

**Uchwała nr 100**  
**strony pracowników i strony pracodawców**  
**Rady Dialogu Społecznego**  
**z dnia 21 września 2021 r.**

**w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw**

**§ 1.**

Na podstawie art. 29 w związku z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 2232 z późn. zm), uchwała się, co następuje:

**§ 2.**

Strona pracowników oraz strona pracodawców Zespołu ds. polityki gospodarczej i rynku pracy Rady Dialogu Społecznego, po zapoznaniu się z projektem ustawy *o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi i innych ustaw*, ocenia przedłożony projekt negatywnie i wskazuje, iż zawarte w nim rozwiązania mające wdrożyć Rozszerzoną Odpowiedzialność Producenta (ROP) nie doprowadzą do osiągnięcia deklarowanych celów ustawy, tj. stworzenia ram prawnych umożliwiających systemową poprawę gospodarki odpadami opakowaniowymi zapewniając maksymalne przywrócenie materiału z odpadów opakowaniowych do ponownego użycia, w tym recyklingu. Ponadto rozwiązania te są w wielu obszarach niezgodne z przepisami Dyrektyw, a nawet Konstytucją RP. **Jednocześnie podkreślamy, iż zdajemy sobie sprawę z nieuchronności zmian związanych z ochroną klimatu i środowiska, a co za tym idzie ze zwiększonych obowiązków, jak również nakładów finansowych. Warunkiem jednak jest aby te zwiększone nakłady przyczyniły się do osiągnięcia celów ustawy, w tym celów środowiskowych i odpowiadały one rzeczywistym kosztom, a ich przepływ był transparentny i stymulował efektywność systemu na każdym jego etapie. Przygotowywane regulacje muszą być racjonalne, czytelne i zgodne z dyrektywami unijnymi, a przede wszystkim z polskim prawem i dobrymi praktykami istniejącego systemu gospodarowania odpadami.**

**§ 3.**

Strona pracowników oraz strona pracodawców Zespołu ds. polityki gospodarczej i rynku pracy Rady Dialogu Społecznego wskazuje, iż projekt, ze względu na rangę zgłoszonych poniżej uwag formalnych i strukturalnych, powinien zostać napisany na nowo z uwzględnieniem postulatów i uwag uczestników systemu.

#### Uwagi formalne:

1. Projekt narusza przepisy dyrektywy UE 2018/851 w sprawie odpadów poprzez:
  - a) rozszerzenie obowiązków finansowych przedsiębiorców wprowadzających wyroby w opakowaniach przeznaczonych do gospodarstw domowych na odpady inne niż pochodzące z ich produktów – naruszenie art. 8a ust. 4 lit. a dyrektywy,
  - b) niezapewnienie efektywności kosztowej zbierania i zagospodarowania odpadów w przypadku realizacji tych zadań przez podmioty publiczne poprzez brak jakichkolwiek wymagań efektywności kosztowej dla gmin - naruszenie art. 8a ust. 4 lit. c w kontekście motywu 24 wstępu do dyrektywy.
2. Projekt narusza przepisy Konstytucji RP poprzez:
  - a) ustanowienie zbyt szerokiej swobody dla ministra właściwego do spraw klimatu co do określenia stawek opłaty opakowaniowej w wydawanym rozporządzeniu – naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji,
  - b) ustanawianie minimalnej wysokości opłaty wynagrodzenia dla organizacji odpowiedzialności producentów w formie obwieszczenia – naruszenie art. 87 ust. 1 Konstytucji.

