

Warszawa, 17 września 2024 r.

1. Sz. P. Minister

Paulina Hennig-Kloska

Minister Klimatu i Środowiska

2. Sz. P. Wiceminister

Anita Sowińska

Podsekretarz Stanu MKiŚ

ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa

3. Sz. P. Dyrektorzy

Marek Goleń

Departament Gospodarki Odpadami

Maciej Białek

Departament Gospodarki Odpadami

Dotyczy: modelu „Sprawiedliwy ROP” organizacji samorządu terytorialnego i branży odpadowej, wspieranej przez środowiska recyklerów („**Model Sprawiedliwy ROP**”)

Szanowna Pani Minister, Szanowna Pani Wiceministro, Szanowni Panowie Dyrektorzy

Działając w imieniu naszych organizacji pragniemy odnieść się do stanowiska złożonego na ręce Pani Minister przez Związek Pracodawców Przemysłu Opakowań i Produktów w Opakowaniach EKO-PAK, Polską Federację Producentów Żywności i Związek Pracodawców Przemysłu Piwowarskiego „Browary Polskie” (dalej „**Stanowisko Producentów**”) do Modelu Sprawiedliwy ROP.

W pierwszej kolejności pragniemy wskazać, że Model Sprawiedliwy ROP jest modelem w znacznym stopniu wysokopoziomowym, ale też przekrojowym. Zgodnie z zasadą „od ogółu do szczegółu” pokazuje on nie tylko ogólne ramy funkcjonalne, ale zawiera także konkretne rozwiązania szczegółowe. Rozwiązania, które zgodne są z prawem polskim i unijnym i których poziom dopracowania znajduje się na daleko bardziej szczegółowym i



spójnym systemowo poziomie niż (przedstawiany jako „konkurencyjny”) model trzech powyższych związków branżowych – autorów omawianego w niniejszym piśmie Stanowiska Producentów.

Chcemy podkreślić, że cieszy nas chęć bliższego poznania przez ww. przedstawicieli producentów proponowanych przez samorządy i branżę odpadową rozwiązań, możliwość dialogu i zaadresowania przedstawionych wątpliwości. Konsekwentnie podtrzymujemy pełną gotowość do dalszych dyskusji w obszarze tak kluczowej dla nas wszystkich kwestii, jaką jest rozszerzona odpowiedzialność producenta („**ROP**”).

Jednocześnie pragniemy wskazać, że naszym celem jest wprowadzenie **sprawiedliwego**, efektywnego, zrozumiałego i optymalnego systemu ROP, opartego na obecnie funkcjonującym systemie gospodarki odpadami. Tylko takie podejście umożliwi uwzględnienie istotnych aspektów i kontekstów systemowych (tj. role, prawa i obowiązki aktualnych uczestników rynku), a także poczynionych już nakładów finansowych, wytworzonych licznych synergii i symbioz przemysłowych i biznesowych na różnych poziomach systemu oraz zrealizowanych, prowadzonych i planowanych w Polsce inwestycji infrastrukturalnych. Dodatkowo, przyświeca nam idea prawidłowej transpozycji prawa unijnego w zakresie gospodarki odpadami, której sednem jest rozszerzona odpowiedzialność **producenta**, a nie samorządów, podmiotów odpowiadających za recykling, czy po prostu obywateli. Dokonując wyboru poszczególnych rozwiązań opieraliśmy się na sprawdzonych i efektywnych elementach modeli z innych państw (z uwzględnieniem próby eliminacji rozwiązań nieudanych i nieefektywnych), ale także i przede wszystkim z uwzględnieniem polskiego, ciężko budowanego w ostatnich latach systemu gospodarki odpadami, którego kompleksowość wielokrotnie wykracza poza frakcje kluczowe dla producentów żywności i opakowań.

.....

Odnosząc się zatem do poszczególnych pytań:

„1. Na pokrycie czego Organizacje Odpowiedzialności Producenta (OOP) miałyby odprowadzać daninę do Administratora Systemu? Jeśli w celu pokrycia kosztów zbiórki i sortowania odpadów opakowaniowych, to nie mogą takiej umowy, tak jak dziś, zawrzeć już z instalacjami, ponieważ oznaczałoby to zawarcie umowy na jedną i tę samą usługę u dwóch odrębnych podmiotów. Ale wówczas na co zawierać będą umowy z instalacjami? Kluczowe jest więc udzielić odpowiedzi na fundamentalne pytanie: jeśli Organizacje Odpowiedzialności Producentów mają płacić instalacjom za zbiórkę i sortowanie, czego potwierdzeniem mają być DPR-y, to za co mają płacić Administratorowi? A jeśli za zbiórkę i sortowanie mają płacić Administratorowi, to za co mają płacić instalacjom?”

