

Warszawa, dnia 20 września 2021 r.

Szanowny Pan

Jacek Ozdoba

Sekretarz Stanu

w Ministerstwie Klimatu i Środowiska

ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa

departament.prawny@klimat.gov.pl

Znak: DP-WOPV.0220.51.2021.DK

UWAGI

do projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (UC81)

Szanowny Panie Ministrze,

działając w imieniu i na rzecz Reeko Organizacja Odzysku Opakowań S.A. (dalej zwanej: „Reeko”), w odpowiedzi na pismo Ministra Klimatu i Środowiska opublikowane na stronach Rządowego Centrum Legislacji w dniu 5 sierpnia 2021 r., niniejszym przedstawiam **uwagi Reeko do projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (UC81).**

Jednocześnie pragnę zauważyć, że Reeko – jako organizacja odzysku opakowań, która od ponad 15 lat wspiera recykling odpadów opakowaniowych – **w pełni rozumie konieczność rewizji polskiego systemu rozszerzonej odpowiedzialności producentów, a także dostrzega potrzebę jego niezwłocznego dostosowania do wymagań prawnych wynikających z unijnego pakietu odpadowego.** Stąd też w przedstawionym do konsultacji projekcie widzimy szereg propozycji, które niosą korzyści i mogą przyczynić się do wzrostu recyklingu w Polsce.

Wśród nich można wskazać:

- 1) zamysł wprowadzenia obowiązku stosowania w opakowaniach określonego udziału materiałów pochodzących z recyklingu;
- 2) propozycję umożliwienia producentowi wyznaczenia autoryzowanego przedstawiciela przejmującego obowiązki wprowadzającego produkty w opakowaniach;
- 3) rezygnację z uzyskiwania poziomów odzysku i skupienie się na recyklingu.

Niemniej jednak, wiele propozycji zawartych w projekcie UC81 budzi istotne wątpliwości Reeko. W związku z powyższym poniżej przedstawiamy uwagi do konkretnych przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (dalej: „**ugo**”), które w ocenie Reeko powinny zostać poddane krytycznej analizie ze strony Ministerstwa Klimatu i Środowiska.

1. Uwagi do obowiązkowego oznakowania opakowań [uwagi do art. 15 ust. 1a-1b ugo]

Reeko pozytywnie ocenia pomysł wprowadzenia obowiązku umieszczania na opakowaniach oznakowania wskazującego na sposób selektywnego zbierania odpadów, z dostosowaniem dla osób niedowidzących i niewidomych. Już dziś część podmiotów dobrowolnie stosuje tego typu oznaczenia na opakowaniach. Niemniej jednak, obawy Reeko budzą kwestie techniczne związane z realizacją wskazanego obowiązku wobec opakowań wykonanych z niektórych rodzajów tworzyw. Przykładowo, zawarcie informacji w języku brajla lub innych oznaczeń dla osób niewidomych może być w pewnych sytuacjach technicznie niemożliwe lub wręcz niecelowe. Wynika to z faktu, że sprawdzenie rodzaju materiału z jakiego zostało wykonane opakowanie może odbywać się wyłącznie w oparciu o zmysł dotyku czy słuchu, bez konieczności stosowania w tym celu specjalnych oznaczeń. Dotyczy to chociażby tak charakterystycznych materiałów jak plastik, aluminium, czy szkło.

Ponadto, trudno oczekiwać ujednolicenia oznaczeń w sytuacji, gdy sposób segregacji odpadów w poszczególnych gminach nie jest w pełni jednolity. Mimo obowiązującego aktualnie rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz.U. z 2021 r. poz. 906), gminy przyjmują różne wskazania dotyczące zbierania niektórych rodzajów opakowań (np. aerozoli).

Co więcej, na mocy ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach gminy uzyskały możliwość stosowania odstępstw od ww. przepisów wykonawczych. Mianowicie, art. 4b ust. 1 ustawy

z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 888 ze zm.) wprowadza nieznaną dotąd procedurę, która umożliwi wydanie gminie zezwolenia ministra właściwego do spraw klimatu, w której dopuszcza się częściowe odstępstwo od selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów komunalnych. I tak, może ono polegać na łącznym zbieraniu odpadów tworzyw sztucznych, metali, opakowań wielomateriałowych oraz szkła, jeżeli zostaną spełnione łącznie co najmniej trzy z warunków wskazanych w ustawie.

