

WSTĘPNA OPINIA ZARZĄDU ZWIĄZKU MIAST POLSKICH
o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami
opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw [dalej: *Projekt*]

1. **Termin konsultacji publicznych powinien zostać przedłużony.** Biorąc pod uwagę materię regulowaną *Projektem*, jej złożoność, przyszłe skutki dla wszystkich interesariuszy systemu odpadowego, w tym mieszkańców, oraz przyjętą technikę legislacyjną (patrz pkt 2) termin ten powinien zostać wydłużony, dla umożliwienia rzetelnej analizy zaproponowanych rozwiązań, z udziałem wszystkich zainteresowanych środowisk. Za przedłużeniem terminu dodatkowo przemawia fakt upublicznienia *Projektu* na początku sierpnia, tj. w środku sezonu urlopowego co dodatkowo utrudniło konsultacje wewnątrz organizacji samorządowych.
2. **Koniecznym jest poddanie *Projektu* rzetelnym konsultacjom publicznym z równoczesnym udziałem przedstawicieli różnych interesariuszy systemu odpadowego.** Dotychczasowe konsultacje w „podgrupach” uniemożliwiają prowadzenie dialogu pomiędzy różnymi środowiskami celem wypracowania najlepszych rozwiązań.
3. **Negatywnie należy ocenić przygotowanie projektu obszernej nowelizacji dotychczasowej ustawy zamiast projektu nowej ustawy.** Należy podkreślić, że – zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” – jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy. Wszystkie te przesłanki zostały spełnione w przypadku ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, która od jej uchwalenia w 2014 roku była już kilkanaście razy nowelizowana. Kolejna nowelizacja doprowadzi do skutków podobnych jak nowelizacje ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z 2011 roku, których skutki do dziś negatywnie wpływają na jej adresatów.
4. **Do *Projektu* nie załączono projektów aktów wykonawczych,** mimo iż proponowane przepisy ustawowe zawierają delegację do wydania **dziewięciu rozporządzeń**, w tym rozporządzenia określającego **stawki opłaty opakowaniowej** dla poszczególnych rodzajów opakowań przeznaczonych dla gospodarstw domowych. Bez jednoczesnej analizy projektów rozporządzeń nie sposób całościowo ocenić przedłożonego *Projektu*, a zwłaszcza skutków finansowych regulacji.
5. **Konieczne jest przedstawienie szczegółowych danych,** na podstawie których określono maksymalne stawki opłaty produktowej dla każdego rodzaju opakowania przeznaczonego dla gospodarstw domowych.
6. **Największe wątpliwości budzi podział odpadów opakowaniowych na dwa rodzaje,** zarówno w warstwie definicyjnej i sposobu przypisywania opakowania do danego rodzaju, jak i praktyczny sposób jego realizacji w zbiorce i zagospodarowaniu odpadów.
7. **Tworzony system Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta powinien w pierwszej kolejności realizować cele środowiskowe, prowadząc do zmniejszenia ilości wytwarzanych odpadów oraz łatwiejszego ich zagospodarowania.**
8. **Uwagi szczególne:**
 - a) **system kaucyjny – konieczne ustalenie zasad jego funkcjonowania (Kraków)**

Przedmiotowy projekt ustawy nie określa jednak zasad funkcjonowania systemu kaucyjnego, który stanowiłby nieodzowne dopełnienie powyższych mechanizmów. Umożliwi on zebranie czystych frakcji odpadów opakowaniowych stanowiących odpady komunalne, które następnie zostaną poddane recyklingowi.

Ponadto, system kaucyjny ułatwi zrealizowanie obowiązków nałożonych przez dyrektywy unijne, w tym m.in. przekazanie do ponownego wykorzystania i recyklingu wymaganej ilości zużytych opakowań.

b) podział opakowań – niejasny, nieczytelny, rodzący wątpliwości, które mogą w praktyce spowodować liczne perturbacje o charakterze prawno-finansowym (Kraków)

