wprowadzających powinny być postrzegane jako długoterminowa inwestycja we właściwą gospodarkę opakowaniami: przydatność do ponownego wykorzystania, do recyklingu w skali o wysokiej jakości czy zawartości surowca wtórnego. Taki właśnie powinien być skutek środowiskowy ponoszonych przez wprowadzających kosztów.

Zadaniem prawidłowo skonstruowanego systemu Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta jest też spełnienie rosnących oczekiwań świadomych ekologicznie podatników. Konsumenci potępiają obrazy zanieczyszczenia i składowania odpadów oraz coraz częściej wymagają od rządów i przedsiębiorstw inwestowania w przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym, promowanie zawartości materiałów pochodzących z recyklingu w produktach i odwrócenie zmian klimatycznych. W czym pomagać powinien prawidłowo skonstruowany system ROP.

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., prowadzących do dalszego wzrostu inflacji. Nie zmniejszą się też obciążenia dla mieszkańców z tytułu gospodarki odpadami w gminach: system komunalny pozostanie dysfunkcyjny, co w połączeniu z ustawicznymi nowelizacjami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach będzie skutkowało rosnącymi wciąż kosztami dla obywateli. Nie będzie też realizacji zobowiązań międzynarodowych Polski, do których projekt się tak często odwołuje. **Cele recyklingu ustanowione dyrektywami i rozporządzeniem PPWR mogą w ogóle nie zostać spełnione.** A w przypadku braku osiągnięcia wymogów recyklingu skali i to w wysokiej jakości, konsekwencje poniesiemy właśnie MY: wprowadzający opakowania i produkty w opakowaniach.

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

Dlatego też, naszym zdaniem, **prace nad rozwiązaniami dotyczącymi wdrożenia zasad Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta** powinny zacząć się od początku z udziałem wszystkich uczestników systemu i bez podporządkowywania jednych interesom innych.