ODPOWIEDŹ:

Pragniemy ponownie podkreślić, że Model Sprawiedliwy ROP zakłada jak najmniejszą ingerencję w obecnie funkcjonujący system, przy jednoczesnym wprowadzeniu mechanizmów, które mają go doszczelniać, rozwijać i generować bodźce ekonomiczne. Zwracamy uwagę, że Model Sprawiedliwy ROP przyznaje niektóre uprawnienia organizacjom odzysku, nie wprowadzając nowych reprezentantów producentów, a przyznając uprawnienia podmiotom już istniejącym. **Wprowadzenie reprezentacji producentów w proponowanej m.in. przez EKO-PAK formie, będzie zmierzać w praktyce do oddania producentom kontroli nad strumieniem pieniądza w tym systemie, co naszym zdaniem nie może mieć miejsca gdyż wygeneruje naturalny, „biznesowy” mechanizm motywowania producentów do ograniczania płatności. Na dłuższą metę efekty tego będą szkodliwe społecznie.** Zwracamy uwagę, że charakter i zakres pytań poddaje pod wątpliwość zrozumienie tego elementu Modelu Sprawiedliwy ROP jako takiego.

W przypadku opakowań ze strumienia komunalnego organizacje odzysku opakowań nie będą podpisywały umów z instalacjami. Na podstawie mechanizmów przewidzianych w ustawie, organizacje odzysku będą przekazywały środki administratorowi systemu (będącego w koncepcji podmiotem publicznym, w celu m.in. zapewnienia transparentności obrotu środkami finansowymi w systemie). Środki te, będą następnie przeznaczone, na pokrycie kosztów, do których poniesienia zobowiązani są producenci na podstawie prawa unijnego. Takie rozwiązanie było wielokrotnie omawiane w różnorodnych debatach publicznych przez ostatnich kilka lat i jest co do niego powszechny konsensus reprezentowanych przez nas środowisk związanych z gospodarką komunalną.

Zwracamy przy tym uwagę, że odpowiedzialność producentów za wprowadzane opakowania jest między innymi odpowiedzialnością finansową. Zgodnie z prawem UE (zarówno obowiązującym, jak i projektowanym) obejmuje ona zgodnie koszty selektywnej zbiórki odpadów, ich transportu i przetwarzania niezbędnego do osiągnięcia unijnych celów w zakresie gospodarowania odpadami **oraz koszty niezbędne do realizacji innych celów i zadań określonych w przepisach UE¹**. Model Sprawiedliwy ROP referuje w tym zakresie wprost do przepisów prawa UE niemalże je powtarzając.

Proponowany przez środowiska samorządowe i komunalne model nie zakłada zawierania umów pomiędzy organizacjami odzysku opakowań, a instalacjami lub gminami w zakresie zwrotu kosztów. Cel Modelu Sprawiedliwego ROP jest wprost odwrotny, gdyż chodzi tu o zapewnienie jego transparentności i egzekwowalności. Zarazem

¹ Po uwzględnieniu dochodów z ponownego użycia, ze sprzedaży surowców wtórnych pochodzących z jego produktów i z nieodebranych kaucji.

pozostawienie w sferze zobowiązań cywilnoprawnych **skutecznego** uregulowania tak ogromnego, wielomiliardowego przepływu środków finansowych pozostaje abstrakcją, o czym świadczą przykłady wypaczeń w zakresie rozszerzonej odpowiedzialności producenta w innych krajach. Do tego, takie rozwiązanie **znacznie ograniczałoby rynek inwestycyjny w obszarze sortowania i recyklingu odpadów, co mogłoby być sprzeczne z diagnozą KPGO2028², wskazującą na znaczną lukę inwestycyjną w tym obszarze, jako jeden z kluczowych problemów do rozwiązania w skali kraju – zarówno dla odpadów komunalnych, jak i opakowaniowych.** Posiadanie przez wszystkie podmioty na rynku umów z około trzydziestoma (na dziś) organizacjami odzysku, które mogą posiadać różnorodne standardy oraz wymagania, protokoły, ewidencje itp. doprowadzi jedynie do, wzrostu biurokracji, destabilizacji i rozmycia odpowiedzialności. Model Sprawiedliwy ROP zakłada więc, że koszty, które mają zostać pokryte przez wprowadzających zgodnie z dyrektywą, zostaną przekazane do niezależnego, publicznego administratora. Należy zwrócić uwagę, że mowa o kosztach, które obecnie ponoszą mieszkańcy - zgodnie z dyrektywą model zakłada przeniesienie tych kosztów na wprowadzających produkty w opakowaniach.

Modelowo administrator, posiadając pełną wiedzę i dane o całości systemu, jest w stanie w sposób niezależny od interesów poszczególnych interesariuszy, określić wysokość kosztów jakie producenci (za pośrednictwem organizacji odzysku) muszą ponieść – również na zasadach określonych w przyszłej ustawie. Opłaty te, w proponowanym modelu byłyby wyliczane z uwzględnieniem rzeczywistych kosztów ponoszonych przez gminy, na podstawie stawek określonych w przeprowadzanych w sposób transparentny zamówieniach publicznych. **Stawki uwzględniały będą tzw. “koszt netto”, bo już dziś ceny ofertowe uwzględniają choćby przychody z dokumentów DPR.**

Co istotne, Model Sprawiedliwy ROP zakłada utrzymanie obecnego systemu DPR tzw. “małego ROP”. DPR/EDPR jest dokumentem potwierdzającym recykling odpadów. Obecnie funkcjonujący “mały ROP” nakłada na wprowadzających obowiązek zapewnienia recyklingu odpadów opakowaniowych, a obowiązek ten może zostać – w uproszczeniu - scedowany na organizację odzysku opakowań. Zgodnie z proponowanym modelem, należy ten system pozostawić, gdyż jest on najlepszym systemem motywacyjnym dla sortowni odpadów, aby osiągały coraz lepsze wyniki. Decyduje o tym bardzo prosty mechanizm rynkowy -im więcej materiału zostanie wysortowane, tym większy przychód z DPR otrzyma instalacja, co przełoży się następnie np. na ceny ofertowe oferowane w przetargach.

