

#Law4Growth policy paper #8:

Rozszerzona odpowiedzialność producenta w zakresie gospodarowania odpadami

Ministerstwo Klimatu (wcześniej Ministerstwo Środowiska) prowadzi obecnie prace nad projektem zmiany ustawy o utrzymaniu porządku w gminach, której celem są:

1. Zmniejszenie ilości wprowadzanych na rynek opakowań uciążliwych w recyklingu;
2. Zwiększenie odsetka odpadów opakowaniowych poddawanych przetworzeniu;
3. Obniżenie ponoszonych przez mieszkańców kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi poprzez wykorzystanie rozszerzonej odpowiedzialności producenta (dalej: ROP) w trybie art. 8a Dyrektywy Odpadowej 2008/98/WE.

System zaproponowany w kształcie zaprezentowanym w trakcie styczniowych prekonsultacji publicznych założeń do ustawy jest o takim stopniu skomplikowania, że sam z siebie może być nieprzejrzysty oraz korupcjogenny. Pomimo spodziewanego opóźnienia w transpozycji Dyrektywy, Ministerstwo Klimatu od kilku miesięcy prowadzi prace nad przygotowaniem przepisów ustawy opartych na schemacie systemu ROP, który budzi poważne zastrzeżenia ekspertów i przedstawicieli branży.

W szczególności obawy budzi zaprojektowanie trzech równoległych systemów odbioru odpadów: gminnego, przez organizację odzysku oraz kaucyjnego (przez gminy oraz organizację odzysku). Działający obecnie system organizacji odzysku jest nieefektywny, a udział importerów i producentów w finansowaniu zbiórki opakowań należy do najniższych w UE¹. Wątpliwe wydają się szanse na uzyskanie większej skuteczności recyklingu poprzez rozdzielenie pomiędzy gminy i producentów odpowiedzialności za osiągnięcie wyższych pułapów określonych przez UE na kolejne lata. Znacznie prostszym rozwiązaniem byłoby rozszerzenie obecnie funkcjonującego systemu kaucyjnego prowadzonego przez placówki handlowe (poprzez wprowadzenie obowiązku pobierania kaucji za wszystkie opakowania

¹ https://www.minzp.sk/files/iep/pro_fees_in_europe_en.xlsx, dostęp: 28.05.2020 r.

napojów ze szkła, metali i tworzyw sztucznych z możliwością dokonania zwrotu w dowolnej placówce posiadającej koncesję na sprzedaż alkoholu bądź za okazaniem paragonu w sklepie, w którym dokonano zakupu) oraz wykorzystanie wpływów z opłaty nałożonej na producentów wprowadzających na rynek towary w pozostałych, bezzwrotnych opakowaniach (przy zróżnicowanych stawkach w zależności od rodzaju opakowania) na finansowanie zadań Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w szczególności na udzielanie preferencyjnych kredytów na inwestycje w instalacje przetwarzania odpadów, a dopiero, gdy ich moce przerobowe będą wystarczające do zaspokojenia popytu wewnętrznego na dofinansowanie gospodarowania odpadami przez gminy. Realizacja rozszerzonego obowiązku kaucyjnego mogłaby być zlecona przez placówki handlowe zewnętrznym firmom zarówno w zakresie odbioru jak i przede wszystkim jego automatyzacji, ale zbędne jest powoływanie w tym celu regulowanych ustawowo podmiotów, w szczególności mających charakter monopolistyczny bądź quasimonopolistyczny.

W związku z trybem procedowania nowelizacji oraz jej istotnością pod kątem spełnienia wymogów unijnych, zasadne wydaje się objęcie procesu legislacyjnego nadzorem Prezesa Rady Ministrów, a następnie wypracowanie przy udziale urzędników MK, KPRM, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz branżowych ekspertów docelowego kształtu systemu ROP oraz zlecenie przygotowania przepisów Rządowemu Centrum Legislacji. Dyrektywa odpadowa określa ostateczny termin transpozycji przepisów na 5 lipca br., co czyni przeprowadzenie pełnego procesu legislacyjnego poważnym wyzwaniem politycznym.

Uwagi o kosztach gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce

Koszty gospodarowania odpadami w Polsce należą w odczuciu społecznym do wysokich i jak wykazał raport UOKiK z 2019 r., podwyżki opłaty dokonane w ubiegłym

roku wynosiły nawet 300% zaś stawki pomiędzy gminami wahają się od kwoty 5-11 zł odpowiednio za odpady segregowane i niesegregowane do kwoty 32-64 zł. Żadna z gmin nie osiągnęła pułapu górnego określonego w ustawie o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, co może wskazywać na ustalenie go na zbyt wysokim poziomie, zważywszy na brak akceptacji mieszkańców dla wysokości opłat w najgorzej zarządzanych samorządach.