Mając na uwadze powyższe, rodzi to szereg problemów natury praktycznej. Mianowicie, stosowane przez producentów opakowań oznaczenia mogą być niezgodne z obowiązującym w danej gminie systemem zbierania odpadów. Należy przy tym zauważyć, że wielu przedsiębiorców importuje produkty zapakowane z innych niż Polska krajów, co rodzi szereg kolejnych problemów natury organizacyjnej. Nawet wprowadzanie takiego wymogu nie rozwiązuje natomiast problemu związanego z oznaczeniem pojemników, które nie są objęte tego typu systemami znakowania.

Co więcej, powstaje pytanie o zasadność stosowania tego wymogu wobec wszystkich opakowań. Należy bowiem zauważyć, że w przypadku opakowań transportowych istnieje aktualnie rozwinięty system ich zbierania i de facto nie trafiają one do strumienia odpadów komunalnych (np. palety, duże pojemniki typu mauser itp.).

Na tym tle powstają następujące pytania:

- 1) Czy Ministerstwo Klimatu i Środowiska konsultowało z organizacjami reprezentującymi osoby niedowidzące lub niewidome oczekiwane sposoby znakowania opakowań?**
- 2) Czy Ministerstwo Klimatu i Środowiska posiada rozeznanie rynkowe związane z kosztami związanymi z dostosowaniem linii produkcyjnych do nowych wymagań w zakresie znakowania opakowań?**

Należy zauważyć, że tego rodzaju wyliczenia nie znalazły miejsca w ocenie skutków regulacji. Nie ulega natomiast wątpliwości, że wdrożenie analizowanego obowiązku w wymierny sposób wpłynie na koszt produkcji opakowań. Wydaje się zatem zasadnym czy koszty inwestycyjne są w tym zakresie proporcjonalne do oczekiwanych korzyści środowiskowych.

2. Zmiany w zakresie ustalania wysokości środków przeznaczanych na poczet publicznych kampanii edukacyjnych

2.1. Uwagi do sposobu ustalania wysokości środków przeznaczanych na PKE [art. 19 ust. 3 ugo]

Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 19 ust. 3 ugo „*wprowadzający produkty w opakowaniach wykonując obowiązek określony w ust. 1 za pośrednictwem organizacji odpowiedzialności*

producentów, przekazuje w danym roku kalendarzowym tej organizacji **łącznie co najmniej 2% wartości netto opakowań** wprowadzonych do obrotu w poprzednim roku kalendarzowym.” Co istotne, całość tych środków organizacja odpowiedzialności producentów (OOP) będzie musiała wydatkować na publiczne kampanie edukacyjne (art. 31 ust. 1 pkt 2 ugo).

Dla porównania, w aktualnym stanie prawnym organizacja odzysku opakowań jest obowiązana przeznaczać w danym roku kalendarzowym na publiczne kampanie edukacyjne co najmniej 5% przychodów uzyskanych w poprzednim roku kalendarzowym z przejścia obowiązków określonych w art. 17 ust. 1 ugo.

Mając na uwadze powyższe należy zauważyć, że **proponowany tryb ustalania wysokości środków na publiczne kampanie edukacyjne rodzi szereg dodatkowych działań o charakterze administracyjnym po stronie wprowadzających**. Już dziś podmioty samodzielnie realizujące swoje obowiązki, które *nota bene* stosują ww. metodologię (zob. art. 19 ust. 4 pkt 2 ugo), zgłaszają problem z szacowaniem wartości netto opakowań. Wskazany problem dotyczy w szczególności opakowań pochodzących z importu. Jak wskazuje bowiem art. 19 ust. 4a ugo, „w przypadku braku możliwości ustalenia wartości netto opakowań wprowadzonych do obrotu w drodze importu produktów w opakowaniach lub wewnątrzspółnotowego nabycia produktów w opakowaniach wartość netto opakowań wprowadzonych do obrotu ustala się na podstawie wartości netto podobnych pod względem zastosowania, wymiarów i masy opakowań tego samego rodzaju dostępnych na terytorium kraju”.

O ile sam obowiązek prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych należy ocenić pozytywnie i znajduje on aprobatę ze strony Reeko, o tyle przyjęty sposób wyliczenia wartości środków, które należy przeznaczyć na ten cel stanowi nadmierne obciążenie dla wprowadzających produkty w opakowaniach. W rezultacie może on być źródłem wątpliwości po stronie podmiotów kontrolujących, które będą kwestionowały wysokość środków przeznaczonych na ten cel. Z drugiej strony, rodzi to pole do nadużyć ze strony wprowadzających, którzy będą zaniżali wartość netto opakowań (np. pochodzących z importu).

Mając na uwadze powyższe Reeko wnioskuje o zmianę proponowanego sposobu wyliczenia wysokości środków, jakie należy przeznaczyć na publiczne kampanie edukacyjne. W ocenie Reeko sposób wyliczenia tej wartości powinien być jak najmniej uciążliwy dla wprowadzających. W rezultacie rekomenduje się przejście modelu, który uzależnia wysokość odpowiedzialności finansowej wprowadzających od wagi wprowadzonych opakowań lub wysokości wynagrodzenia wnoszonego na rzecz OOP.