² [Uchwała nr 96](#) Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2023 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2028

Celem Modelu Sprawiedliwy ROP jest ewolucja uwzględniająca wykształcone specyficznym w Polsce synergii i symbiozy przemysłowe znacznie wykraczające poza obszar odpadów opakowaniowych, a nie rewolucja i destabilizacja obecnego systemu gospodarki odpadami i urealnienie odpowiedzialności po stronie wprowadzających produkty w opakowaniach.

„2. Co oznacza „zatwierdzenie opłat” i na jakiej podstawie OOP te opłaty mają wnosić? Jeśli OOP mają wnosić opłaty do organu administracji publicznej (a takim organem ma być ów Administrator) na podstawie powszechnie obowiązującego prawa, to opłata taka staje się daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji RP i podlega wszystkim regulacjom wynikającym z treści tego artykułu oraz z wyroków Trybunału Konstytucyjnego tego artykułu dotyczących.”

ODPOWIEDŹ:

Model w żadnym miejscu nie rozstrzyga, na drodze jakiego aktu prawnego środki mają być przekazywane. „Zatwierdzenie opłat” w modelu wysokopoziomym oznacza zatwierdzenie opłat na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa uchwalonych zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji, prawem UE i w zgodzie z zasadami zanieczyszczający płaci **oraz zasadą kosztu netto**. Wielość opłat różnorodnego rodzaju funkcjonujących w polskim prawie, dowodzi możliwości zastosowania w tym zakresie właściwego, czytelnego i transparentnego mechanizmu. Model Sprawiedliwy ROP w żadnym rozwiązaniu nie kwestionuje ani brzmienia art. 217 Konstytucji RP ani wyroków Trybunału Konstytucyjnego, zarówno w obszarze daniny publicznej, jak i tych dotyczących innego rodzaju różnorodnych opłat funkcjonujących w polskim systemie prawnym, w sprawach również przez Trybunał Konstytucyjny rozstrzyganych. Wobec tak zadanego pytania, trudno udzielić odpowiedzi na większym poziomie szczegółowości. **O charakterze opłaty rozstrzygnie ustawodawca proponując konkretne przepisy prawa.** Kluczowa jest natomiast w tym obszarze i na tym etapie realizacja przedstawionych celów.

„3. Zwrot środków przez gminy do podmiotów odbierających odpady oraz do instalacji ma odbywać się na podstawie stawek obowiązujących w udzielonych przez gminy zamówieniach. Nie wiadomo jednak, czy opłaty pobierane przez Administratora Systemu od OOP też będą oparte o te stawki, czy też o zupełnie inne kryteria przedmiotowe.”

ODPOWIEDŹ:



Opłaty pobierane przez administratora dla opakowań o charakterze komunalnym z systemów gminnych od organizacji odzysku opakowań będą oparte o stawki z zamówień publicznych, a także będą uwzględniały koszty informacji oraz koszty gromadzenia danych i sprawozdawczości zgodnie z art.8a dyrektywy odpadowej. Proponowany model zakłada, uwzględnienie w wysokości opłat od organizacji odzysku opakowań wolumenowe wprowadzenie na rynek opakowań w podziale na rodzaje opakowań. **Kluczowe dla mechanizmu jest pobieranie od organizacji odzysku opakowań środków niezbędnych do pokrycia kosztów netto selektywnej zbiórki odpadów, ich transportu i przetwarzania oraz kosztów informacyjnych i sprawozdawczości niezbędnego do osiągnięcia unijnych celów w zakresie gospodarowania odpadami.** Warto również podkreślić, że administrator według Modelu Sprawiedliwy ROP prowadzi tzw. Komitet Dialogu (alternatywnie zespół ds. ROP w MKiŚ) dla wszystkich uczestników systemu. Komitet **wspólnie** opracowywałby szczegółowe zasady dla systemu ROP, standardy specyfikacji przetargowych w obszarze opakowań, poziomy pokrycia kosztów przez wprowadzających, standardy segregacji, sortowania oraz recyklingu. Konceptyjnie decydujący głos ma administrator, jako podmiot **bezzstronny dla interesariuszy** i niejako spajający cały rynek i czuwający nad prawidłowością rozliczeń oraz wykorzystywania danych w sposób zobiektywizowany. Takie rozwiązanie jest również zgodne z prawem UE i wprost z niego wynika.

