Warszawa, dnia 3 września 2021 r.

MINISTERSTWO KLIMATU I ŚRODOWISKA
KANCELARIA OGÓLNA
WPŁYNĘŁO W DNIU 2021 -09- 03
L. dz. .....

Pan
Jacek Ozdoba
Sekretarz Stanu

Pani
Marzena Berezowska
Dyrektor Departamentu
Gospodarki Odpadami

Pani
Anna Kozińska-Żywar
Dyrektor Departamentu Prawnego

Ministerstwo Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

Dotyczy: projektu ustawy *o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw* (nr UC81)

Szanowny Panie Ministrze, Szanowne Panie Dyrektor,

W związku ze skierowaniem do konsultacji publicznych projektu ustawy *o zmianie ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych oraz niektórych innych ustaw*, niżej podpisane organizacje reprezentujące wprowadzających produkty w opakowaniach pozwalają sobie przedłożyć niniejszym swoje stanowisko względem przedmiotowego projektu.

W naszej opinii:

projekt **narusza przepisy dyrektywy UE 2018/851 w sprawie odpadów** poprzez:

a) rozszerzenie obowiązków finansowych przedsiębiorców wprowadzających wyroby w opakowaniach przeznaczonych dla gospodarstw domowych na odpady inne niż pochodzące z ich produktów – naruszenie art. 8a ust. 4 lit. a dyrektywy,
b) brak zapewnienia 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,
c) brak zapewnienia przejrzystego sposobu ustalania kosztów pomiędzy zainteresowanymi podmiotami - naruszenie art. 8a ust. 4 lit. c dyrektywy;

oraz **narusza przepisy Konstytucji RP** poprzez:

a) regulowanie stosunków daninowych w drodze rozporządzenia – naruszenie art. 217 Konstytucji,
b) 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,
c) ustanawianie minimalnej wysokości opłaty wynagrodzenia dla organizacji odpowiedzialności producentów w formie obwieszczenia – naruszenie art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Wdrożenie postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych jest przedsięwzięciem wielkiej wagi dla gospodarki odpadami w Polsce. Wprowadzający wyroby w opakowaniach oraz producenci opakowań w pełni podzielają potrzebę takiej implementacji wierząc w jej pozytywny wpływ na środowisko, pożądane zachowania konsumentów oraz w impuls do zmian, jakie te dyrektywy przynoszą dla wielu sektorów gospodarczych. Z tym większą uwagą stosowny projekt ustawy podany został wieloobszarowej analizie.

Niestety, zmuszeni jesteśmy wyrazić nasze głębokie rozczarowanie i konsternację treścią przedstawionego projektu ustawy. Projekt, którego kwintesencją ma być wdrożenie do polskiego porządku prawnego zasady Rozszerzonej Odpowiedzialności Producentów koncentruje się głównie na administracyjnym poborze i podziale środków od wprowadzających produkty w opakowaniach, marginalizując cel dla którego koncepcja ROP została stworzona: ustanowienie ram prawnych umożliwiających systemową poprawę gospodarki odpadami opakowaniowymi przy zapewnieniu maksymalnego przywrócenia materiału z odpadów opakowaniowych do obiegu. Liczne organizacje gospodarcze, w tym niżej podpisane, od wielu miesięcy przedstawiały Ministerstwu swoje postulaty i propozycje umożliwiające nie tylko prawidłowe wdrożenie przepisów prawa UE, ale przede wszystkim gwarantujące znaczącą i tak potrzebną poprawę w zakresie budowy nowego systemu gospodarki odpadami opakowaniowymi w Polsce. Tak, aby wdrożenie do polskiego porządku prawnego zasady Rozszerzonej Odpowiedzialności Producentów przyczyniło się do pozytywnych zmian jakościowych, mających przede wszystkim pozytywny wpływ na środowisko, a nie tylko stanowiło transfery środków pieniężnych od przedsiębiorców do budżetu.

Niestety, Ministerstwo nie wzięło żadnej z tych propozycji pod uwagę. Zamiast tego, zaprojektowane zostały rozwiązania wysoce niesprawiedliwe społecznie, systemowo szkodliwe, wewnętrznie sprzeczne i nierealizowalne, zaś przede wszystkim – niezgodne z podstawowymi zapisami zmienionej Dyrektywy w sprawie odpadów oraz naruszające postanowienia Konstytucji RP.

Co zaś najważniejsze, projekt ustawy nie spełnia jakichkolwiek celów oraz wymagań, jakie stawia przed naszym krajem znowelizowana Dyrektywa w sprawie odpadów. Wdrożenie ustawy w zaproponowanym kształcie nie spowoduje jakiejkolwiek poprawy gospodarki odpadami opakowaniowymi. Zaproponowany w niej model nie przewiduje żadnych narzędzi mających na celu podnoszenie efektywności poszczególnych etapów gospodarowania odpadami opakowaniowymi w celu osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu. Wprowadzający produkty w opakowaniach staną się odpowiedzialni za uzyskanie poziomów recyklingu odpadów po opakowaniach, których zbiórkę i przetwarzanie mają prowadzić wyłącznie gminy. Dodatkowo, jeśli poziom recyklingu zbieranych przez gminę odpadów nie będzie wystarczający, co w obliczu proponowanej ustawy jest wysoce prawdopodobne, wprowadzający, 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. Jednocześnie, brak wpływu wprowadzających na koszty sytemu zmarnuje zasadnicze narzędzie wpływu na efektywną ekomodulację i ukształtowanie nawyków proekologicznych u konsumentów. Dlatego też, naszym zdaniem, **prace nad rozwiązaniami dotyczącymi Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta powinny zacząć się od początku z udziałem wszystkich uczestników systemu bez dzielenia ich na „grupy interesu".**

Poniżej przedstawiamy nasze najważniejsze zastrzeżenia, uwagi oraz liczne pytania i wątpliwości do przedstawionego projektu.

1. **Naruszenie przepisów prawa Unii Europejskiej**

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.**

Zgodnie z postanowieniami dyrektywy, *„Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, by wysokość wkładów finansowych płaconych przez producenta produktu w celu wypełnienia jego obowiązków wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta:*
a) pokrywała następujące koszty związane z produktami, które producent wprowadza do obrotu w danym państwie członkowskim:"...

Dyrektywa wskazuje wyraźnie, że wkład finansowy producentów ma być przeznaczany **wyłącznie na gospodarowanie odpadów po produktach, które ten producent wprowadza na rynek**. Tymczasem projektodawca przewiduje, że środki pobierane od wprowadzających wyroby w opakowaniach przeznaczonych dla gospodarstw domowych w postaci opłaty opakowaniowej mają być przeznaczane na realizację zadań gminy określonych w art. 6r ust. 2 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Pragniemy więc zwrócić uwagę, że katalog działań zawartych w w/w artykule obejmuje odbiór, transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie **wszystkich odpadów komunalnych**, a więc także odpadów nieopakowaniowych, w tym biodegradowalnych, rozbiórkowych, gabarytów oraz odpadów niesegregowanych (zmieszanych).