Projekt zakłada enigmatyczny podział opakowań na opakowania przeznaczone dla gospodarstw domowych (GD) oraz opakowania pozostałe (POZ), którego miałby dokonywać wprowadzający opakowania na rynek (art. 1 pkt 4 lit. b oraz pośrednio art. 1 pkt 9 projektu ustawy). W ślad za wprowadzaniem opakowaniem przeznaczonym dla gospodarstw domowych (GD), wprowadzający zobowiązany byłby do wnoszenia opłaty opakowaniowej do urzędów marszałkowskich (obliczonej jako iloczyn masy i stawki tej opłaty). Natomiast z tytułu zagospodarowania odpadów pozostałych (POZ), w zależności od ilości tych odpadów, wprowadzający został zobowiązany do zapłaty stosownego wynagrodzenia na rzecz Organizacji odpowiedzialności producentów (czyli dzisiejszych Organizacji odzysku). Rzetelny i wiarygodny podział ilości wprowadzanych opakowań na rynek w podziale na obydwie powyższe kategorie, nie będzie możliwy. Co więcej, zaproponowany podział generować może problemy interpretacyjne, gdyż oparty jest na uznaniowości wprowadzających. Mogą oni w sposób właściwie dowolny przyporządkowywać opakowania do danej kategorii, mając na względzie swój interes ekonomiczny, a nie efektywność systemu. Ponadto, w aktualnie obowiązującej ustawie opakowaniowej zawarty jest podział opakowań na opakowania jednostkowe, zbiorcze oraz transportowe (art. 4), który nie jest tożsamy z wprowadzonym nowym podziałem. W literaturze przedmiotu opakowania jednostkowe są rozumiane jako opakowania przeznaczone dla gospodarstw domowych (lub o podobnym charakterze), których ilość wprowadzana na rynek została oszacowana na ok. 2,5 mln ton rocznie, przy czym łączna ilość wprowadzanych opakowań na rynek to ok. 5,7 mln ton rocznie. Obecne regulacje prawne nie definiują jednak opakowań jednostkowych jako opakowań przeznaczonych dla gospodarstw domowych. Zatem szacowane przez Ministerstwo wpływy z tytułu opłaty opakowaniowej (1,5 mld zł wg założeń projektu ustawy) wnoszonej za opakowania przeznaczone dla gospodarstw domowych (GD) mogą zostać znacząco obniżone, co spowoduje, że wprowadzający nie będą ponosić całkowitych kosztów transportu, zagospodarowania i recyklingu odpadów opakowaniowych, stanowiących strumień odpadów komunalnych. Koszty te nadal będą ponosić gminy.

Mając na uwadze powyższe, w przedłożonym projekcie proponuje się:

1) wyeliminowanie wprowadzenia kolejnego podziału opakowań na opakowania przeznaczone dla gospodarstw domowych (GD) oraz opakowania pozostałe (POZ),

c) podział opakowań – niemożliwa praktyczna realizacja (W-wa)

art. 1 pkt 9 projektu zmiany do ustawy dot. art. 17 ustawy- w jaki sposób wprowadzający produkty w opakowaniach ma wykonywać obowiązek zapewnienia gospodarowania odpadami odrębnie dla opakowań przeznaczonych dla gospodarstw domowych i dla pozostałych.

Brak jest fizycznych możliwości rozdzielenia strumienia odpadów opakowaniowych zbieranych w gospodarstwach domowych oraz pozostałych opakowań,

art. 1 pkt 17 projektu zmiany do ustawy dot. nowego brzmienia art. 23 ust. 4 i 4a ustawy – w jaki sposób przedsiębiorca prowadzący recykling ma rozdzielać informacje o masie poddanych recyklingowi odpadów opakowaniowych oddzielnie dla opakowań przeznaczonych dla gospodarstw domowych oraz odrębnie dla pozostałych opakowań. Brak jest fizycznych możliwości rozdzielenie strumienia odpadów opakowaniowych zbieranych w gospodarstwach domowych oraz pozostałych opakowań zebranych wyłącznie w ramach gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi oraz oddzielnie zebranych poza tym systemem, podmioty zajmujące się przetwarzaniem odpadów będą dokonywały iluzorycznego podziału,

d) maksymalne stawki opłat – brak podstaw do ich ustalenia (Warszawa)

art. 18a ust. 4 dodany do ustawy (art. 1 pkt 11 projektu zmiany do ustawy) - Skoro Minister właściwy do spraw klimatu określi w drodze rozporządzenia stawki opłaty opakowaniowej dla poszczególnych rodzajów opakowań przeznaczonych dla gospodarstw domowych, jak wynika z Oceny Skutków Regulacji dopiero po przedstawieniu analizy kosztów funkcjonowania systemu zagospodarowania odpadów opakowaniowych przez IOŚ-PIB, czy zasadnym jest na tym etapie wpisywanie do ustawy maksymalnej wysokości opłaty opakowaniowej (2 zł za 1 kg) określonej w art. 18a ust. 3?