#### Uwagi strukturalne:

1. Projekt nie wprowadza żadnej poprawy w systemie gospodarki odpadami opakowaniowymi. Utrwala obecny model gospodarki komunalnej z wszystkimi jej wadami, sprowadzając przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach przeznaczonych do gospodarstw domowych wyłącznie do roli biernych płatników daniny publicznej, która ma zasilać budżety samorządów gminnych oraz innych instytucji pośredniczących w przepływach finansowych.
2. Projekt uniemożliwia przedsiębiorcom wprowadzającym produkty w opakowaniach przeznaczonych dla gospodarstw domowych wzięcie prawdziwej odpowiedzialności za odpady powstające z wprowadzanych przez nich produktów. Odpady te mają być odbierane i zagospodarowane wyłącznie przez gminy, a ani przedsiębiorcy, ani organizacje odpowiedzialności producentów i porozumienia nie mogą prowadzić żadnych działań zwiększających ilość i jakość zbieranych odpadów. Projekt nie przewiduje też żadnych narzędzi mających na celu podnoszenie ilości i jakości zbieranych odpadów opakowaniowych przez gminy. Przedsiębiorcy stają się jednak odpowiedzialni za uzyskanie poziomu recyklingu odpadów po opakowaniach, których zbiórkę i przetwarzanie mają prowadzić wyłącznie gminy. Dodatkowo, jeśli poziom recyklingu zbieranych przez gminę odpadów nie będzie wystarczający przedsiębiorcy, którym odebrano wszelkie narzędzia wpływu na efektywność systemu, będą zobowiązani do zapłacenia kary w postaci opłaty produktowej. Konsekwencje nieefektywności systemu i wynikające z tego nadmierne obciążenie finansowe dla przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach poniesie konsument zmuszony do ponoszenia wyższych kosztów kupowanych produktów. Ze względu na

fakt, iż na samorządy nałożony jest obowiązek realizacji celów recyklingu odnośnie całego strumienia odpadów komunalnych (z wyłączeniem odpadów rozbiórkowych), gminy mają ograniczoną motywację do zwiększania efektywności ilościowej i jakościowej zbiórki selektywnej odpadów opakowaniowych. Te elementy dodatkowo wpływają na silne ryzyko niezrealizowania przez przedsiębiorców wymogów na nich nałożonych.

3. Projekt nakłada na przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach przeznaczonych dla gospodarstw domowych obowiązek ponoszenia kosztów wykraczający poza koszty związane z selektywną zbiórką, odbieraniem, transportem, sortowaniem odpadów pochodzących z ich produktów. Ustawa zakłada, że opłata opakowaniowa pobierana od tych przedsiębiorców ma pokrywać powyższe rodzaje kosztów wszystkich odpadów komunalnych w gminie, a więc także odpadów nie związanych z odpadami opakowaniowymi, czyli odpadów biodegradowalnych, gabarytów, odpadów rozbiórkowych a nawet odpadów reszkowych.
4. Projekt nie gwarantuje prawidłowego zastosowania zasady ustalenia kosztów pomiędzy wszystkimi uczestnikami rynku (wdrożenie przepisów art. 8a ust. 4 lit. c dyrektywy). Nie wiadomo czy opinia wydana przez radę będzie wiążąca dla ministra właściwego do spraw klimatu przy ustalaniu wysokości stawek opłaty opakowaniowej. Tym bardziej, że projekt nie przewiduje, aby opinia ta była jedną z przesłanek dla ministra przy ustalaniu tych stawek. Dodatkowo projekt nie wprowadza żadnych narzędzi, na podstawie których dokonywana byłaby sprawozdawczość gmin w zakresie ponoszonych przez nie kosztów, aby zapewnić ponoszenie kosztów netto. Brakuje informacji na podstawie jakich danych minister właściwy do spraw klimatu będzie określał w drodze rozporządzenia stawki opłaty opakowaniowej, które mają uwzględniać dochody z ponownego użycia, ze sprzedaży materiałów pochodzących z recyklingu i z nieodebranych kaucji.
5. Rozwiązania zawarte w projekcie nie zachęcają w żaden sposób gmin do optymalizacji kosztowej zbiórki selektywnej i przygotowania do recyklingu. Proponuje się też, aby gminy przy kalkulacji opłat za gospodarkę odpadami komunalnymi na mieszkańca mogły ujmować strumień pieniądza pochodzący z opłat opakowaniowych. Jednakże celem tego strumienia pieniądza nie jest obniżanie opłat mieszkańca, a zasilanie systemu gospodarki odpadami opakowaniowymi; obniżenie opłat może i powinno być nie celem a wynikiem dobrze funkcjonującego systemu ROP. Dodatkowo wymogi dotyczące obowiązków w zakresie poziomów recyklingu dla gmin powinny być skorelowane z wymogami dla przedsiębiorców.
6. Projekt niejasno definiuje mechanizm wypłacania środków gminom na realizację zadań związanych z gospodarką odpadami komunalnymi. Wypłata środków ma nastąpić na podstawie wskaźników, jednak brakuje pełnej informacji w jaki sposób wynik uzyskany