Nałożenie na wprowadzających wyroby w opakowaniach przeznaczonych do gospodarstw domowych obowiązku **finansowania działań wykraczających poza obowiązek zbierania i zagospodarowania odpadów powstałych po ich produktach** (czyli odpadów opakowaniowych) stanowi więc jaskrawe naruszenie jednego z podstawowych przepisów Dyrektywy, dotyczących przeznaczenia wpłat wprowadzających uiszczanych w ramach rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta. **Projekt jest więc w tym zakresie wprost sprzeczny z prawem UE**.

b) **brak zapewnienia 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.**

Zgodnie z postanowieniami Dyrektywy, *„w przypadkach, w których organy publiczne są odpowiedzialne za organizację operacyjnych aspektów gospodarowania odpadami pochodzącymi z produktów podlegających systemom rozszerzonej odpowiedzialności producenta, usługi te powinny być świadczone w sposób efektywny kosztowo, a odpowiedzialność finansowa producentów produktów nie powinna przekraczać kosztów niezbędnych do świadczenia tych usług."*

Dyrektywa wyraźnie wskazuje, że realizacja zadań operacyjnych przez podmioty publiczne, np. samorządy gminne, musi się odbywać **w sposób efektywny i kontrolowany pod względem kosztów tak, aby wkłady wprowadzających nie przekraczały kosztów niezbędnych do świadczenia tego typu usług**. Przedłożony do konsultacji projekt ustawy nie wprowadza jednak żadnego mechanizmu wymuszającego efektywność kosztową w działaniach realizowanych w gospodarce komunalnej przez samorządy gminne. Nakazuje on pokrywanie kosztów takimi jakie są, niezależnie od tego, czy ich wysokość jest faktycznie niezbędna do realizacji zadań operacyjnych. Brak jednak w projekcie ustawy efektywnych mechanizmów kontroli wydatków ponoszonych przez gminy w tym zakresie, ponadto nie wpisano nawet obowiązku analizy tych kosztów przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy.

Brak zapewnienia efektywności kosztowej realizacji zadań w gospodarce odpadami opakowaniowymi przez samorządy gminne stanowi więc ewidentne naruszenie jednego z postanowień Dyrektywy, **przez co projekt jest w tym zakresie sprzeczny z prawem UE**.

c) **brak zapewnienia przejrzystego sposobu ustalania kosztów pomiędzy zainteresowanymi podmiotami - naruszenie art. 8a ust. 4 lit. c dyrektywy.**

Dyrektywa stanowi, aby koszty niezbędne do świadczenia usług gospodarowania odpadami, będące podstawą do określenia wysokości wkładów finansowych wnoszonych przez producentów w ramach ROP, były *„ustalane w sposób przejrzysty miedzy zainteresowanymi podmiotami"*. Ustalenie należy interpretować jako **wspólne porozumienie się co do takich kosztów przez zainteresowane strony**.

Co prawda rada działająca przy Ministrze właściwym ds. klimatu, będąca organem doradczym złożonym m.in. z przedstawicieli podmiotów objętych mechanizmem ROP, w założeniu ma opiniować proponowane przez Ministra stawki opłaty opakowaniowej oraz minimalne stawki wynagrodzenia należnego organizacjom odpowiedzialności producentów, ale projekt nie przewiduje żadnego mechanizmu postępowania z wydaną w tym zakresie opinią rady. W szczególności nie określa, na ile Minister jest związany stanowiskiem rady wyrażonym w opinii i czy wydanie rozporządzenia określającego wysokość stawki opłaty opakowaniowej wymaga uzyskania uprzedniej pozytywnej opinii rady. Z przedstawionego projektu wynika jednoznacznie, że rada pełni funkcje tylko opiniodawczą, a Minister nie jest w jakikolwiek sposób związany z jej rekomendacjami. Dyskusyjny pozostaje również skład rady, w którym spośród 26 członków znajduje się jedynie dwóch przedstawicieli wprowadzających produkty w opakowaniach. Uczestników systemu, którzy zgodnie z duchem dyrektywy są podmiotem Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta w zakresie ponoszenia odpowiedzialności za całość gospodarowania odpadów opakowaniowych, będą odpowiedzialni za osiąganie poziomów recyklingu oraz płacić kary za ich nie osiągnięcie, a także będą zobligowani stosować surowiec wtórny we wprowadzanych na rynek opakowaniach.

Ponadto, w projektowanej regulacji nie przyznano radzie żadnych kompetencji do wnioskowania do ministra o zmianę stawek opłaty opakowaniowej (jak ma to miejsce przy minimalnych stawkach wynagrodzenia), co tylko potwierdza ograniczoną rolę rady w określaniu wysokości stawki opłaty opakowaniowej.

Zaproponowane w projekcie mechanizmy ustalania kosztów **nie wypełniają więc w żadnej mierze wymogów „ przejrzystego ustalenia"** (a zatem obopólnego porozumienia się) co do wysokości kosztów z zainteresowanymi podmiotami zgodnie z przywołanym przepisem Dyrektywy i **w tym zakresie są wprost sprzeczne z postanowieniami Dyrektywy**.

Należy też uznać, że projekt generalnie abstrahuje od mechanizmu dialogu z wprowadzającymi produkty w opakowaniach. Stawki opłat mają być ogłaszane przez Ministra na podstawie analiz Instytutu Ochrony Środowiska bez wskazania, jak ma wyglądać udział innych podmiotów w tym procesie. Brakuje także precyzyjnej informacji, na podstawie jakich danych i przy zastosowaniu jakiej metody Instytut będzie ww. analizy prowadził.

2. **Inne wątpliwości dotyczące zastosowania przepisów prawa UE**

Należy też wskazać inne poważne wątpliwości dotyczące zaproponowanych rozwiązań pod kątem ich zgodności z postanowieniami Dyrektywy.

Projekt nie określa wyraźnie ról i obowiązków wszystkich odpowiednich zaangażowanych podmiotów (wymóg określony w art. 8a ust. 1 pkt a) Dyrektywy). Nie jest wiadome, kto ma być odpowiedzialny za operacyjną realizację celów recyklingu odpadów opakowaniowych w Polsce. Ustanowiony ma być m. in podział obowiązków wprowadzających (w tym kosztów) w zależności od tego, jakiego rodzaju produkty i w związku z tym jakiego typu odpady opakowaniowe wprowadzają na

rynek. Projekt rozdziela bowiem odpady opakowaniowe na dwa strumienie: odpady z opakowań przeznaczonych dla gospodarstw domowych i odpady z pozostałych opakowań. Uzasadnienie projektu nie dostarcza jednak żadnego wyjaśnienia, w jaki sposób przyjęty podział służy wypełnieniu celów ROP i jak w praktyce podział ten ma być realizowany. Dlatego stanowi polską nadregulację i nie jest wymagany przez art. 8a Dyrektywy.