„4. Jeśli OOP mają być płatnikiem daniny publicznej i mają dokonywać płatności ze środków wpłacanych przez wprowadzających w formie „opłaty producenckiej”, to jaki charakter ma mieć ta „opłata producencka” pobierana od wprowadzających? Jeśli ma być to również danina, to OOP nie mają prawa do jej poboru, bo nie są ani organami administracji publicznej, ani podmiotami pobierającymi daniny na podstawie udzielonej przez Skarb Państwa koncesji. Jeśli mają być to jednak opłaty cywilno-prawne za realizację usługi, to jaki charakter miałyby ta usługa? Jeśli miałyby bowiem na celu realizację zobowiązania publiczno-prawnego w postaci wniesienia daniny publicznej do Administratora Systemu, to OOP stałyby się pośrednikiem w uiszczeniu daniny publicznej, ale sama danina musiałaby być nakładana bezpośrednio na wprowadzających (polskie prawo nie zna mechanizmu konwersji zobowiązania cywilno-prawnego na publiczno-prawne).”

ODPOWIEDŹ:

Opłata ma być wnoszona, zgodnie z ideą i celem dyrektywy odpadowej oraz wyrażoną wielokrotnie w prawie unijnym oraz międzynarodowym zasadą „zanieczyszczający płaci”,



przez zanieczyszczających, tj. przez wprowadzających. Organizacja odzysku niejako pośredniczy (jak ma to miejsce aktualnie, choć w innym zakresie) w gromadzeniu środków. W zakresie samej opłaty odsyłamy do odpowiedzi na pytanie nr 2 dodając jedynie, że w polskim (i nie tylko) systemie prawnym, funkcjonuje bardzo szeroki katalog różnego rodzaju opłat, o różnym charakterze (sankcyjnym, podatkowym, abonamentowym i innym). Rzeczowa dyskusja w tym zakresie będzie mogła mieć miejsce dopiero w momencie pojawienia się konkretnych, zaprojektowanych przez ustawodawcę przepisów prawa.

Pomimo ogromnych chęci w zakresie udzielenia odpowiedzi zwracamy uwagę, że pytanie zawiera szereg dość wybiórczych założeń, których Model Sprawiedliwy ROP nie obejmował, co wydaje się stanowić próbę odwrócenia uwagi od meritum. **W Modelu Sprawiedliwy ROP celem jest wsparcie całego systemu w sposób możliwie transparentny, czyli doprowadzenie do takiej sytuacji, w której każdy uczestnik systemu (też obywatel) będzie w stanie zweryfikować przepływ pieniądza, w sposób niefaworyzujący żadnej grupy.**

„4. W jaki sposób i w oparciu o jakie kryteria ma następować redystrybucja środków przekazywanych przez OOP do Administratora Systemu? Czy gminy mają po prostu otrzymywać bezwarunkowy zwrot kosztów, czy też muszą wykazać się spełnieniem jakichś warunków w celu otrzymania środków?”

ODPOWIEDŹ:

Środki będą zwracane na podstawie rzeczywistych poniesionych kosztów przez gminy w przypadku opakowań ze strumienia komunalnego. Z założenia w proponowanym Modelu Sprawiedliwy ROP zasady dotyczące zbiórki czy też sortowania odpadów będą określane przez administratora i wypracowywane przez tzw. Komitet Dialogu, zaś zapewnienie takiej przestrzeni dialogu skądinąd również wynika z przepisów prawa UE, co zostało już wskazane powyżej.

Odpowiadając na tak zadane pytanie, należy stwierdzić, że redystrybucja środków będzie odbywać się w sposób i w oparciu o kryteria wynikające z przepisów powszechnie obowiązujących, uchwalonych zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji, prawem UE i w zgodzie z zasadami zanieczyszczający płaci oraz **zasadą kosztu netto**. Podstawą zaś będą rzeczywiście poniesione koszty przez gminę na podstawie stawek z zamówień publicznych.

Co więcej, Model Sprawiedliwy ROP nie zabrania ustanawiania standardów selektywnej zbiórki, jednak **chodzi o ustanowienie takich, które nie prowadzą do unikania**



płatności przez producentów, lub obniżania już teraz osiągniętych przez samorządy standardów w zakresie np. ekologicznych pojazdów oraz transparentności wykonywania usługi (GPS, kamery, RFID).

„5. Na jakiej podstawie Administrator Systemu ma ustalać stawki dofinansowania odpadów poza systemem gminnym? Jeśli realizacja obowiązku pokrywania kosztów poza systemem gminnym ma być zobowiązaniem publiczno-prawnym, to stawki dofinansowania odpadów poza systemem gminnym będą miały charakter daniny publicznej analogicznie jak opłaty redystrybuowane do samorządów. Jeśli pokrywanie tych kosztów byłoby jednak zobowiązaniem cywilno-prawnym, to Administrator Systemu jako organ administracji państwowej nie będzie miał prawa ustalania stawek, gdyż byłoby to naruszenie swobody działalności gospodarczej w rozumieniu art. 22 Konstytucji RP.”