e) samodzielna realizacja obowiązków – możliwe rozbieżności interpretacyjne (Kraków)

Projekt ustawy przewiduje w art. 1 pkt 9, w zakresie nadania nowego brzmienia art. 17 ustawy opakowaniowej, samodzielną realizację przez wprowadzających obowiązków zapewnienia gospodarowania odpadami opakowaniowymi, w tym ich recykling (art. 17 ust. 3 ustawy opakowaniowej). Odnosząc się do przedstawionych zapisów należy rozważyć wprowadzenie stosownych przepisów prawnych, które są niezbędne w celu wykluczenia prowadzenia takich czynności (samodzielnej realizacji), w przypadku odpadów opakowaniowych wytworzonych w ramach strumienia odpadów komunalnych. Za organizowanie i gospodarowanie tym strumieniem odpadów opakowaniowych odpowiada samorząd gminy. Rozbieżności interpretacyjne w tym zakresie stwarzają zapisy wprowadzone w art. 1 pkt 11 projektu ustawy w zakresie wprowadzenia art. 18a ust. 1 ustawy opakowaniowej.

f) organizacje odzysku – czy powstaną ? (Warszawa)

art. 29 ustawy w nowym brzmieniu (art. 1 pkt 21 projektu zmiany do ustawy) – Podniesienie kapitału zakładowego dla przyszłych organizacji odpowiedzialności producentów z 2 500 000 PLN do 5 000 000 PLN, wskazując w Ocenie Skutków Regulacji, że dzisiaj tylko 1 podmiot spełnia ten wymóg, może skutkować w konsekwencji tym, że tego rodzaju organizacje w ogóle nie powstaną, albo dotychczasowe organizacje odzysku opakowań zakończą swoją działalność, czyli istnieje ryzyko tego, że cały system oparty na organizacjach odpowiedzialności producentów nie powstanie,

g) brak określenia obowiązków NFOŚiGW przy wydatkowaniu 18% opłat (W-wa)

w art. 41e wskazano procentowo sposób dystrybuowania środków określając jednocześnie na co te środki mogą być przeznaczone w przypadku gminy i Instytutu Ochrony Środowiska. Nie wskazano natomiast jak środki wydatkować ma Narodowy Fundusz,

h) wydatkowanie środków z opłaty opakowaniowej przez NFOŚiGW (Wrocław)

W art. 3 pkt 4 projektu dot. dodania art. 401e w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.), w art. 401e ust. 14 określono na jakie cele zostaną przeznaczone środki przekazane przez marszałków województw pozyskane z tytułu opłaty opakowaniowej, a zgromadzone na wyodrębnionym rachunku NFOŚiGW. Środki te zostaną przeznaczone na rozwój infrastruktury do selektywnego zbierania odpadów komunalnych, rozwój instalacji przetwarzania odpadów opakowaniowych objętych systemem rozszerzonej odpowiedzialności producenta w procesach recyklingu oraz sfinansowanie kosztów zatrudnienia etatów w WIOŚ oraz Ministerstwie Klimatu i Środowiska. **Doprecyzowania wymaga** w jaki sposób i w jakiej formie gminy i przedsiębiorcy będą mogli pozyskać środki przeznaczone na rozwój infrastruktury i instalacji oraz jaka część środków zostanie przeznaczona na poszczególne działania.

i) status i odpowiedzialność autoryzowanego przedstawiciela (Kraków)

Projekt ustawy przewiduje w art. 1 pkt 15 (w zakresie wprowadzenia art. 21b ustawy opakowaniowej) instytucję autoryzowanego przedstawiciela, który ponosić będzie odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków przewidzianych do realizacji dla wprowadzających. Z uwagi na zakres obowiązków ustawowych oraz skutków finansowych z tytułu niewywiązania się z ich realizacji, odpowiedzialność za ich wykonanie powinna spoczywać solidarnie na autoryzowanym przedstawicielu oraz wprowadzającym.