Należy mieć też na uwadze, że nakładanie obowiązków w zakresie rozdzielania strumieni odpadów może stanowić nieproporcjonalne obciążenie regulacyjne na wprowadzających na rynek małe ilości produktów w opakowaniach, w tym również na małe i średnie przedsiębiorstwa, **czego zakazuje art. 8a ust. 1 lit. d Dyrektywy**.

Projekt nie gwarantuje także prawidłowego zastosowania zasady kosztu netto (wdrożenie przepisów art. 8a ust. 4 lit. a tiret pierwszy). Nie wiadomo, na podstawie jakich danych Minister właściwy do spraw klimatu określał będzie w drodze rozporządzenia stawki opłaty opakowaniowej, uwzględniając w tych stawkach dochody z ponownego użycia, ze sprzedaży materiałów pochodzących z recyklingu i z nieodebranych kaucji.

3. Naruszenie przepisów prawa Rzeczpospolitej Polskiej

Projekt nie tylko narusza przepisy unijne, ale również jest sprzeczny z przepisami Konstytucji RP poprzez:

a) regulowanie stosunków daninowych w drodze rozporządzenia – naruszenie art. 217 Konstytucji.

Nie ulega wątpliwości, że opłata opakowaniowa, która ma być ponoszona przez wprowadzających produkty w opakowaniach przeznaczonych dla gospodarstw domowych, jest daniną publiczną. Dlatego też uzasadnione wątpliwości prawne budzi zawarta w projekcie delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia ustalającego stawki opłaty opakowaniowej wraz z mechanizmem różnicowania tych stawek (ekomodulacją).

Pragniemy zauważyć, że art. 217 Konstytucji wyraźnie wymaga, aby nakładanie podatków i innych danin publicznych następowało w drodze ustawy, która powinna uregulować wszystkie istotne elementy stosunku daninowego. Regulacji w drodze rozporządzenia mogą podlegać wyłącznie te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny. Przedmiotem regulacji podstawowej (rozporządzenia) może być np. wysokość opłaty tylko wówczas, gdy ustawa wskaże dostatecznie precyzyjne i obiektywne kryteria przedmiotowe lub wzory obliczeń, które będą pozwalały na określenie wysokości konkretnej opłaty. Tymczasem projekt wskazuje wprawdzie stawkę maksymalną, ale do rozporządzenia przenosi kluczowe elementy konstrukcyjne daniny, czyli np. mechanizmy ekomodulacji.

Dlatego też **projekt w tym zakresie jest oczywiście sprzeczny z art. 217 Konstytucji**, który wymaga, aby wszelkie istotne elementy obowiązków podatkowych regulowane były w aktach prawnych rangi ustawowej.

b) 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.

Projekt przewiduje przekazanie szeregu kwestii do uregulowania w drodze rozporządzenia. Obejmuje to m. in. ustalenie stawek opłaty opakowaniowej i opłaty produktowej, ustalenie wymaganych poziomów recyklingu, poziomów zawartości materiałów pochodzących z recyklingu i innych. O ile uregulowanie w drodze rozporządzeń np. konkretnych poziomów recyklingu, zawartości materiałów pochodzących z recyklingu czy innych zagadnień szczegółowych wydaje się być co do zasady uzasadnione, o tyle niedopuszczalne z prawnego punktu widzenia pozostaje przeniesienie do aktu

rangi podstawowej regulacji dotyczącej ciężarów finansowych ponoszonych przez podmioty prywatne w tak szerokim zakresie, jak czyni to projekt. Przeniesienie więc kwestii istotnych dla określenia mechanizmu ROP (tj. wysokości wkładów finansowych wprowadzających) do regulacji w drodze rozporządzenia w tak szerokim zakresie, jak czyni to projekt, jest oczywiście sprzeczne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Pragniemy zauważyć, że co do zasady, rozporządzenia mogą być wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania (art. 92 ust. 1 Konstytucji). Upoważnienie zawarte w ustawie powinno zatem wyznaczyć kierunek dla unormowań, jakie mają zostać ujęte w rozporządzeniu. Niedopuszczalne jest jednak pozostawianie prawodawcy rządowemu zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia; w szczególności niedopuszczalnym jest, aby rozporządzenie kształtowało zasadnicze elementy danej regulacji prawnej. **Projekt w tym zakresie jest więc sprzeczny z Konstytucją RP**.

c) ustanawianie minimalnej wysokości opłaty wynagrodzenia dla organizacji odpowiedzialności producentów w formie obwieszczenia – naruszenie art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z projektem, Minister właściwy do spraw klimatu ustalać ma minimalne stawki wynagradzania dla organizacji odpowiedzialności producentów i ogłaszać je w Biuletynie Informacji Publicznej. Jak wskazano w uzasadnieniu, minister ustali minimalne stawki wynagrodzenia w drodze obwieszczenia. Przekazanie regulacji dotyczącej wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia w drodze obwieszczenia ministra jest jednak sprzeczne z przepisami Konstytucji, określającymi katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Pragniemy zauważyć, że określony w Konstytucji RP katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego ma charakter zamknięty. Wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego Konstytucja nie wymienia obwieszczenia. Oznacza to, że obwieszczeniem nie można wprowadzać norm o charakterze generalnym, a więc norm skierowanych do nieokreślonej liczby adresatów i regulujących powtarzalne wzorce zachowań. Obwieszczenie w zasadzie nie powinno wybiegać poza odzwierciedlenie obowiązującego ustawodawstwa, gdyż w przeciwnym wypadku doszłoby do wprowadzenia nowych norm prawnych poprzez akt niebędący źródłem prawa powszechnie obowiązującego. **Projekt jest więc w tym zakresie sprzeczny z Konstytucją RP**.

4. Inne wątpliwości dotyczące zastosowania przepisów prawa Rzeczypospolitej Polskiej

Zgodnie z zasadami poprawnej legislacji, konieczne jest zapewnienie odpowiedniego *vacatio legis* każdej ustawie, w szczególności zaś ustawom o skomplikowanym i wręcz systemowym charakterze. Taki też charakter, dokonując zasadniczych zmian w systemie gospodarowania odpadami, posiada projekt będący przedmiotem niniejszego stanowiska.

Data wejścia w życie całej ustawy oraz szereg innych regulacji (np. niezachowanie mocy przez porozumienia zawarte przed dniem wejścia w życie ustawy; dostosowanie się przez organizacje odpowiedzialności producentów do nowych wymogów oraz uzyskanie stosownego zezwolenia ministra klimatu; konieczność zapewnienia zawartości w produktach materiałów pochodzących z recyklingu; wymogi dot. przytwierdzania wieczek i pokrywek do pojemników na napoje czy też umieszczania na opakowaniach oznakowania wskazujące na sposób selektywnego zbierania odpadów powstałych z tych opakowań według frakcji odpadów dostosowanego dla osób niedowidzących i niewidomych) są określone w projekcie konkretnymi datami (bez powiazania z datą wejścia w życie ustawy).