ODPOWIEDŹ:

Naszym zdaniem najbardziej efektywny i zgodny z prawem UE system ROP powinien obejmować wszystkie opakowania wprowadzane na rynek, bez względu na źródło ich pochodzenia, zgodnie z zasadą zanieczyszczający płaci. **Nie znajdujemy środowiskowego uzasadnienia dla wyodrębniania i wyłączenia z systemu bliżej nieokreślonych grup opakowań zanieczyszczających środowisko.** Z tego powodu proponowany Model Sprawiedliwy ROP uwzględnia koncepcyjnie opakowania pochodzące z gospodarstw domowych oraz opakowania „przemysłowe”, a także uwzględnia całościowo strumienie tych opakowań w polskim systemie gospodarki odpadami.

Pytanie ponownie opiera się o bliżej nieokreślone założenia poczynione przez producentów, a niewskazane w Modelu Sprawiedliwy ROP. Tym niemniej, idąc tokiem rozumowania przedstawionym w stanowisku, każdy element składowy – dla przykładu - Zielonego Ładu, stanowi, de facto, ograniczenie swobody działalności gospodarczej, tak zresztą jak i wszystkie inne przepisy wprowadzające ograniczenia co do emisji, produkcji, użytych materiałów, wprowadzenia, a objęte przez prawo ochrony środowiska *sensu largo*. Nie ulega jednak wątpliwości, że **ochrona środowiska, klimatu i społeczeństwa stanowi ważny interes publiczny**, a więc mechanizmy ograniczające taką swobodę, mogą zostać zaimplementowane w polskim systemie prawnym w drodze ustawy, w zgodzie z art. 22 Konstytucji RP, nawet gdyby uznać (czego nie przesadzamy), że przyjęty model prowadziłby do jakiegoś ograniczenia w tym zakresie. Granice i zgodność w tym zakresie należy oceniać w oparciu o rozwiązania „ubrane” już w konkretne przepisy prawa.

Dodatkowo prezentowany w Modelu Sprawiedliwy ROP przepływ środków wskazuje wyraźnie, że to administrator prowadzi ich redystrybucję, również poza systemami



gminnymi, więc ponownie, pytanie dotyczy stosunków zobowiązaniowych, które w modelu nie funkcjonują.

„6. Art. 8a znowelizowanej dyrektywy odpadowej zobowiązuje wprowadzających do pokrywania ściśle określonych kosztów wymienionych w ust. 4. Jaki koszt w rozumieniu przepisów UE reprezentuje DPR?”

ODPOWIEDŹ:

Dyrektywa z założenia określa cele, które państwa członkowskie muszą osiągnąć, ale pozostawiając im swobodę co do wyboru formy i metody ich realizacji. **Państwo członkowskie winno uwzględnić specyfikę krajową**, jeśli celem jest spełnienie wymogów dyrektywy. W żadnym innym państwie UE nie ma odpowiednika dokumentów DPR, jedynym krajem na terenie Europy, który posiada podobne rozwiązanie jest Wielka Brytania i tzw. PRN (Packaging Waste Recovery Notes) i PERN (Packaging Waste Export Recovery Notes), które są dokumentem wartościowym, czyli nie tylko i wyłącznie potwierdzeniem dokonania recyklingu, a systemem częściowego finansowania wpływu wprowadzonych na rynek odpadów. Jak już wcześniej wspomniano **system DRP/EDPR jest lokalnym rozwiązaniem w Polsce, ciężko więc oczekiwać, że system ten zostanie wpisany do dyrektywy na poziomie unijnym literalnie, a co więcej, absolutnie nie musi się tam znaleźć. Podobnie, jak każdy inny kraj, Polska ma swoje indywidualne rozwiązania i systemy gospodarki odpadami.** Z tego też powodu, środowiska samorządowe, odpadowe i recyklerów wielokrotnie na przestrzeni lat wskazywały, że **nie można rozwiązań z innych państw w stosunku „kopiować 1:1”, bo w danych realiach i systemach, może prowadzić to do wypaczeń i zupełnie różnych efektów rynkowych i środowiskowych.**

Ponownie zwracamy uwagę, że system DPR/EDPR, zgodnie z proponowanym Modelem Sprawiedliwy ROP, **ma uwzględniać zasadę kosztu netto** zawartą w art.8a dyrektywy odpadowej. Podczas konsultacji w MKiŚ zaprezentowano także szczegółową tabelkę z wyliczeniami udowadniającymi brak podwójnej płatności w modelu ROP przy dalszym funkcjonowaniu systemu DPR oraz **zgodność z definicją kosztu netto** z dyrektywy.

Zgodnie z dyrektywą, państwa członkowskie wdrażając system rozszerzonej odpowiedzialności producenta, muszą zapewnić, aby wkłady finansowe ponoszone przez producentów produktów były wystarczające do wypełnienia unijnych celów w zakresie odpadów. System DPR/EDPR jest sposobem motywującym podmioty przetwarzające odpady, aby jak największą ilość odpadów przekazywać do recyklingu. **System ten promuje te instalacje, które są w stanie na końcu procesu otrzymać najwięcej cennego surowca, skłania podmioty do inwestycji, aby jak najwięcej przetworzonych**



odpadów mogło znaleźć się na wartościowym dokumencie. Pozbycie się tego systemu zlikwiduje omawiany „motywator” i sprawi, że nie będzie rynkowej zachęty finansowej do poprawiania wyników, a wyniki te mają bezpośredni wpływ na osiągnięte cele unijne i środowiskowe.