Raport UOKiK wskazuje na wewnętrzne przyczyny wysokich kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi i są nimi:

1. Niska liczba instalacji odbierających odpady oraz ich niska wydajność;
2. Niedostateczna konkurencja pomiędzy firmami odbierającymi odpady;
3. Wzrost wysokości opłaty marszałkowskiej za składowanie odpadów;
4. Niedozwolone porozumienia cenowe wśród oferentów usług.

Pośród w/w czynników wydaje się, że największe znaczenie ma mała liczba instalacji przetwarzania odpadów komunalnych oraz przedsiębiorstw zbiórki odpadów, co prowadzi do zwiększenia ceny usług.

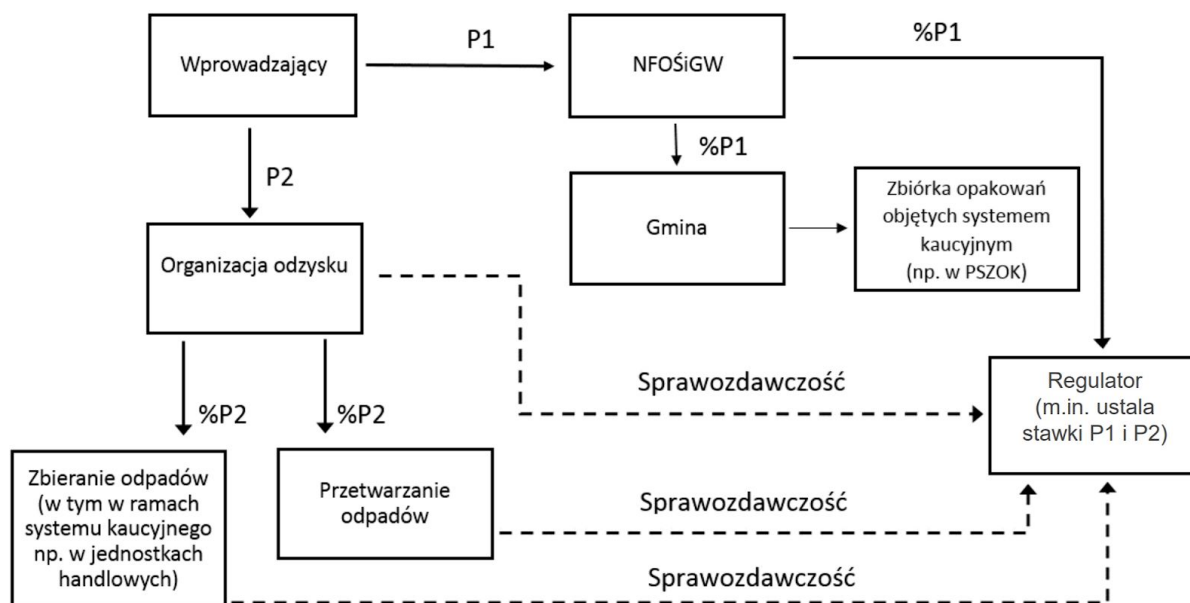
W efekcie wprowadzenia przez koalicję PO-PSL gminnego systemu gospodarowania odpadami, z rynku została wyeliminowana duża liczba małych lokalnych podmiotów, które przegrały przetargi na pierwszy okres, co przełożyło się na mniejszą konkurencję pomiędzy oferentami i wzrost stawek w postępowaniach przetargowych w kolejnym okresie. Częściowemu przywróceniu konkurencji może sprzyjać rozpisywanie przetargów na odbiór poszczególnych frakcji odpadów: np. odrębnych przetargów dla bio i zmieszanych oraz odrębnie dla trzech frakcji odpadów segregowanych z możliwością pełnego finansowania tego drugiego strumienia ze środków z opłaty P1, pochodzącej z systemu ROP.

Rozważyć należałoby bądź obniżenie maksymalnej stawki ustalonej przez ustawodawcę, bądź ustalenie jednolitej, niskiej opłaty (np. 0,2% najniższego wynagrodzenia miesięcznie) o charakterze pogłównym dla wszystkich obywateli, odprowadzanej na rachunek gminy będącej miejscem zamieszkania osoby wytwarzającej odpady. Warto

podkreślić, że w nowelizacji ustawy wprowadzającej ROP powinny znaleźć się narzędzia premiujące gminy prowadzące najefektywniejszą gospodarkę odpadami (osiągające najwyższe odsetki recyklingu odpadów) w formie wyższych transferów z systemu ROP.