2.2. Uwagi do dystrybucji środków przez organizacje odpowiedzialności producentów [art. 31 ust. 1 pkt 2 ugo]

Niezależnie od uwag dotyczących sposobu ustalania wysokości środków przeznaczanych na publiczne kampanie edukacyjne, istotne wątpliwości Reeko budzi także sposób dystrybucji środków pozyskanych na ten cel. Mianowicie, projektowany art. 31 ust. 1 pkt 2 ugo zakłada, że całość tych środków ma być wydatkowana na publiczne kampanie edukacyjne.

Przyjęty system w zasadzie pozbawia OOP jakiegokolwiek wynagrodzenia za organizację publicznych kampanii edukacyjnych. Poza dyskusją jest natomiast fakt, że OOP będzie ponosić szereg kosztów związanych z realizacją publicznych kampanii edukacyjnych, które nie są bezpośrednio z nimi związane, a jednak niezbędne w celu ich realizacji (np. utrzymanie zespołu zajmującego się planowaniem i organizacją kampanii edukacyjnych, koszty stałe związane z funkcjonowaniem biura, sprawozdawczość itp.).

Przyjęty przepis rodzi natomiast szereg wątpliwości dotyczących redystrybucji środków pobranych na publiczne kampanie edukacyjne. Co więcej, pozbawia OOP jakiegokolwiek zysku z tej działalności. W rezultacie może to prowadzić do nadużyć. Z drugiej strony, przyjęcie takiego modelu demotywuje do podejmowania przez OOP zadań związanych z organizacją publicznych kampanii edukacyjnych, skoro wprowadzający będą w stanie osiągnąć ten sam cel wpłacając identyczną kwotę na konto urzędu marszałkowskiego.

Mając na uwadze powyższe powstaje pytanie o efektywność działań podejmowanych przez organy publiczne, a w szczególności Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w oparciu o środki pozyskane przez urzędy marszałkowskie od wprowadzających produkty w opakowaniach na podstawie art. 19 ust. 4 pkt 1 ugo. Stąd też rodzi to następujące pytania:

- 1) Czy Ministerstwo Klimatu i Środowiska dysponuje danymi na temat publicznych kampanii edukacyjnych zrealizowanych w oparciu o środki wpłacone na właściwe konta urzędów marszałkowskich w celu wykonania obowiązku w zakresie publicznych kampanii edukacyjnych?
- 2) Czy Ministerstwo Klimatu i Środowiska przewiduje wprowadzenie mechanizmów, które zapewnią odpowiednie wydatkowanie środków pochodzących z bezpośrednich wpłat wprowadzających lub innych obowiązanych podmiotów?

Wydaje się, że odpowiedź na ww. postawione pytania wskaże jaki system przynosi większą efektywność, tj. oparty o działalność organizacji, czy też polegający na odprowadzaniu środków na rzecz organów administracji publicznej.

3. Zmiany organizacyjne związane z funkcjonowaniem organizacji odzysku opakowań

Reeko z dużymi obawami przyjmuje rewolucyjne zmiany w zakresie funkcjonowania organizacji odzysku opakowań, które na kanwie projektowanej ustawy mają uzyskać status „organizacji odpowiedzialności producentów”.

Przed odniesieniem się do uwag o charakterze szczegółowym należy w tym miejscu podkreślić, że organizacje odzysku opakowań pełnią kluczową rolę w systemie realizowania obowiązków związanych z recyklingiem odpadów opakowaniowych. Reeko zdaje sobie sprawę, że aktualny system jest w pewnych miejscach dysfunkcyjny i wymaga zmian. Niemniej jednak przyjęte rozwiązania całkowicie marginalizują znaczenie tego typu organizacji. Należy natomiast przypomnieć, że wiele z nich zostało założonych przez samych recyklerów (jak chociażby Reeko) i od lat podejmują w Polsce zadania w zakresie recyklingu odpadów, nie tylko opakowaniowych.

Co więcej, to organizacje odzysku opakowań odegrały kluczową rolę w zakresie uświadamiania przedsiębiorców o ich obowiązkach oraz edukowania społeczeństwa. Dość wspomnieć, że organizacje odzysku opakowań obsługuje na dzień dzisiejszy kilkadziesiąt tysięcy przedsiębiorców.