Natomiast przekazanie własności nad strumieniem odpadów opakowaniowych w praktyce do producentów poprzez OOP – jak chcą producenci w swoim modelu – doprowadzi do monopolu po stronie zakupowej dla sortowni i recyklerów, co w efekcie **znaczaco ograniczy opłacalność tego typu działalności**. Efektem końcowym będzie brak inwestycji w te działalności, a bez inwestycji i bez opłacalności tych gałęzi nie będzie się w Polsce recykling rozwijał.

Jak wynika choćby z KPGO2028, to instalacje są i pozostaną w najbliższych latach strategicznie kluczowym „wąskim gardłem” całego systemu, a istniejąca luka inwestycyjna kluczowym wyzwaniem w kontekście spełnienia rosnących wymogów unijnych i uniknięcia kar. Zarazem wiele wskazuje na to, że obecna unijna perspektywa budżetowa może być ostatnią, która umożliwia tak znaczące poziomy dofinansowania na inwestycje tego typu w Polsce. To wszystko czyni działania o charakterze rewolucyjnym wysoce ryzykownymi i niepożądanymi zwłaszcza w obecnym okresie.

„7. Cena DPR-ów jest zmienna w ciągu roku i podlega rynkowej grze popytu i podaży. Jeśli cena DPRów na koniec danego roku przewyższy koszt netto skalkulowany w udzielonym przez gminy zamówieniu, to w jaki sposób rozliczana będzie owa nadwyżka i w jaki sposób będzie ona odejmowana od stawek opłat wnoszonych przez OOP do Administratora Systemu? Jeśli zaś cena DPR-ów na koniec danego roku będzie niższa od tego kosztu netto, to w jaki sposób rozliczana będzie owa różnica?”

ODPOWIEDŹ:

Cena DPR/EDPR, ceny paliwa, prądu, gazu podlegają rynkowej grze popytu i podaży, i są zmienne w ciągu roku. Naturalnym jest, że przedsiębiorstwa ponoszą ryzyka jak i szanse związane z tymi wahaniami, które mogą wpływać na koszty operacyjne, marże zysku, a nawet stabilność finansową podmiotów. Ponoszenie przez podmioty prowadzące działalność ryzyko i szans nie jest problemem, jest natomiast podstawą każdej działalności gospodarczej. Zarówno ceny z podstępowań przetargowych, jak i stawki ustalone przez administratora, czy jakiegokolwiek inny podmiot, a nawet przyjmując rozwiązanie ustalania stawek przez organizacje odzysku opakowań (zgodnie z modelem EKO-PAK) **nie rozwiązuje problemu ryzyka zmienności cen, które będą wpływały na wyniki finansowe podmiotów gospodarujących odpadami**. Zwracamy jednak uwagę, że



ryzyko w tym zakresie będzie głównie spoczywało na podmiotach gospodarujących odpadami oraz samorządach, bo wartość DPR znajdzie odzwierciedlenie w cenach oferowanych gminom.

Postulat producentów zniesienia DPR w praktyce oznacza za to dla producentów **zniesienie jakichkolwiek ryzyk biznesowych** z tym związanych. Producenci również powinni zabezpieczać swoje ryzyka w ramach prowadzonej przez nich działalności gospodarczej stosując rozwiązania rynkowe, a nie domagać się rozwiązań ustawowych zapewniających im *de facto* kontrolę nad całym systemem, na każdym jego poziomie. Pamiętając, że chodzi o rozwiązania mówiące o odpowiedzialności producentów przecież, godzenie się na taki stan rzeczy, byłoby działaniem co najmniej nierozważnym. Nie chodzi bowiem o przypisywanie negatywnych intencji, a o podstawowe, rozsądne i logiczne rozwiązania w obszarze zarządzania odpowiedzialnością.

Dodatkowo, warto wskazać dla przykładu, że w jednym z krajów UE stawki obliczane są kwartalnie przez administratora. Jeżeli koszty ponoszone przez gminy są wyższe niż opłata producencka, są one rozliczone w opłacie na następny kwartał, jeżeli niższe, analogicznie, są one rozliczone, w opłacie na następny okres rozliczeniowy. **Rozsądnych rozwiązań w tym zakresie jest wiele.**

„8. Środki przekazywane przez gminy do instalacji mają pokrywać koszt netto, czyli stawkę z zamówienia pomniejszona o cenę DPR-ów. Pragniemy zauważyć, że koszt netto to koszt realizacji przygotowania do recyklingu (sortowania) pomniejszony o przychody ze sprzedaży surowców do recyklingu, a nie koszt realizacji przygotowania do recyklingu (sortowania) pomniejszony o sprzedaż papieru wartościowego jakim jest DPR.”