Uwagi do treści projektu założeń ustawy

Podstawową uwagą o charakterze fundamentalnym i konstytucyjnym jest konstrukcja opłat P1 i P2. Jak wynika ze schematu systemu ROP (zamieszczonego poniżej) opłaty te wynikać będą z faktu wprowadzenia opakowania na rynek. Skoro ustawodawca obciążyłby taką opłatą podmiot wprowadzający opakowanie na rynek i już sam fakt wprowadzenia opakowania generowałby konieczność naliczenia opłaty, to opłata taka byłaby opłatą publicznoprawną w rozumieniu art. 217 Konstytucji RP, co wiąże się obowiązkiem szczególnej legislacyjnej poprawności. Wysokość tych opłat, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków nastąpić może wyłącznie w drodze ustawy. Zapis ten jednoznacznie wyklucza możliwość uznania, że o wysokości opłat decydowałby Regulator. Jedynym dopuszczalnym rozwiązaniem jest ustalenie w drodze ustawy stawki maksymalnej opłaty P1 i P2 oraz delegowanie na Regulatora prawa do jej obniżania w drodze aktów wykonawczych. Prowadzi to jednak do konstatacji, iż Regulatorem może być jedynie Minister, co podważa wszystkie dalsze dywagacje o czynnościach Regulatora jako organu administracji publicznej lub też innego podmiotu. Zadania przeznaczone dla Regulatora ukazane w schematach blokowych będących przedmiotem analizy są klasycznymi zadaniami naczelnych organów administracji rządowej.



Oznacza to w dalszej kolejności, iż brak jest podstaw do podziału opłaty P1 na część pozostającą do dyspozycji NFOŚiGW i część przeznaczoną dla Regulatora. Stosownie bowiem do art. 400 B ustawy prawo ochrony środowiska, celem działania Narodowego Funduszu jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 2a, 5–22 i 24–42 oraz art. 410a ust. 4–6 a także, tworzenie warunków do wdrażania finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w szczególności poprzez zapewnienie wsparcia działaniom służącym temu wdrażaniu oraz jego promocję, a także poprzez współpracę z innymi podmiotami, w tym z jednostkami samorządu terytorialnego, przedsiębiorcami oraz podmiotami mającymi siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Wśród celów NFOŚiGW nie zostało wyodrębnione finansowanie naczelných organów administracji państwowej. W związku z powyższym, cała opłata P1 winna pozostawać do dyspozycji NFOŚiGW.

Brak jest podstaw prawnych do przekazania administrowania środkami z opłaty publicznoprawnej P2 w ręce podmiotów prywatnych - taka konstrukcja nie jest znana

polskiemu porządkowi prawnemu, a wszystkie opłaty środowiskowe odprowadzane są do podmiotów prawa publicznego. Rozwiązanie takie naruszyłoby konstytucyjną i prawnoteoretyczną konstrukcję instytucji daniny publicznoprawnej. Jednak wraz z rekomendowaną poniżej eliminacją z systemu ROP organizacji odzysku, zbędna stałaby się również opłata P2.

Zgodnie z zasadami gospodarki w obiegu zamkniętym należy dążyć do minimalizacji ilości powstających odpadów, których nie można poddać recyklingowi. Ponieważ znaczna ilość odpadów tzw. plastikowych nie nadaje się do recyklingu prowadzonego „aż do kompletnej utraty cech substancjonalnych wyrobu, pierwszą czynnością powinna być masowa i powszechna identyfikacja opakowań i produktów oraz dopuszczanie do obrotu na rynku jedynie takimi opakowaniami i produktami, które zostały zidentyfikowane co do ich przydatności do wielokrotnego recyklingu.

Oznacza to, iż cały segment opakowań oraz produktów na podstawie stosownego rozporządzenia określającego właściwości fizyczno-chemiczne opakowań ze względu na ich przydatność do recyklingu winien być podzielony na:

- a. opakowania i produkty poddające się permanentnemu recyklingowi (R);
- b. opakowania i produkty niepoddające się permanentne recyklingowi (R0);
- c. opakowania i produkty powstałe w procesie recyklingu których ponowny recykling jest nieopłacalny ekonomicznie (R1);
- d. opakowania i produkty powstałe w procesie recyklingu których ponowny recykling nie jest możliwy (R2);
- e. opakowania i produkty nie poddające się recyklingowi ze względu na właściwości fizyczno-chemiczne użytego surowca (NR);
- f. opakowania zwrotne (Z).

Za nadanie stosownego oznaczenia odpowiadać powinien wprowadzający opakowanie w drodze przepisów o certyfikacji wyrobów. Opłata P1 winna być wprost skorelowana z kosztem eliminacji odpadu poprzez jego przetworzenie bądź składowanie ustalonym dla poszczególnych typów odpadów, prowadząc do ekonomicznej nieefektywności wprowadzania na rynek uciążliwych dla środowiska rodzaje opakowań.

Tak ukształtowany system zmierzać będzie do eliminacji z rynku opakowań R0 co będzie zgodne z założeniami gospodarki w obiegu zamkniętym. System taki będzie wspierał również powstawanie nowych instalacji, co jest bezwzględnie konieczne wobec stałego wzrostu masy opakowań na rynku. Kluczowe pozostaje także zaprojektowanie systemu ROP, aby działał niemal automatycznie w kierunku realizacji założonych celów środowiskowych. Obecna konstrukcja systemu dalece odbiega od szans na zapewnienie takiej rękojmi.

Kontakt do autora:

adw. Maciej Pakowski

tel.: 663 905 389

www.pakowski.pl