Mając na uwadze powyższe Reeko opowiada się za uzdrowieniem aktualnego systemu ROP, na czym powinno zależeć wszystkim jego uczestnikom, niemniej jednak powinno to się odbywać w sposób ewolucyjny. Zaproponowane przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska zmiany o charakterze rewolucyjnym mogą przynieść trudne do przewidzenia skutki. Nie ulega wątpliwości, że proponowane zmiany mogą doprowadzić do utraty płynności finansowej wielu organizacji, a tym samym niewykonania obowiązków ciążących na wprowadzających. Skutki tych działań przyczynią się co prawda do znacznych wpływów z tytułu opłat produktowych, natomiast nie powinien być to cel projektowanej ustawy. Innymi słowy, nowy system ROP nie powinien prowadzić do destrukcji systemu budowanego od 20 lat, lecz do jego płynnej transformacji, która pozwoli z jednej strony osiągnąć ambitne cele środowiskowe, a z drugiej umożliwi przystosowanie się wszystkich uczestników rynku do nowych uwarunkowań prawnych.

Mając na uwadze powyższe, Reeko przedstawia następujące uwagi dotyczące funkcjonowania OOP.

3.1. Zwiększenie kapitału zakładowego do 5 mln zł [art. 29 ugo]

Zgodnie z projektowanym art. 29 ugo, kapitał zakładowy organizacji odpowiedzialności producentów ma wynosić co najmniej 5 000 000 zł. Podobnie jak jest w aktualnym stanie prawnym, organizacja odpowiedzialności producentów będzie obowiązana:

- 1) utrzymywać kapitał własny w wysokości co najmniej połowy kapitału zakładowego, określonego w ust. 1, zdeponowany na odrębnym rachunku bankowym lub w formie lokaty terminowej albo
- 2) posiadać gwarancję bankową lub gwarancję ubezpieczeniową, której gwarantem jest instytucja finansowa mająca siedzibę na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, w wysokości co najmniej połowy minimalnego kapitału zakładowego, określonego w ust. 1.

Jak przy tym wskazano w ocenie skutków regulacji do projektu ustawy, „*podniesienie wymaganego kapitału zakładowego z 2,5 mln zł (w przypadku obecnie funkcjonujących organizacji odzysku opakowań) do 5 mln zł (dla przyszłych organizacji odpowiedzialności producentów) wynika z planowanych zwiększonych przepływów finansowych w ramach systemu ROP (zgodnie z szacunkami przedstawionymi w pkt 7 - 808,7 mln zł w pierwszym roku funkcjonowania systemu, podczas gdy wg informacji przekazywanych przez branżę obecne przepływy finansowe organizacji odzysku opakowań szacuje się na ok. 100-150 mln zł).*”

Co istotne, w myśl przepisu przejściowego art. 10 ust. 2 projektu nr UC81, „*organizacje odzysku, o których mowa w ust. 1, są obowiązane dostosować się do wymagań niniejszej ustawy oraz uzyskać zezwolenie, o którym mowa w art. 31a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w terminie do dnia 1 stycznia 2024 roku.*”

W praktyce oznacza to, że **OOP będą musiały zrealizować nowe wymagania finansowe w zasadzie na początku 2023 r.** Wynika to z faktu, że warunkiem wydania zezwolenia będzie dołączenie do wniosku kopii zaświadczenia wydanego przez bank prowadzący rachunek organizacji odpowiedzialności producentów o wpłacie kwoty równej wysokości kapitału zakładowego organizacji odpowiedzialności producentów na pokrycie tego kapitału (art. 31c ust. 2 pkt 1 ugo). **W praktyce zatem wszystkie istniejące OOP będą musiały zapewnić od początku 2023 r. pełne pokrycie kapitału zakładowego, gdyż bez tego nie będą uprawnione do ubiegania się o wydanie zezwolenia.**

Tak drastyczne podniesienie kapitału zakładowego może doprowadzić do utraty płynności finansowej wielu organizacji, w szczególności w pierwszym okresie funkcjonowania OOP. O ile bowiem faktycznie

przewidywany jest wzrost przepływów finansowych w ramach systemu ROP, o tyle na ten moment nie są znane szczegółowe warunki funkcjonowania tego systemu (co wynika m.in. z braku projektów aktów wykonawczych, które określają stawki wynagrodzeń dla OOP).