j) uwagi dot. zmian w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (W-wa)

- 1) art. 2 pkt 1 projektu zmiany ustawy dot. wprowadzonego w art. 6k ust. 2c – w jaki sposób gmina ma uwzględniać stopień w jakim środki otrzymane na podstawie art. 401e pokrywają koszty odbierania, transportu i zbierania odpadów komunalnych, skoro otrzymywane środki będą ulegać zmianom w każdym roku, a ostateczne rozliczenie przyznanych środków za dany Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dokonuje dopiero do dnia 30 września po upływie 2 lat od terminu przekazania przez marszałków województw sprawozdań, o których mowa w art. 9s ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z uwzględnieniem ostatnich korekt sprawozdań. Patrząc na to, iż ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dopuszcza dokonywanie korekt sprawozdań, o których mowa w art. 9n ust.1 , art. 9na ust. 1, art. 9nb ust. 1 oraz art. 9q ust. 1 i art. 9s ust. 1 maksymalnie do 2 lat od terminu wyznaczonego do ich przekazania, to ostatecznie jaka była wysokość otrzymanych środków za dany rok będzie znana dopiero po ostatecznym rozliczeniu przez NFOŚiGW, bo wówczas okaże się czy NFOŚiGW wyrówna różnicę przekazanych środków, w przypadku gdy jest niższa od wysokości środków należnych lub odwrotnie gdy gmina będzie obowiązana wyrównać różnicę przekazanych środków w przypadku gdy jest wyższa od wysokości środków należnych.
- 2) art. 2 pkt 2 projektu zmiany ustawy dot. wprowadzonego w art. 9tb ust. 1 pkt 3a – budzi wątpliwość obowiązek przedstawiania w Analizie stanu gospodarki odpadami komunalnymi za dany rok informacji o wpływie przekazanych środków, o których mowa w art. 401e na wysokość stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Naszym zdaniem brak jest fizycznych możliwości oszacowania wpływu wysokości środków otrzymanych od NFOŚiGW na stawki za opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi obowiązujące w danym roku. Stawki za gospodarowanie odpadami ustalone są w przypadku zmian mających wpływ na ponoszone koszty usługi odbioru, transportu i zagospodarowania odpadów a tym samym pobierane znacznie wcześniej niż budżet gminy zostanie zasilony środkami od NFOŚiGW. Jednocześnie corocznie gminie mogą być przyznane środki w różnych wysokościach zależnych od masy odpadów przekazywanych do recyklingu w stosunku do tychże odpadów przekazywanych w całym województwie. Biorąc pod uwagę to, iż ostateczne rozliczenie środków nastąpi dopiero po 2 latach wskazanie wiarygodnych danych w analizie oraz szacowanie wpływów finansowych ze środków NFOŚiGW na stawkę opłaty jest niemożliwe. Być może lepiej wskazać w ustawie na co konkretnie mogą zostać przeznaczone te pieniądze, a w analizie wskazać jaki procent całkowitych kosztów systemu stanowiły te „dopłaty” i na jakie cele zostały przekazane,
- 3) art. 2 pkt 1 lit b projektu zmiany do ustawy dotyczący art. 6k ust. 2c dodanego do ustawy- Od kiedy gmina ma uwzględnić stopień, w jakim środki otrzymane na podstawie art. 401e ustawy- Prawo ochrony środowiska pokrywają koszty odbierania, transportu i zbierania odpadów komunalnych , skoro ustawa ma wejść w życie 1 stycznia 2023 roku, a wobec tego w dniu 1 stycznia 2023 roku rada gminy, jak się wydaje, nie będzie dysponować żadnymi danymi na tą okoliczność,

k) uwagi do zmian w Prawie ochrony środowiska (Warszawa)