W chwili obecnej trudno jednak ocenić, kiedy projekt wejdzie w życie i czy *vacatio legis* przewidziane dla całej ustawy jak i wskazanych obowiązków jest odpowiednie, niemniej jednak zgodnie z Dyrektywami, przepisy w zakresie systemów ROP muszą obowiązywać począwszy od 2023 roku.

W razie jakichkolwiek opóźnień w uchwaleniu ustawy może się jednak okazać, że okres pozostawiony zainteresowanym podmiotom na dostosowanie do nowej regulacji będzie w praktyce za krótki (np. na przeorganizowanie działalności, wyprodukowanie opakowań zgodnych z aktualnymi wytycznymi, zawarcie porozumień zawieranych przez organizacje samorządu gospodarczego oraz Ministra właściwego do spraw klimatu czy konieczność zapewnienia określonej zawartości materiałów pochodzących z recyklingu w produktach).

Może to w konsekwencji doprowadzić do naruszenia zasad demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) i wywodzonymi z niej zasadami m.in. zaufania do państwa i stanowionego prawa, ochrony interesów w toku czy odpowiedniego *vacatio legis*, co szczególnie istotne dla wprowadzania zmian o charakterze systemowym.

5. Uwagi o charakterze systemowym

Oprócz ewidentnego złamania przepisów prawa Unii Europejskiej oraz prawa Rzeczpospolitej Polskiej, jak również poważnymi wątpliwościami dotyczącymi występowania innych możliwych naruszeń tych przepisów, przedstawiony przez Ministerstwo projekt budzi szereg fundamentalnych zastrzeżeń natury systemowej, w tym celów, jakie ma spełniać.

Projekt ustawy w obecnym kształcie nie wprowadza żadnej poprawy w systemie gospodarki odpadami opakowaniowymi, a w szczególności nie wprowadza skutecznego mechanizmu selektywnej zbiórki, recyklingu i ponownego użycia przez przemysł odpadów opakowaniowych, którym to celom w zamyśle dyrektywy ma służyć ROP. Zamiast wspierać realizację celów gospodarki o obiegu zamkniętym, koncentruje się na pozyskiwaniu środków od wprowadzających, w konsekwencji czego utrwali obecny model gospodarki komunalnej ze wszystkimi jej wadami, narażając Polskę na ryzyko nie osiągnięcia celów obecnych i coraz wyższych nadchodzących wymagań dyrektyw unijnych w obszarze opakowań i zagospodarowania odpadów opakowaniowych. Wprowadzających produkty w opakowaniach przeznaczonych dla gospodarstw domowych mają stać się wyłącznie biernymi płatnikami daniny publicznej, która ma zasilać budżety samorządów gminnych.

Projekt uniemożliwia przedsiębiorcom wprowadzającym produkty w opakowaniach przeznaczonych dla gospodarstw domowych wzięcie odpowiedzialności za odpady powstające z wprowadzanych przez nich produktów. Wprowadzający ma płacić opłatę opakowaniową, ale nie będzie miał wpływu na to, jak będzie prowadzona gospodarka odpadami opakowaniowymi przez zbierających i przetwarzających odpady. Z kolei właśnie działania tych uczestników procesu mają bezpośredni wpływ na to, czy wprowadzający zrealizuje swoje obowiązki, czy nie (poczynając od samej jakości recyklingu, a kończąc na sporządzeniu zgodnego z przepisami ustawy wniosku), a tym samym czy będzie musiał płacić opłatę produktową, czy nie. Jeśli bowiem poziom recyklingu zbieranych przez gminę odpadów nie będzie wystarczający, przedsiębiorcy będą zobowiązani do zapłacenia kary w postaci opłaty produktowej. Obciążenie Wprowadzających obowiązkami, bez dania narzędzi do ich realizacji **jest nie tylko niesprawiedliwe, ale i łamiące podstawowe zasady państwa prawa: nie można ponosić odpowiedzialności finansowej za działania innych, jeśli na te działania nie ma się żadnego wpływu**.

Projekt nie przewiduje żadnych narzędzi mających na celu podnoszenie ilości i jakości zbieranych odpadów opakowaniowych przez gminy. Nie wprowadza również żadnych narzędzi, na podstawie których dokonywana by była sprawozdawczość gmin w zakresie ponoszonych przez nie kosztów.

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 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.

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. Niezależnie od fakultatywności powyższej regulacji, rozwiązania takie powinny – jeżeli już – być wprowadzane w drodze przepisów ustawowych i dla konkretnych rodzajów opakowań. Ewentualne wprowadzenie takich ustawowych przepisów powinno być poprzedzone wnikliwą Oceną Skutków Regulacji oraz analizą możliwości technologicznych. Nie bez znaczenia jest także odpowiednie *vacatio legis*, które pozwoliłoby na ewentualne modyfikacje w parku maszynowym, testy zarówno samego opakowania, jak i technologii produkcji, otrzymanie odpowiednich certyfikatów etc. **Jednocześnie takie ograniczenie stanowić będzie barierę w swobodnym przepływie towarów na jednolitym rynku UE, gdyż w innych państwach członkowskich poziom materiału z recyklingu w opakowaniach objętych w Polsce takim ograniczeniem może być wyższy.**

Z uwagi na możliwość wprowadzenia takiej bariery, ewentualne takie przepisy (rangi ustawowej) powinny podlegać procedurze notyfikacji technicznej zgodnie z odpowiednimi przepisami Dyrektywy UE 2015/1535.

Projekt narusza swobodę działalności gospodarczej, zgodnie z którą „podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach" (art. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców). Projekt przewiduje bowiem konieczność odprowadzenia do NFOŚiGW 10% zysku netto wypracowywanego przez organizację odpowiedzialności producentów bez żadnego uzasadnienia, dlaczego organizacje tę część zysku musiałyby odprowadzać. Pragniemy zauważyć, że zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Zgodność z Konstytucją ograniczania wolności działalności gospodarczej w każdym przypadku wymaga, by ograniczanie takie nie naruszało istoty wolności działalności gospodarczej oraz by było zgodne z trzema zasadami składowymi zasady proporcjonalności. Ingerencja ustawodawcy w swobodę działalności gospodarczej organizacji odpowiedzialności producentów jest w tym przypadku jednak nadmierna i narusza zasadę proporcjonalności szczególnie w przypadku, gdy organizacje te nie mają wpływu na gospodarowanie odpadami opakowaniowymi pochodzącymi z gospodarstw domowych a więc nie można stwierdzić, iż realizują one ważny interes związany z np. ochroną środowiska.

Projekt wprowadza przepisy mogące powodować ryzyko podwójnego ponoszenia kosztów gospodarowania odpadami. Z jednej strony wprowadzający są zobowiązani do wniesienia opłaty opakowaniowej (w przypadku opakowań przeznaczonych dla gospodarstw domowych), zaś z drugiej do ponoszenia „opłat w odniesieniu do masy tych opakowań z uwzględnieniem kryteriów różnicowania stawek" wobec tych samych opakowań w ramach organizacji odpowiedzialności producentów lub zawieranych porozumień.