ODPOWIEDŹ:

Pragniemy zauważyć, że każde państwo członkowskie ustanawiające systemy odpowiedzialności producenta na podstawie art. 8a musi zapewnić, aby systemy (czy to indywidualne, czy – w przypadku, gdy istnieje wiele systemów dla danego rodzaju odpadów – łącznie) obejmowały **wszystkie aspekty niezbędnych kosztów gospodarowania odpadami ze wszystkich źródeł**, które wchodzą w zakres celów i zadań określonych w dyrektywach.

Nie jest właściwym zrozumieniem idei systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta założenie, że koszty te mają być jak najmniejszym obciążeniem dla zanieczyszczającego środowisko producenta. Muszą one być **proporcjonalne, do ciężaru środowiskowego, jakim jest wprowadzanie na rynek materiału**. Koszt netto, jest pojęciem bardzo złożonym i obejmującym wiele składowych elementów, które zawarte są w terminach zbiórka, transport oraz przetworzenie. **Należy te pojęcia rozumieć szeroko, gdyż tylko wtedy spełnione zostają cele dyrektywy.**



Producenci powinni ponosić koszty operacyjne związane ze zbieraniem i gospodarowaniem materiału, który wprowadzają do obrotu, tak aby materiał ten mógł zostać poddany recyklingowi. Konkretnie koszty operacyjne zbiórki odpadów będą zależały od systemu zbierania przyjętego w każdym państwie członkowskim. Jednak elementy systemu zbierania odpadów muszą być odpowiednie dla osiągnięcia celów unijnych.

Państwa członkowskie powinny zbadać elementy operacyjne każdej obecnej lub planowanej usługi w celu określenia wszystkich kosztów operacyjnych związanych z materiałami, za które odpowiedzialni są producenci. **W przypadku gdy zasoby są wykorzystywane zarówno do zbierania materiału objętego systemem odpowiedzialności producenta, jak i innych materiałów, koszty powinny być rozdzielane na rozsądnych i przejrzystych zasadach.** W przypadku gdy państwa członkowskie wprowadzają dodatkowe cele lub wymogi, producenci mogą być zobowiązani do pokrycia kosztów ich osiągnięcia – na przykład **mogą być zobowiązani do pokrycia kosztów operacyjnych związanych ze zbiórką produktów, które są zbierane jako część strumienia odpadów zmieszanych.**

Producenci powinni ponosić koszty usług niezbędnych do wspierania działań operacyjnych związanych z gromadzeniem odpowiednich materiałów i gospodarowaniem nimi. Konkretnie usługi wspierające, które są niezbędne do wprowadzenia, zostaną określone w kontekście każdego państwa członkowskiego, w odniesieniu do działań, które państwo członkowskie uzna za niezbędne, aby spełnić szczegółowe wymogi każdego systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta i osiągnąć wszelkie odpowiednie cele.

Innymi słowy, prawdą jest, że producenci mają ponosić koszty netto zagospodarowania odpadów. W przypadku gdy materiał, który wprowadzają do obrotu, ma wartość w momencie recyklingu, koszty ponoszone przez producentów powinny być zrekompensowane wartością uzyskaną ze sprzedaży materiału i są właśnie, dzięki utrzymaniu systemu DPR zaproponowanym w Modelu Sprawiedliwy ROP. **Na mechanizm należy patrzeć jako całość, a nie fragmentarycznie**, jak – wydaje się - usiłują to robić niektóre organizacje reprezentujące producentów. Powtarzające się błędne wnioski i założenia w tym zakresie po stronie producentów być może wynikają nie tyle ze złej woli, ale z niezrozumienia zarówno Modelu Sprawiedliwy ROP, jak i gospodarki odpadami *sensu largo*, z czego zarzutu wprowadzającym czynić skądinąd nie można, bo to nie stanowi podstawy ich bieżącej działalności.

Aktualnie nie budzi również żadnych wątpliwości (wynika to również z materiałów przygotowywanych dla Komisji Europejskiej), że **koszty, które powinni pokrywać wprowadzający w ramach rozszerzonej odpowiedzialności producenta, nie powinny**



być rozumiane zbyt wąsko. Istnieje aktualnie wiele argumentów przemawiających za szerokim podejściem do tych kosztów (wynikających zarówno z teorii rozszerzonej odpowiedzialności producenta, jak i doświadczeń praktycznych), które są bezpośrednio związane z zapewnieniem skutecznego zarządzania odpadami oraz osiągnięciem unijnych celów środowiskowych. Zbyt wąskie rozumienie kosztów, które wydaje się usiłują forsować producenci, **może prowadzić do niewystarczającego wsparcia dla efektywnego systemu, co ostatecznie skutkuje zagrożeniem zarówno realizacji celów środowiskowych,** jak i przeczy wprost zasadzie „zanieczyszczający płaci” oraz faktycznie utrudnia przejście do gospodarki o obiegu zamkniętym.