Ponadto, zwiększone przepływy finansowe nie będą równoznaczne ze zwiększeniem wolnych środków po stronie OOP. Otóż w świetle projektowanego art. 31 ust. 1 ugo, organizacja odpowiedzialności producentów jest obowiązana:

- 1) wydatkować w danym roku kalendarzowym co najmniej 95% środków pochodzących z wynagrodzeń, o których mowa w art. 17 ust. 7, na działania związane z gospodarowaniem odpadami opakowaniowymi, w tym recyklingiem tych odpadów;
- 2) wydatkować w danym roku kalendarzowym środki otrzymane na podstawie art. 19 ust. 3 na publiczne kampanie edukacyjne;
- 3) dokonywać w terminie do dnia 30 czerwca wpłat w wysokości 10% zysku po opodatkowaniu podatkiem dochodowym, za poprzedni rok na rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Mając na uwadze powyższe, OOP w nowym systemie ROP będą miały do dyspozycji na swoją działalność zaledwie 5% wpływów, z czego 10% osiągniętego zysku będzie odprowadzane na rachunek NFOŚiGW (sic!). Co więcej, z tej kwoty należy ponieść szereg bieżących kosztów związanych z funkcjonowaniem organizacji (np. wynagrodzenia dla pracowników, wynajem lokali, media i inne koszty stałe). Planowane zmiany będą natomiast wiązały się z dodatkowymi kosztami, które będą musiały ponieść OOP w pierwszym roku po wejściu w życie nowych przepisów (np. koszty związane z uzyskaniem zezwolenia, koszty programistyczne związane ze zmianami w funkcjonowaniu sprawozdawczości BDO, koszty administracyjne związane ze zmianą nazwy, koszty szkoleń pracowników, koszty komunikacyjne / PR, koszty audytów itp.).

Wydaje się zatem, że zabezpieczenie dodatkowych środków na kapitał zakładowy 5 mln zł może przekraczać możliwości finansowe większości aktualnie funkcjonujących organizacji odzysku opakowań. Co więcej, zmiana sposobu funkcjonowania organizacji może zniechęcać akcjonariuszy do podwyższenia kapitału zakładowego poprzez wniesienie nowych środków.

Stąd też wydaje się, że proponowana zmiana nie jest uzasadniona i kapitał zakładowy OOO (OOP) powinien zostać na aktualnym poziomie.

3.2. Ograniczenie przychodów na działalność organizacji [art. 31 ust 1 ugo]

Zgodnie z projektowanym art. 31 ust. 1 pkt 1 i 2 ugo, organizacja odpowiedzialności producentów będzie obowiązana:

- 1) wydatkować w danym roku kalendarzowym **co najmniej 95% środków pochodzących z wynagrodzeń**, o których mowa w art. 17 ust. 7, na działania związane z gospodarowaniem odpadami opakowaniowymi, w tym recyklingiem tych odpadów;
- 2) wydatkować w danym roku kalendarzowym środki otrzymane na podstawie art. 19 ust. 3 na publiczne kampanie edukacyjne.

Jak wskazano już powyżej, proponowane zmiany stwarzają ryzyko utraty płynności finansowej przez OOP. Trudno bowiem przewidzieć jakie będą przepływy finansowe w początkowej fazie funkcjonowania nowego systemu ROP. Nie jest przy tym jasno określone co mieści się pod pojęciem „działania związane z gospodarowaniem odpadami opakowaniowymi, w tym recyklingiem tych odpadów”. Dodatkowo, przekazanie części z zysków osiągniętych przez OOP na rzecz NFOŚiGW uniemożliwi tworzenie rezerw na wypadek nieprzewidzianych sytuacji.

Ustawa nie określa również co w sytuacji, gdy niezostanie wykorzystanych 95% środków w danym roku na działania związane z gospodarowaniem odpadami opakowaniowymi. Należy natomiast zauważyć, że zmienny w czasie bilans podaży i popytu surowców wtórnych przekłada się m.in. na wartość rynkową surowców wtórnych. Te i szereg innych czynników o charakterze ekonomicznym mają również wpływ na wartość rynkową dokumentów potwierdzających recykling.

Mając na uwadze powyższe, Reeko proponuje zmianę proponowanych przepisów, tak aby zapewnić większą płynność finansową OOP. W tym kontekście Reeko proponuje:

- 1) **Wprowadzenie progresywnej (kroczącej) zmiany obowiązkowego pułapu wydatków środków pochodzących z wynagrodzeń, o których mowa w art. 17 ust. 7, na działania związane z gospodarowaniem odpadami opakowaniowymi, w tym recyklingiem tych odpadów,**

W ocenie Reeko ułatwi to OOP dostosowanie się do realiów nowego systemu. Tym samym, pozwoli to na ustabilizowanie struktury przychodowej i kosztowej oraz zapewnienie środków na kolejny rok działalności. Przykładowo, proponowany przepis mógłby zakładać, że w 2023 roku OOP ma obowiązek wydatkować 70% środków pochodzących z wynagrodzeń, a w

kolejnych latach ten poziom ulegałby odpowiedniemu wzrostowi (np. w 2024 r. 80%, w 2025 r. 90 % i dopiero w 2026 r. 95 %).