- 1) art.3 pkt 4 projektu zmiany do ustawy wprowadzający art. 401e ust. 4 pkt 1) do ustawy- wskazuje, że do obliczenia środków (z tytułu opłaty opakowaniowej) dla gminy bierze się pod uwagę, masę odpadów przygotowanych do ponownego użycia na terenie danej gminy za poprzedni rok, co oznacza, że w sytuacji gdy za poprzedni rok wskaźniki odpadów przygotowanych do ponownego użycia byłyby niskie, a w bieżącym roku są znacząco wyższe, koszty ponoszone przez gminę nie będą pokrywane w całości z tej opłaty bo dane z recyklingu nie będą zgodne z poziomami recyklingu za rok bieżący. Proponujemy opracowanie mechanizmu, który uwzględniłby jednak wypłacanie gminie środków na podstawie wskaźników osiągniętych za dany miesiąc,
- 2) art.3 pkt 4 projektu zmiany do ustawy wprowadzający art. 401e ust. 4 pkt 2) do ustawy – W jaki sposób będzie obliczana liczba mieszkańców gminy, niezbędna do obliczenia należnych gminie środków, według miejsca rozliczenia PIT, według zameldowania, według danych z GUS-u, a co z osobami nigdzie nie zameldowanymi i nie rozliczającymi podatku w Polsce (imigranci), którzy mogą stanowić w przypadku Warszawy duży odsetek osób faktycznie tutaj zamieszkujących?
- 3) art. 3 pkt 4 projektu zmiany do ustawy wprowadzający art. 401e ust. 3 do ustawy – Prawo ochrony środowiska -Określono tam mechanizm obliczania kwoty, jaką otrzyma gmina, wskazując jednak, iż z opłaty opakowaniowej będą pokrywane koszty egzekucji opłaty opakowaniowej 1% (Marszałek Województwa-art. 18c ust. 3),2%- koszt funkcjonowania IOŚ-PIB, oraz 18% dla Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, wydaje się więc, iż na dzień dzisiejszy trudno ustalić czy wpływ opłaty opakowaniowej faktycznie sfinansuje koszty pokrywane przez gminy, a ponadto jaki jest mechanizm kontroli obowiązku przekazania gminom środków w wysokości 80%, o którym mowa w art. 401e ust. 3 pkt 1 Ustawy Prawo ochrony środowiska,
- 4) W jakim trybie można zweryfikować prawidłowość wyliczenia wysokości opłaty przyznanej danej gminie, ustawa tego nie przewiduje, cały sposób obliczenia będzie po stronie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, gmina będzie miała „wgląd” jedynie w otrzymany przelew, nie określono formy, w jakiej będzie ustalana kwota do przelewu za dany miesiąc (decyzja, postanowienie), a zatem jak gmina będzie mogła zweryfikować tę kwotę, ewentualnie polemizować z dokonanyymi obliczeniami albo mieć wgląd w dane, na podstawie których kwota została obliczona, skoro w procesie obliczania używane są także dane odnośnie całego województwa (art. 401e ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy- Prawo ochrony środowiska) do których gmina nie ma dostępu.

l) Prawo ochrony środowiska – status PNB IOŚ (Wrocław)

W projekcie nadano nowe uprawnienia i obowiązki dyrektorowi Instytutu Ochrony Środowiska. W art. 4 pkt 14 projektu dodano w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2021 r. poz. 779 ze zm.) nowy dział Via dotyczący nadzoru nad systemami rozszerzonej odpowiedzialności producenta. W nowym tytule zapisano omyłkowo „Rozdział Via” zamiast „Dział Via”.

Zgodnie z dodanym art. 84f ust. 1 pkt 1 działu Via ustawy o odpadach, w celu wykonywania zadań określonych w ustawie dyrektor IOŚ-PIB może wzywać organy gminy do przekazania informacji, wyjaśnień lub dokumentów niezbędnych do wykonywania tych zadań. Zapisy powinny dookreślać które organy gminy dyrektor IOŚ-PIB może wezwać do ww. czynności, tj. czy wezwanie będzie kierowane do rady gminy czy wójta, burmistrza, prezydenta miasta.

Za nieprzekazanie informacji, wyjaśnień lub dokumentów albo przekazanie informacji, wyjaśnień lub dokumentów nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd, w dodanym art. 180b ustawy o odpadach (art. 4 pkt 16 projektu) przewidywana jest kara grzywny. Ten przepis również wymaga doprecyzowania co rozumie się przez dokumenty nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd. Kara powinna dotyczyć wyłącznie umyślnego przekazania przez organ gminy nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd dokumentów. Gmina nie powinna być karana za przekazanie np. pozyskanych z zewnątrz dokumentów, co do których nie miała wiedzy że są nieprawdziwe.