Projekt nie gwarantuje wypłacania środków gminom na realizację zadań związanych z gospodarką odpadami komunalnymi. Wypłata środków ma nastąpić na podstawie wskaźników, jednak nie wiadomo, w jaki sposób wynik uzyskany po wyliczeniu tych wskaźników ma być wykorzystany do wypłaty środków. Nie wiadomo więc, na jakiej podstawie gminom zostaną wypłacone środki pochodzące z opłaty opakowaniowej, uiszczonej przez wprowadzających produkty w opakowaniach przeznaczonych dla gospodarstw domowych. Wskutek braku koniecznego wzoru umożliwiającego

wypłatę środków finansowych, gminy nie będą mogły otrzymywać z NFOŚiGW żadnych pieniędzy. Pragniemy przy tym zauważyć, że niezrozumiały jest sam zamysł wykorzystania współczynnika ludnościowego (udział liczby ludności danej gminy w liczbie ludności województwa), gdyż nie ma on żadnego związku z uzyskiwanym poziomem recyklingu i faworyzuje wyłącznie miasta o dużej liczbie ludności wobec miast mniejszych i gmin wiejskich.

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, co oznacza brak jakiejkolwiek kontroli sądowej, czy nawet administracyjnej, nad podejmowanymi przez Ministra rozstrzygnięciami.

Projekt daje przedsiębiorcom możliwość samodzielnej realizacji obowiązków gospodarowania odpadami opakowaniowymi, jednak nie wskazuje czy dotyczy ona wyłącznie całości odpadów wytworzonych przez wprowadzającego, czy też może dotyczyć wybranych rodzajów odpadów. Tego rodzaju rozgraniczenie ma znaczenie dla dużej części wprowadzających, którzy zazwyczaj oferują swoje produkty w więcej niż jednym rodzaju opakowania i materiału opakowaniowego. Producenci mogą chcieć samodzielnie zagospodarowywać tylko część wytwarzanych odpadów, np. w ramach jednej frakcji materiałowej czy jednego rodzaju opakowania. Wobec braku wyraźnego wskazania, że mają do tego prawo, przedstawiona w projekcie możliwość samodzielnej realizacji obowiązków będzie niemożliwa do zastosowania przez dużą część wprowadzających.

Projekt w art. 18a wskazuje, że jednym z elementów branych pod uwagę przy wyznaczaniu wysokości stawki opłaty opakowaniowej mają być „dochody z nieodebranych kaucji". Ten zapis można zinterpretować jako chęć zasilenia dochodami z nieodebranych kaucji całego systemu ROP i dalszej redystrybucji tych dochodów w postaci obniżenia opłat za wprowadzenie poszczególnych frakcji odpadów obowiązujących wszystkich wprowadzających. W przypadku systemów kaucyjnych na opakowania wielokrotnego użytku wprowadzenie rozwiązania zakładającego przekazywanie nieodebranych kaucji do podmiotu innego niż wprowadzający, który stworzył i utrzymuje system na swoje opakowania, doprowadzi do zniszczenia działających obecnie systemów na opakowania wielokrotnego użytku oraz skutecznie zniechęci inne podmioty do stosowania tego rodzaju rozwiązań. Zgodnie z istotą działania systemów dla opakowań wielokrotnego użytku, w których producent jest właścicielem opakowań użyczanych za zwrotem kaucji konsumentowi, nieodebrane kaucje umożliwiają zakup nowych opakowań w miejsce nieoddanych przez konsumentów oraz operacyjne utrzymywanie tego rodzaju systemów. Uwzględnienie nieodebranych kaucji w określeniu wysokości opłaty opakowaniowej byłoby w przypadku opakowań wielokrotnego użytku błędem. Ponadto, art. 18a omawianego projektu wyłącza z obowiązku wnoszenia opłaty opakowaniowej wprowadzających produkty w opakowaniach, którzy samodzielnie wykonują obowiązki określone w art. 17 ust. 1. Stworzenie przez wprowadzającego systemu kaucyjnego na opakowania wielokrotnego użytku jest niewątpliwie formą samodzielnej realizacji tych obowiązków. W związku z tym, dochody z nieodebranych kaucji nie powinny być składową mechanizmu wyznaczania opłaty opakowaniowej.

Projekt w art. 48 wspomina o możliwości utworzenia systemu kaucyjnego przez audytowanego przedsiębiorcę samodzielnie wykonującego obowiązek. Tworzenie systemów kaucyjnych na opakowania jednokrotnego użytku przez poszczególnych przedsiębiorców to rozwiązanie nieskuteczne środowiskowo oraz mogące prowadzić do utrudnień dla konsumentów i zaburzeń konkurencyjności z wykorzystaniem systemu ROP. Przedsiębiorca, który utworzy taki system na określony rodzaj opakowania, będzie ściągał do swoich placówek klientów zachęconych możliwością zwrotu kaucji, jednocześnie budując w oparciu o system kaucyjny przewagę wobec innych – najczęściej małych, niesieciowych placówek handlowych. Może też oczekiwać, że dostawcy będą spełniać specyficzne, związane z systemem, wymagania dotyczące znakowania dostarczanych produktów. Dobrowolność

przy określaniu rodzajów opakowań objętych takim systemem będzie prowadzić do utworzenia systemów dla opakowań, których zbieranie z różnych powodów jest korzystne dla poszczególnych przedsiębiorców, a nie systemowego rozwiązania kwestii odpadów opakowaniowych po napojach.

Reasumując, jedynym bezpośrednim skutkiem wdrożenia projektu będzie ogromny wzrost kosztów dla wprowadzających, a tym samym – dla konsumenta. Wprowadzający będzie ponosić następujące koszty:

a) opłatę opakowaniową (zaproponowana stawka maksymalna może prowadzić do gigantycznego wzrostu kosztów po stronie producentów),
b) wynagrodzenie na rzecz organizacji odpowiedzialności producentów,
c) opłatę 2% na kampanie edukacyjne oraz

opłatę produktową, której konieczność zapłaty może być bardzo realna – wprowadzający pomimo ponoszenia opłaty opakowaniowej i przekazania swoich obowiązków organizacji odpowiedzialności producentów będzie musiał ponosić odpowiedzialność finansową (opłatę) za działania, na które realnie nie miał wpływu.

Suma tych opłat będzie stanowić duże wyzwanie dla przedsiębiorców, a ponadto należy wziąć pod uwagę dodatkowe obciążenia administracyjne przedsiębiorstw, wynikające z nowego sposobu rozliczania niektórych z tych opłat.

6. Regulacje w zakresie Dyrektywy Single Use Plastics

Poza wdrażaniem znowelizowanej Dyrektywy w sprawie odpadów, projekt implementuje także określone postanowienia Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. *w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko* (tzw. Dyrektywa SUP).

Niestety, ani projekt, ani jego uzasadnienie nie wskazuje relacji pomiędzy wprowadzanym systemem ROP, a podobnym mechanizmem dotyczącym określonych produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, zaproponowanym w projekcie ustawy *o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw* (UC73).