- 2) Umożliwienie OOP kumulowanie środków pochodzących z wynagrodzeń, o których mowa w art. 17 ust. 7 na odrębnym rachunku bankowym w celu zabezpieczenia środków na poczet przyszłych działań związanych z gospodarowaniem odpadami opakowaniowymi, w tym recyklingiem tych odpadów oraz pokrycie ewentualnej opłaty produktowej.**

Jak wskazano powyżej, rynek recyklingu odpadów opakowaniowych jest niezwykle dynamiczny. W rezultacie przymus wydatkowania w danym roku 95% środków otrzymanych z wynagrodzeń może doprowadzić do niedofinansowania OOP w kolejnym roku jej funkcjonowania. Stąd zapewnienie organizacji środków na poczet przyszłych działań zwiększy stabilność finansową organizacji.

Ponadto, trudno na ten moment przewidzieć, czy masa odpadów poddanych recyklingowi, a zebranych wyłącznie w ramach gminnych systemów zbierania pozwoli zapewnić w pierwszym roku całe zapotrzebowanie danej organizacji na ten strumień odpadów. Innymi słowy, istnieje realne ryzyko, że wobec braku wystarczającej masy odpadów opakowaniowych pochodzących z bezpłatnego przydziału, OOP będzie zmuszona ponieść opłatę produktową. Wydaje się zatem, że przychody mieszczące się w ramach „95% środków” powinny również być dostępne w celu realizacji wskazanego obowiązku.

3.3. Zmiana nazwy na OOP [art. 27 ust. 1 ugo]

W ocenie Reeko zmiany nazwy „organizacji odzysku opakowań” na „organizację odpowiedzialności producenta” nie wnosi żadnej jakościowej wartości do projektu. Niesie natomiast ze sobą szereg uciążliwości o charakterze administracyjnym, które obejmują chociażby konieczność dokonania zmian w szeregu rejestrach (np. KRS, BDO itp.).

Co więcej, proponowana zmiana odbiega od definicji systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta, która znalazła się w projekcie ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (UC43). Zgodnie z proponowanym art. 3 ust. 1 pkt 28a ustawy o odpadach, przez system rozszerzonej odpowiedzialności producenta ma być rozumiany „zestaw środków podjętych w celu zapewnienia, aby **wprowadzający produkty**, w tym produkty w opakowaniach, ponosili odpowiedzialność finansową lub odpowiedzialność finansową i organizacyjną na etapie cyklu życia produktu, gdy staje się on odpadem”.

Dziwi zatem niekonsekwencja projektodawców, gdzie z jednej strony kładzie się nacisk na odpowiedzialność „wprowadzających”, a z drugiej strony zmiana nazwy organizacji – o ile w ogóle potrzebna – odnosi się do producentów.

Stąd też negatywnie opiniujemy proponowaną zmianę.

4. Brak realnych zachęt do zwiększania poziomów recyklingu dla wprowadzających w związku z opłatą opakowaniową

W ocenie Reeko istotne wątpliwości budzi również zaproponowana opłata opakowaniowa. Należy bowiem zauważyć, że w odróżnieniu od obowiązku osiągnięcia określonego poziomu recyklingu, opłata opakowaniowa nie została powiązana z jakimkolwiek działaniem, które pozwoliłoby na jej uniknięcie.

W zasadzie tylko podmioty samodzielnie wykonujące obowiązek związany z recyklingiem odpadów pochodzących z opakowań przeznaczonych dla gospodarstw domowych będą mogły uniknąć tej opłaty. Niemniej jednak, system zgłoszeniowy oraz inne ograniczenia (np. konieczność uwzględnienia w systemie „wyłącznie” własnych odpadów), powoduje że jego zastosowanie będzie marginalne. W rezultacie zdecydowana większość podmiotów będzie zmuszona przekazać ten obowiązek do realizacji organizacji odpowiedzialności producenta. Oznacza to, że wprowadzający przekazujący obowiązek recyklingu odpadów przeznaczonych dla gospodarstw domowych do realizacji przez OOP będą z jednej strony ponosili koszty netto związane z recyklingiem odpadów przeznaczonych dla gospodarstw domowych i nawet w przypadku osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu będą uiszczali opłatę opakowaniową. Tym samym podmiot, który wykona ciężący na nim obowiązek i poniesie z tym związane koszty recyklingu, nie uniknie opłaty opakowaniowej.

Powyższa konstrukcja całkowicie dyskwalifikuje opłatę opakowaniową w powyższym kształcie.

