

Stanowisko Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce dotyczące projektu ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (UC100)

Rozszerzona Odpowiedzialność Producenta to mechanizm przewidziany w prawodawstwie Unii Europejskiej, który przenosi odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami z jednostek samorządu terytorialnego i konsumentów na producentów. Jego celem jest wspieranie efektywnego wykorzystania zasobów i rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym poprzez motywowanie do poprawy jakości zbiórki, recyklingu i ponownego użycia materiałów.

Analiza projektu ustawy wskazuje jednak, że proponowany model ROP w obecnym kształcie nie zapewni skutecznego funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami opakowaniowymi w Polsce. Projekt skupia się głównie na ustanowieniu nowego para-podatku w postaci opłaty opakowaniowej na wszystkie produkty w opakowaniach wprowadzane na rynek przez producentów oraz na redystrybucji środków z tej opłaty przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), zamiast tworzyć mechanizmy rzeczywiście sprzyjające poprawie efektywności zbiórki, sortowania i recyklingu. W konsekwencji istnieje ryzyko, że projekt może zamiast realizować wymogi znowelizowanej dyrektywy w sprawie odpadów oraz Rozporządzenia o Opakowaniach i Odpadach Opakowaniowych (PPWR), wprowadzi po prostu kolejną daninę publiczną obciążającą finalnie polskich konsumentów.

Poniżej przedstawiamy kluczowe uwagi firm dotyczące aspektów organizacyjnych, finansowych i prawnych systemu, które – w naszej ocenie – mogą mieć wpływ na jego efektywność i zgodność z regulacjami unijnymi.

1. Ograniczona rola przedsiębiorców w systemie ROP

Projekt ustawy nie przewiduje właściwej roli przedsiębiorców w funkcjonowaniu systemu Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta. Wprowadzający produkty w opakowaniach staliby się de facto biernymi płatnikami opłaty opakowaniowej, pozbawionymi realnego wpływu na sposób funkcjonowania systemu, który ma być w pełni zarządzany przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW).

Przedsiębiorcy, choć ponosiliby odpowiedzialność finansową za odpady powstające z ich produktów, nie mieliby wpływu na działania operacyjne podmiotów faktycznie kształtujących wyniki recyklingu – takich jak gminy, firmy odbierające czy przetwarzające odpady. Brak powiązania odpowiedzialności z możliwością faktycznego zarządzania procesem może utrudnić osiągnięcie celów unijnych, w tym wynikających z dyrektywy ramowej o odpadach.

Ustawa nie wprowadza także mechanizmów motywujących gminy do poprawy ilości i jakości zbieranych odpadów ani do rzetelnej sprawozdawczości kosztów. Dodatkowo, wysokość opłat ma być ustalana jednostronnie przez ministra właściwego ds. klimatu, bez udziału przedsiębiorców i bez zdefiniowanych kryteriów transparentności, proporcjonalności i niedyskryminacji.

2. Nadmierna koncentracja uprawnień po stronie administracji publicznej i NFOŚiGW

Projekt przewiduje model o charakterze fiskalno-redystrybucyjnym, w którym środki z opłaty opakowaniowej mają być gromadzone i rozdysponowywane przez NFOŚiGW. Fundusz oraz administracja publiczna uzyskują bardzo szerokie uprawnienia obejmujące m.in. ustalanie

stawek opłat, decydowanie o podziale środków, określanie zasad działania organizacji ROP, a także zawieranie umów i zatwierdzanie refundacji kosztów bez możliwości odwołania.

Tak skonstruowany system centralizuje decyzje finansowe i organizacyjne, nie przewidując efektywnych mechanizmów kontroli, przejrzystości i weryfikacji. W praktyce oznacza to, że producenci finansujący system będą pozbawieni wiedzy o sposobie wydatkowania środków oraz narzędzi wpływu na jego efektywność.

Doświadczenia innych państw członkowskich UE pokazują, że modele ROP oparte na monopolu państwowym są mniej efektywne kosztowo i środowiskowo niż systemy rynkowe, w których producenci współuczestniczą w zarządzaniu i kontroli przepływów finansowych.

3. Brak przejrzystych zasad wykorzystania środków z opłaty opakowaniowej

Projekt ustawy nie określa jednoznacznie sposobu kalkulacji ani przeznaczenia środków pochodzących z opłaty opakowaniowej. Ich podział ma zostać określony dopiero w rozporządzeniu, co pozostawia kluczowe elementy systemu w sferze uznaniowości i poza kontrolą przedsiębiorców. Brak jasnych reguł alokacji środków ogranicza przejrzystość i utrudnia ocenę, czy środki rzeczywiście wspierają poprawę systemu gospodarki odpadami, czy jedynie zasilają budżety jednostek komunalnych.

4. Ryzyko podwójnego obciążenia finansowego

Zaproponowany model prowadzi do sytuacji, w której przedsiębiorcy ponosiliby podwójne koszty za te same opakowania – w ramach opłaty opakowaniowej oraz opłaty SUP (Single Use Plastics). Równocześnie będą partycypować w finansowaniu systemu kaucyjnego. Skumulowany efekt tych zobowiązań może prowadzić do znacznego wzrostu kosztów produkcji i cen produktów w opakowaniach, w szczególności w sektorach spożywczym, higienicznym i chemicznym.

Podsumowanie

W ocenie AmCham projekt ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (UC100) w obecnym brzmieniu nie zapewnia warunków do skutecznego wdrożenia systemu ROP. Koncentruje się na transferze finansowym środków do sektora komunalnego poprzez NFOŚiGW, zamiast tworzyć ramy dla efektywnego systemu odzysku i recyklingu. Aktualnie projekt ustawy jest na etapie zakończonych konsultacji publicznych w Ministerstwie Klimatu i Środowiska i zostanie skierowany do Sejmu.

Rekomendujemy powrót do dialogu z uczestnikami rynku i opracowanie rozwiązań opartych na modelu rynkowym, który w sposób zrównoważony łączy cele środowiskowe z potrzebami przedsiębiorców. Taki model, zgodny z praktykami stosowanymi w wielu państwach UE, sprzyjałby transparentności, efektywności kosztowej i osiągnięciu wymaganych poziomów recyklingu.