W praktyce może to rodzić ryzyko nakładania tych samych obowiązków na te same podmioty, na podstawie dwóch różnych aktów prawnych. Na przykład, gdy dany produkt będzie wprowadzany w opakowaniu, które z jednej strony będzie stanowić produkt jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych wymieniony w części E załącznika do Dyrektywy SUP, a z drugiej będzie stanowić opakowanie w rozumieniu projektu.

Ryzyko zaistnienia takich podwójnych opłat może się zmaterializować np. w przypadku niektórych opakowań na produkty spożywcze. W takim wypadku wprowadzający, z tytułu wprowadzenia tego samego produktu, wniesie określone opłaty wynikające z dwóch różnych, równoległych aktów prawnych. Tymczasem obydwa systemy ROP (wynikające tak ze znowelizowanej Dyrektywy w sprawie odpadów jak i z Dyrektywy SUP) oparte są na założeniu, że wkłady finansowe wnoszone przez wprowadzających do obrotu nie powinny przekroczyć kosztów świadczenia usług gospodarowania odpadami w sposób efektywny kosztowo. Proponowane obecnie rozwiązania prawne takiego mechanizmu jednak nie przewidują.

Analogiczne wątpliwości w zakresie podwójnego obciążania wprowadzających kosztami budzi także sposób uregulowania obowiązku zapewnienia kampanii edukacyjnych.

Ponadto, projekt zakłada, że poziom zawartości materiałów pochodzących z recyklingu w butelkach PET w 2024 roku powinien wynieść 25% podczas gdy Dyrektywa SUP wymaga tego poziomu począwszy od 2025 roku. Podobnie projekt wymaga poziomu 30% dla wszystkich butelek uzyskanego do końca

2029 r. – podczas gdy Dyrektywa SUP taką zawartość przewiduje od 2030 r. (wydane na podstawie projektu rozporządzenie klimatu ma określić zawartość na rok 2023 oraz na lata 2025-2028). W rezultacie projekt wymaga osiągnięcia określonych poziomów zawartości materiałów pochodzących z recyklingu wcześniej niż Dyrektywa SUP.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że projekt w niepełny sposób wdraża zapisy art. 9 ust. 1 Dyrektywy SUP. Zgodnie z zapisami tej Dyrektywy, selektywna zbiórka odpadów opakowaniowych po napojach w opakowaniach z tworzyw sztucznych może być realizowana przez m.in. systemy zwrotu kaucji lub ustanowienie celów w zakresie selektywnej zbiórki w odniesieniu do odpowiednich systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

Tymczasem projekt wprowadza możliwość selektywnej zbiórki tych opakowań samodzielnie bądź poprzez powierzenie realizacji stosownego obowiązku organizacji odpowiedzialności producentów. Brak jednak wprowadzenia realizacji zawartego w Dyrektywie SUP obowiązku poprzez ustanowienie systemu depozytowo-kaucyjnego. Powoduje **to wadliwe wdrożenie zapisów dyrektywy SUP**, pozbawiające wprowadzających możliwości zastosowania jednej z kluczowych i najbardziej efektywnych form zbiórki opakowań, jaką jest bez wątpienia system depozytowy.

Szanowny Panie Ministrze, Szanowne Panie Dyrektor,

Niżej podpisane organizacje pragną podtrzymać pełną gotowość do współpracy i dialogu we wdrożeniu tak ważnych dla całej branży przepisów Unii Europejskiej. Rozwiązania prawne muszą być jednak w pełni zgodne z wyrażonymi w dyrektywie podstawowymi zasadami, tj. celowością, efektywnością, proporcjonalnością i adekwatnością, oraz szanujące postanowienia Konstytucji RP. Muszą też służyć przede wszystkim środowisku poprzez zapewnienie lepszej, bardziej skutecznej i przejrzystej gospodarki odpadami opakowaniowymi.

Stoimy na stanowisku, że istotą Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta jest nie tyle ponoszenie kosztów ale zapewnienie, aby wpłaty od wprowadzających wyroby w opakowaniach nie tylko odzwierciedlały rzeczywiste koszty zbierania i zagospodarowania odpadów opakowaniowych, ale przez swoją konstrukcję przyczyniały się do zwiększenia przyjazności tych opakowań dla środowiska. Rozszerzona Odpowiedzialność Producenta i związane z nią zaangażowanie finansowe wprowadzających powinny być postrzegane jako długoterminowa inwestycja we właściwą gospodarkę opakowaniami: przydatność do ponownego wykorzystania lub do recyklingu czy zawartość surowca wtórnego. Taki właśnie powinien być skutek środowiskowy ponoszonych przez wprowadzających kosztów.

Zadaniem prawidłowo skonstruowanego systemu Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta jest też spełnienie rosnących oczekiwań świadomych ekologicznie podatników. Konsumenci potępiają obrazy zanieczyszczenia i składowania odpadów oraz coraz częściej wymagają od rządów i przedsiębiorstw inwestowania w przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym, promowanie zawartości materiałów pochodzących z recyklingu w produktach i odwrócenie zmian klimatycznych. W czym pomaga prawidłowo skonstruowany system ROP.

Zaproponowany przez Ministerstwo projekt tych warunków niestety nie spełnia. Jedynym jego efektem będzie **znaczący wzrost cen wszystkich wyrobów w opakowaniach, w szczególności podstawowych środków bytowych**: żywności, artykułów higienicznych, środków czystości itp., prowadzących do dalszego wzrostu inflacji. Nie zmniejszą się też obciążenia dla mieszkańców z tytułu gospodarki odpadami w gminach: system komunalny pozostanie dysfunkcyjny, co w połączeniu z ustawicznymi nowelizacjami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach będzie skutkowało rosnącymi wciąż kosztami dla obywateli. Nie będzie też realizacji zobowiązań międzynarodowych Polski, do których projekt się tak często odwołuje. Cele recyklingu ustanowione dyrektywami mogą w ogóle nie zostać spełnione.

Dlatego apelujemy o zaprzestanie dalszych prac nad przedstawionym projektem ustawy i stworzenie – we współpracy z wszystkimi uczestnikami rynku – nowych, skutecznych a przede wszystkim sprawiedliwych rozwiązań. Wprowadzający wyroby w opakowaniach w takich pracach z pewnością będą uczestniczyć.