5. Obowiązek ewidencjonowania oraz sprawozdawania na temat liczby rotacji opakowań wielokrotnego użytku [art. 22 ugo w zw. z art. 73 ustawy o odpadach]

Jak wynika z projektowanych przepisów, roczne sprawozdanie o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych będzie zawierało m.in. informacje o „liczbie rotacji opakowań wielokrotnego użytku”

Ustalenie tego rodzaju danych wydaje się być pozbawione jakiegokolwiek sensu. Należy bowiem zauważyć, że wymagałoby to ewidencjonowania każdej sztuki opakowania i prowadzenia gigantycznych rejestrów dla opakowań jednostkowych. Wydaje się również zbędne prowadzenie szczegółowej rotacji opakowań transportowych, które występują w obrocie B2B. Należy bowiem

zauważyć, że palety, kontenery, pojemniki przemysłowe, czy nawet kartony stanowią obrót w bardzo długich łańcuchach logistycznych, często o zasięgu międzynarodowym. Tym samym ewidencjonowanie tego typu danych wydaje się być zbędne i niecelowe.

Stąd też Reeko negatywnie opiniuje propozycję tej zmiany. Wydaje się bowiem, że doprowadzi ona do wzrostu obowiązków administracyjnych bez realnego przełożenia na faktyczną poprawę środowiska.

6. Niejasny tryb przydzielania masy odpadów poddanych recyklingowi pochodzących zebranych wyłącznie w ramach gminnych systemów zbierania [uwagi do art. 33 pkt 7 ugo oraz załącznika nr 2a)

Zgodnie z art. 23 ust. 4 ugo, **cały strumień odpadów zebranych wyłącznie w ramach gminnych systemów zbierania, który zostanie poddany recyklingowi ma zostać nieodpłatnie i proporcjonalnie rozdzielony przez dyrektora IOŚ pomiędzy OOP (zob. art. 33 pkt 7 ugo)**. Aby zapewnić dyrektorowi IOŚ informacje na temat masy przetworzonych odpadów, recyklerzy będą mieli obowiązek informować IOŚ o masie poddanych recyklingowi ww. odpadów opakowaniowych przeznaczonych dla gospodarstw domowych i zebranych wyłącznie w ramach gminnych systemów.

Na gruncie projektowanych przepisów rodzą się następujące wątpliwości:

- 1) projektowane przepisy nie zawierają mechanizmów związanych z wydawaniem DPR / EDPR dla ww. masy odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi - w związku z tym rodzi to pytanie o formę prawną dokonywania przydziału (w świetle projektowanych przepisów wydaje się, że będzie to forma „przelewu masy na konta organizacji w BDO”)
- 2) sposób obliczania masy opakowań, która stanowi podstawę do przydzielenia masy odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi określa załącznik nr 2a do ugo – niemniej jednak Reeko ma wątpliwości co do sposobu obliczania masy opakowań.

Mając na uwadze powyższe Reeko apeluje o wnikliwą analizę przepływów mas odpadów opakowaniowych, pod kątem ich transparentności i trybu rozdzielania.

7. Niejasny status wprowadzającego produkty w opakowaniach korzystającego z pomocy de minimis [art. 6 ust. 3 pkt 1]

W ocenie Reeko istotne wątpliwości budzi zakres zwolnienia dla przedsiębiorcy korzystającego z pomocy de minimis na mocy art. 6 ust. 3 w zw. z art. 7 ugo.

Jak wynika z uzasadnienia do projektowanej ustawy, „w art. 6 ust. 3 pkt 1 dostosowano terminologię ustawy do zmiany polegającej na rezygnacji z poziomów odzysku innych niż recykling. W związku z wprowadzonymi zmianami przedsiębiorcy wprowadzający produkty w opakowaniach o masie do 1 mg rocznie będą mogli skorzystać z pomocy de minimis i zwolnić się m.in. z obowiązków osiągnięcia poziomów recyklingu i **ponoszenia opłaty opakowaniowej.**”

Niemniej jednak, powyższego wniosku nie potwierdza brzmienie art. 6 ust. 3 pkt 1 ugo. Zgodnie z proponowanym brzmieniem tego przepisu, przepisów ustawy w zakresie:

„1) uzyskania wymaganych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych, zawartości materiałów pochodzących z recyklingu oraz selektywnego zbierania, w tym dotyczących opłaty produktowej, oraz dokumentów potwierdzających recykling odpadów opakowaniowych, eksport odpadów opakowaniowych i wewnątrzspółnotową dostawę odpadów opakowaniowych,”

(...)

- nie stosuje się do przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach, którzy w danym roku kalendarzowym wprowadzili do obrotu produkty w opakowaniach o łącznej masie opakowań nieprzekraczającej 1 Mg, z zastrzeżeniem art. 7 ust. 1.