po wyliczeniu tych wskaźników ma być wykorzystany do wypłaty środków. Nie wiadomo więc, na jakiej podstawie gminom zostaną wypłacone jakiegokolwiek środki pochodzące z opłaty opakowaniowej, uiszczonej przez przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach przeznaczonych dla gospodarstw domowych.

7. Projekt narusza zasady równoprawności stron pomiędzy przedsiębiorcami wprowadzającymi produkty w opakowaniach a organem administracji rządowej. Minister właściwy do spraw klimatu może wyrazić sprzeciw co do samodzielnej realizacji obowiązku przez przedsiębiorcę bez możliwości odwołania od takiego rozstrzygnięcia. Minister właściwy do spraw klimatu może też odmówić udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności przez organizację odpowiedzialności producentów. Sprzeciw ministra ani odmowa udzielenia zezwolenia nie mają jednak formy decyzji i przy ich wydawaniu nie zostały uwzględnione przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.
8. Projekt poprzez swoją konstrukcję wprowadza przepisy niemożliwe do realizacji. Ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2023 r., więc pierwsza opłata opakowaniowa ma zostać uiszczona przez przedsiębiorców wprowadzających wyroby w opakowaniach przeznaczonych dla gospodarstw domowych do dnia 15 lutego 2023 r. Jednak stawki tej opłaty muszą najpierw zostać określone w drodze rozporządzenia, które nie może zostać wydane na podstawie ustawy, która nie weszła jeszcze w życie, czyli przed 1 stycznia 2023 r. Co więcej, do wydania tego rozporządzenia wymagana jest jednak opinia rady działającej przy ministrze właściwym do spraw klimatu, która to rada też nie może zostać powołana przed 1 stycznia 2023 r., czyli przed wejściem w życie ustawy. Taka konstrukcja projektu oznacza, że albo minister wyda rozporządzenie w sprawie stawek opłaty opakowaniowej na podstawie nie obowiązującej jeszcze ustawy, albo wyda je bez zasięgnięcia opinii rady, albo przedsiębiorca nie odprowadzi pierwszej opłaty opakowaniowej do 15 lutego 2023 r. z powodu braku wydanego rozporządzenia (po przeprowadzeniu pełnej ścieżki legislacyjnej) z zaopiniowanymi stawkami opłaty przed radę.
9. Projekt wprowadza możliwość arbitralnego ustanowienia poziomu zawartości materiału pochodzącego z recyklingu w opakowaniach innych niż butelki do napojów z tworzyw sztucznych. Nie wiadomo przy tym, jaki rodzaj opakowań temu ograniczeniu będzie podlegał. Jednocześnie minister nie bierze pod uwagę rzeczywistych możliwości wprowadzenia obowiązkowego udziału recyklatu oraz odpowiednich wymagań dla określonych grup opakowań jak np. EFSA kierując się wyłącznie potrzebą zwiększenia popytu na recyklat oraz bliżej nie sprecyzowanymi potrzebami realizacji zobowiązań międzynarodowych. Ponadto poziom zawartości materiału pochodzącego z recyklingu powinien być dostosowany do przepisów szczególnych regulujących wymogi dla

opakowań charakterystycznych dla poszczególnych branż np. wymogi dla opakowań stosowanych przez branżę spożywczą będą inne niż wymogi dla opakowań stosowanych przez branżę budowlaną czy stalową. Tytułem przykładu, drut wiązalkowy, czyli opakowanie transportowe do gotowych wyrobów stalowych jest wykonane w ponad 90% z metalu pochodzącego z recyklingu

#### 10. Projekt zawiera rozwiązania świadczące o niezajomości realiów funkcjonowania obecnego systemu gospodarki odpadami.