Łączymy wyrazy szacunku,

POLSKA FEDERACJA
PRODUCENTÓW ŻYWNOŚCI
ZWIĄZEK PRACODAWCÓW
ul. Chałubińskiego 8, 00-613 Warszawa
tel: (022) 8307055, fax: (022)8307056
REGON: 141761215

Andrzej Gantner
Dyrektor Generalny
Wiceprezes Zarządu

POLBISCO
Stowarzyszenie Polskich Producentów
Wyrobów Czekoladowych i Cukierniczych
02-640 Warszawa, ul. Woronicza 31/15
tel. 22 856 86 61
NIP: 521-28-44-840
PREZES ZARZĄDU
Marek Przeździak

POLSKIE STOWARZYSZENIE PRZEMYSŁU
KOSMETYCZNEGO I DETERGENTOWEGO
dr Anna Oborska
Dyrektor Generalny, Wiceprezes Zarządu

ZWIĄZEK PRACODAWCÓW
PRZEMYSŁU PIWOWARSKIEGO
00-165 Warszawa, ul. Zamenhofa 5 lok.5
tel.: 22 416 70 05
NIP: 527-22-34-536, REGON: 016011563

ZWIĄZEK PRACODAWCÓW
PRZEMYSŁU PIWOWARSKIEGO
Bartłomiej Morzycki
Dyrektor Generalny

Krzysztof Baczyński
PREZES ZARZĄDU

Związek Pracodawców Przemysłu Opako
i Produktów w Opakowaniach EKO
Al. Jerozolimskie 53, 00-697 Wars
biuro@eko-pak.biz

Sekretarz Generalny
Barbara Groele
STOWARZYSZENIE
„KRAJOWA UNIA PRODUCENTÓW SOKÓW"
ul. Rakowiecka 36 lok. 340, 02-532 Warszawa
tel: (0-22) 606 38 63 tel./fax: (0-22) 646 44 72
NIP: 525-22-98-409 REGON: 015725817

Uwagi szczegółowe

Zapisy wprowadzane do ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi	Uwaga	Postulowana zmiana lub konieczność doprecyzowania
Art. 1 pkt 4 lit. b) - definicja opakowania przeznaczonego dla gospodarstw domowych	Wprowadzana definicja opakowań przeznaczonych dla gospodarstw domowych jest zbyt ogólna i w związku z tym może stwarzać wątpliwości interpretacyjne, jak należy kwalifikować określone opakowania, a właściwa interpretacja przesądza o ustawowych obowiązkach przedsiębiorców (między innymi jeśli chodzi o opłatę opakowaniową); nie ma też podobnej definicji w implementowanych dyrektywach.	Zamiast opakowań przeznaczonych dla gospodarstw domowych należy się posługiwać definicją opakowania jednostkowego. Alternatywnie należy uzupełnić projekt o jednoznaczny katalog opakowań kwalifikowanych jako przeznaczone dla gospodarstw domowych.
Dotychczasowy art. 8 pkt 10) - definicja opakowania wielomateriałowego	Definicja opakowania wielomateriałowego jest trudna do zinterpretowania: nie wiadomo, czy obejmuje tylko opakowania będące pojemnikiem składającym się z kilku warstw różnych materiałów czy również obejmują np. folię metalizowaną.	Należy wyłączyć z definicji opakowań wielomateriałowych te opakowania, w których zawartość głównego materiału przekracza 95%, co jest stosowane np. na rynku niemieckim. Możliwość przyjęcia takiego ograniczenia na potrzeby dobrowolnego systemu identyfikacji została przewidziana w art. 2 decyzji Komisji 97/129/WE.
Art. 1 pkt 7 – obowiązek zawartości materiału z recyklingu w butelkach z tworzyw sztucznych o pojemności do 3l	Nie wiadomo, czy wymaganie zawartości materiału z recyklingu w butelkach do napojów z tworzyw sztucznych dotyczy również obowiązku zawartości materiału z recyklingu w nakrętkach i wieczkach wykonanych z tworzyw sztucznych. Nie jest też jasne, jak będzie rozliczane wykonanie tego obowiązku, czy per opakowanie, czy średnia masa wszystkich opakowań. Nie wiadomo też, jakie dokumenty stanowiłyby potwierdzenie wykorzystania materiałów pochodzących z recyklingu w opakowaniach.	Konieczność doprecyzowania.

Art. 1 pkt 7 – definicja pojemników z tworzyw sztucznych na napoje	W zakresie przedmiotowym dotyczącym pojemników na napoje nie jest zrozumiałe zastosowane kryterium rozróżnienia. W pierwszym punkcie jest mowa o celu jakim jest przechowywanie napojów, a w drugim o składzie.	Konieczność ujednolicenia kryterium.
Art. 1 pkt 8 – obowiązek oznaczania opakowań	Brak jest jakichkolwiek przepisów wykonawczych określających wzór obowiązkowego oznakowania opakowań systemem selektywnej zbiórki (odpowiedniej frakcji), w szczególności w zakresie sposobu oznakowania dla osób niewidzących lub niedowidzących. Należy zwrócić uwagę, że w przypadku niewielkich opakowań realizacja obowiązku oznakowania może być niewykonalna, zaś wymóg stosowania oznakowań dla osób niewidzących lub niedowidzących nadmiarowy. Pragniemy przypomnieć, że obecnie na opakowaniach produktów umieszczane są m.in. informacje ważne dla życia i zdrowia konsumenta (np. o zawartości alergenów), a nawet w przypadku takich informacji nie ma wymogu ich umieszczania w sposób dostosowany dla osób niedowidzących lub niewidomych. Obecnie nie ma dostępnych rozwiązań technicznych w zakresie znakowania symbolami selektywnej zbiórki dla osób niewidzących lub niedowidzących. Jeżeli miałby zostać utrzymany ten wymóg, to konieczne będzie opracowanie całkowicie nowych rozwiązań, zwłaszcza w przypadku tych opakowań, na których nie można łatwo wytłoczyć lub nadrukować oznakowań, wykonanych np. ze szkła lub aluminium. Następnie konieczne będzie wyprodukowanie i włączenie do obrotu całkowicie nowych opakowań, co będzie procesem długim i kosztownym. Wprowadzenie obowiązku oznaczania opakowań wymaga ponadto wprowadzenie okresu przejściowego, który umożliwi skuteczne wdrożenie regulacji bez konieczności wycofywania opakowań z rynku z powodu braku stosownych oznaczeń. Okres przejściowy powinien ponadto umożliwić zużycie posiadanych już etykiet i gotowych opakowań przez wprowadzających. Ma to szczególne znaczenie w przypadku omawianej ustawy, której celem jest m. in. ograniczanie ilości odpadów.	Konieczność wprowadzenia szczegółowej regulacji w formie rozporządzenia wraz z odpowiednim *vacatio legis* umożliwiającym dostosowanie się wprowadzających do nowych obowiązków.