Z brzmienia art. 6 ust. 3 pkt 1 ugo nie wynika zatem, aby ww. przedsiębiorcy byli zwolnieni z ponoszenia opłaty opakowaniowej. Nie ulega natomiast wątpliwości, że kwestia ta jest kluczowa dla wielu przedsiębiorców wprowadzających na rynek niewielkie ilości opakowań.

Postulaty Reeko

Niezależnie od uwag zgłaszanych powyżej, zasadnym wydaje się uwzględnienie w projekcie następujących zmian, które mogą pozytywnie wpłynąć na system ROP w Polsce.

1. Abolicja dla wprowadzających produkty w opakowaniach będących poza systemem

Jak wynika z doświadczeń Reeko, aktualna liczba podmiotów wprowadzających produkty w opakowaniach jest znacząco zaniżona. Wydaje się, że nadal wielu wprowadzających nie posiada adekwatnego wpisu do rejestru BDO, tj. w dziale VI tabeli 4 BDO. W rezultacie nie realizują oni swoich obowiązków, mimo długoletniej działalności gospodarczej. Zapewne potwierdzają to dane Ministerstwa Klimatu i Środowiska w zakresie sprawozdawczości za lata, w których funkcjonuje system

BDO. Wprawdzie pojawienie się BDO doprowadziło do uszczelnienia systemu, to jednak nadal istnieje szereg przedsiębiorców, którzy z różnych względów są poza system (np. z branży gastronomicznej, e-commerce, importerów). Wydaje się, że główną przyczyną jest brak wiedzy na temat tego systemu, ale także obawa przed ewentualnym ujawnieniem (np. obawa przed zaległymi opłatami produktowymi, czy innymi sankcjami).

Wychodząc naprzeciw temu zjawisku warto rozważyć w ramach przepisów przejściowych mechanizm abolicji. Rozumie się przez to przepisy, które wobec przedsiębiorców uzyskujących wpis do rejestru BDO w określonym czasie (np. 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy) i składającym w tym terminie zaległe sprawozdania pozwolą zastosować wsparcie w postaci *pomocy de minimis* w wysokości stanowiącej 50% wysokości opłat produktowych wraz z odsetkami, o ile spełnią przesłanki do udzielenia *pomocy de minimis*.

Wydaje się, że taki system byłby sprawiedliwy społecznie, a z drugiej strony mógłby stanowić realną zachętę dla przedsiębiorców do wyjścia z szarej strefy. Z drugiej strony, powyższy system mógłby doprowadzić w krótkim terminie do dużego wzrostu wpływów z tytułu opłat produktowych, co powinno przełożyć się pozytywnie na finansowanie nowego systemu ROP.

2. Wprowadzenie regulacji stymulujących ekoprojektowanie

W ocenie Reeko, przedstawiony projekt ustawy nie zawiera mechanizmów stymulujących w należyтым stopniu ekoprojektowania. Jak wskazała natomiast Komisja Europejska w Komunikacie pt. Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy [COM(2020) 98 final], decyzje podejmowane na etapie projektowania odpowiadają za nawet 80% wpływu produktów na środowisko naturalne.

Wydaje się zatem, że już na etapie prac nad polskim systemem ROP powinny znaleźć się rozwiązania prawne stymulujące takie zachowania producentów opakowań. Zasadnym wydaje się również rozważenie działań zmierzających do – uzasadnionej technologią i potrzebami rynku – standaryzacji opakowań. Wydaje się bowiem, że pewne zmiany w tym zakresie będą niezbędne chociażby w kontekście zapowiadanych przez przedstawicieli tutejszego Ministerstwa projektu systemu kaucyjnego.

3. Konieczność niezwłocznej publikacji aktów wykonawczych

Pełna ocena skutków proponowanych regulacji jest w zasadzie niemożliwa bez analizy aktów wykonawczych. Stąd też Reeko wnosi o niezwłoczne opublikowanie aktów prawnych, które będą wydane na podstawie projektowanych przepisów kompetencyjnych.

Powyższe wydaje się niezbędne do wnikliwej analizy projektu na dalszym etapie prac legislacyjnych.

Mając na względzie przedstawione wyżej uwagi, a także daleko idące skutki proponowanych zmian dla Reeko, jak również dla wszystkich uczestników ROP, zwracam się z uprzejmą prośbą o rozważenie przedstawionych uwag i ich uwzględnienie na etapie dalszych prac legislacyjnych.

Pozostajemy do Państwa dyspozycji w zakresie wszelkich dodatkowych wyjaśnień lub pytań związanych z projektowanymi przepisami.

Elżbiet Skrzypek

Prezes Zarządu Reeko