Dla przykładu:

- a) w projekcie ustawy błędnie założono, że przedsiębiorcy prowadzący recykling odpadów opakowaniowych, którzy do tej pory wystawiali dokumenty potwierdzające recykling (DPR lub EDPR), są w posiadaniu szczegółowych informacji na temat źródła pochodzenia poszczególnych odpadów opakowaniowych poddawanych recyklingowi. Takie wymaganie jest co do zasady nieprawidłowe, wprowadza chaos i nakłada odpowiedzialność na recyklera w zakresie przekazywania informacji do IOŚ-PIB na temat odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi a zebranych na poziomie gminy, pod groźbą niewspółmiernie wysokich kar administracyjnych przewidzianych dla recyklera w nowych przepisach (nawet do 500 tys. złotych).
- a) recyklerzy - przedsiębiorcy przetwarzający ostatecznie odpady na produkty - będą zobowiązani do przekazywania informacji na temat masy i rodzaju poddanych recyklingowi odpadów opakowaniowych, w podziale m.in. na odpady opakowaniowe pochodzące z gospodarstw domowych, pomimo że to nie oni prowadzą zbieranie na poziomie gminy. W związku z tym, recyklerzy nie posiadają na temat tych odpadów informacji, które zgodnie z projektem ustawy, będą zobligowani przekazywać do IOŚ-PIB. Recyklerzy nie biorą również odpowiedzialności za prawidłowość i rzetelność przekazywanych informacji na temat odpadów w tak długim i skomplikowanym łańcuchu przekazywania odpadów między różnymi podmiotami, na końcu którego znajduje się Recykler
- b) projekt ustawy błędnie identyfikuje przedsiębiorcę prowadzącego recykling odpadów opakowaniowych. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 23) ustawy o odpadach przez recykling rozumie się *„odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach (...)”*. Z kolei w projekcie ustawy mowa jest o „recyklerach”, które swym zakresem przedmiotowym tożsame są z zadaniami własnymi gmin, które wskazane zostały w art. 3, w szczególności w art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. c) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wobec powyższego projektodawca błędnie identyfikuje role poszczególnych podmiotów biorących udział w całym obiegu odpadów opakowaniowych.
- c) projekt ustawy nie przewiduje finansowania podmiotów prowadzących recykling (przedsiębiorcy przetwarzający ostatecznie odpady na produkty), zgodnie z definicją

wskazaną w art. 3 ust. 1 pkt 23) ustawy o odpadach. Należy podkreślić, że poziomy recyklingu mogą być osiągnięte jedynie poprzez recykling odpadów w przeznaczonych do tego instalacjach, do których nie zalicza się np. sortowania odpadów czy przygotowania odpadów do recyklingu.

11. Projekt ustawy proponuje niewystarczające rozwiązania dla znaczącego zmniejszenia, a ostatecznie do likwidacji luki inwestycyjnej w zakresie instalacji do recyklingu odpadów.
12. Projekt wdraża elementy dyrektywy SUP w zakresie opakowań po napojach, ale nie wprowadza wymagań minimalnych dotyczących systemu depozytowego na opakowania jednorazowe po napojach. Bez efektywnie działającego systemu depozytowego nie ma mowy o realizacji obowiązku osiągnięcia odpowiednio w 2025 - 77%, natomiast w 2029 - 90% poziomu zbiórki opakowań plastikowych po napojach. System depozytowy powinien być jeden, działający na terenie całego kraju, zarządzany przez producentów i handel oraz obowiązkowy dla wprowadzających, a to wymaga ram prawnych, które muszą być znane wszystkim uczestnikom systemu z odpowiednim wyprzedzeniem.

#### § 4.

Strona pracowników i strona pracodawców Zespołu ds. polityki gospodarczej i rynku pracy Rady Dialogu Społecznego wnioskuje o podjęcie przez stronę rządową pilnych działań i przedstawienie Radzie Dialogu Społecznego nowej propozycji projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi i innych ustaw uwzględniającego powyższe uwagi formalne i strukturalne.

#### § 5.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

*Uchwała przyjęta podczas posiedzenia plenarnego Rady Dialogu Społecznego w dniu 21 września 2021 r.*