	Brak jest przepisu przejściowego dla wprowadzających, którzy obecnie są już stroną umowy z organizacją odzysku opakowań. Brak jest też uregulowania sytuacji wprowadzających, w której organizacja odpowiedzialności producentów nie otrzyma zezwolenia na prowadzenie działalności.	Konieczność wprowadzenia okresu przejściowego.
	W projekcie ustawy brakuje mechanizmu zapewniającego należyte i staranne wykonanie obowiązków przez organizację odpowiedzialności producentów. Nie wiadomo, jakimi narzędziami ma posłużyć się wprowadzający do egzekwowania należytej staranności przez organizację odpowiedzialności producentów.	Konieczność wprowadzenia takiego mechanizmu zwłaszcza w kontekście odpowiedzialności finansowej wprowadzających za osiągnięcie poziomów recyklingu przez organizację odpowiedzialności producentów.
	Jakiekolwiek stawki obciążeń dla wprowadzających powinny być ogłaszane z co najmniej rocznym wyprzedzeniem, które umożliwi uwzględnienie ich wysokości w planach przedsiębiorstw. To pozwoliłoby przedsiębiorcom odpowiednio zaplanować wysokość kosztów z tego tytułu w budżetach i planach finansowych.	Konieczność ogłaszania stawek z odpowiednim wyprzedzeniem.
	Nie zostało należycie wyjaśnione, z czego wynika zmiana sposobu ponoszenia przez wprowadzających opłaty na kampanie edukacyjne, w szczególności brak jest uzasadnienia dla likwidacji dotychczasowego rozwiązania, które obowiązuje zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy *o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi*. Zaproponowany w art. 19 ust. 3 mechanizm przekazywania środków na kampanie edukacyjne budzi wątpliwości co do zasadności określenia podstawy wyznaczania opłaty - wartość netto wprowadzonych opakowań. Bardziej zasadne jest powiązanie jej z masą odpadów opakowaniowych i wysokością opłaty opakowaniowej odprowadzanej z tego tytułu - bo w tym przypadku większą opłatę poniosą wprowadzający, którzy wprowadzili większą masę opakowań, a nie droższe opakowania. Ponadto, w przypadku realizacji obowiązku łożenia na kampanie edukacyjne za pośrednictwem organizacji odpowiedzialności producentów, w przypadku zastosowania wartości netto wprowadzonych opakowań wprowadzający jest pośrednio przymuszony do ujawnienia organizacji odpowiedzialności	Konieczne uzasadnienie.

	producentów informacji, które mogą być traktowane jako poufne informacje przedsiębiorstwa.	
art. 8 pkt 14 lit. b	Proponowany przepis art. 8 pkt 14 lit. b, w którym dodano wyłączenie dla detergentów do użytku domowego z definicji środków niebezpiecznych jest niezwykle istotny, jednakże odnosi się jedynie do jednej grupy produktów objętych obowiązkiem a spełniających kryteria wykluczenia. Dlatego niezwykle ważne jest analogiczne wyłączenie z ww. definicji środków niebezpiecznych również substancji i mieszanin do użytku konsumenckiego, które nie są detergentami (np. odświeżacze powietrza, repelenty, środki do dezynfekcji itp). W polskim systemie selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych strumień takich odpadów nie został wydzielony. Ma to związek z następującymi względami praktycznymi: • niemożnością selektywnego zbierania ww. odpadów opakowaniowych z powodu braku cech odróżniających je od innych odpadów opakowaniowych, • niewielkim zagrożeniem dla środowiska i zdrowia ludzi, stwarzanym przez te odpady, • w produktach konsumenckich nie ma środków klasyfikowanych jako toksyczne, mutagenne, rakotwórcze i działające szkodliwie na rozrodczość, • większości substancji i mieszanin znajdujących się w tej grupie klasyfikowane są jako stwarzające zagrożenie dla środowiska wodnego. Klasyfikacja ta wynika z koncentracji tych produktów. Tymczasem, w trakcie użycia są one rozcieńczane lub nie mają kontaktu ze środowiskiem wodnym, • opakowania po tych produktach, po całkowitym opróżnieniu (co zalecane jest na etykietach) trafiają do odpowiednich materiałowo strumieni odpadów komunalnych, a ewentualne niewielkie pozostałości zawartości mogą oddziaływać na środowisko i zdrowie w sposób nie większy niż resztki po produktach spożywczych, kosmetycznych i farmaceutycznych	art. 8 pkt 14 lit. b (uchylony)

	trafiające do odpadów komunalnych z odpadami opakowaniowymi. Ponadto uważamy, że utworzenie dodatkowej kategorii środków niebezpiecznych w odniesieniu do odpadów opakowaniowych jest bezzasadne ze względu na fakt, że dla postępowania z odpadami opakowaniowymi i odpadami po produktach stwarzających zagrożenie ze względu na swoje właściwości toksykologiczne lub ekotoksykologiczne, stosowanych do celów przemysłowych, profesjonalnych czy nawet konsumenckich, mają zastosowanie regulacje dotyczące odpadów niebezpiecznych. Opakowania te są zbierane selektywnie u źródła i oddawane do recyklingu.	
Art. 17 ust 5	Wprowadzający wnosi wszystkie opłaty zgodnie ze stawkami określonymi przez Ministra do organów i organizacji zatwierdzonych przez Ministra i nie ma możliwości kontrolowania realizacji tych obowiązków, dlatego nie jest zasadne ponoszenie przez niego odpowiedzialności za realizację tych obowiązków.	Proponowany art. 17 ust. 5 Wykonywanie obowiązków określonych w ustawie za pośrednictwem organizacji odpowiedzialności producentów zwalnia wprowadzającego produkty w opakowaniach z odpowiedzialności za realizację tych obowiązków.
Art. 20 ust. 3a	Proponowane doprecyzowanie zapisu poprzez dodanie: „masa przydzielona nieodpłatnie jest równa masie za jaką wprowadzający wniósł opłatę opakowaniową".	Proponowany art. 20 ust. 3a 3a. Przy obliczaniu osiągniętych poziomów recyklingu dla poszczególnych rodzajów opakowań uwzględnia się masę odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi lub przekazanych do recyklingu przydzieloną nieodpłatnie zgodnie z art. 33b ust. 1." Masa przydzielona nieodpłatnie jest równa masie za jaką wprowadzający wniósł opłatę opakowaniową.
Art. 34 ust. 2b i 2c 2b. Wprowadzający produkty w opakowaniach wykonujący obowiązki, o których mowa w art. 21a ust. 1, samodzielnie lub za pośrednictwem organizacji odpowiedzialności producenta oraz organizacja odpowiedzialności producentów, którzy nie osiągnęli	W praktyce regulator realizuje obowiązki w zakresie gospodarstw domowych, określa zdolność do realizacji obowiązku przez organizacje odpowiedzialności producentów oraz określa kształt systemu, dlatego powinien ponosić za niego odpowiedzialność nie przenosząc jej na wprowadzającego, którego możliwości określone prawem ograniczają się do wnoszenia obowiązkowych opłat bez jakiegokolwiek wpływu na działanie i efektywność systemu. Przy takiej konstrukcji systemu, wprowadzający	

wymaganego poziomu zbierania, są obowiązani wnieść opłatę produktową. 2c. W przypadku nie osiągnięcia odpowiednio wymaganego poziomu recyklingu lub wymaganego poziomu zbierania, o których mowa odpowiednio w art. 17 ust. 1 i art. 21a ust. 1, przez organizację odpowiedzialności producentów opłata produktowa jest wnoszona w wysokości 50% przez organizację odpowiedzialności producentów oraz w wysokości 50% przez wprowadzającego produkty w opakowaniach."	i organizacja odpowiedzialności producentów nie powinni być więc obciążani opłatą produktową.	