Zgodnie z prawem UE koszty ponoszone przez producentów powinny obejmować **wszystkie** działania, które są konieczne do spełnienia unijnych celów dotyczących systemowego zarządzania odpadami opakowaniowymi. **Ograniczenie kosztów wyłącznie do zbierania i podstawowego przetwarzania nie wystarczy do osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu i jest to wiedza absolutnie powszechna.** Co warte w tym miejscu szczególnego podkreślenia, Model Sprawiedliwy ROP w swoim założeniu kosztów tych nie rozmywa, a daje wszystkim uczestnikom systemu **jasne zasady i proste do zweryfikowania kwoty, w zakresie każdego z elementów.** Nie pozwala natomiast na niecelowe ograniczanie odpowiedzialności i niejako rozmycie się przepływu pieniądza w szeregu różnorodnych, praktycznie niekontrolowalnych umów, czego domagają się producenci.

Model Sprawiedliwy ROP ma doprowadzić do wprowadzenia najbardziej efektywnych (biorąc pod uwagę prawo unijne, prawo polskie i polskie realia rynkowe) rozwiązań, które – wbrew „zarzutom” pojawiającym się po stronie producentów, mają na celu właśnie jak najdokładniejsze odwzorowanie rzeczywistych kosztów zarządzania odpadami wprowadzonych przez nich produktów w opakowaniach (w zakresie ROP opakowaniowego), oczywiście przy uwzględnieniu szeroko rozumianych przychodów z surowca. System DPR/EDPR jest istniejącym elementem polskiego systemu gospodarki odpadami, znanym zresztą samym producentom, który wpływa na koszt netto i nie jest żadnym rozwiązaniem jego zlikwidowanie lub nadanie mu marginalnej i bezwartościowej roli w polskim systemie. DPR/EDPR należy w systemie uwzględnić, bo to właśnie te elementy wpływają w sposób zdrowy ekonomicznie i bodźcujący rynek inwestycyjny w obszarze sortowania i recyklingu.

Nie można również zapominać, że koszt netto obejmuje koszty operacyjne (w zakresie zbiórki, transportu, przetwarzania), koszty wspierające (edukacja, informowanie, monitoring, raportowanie) i koszty administracyjne. Model Sprawiedliwy ROP proponuje transparentny dla wszystkich uczestników rynku mechanizm, właśnie uwzględniający zasadę kosztu netto, w oparciu o weryfikowalne i mierzalne elementy, doskonale znane



podmiotom działającym na rynku polskim, w polskich realiach i przede wszystkim funkcjonujących w istniejącym systemie. Uwagi w obszarze tzw. kosztu netto w tym zakresie po stronie producentów, stanowią tylko i wyłącznie próbę obniżenia poziomu swojej producenckiej (w założeniu przecież rozszerzonej) odpowiedzialności, co oczywiście z rynkowego i ekonomicznego punktu widzenia tej grupy przedsiębiorców jest zrozumiałe. Co należy jednak w tym miejscu podkreślić, wola destabilizacji i *de facto* rozmontowania systemu gospodarki odpadami i funkcjonujących w nim rozwiązań dla ograniczenia odpowiedzialności producentów jest czymś, na co zarówno samorządy, jak i branża odpadowa zgodzić się nie mogą. **Zwłaszcza jeśli ma to się odbyć nomen omen kosztem obywateli, mieszkańców, pokrywających dziś z własnych środków producenckie zobowiązanie wobec środowiska naturalnego.**

„9. W jaki sposób OOP mają stosować ekomodulację, aby pobierane przez nich opłaty od wprowadzających były zgodne ze opłatami koniecznymi do odprowadzenia do Administratora Systemu?”

ODPOWIEDŹ:

Uwzględniając trwałość, przydatność do naprawy, ponownego użycia oraz recyklingowość materiałów, ich wpływ na proces sortowania i recyklingu, oraz obecność substancji niebezpiecznych (na podstawie bazy danych opakowań), a tym samym przy przyjęciu podejścia opartego na cyklu życia i zgodnego z wymogami określonymi w odpowiednich przepisach unijnych oraz opartego na zharmonizowanych kryteriach, jeżeli są one dostępne, w celu zapewnienia niezakłóconego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Aby zapewnić, że wszystkie istniejące na rynku organizacje stosują jednolite zasady ekomodulacji, podmiotem odpowiedzialnym do określania warunków ekomodulacji dla poszczególnych typów lub grup podobnych opakowań w proponowanym modelu jest administrator. Pozytywną praktykę rynkową w tym zakresie można zaciągnąć chociażby z systemu niemieckiego, gdzie [ZSVR](#)³ prowadzi publiczny rejestr opakowań, dzięki któremu system z perspektywy wprowadzających jest przejrzysty i nie budzi wątpliwości co do tego, które opakowania objęte są systemem. Model Sprawiedliwy ROP zakłada przy tym, że należy pozostawić rynkową konkurencję na poziomie organizacji odzysku, dlatego będą one samodzielnie decydować o swoich stawkach, na konkretnych kategoriach opakowań, będą jednak musiały zastosować jednolitą ekomodulację opłat tzn. wprowadzający opakowanie, które jest mniej przydatne

³ Instytucja utworzona została w 2019 roku nowelizacją [Ustawy o opakowaniach](#) z lipca 2017 r. i ma za zadanie regulować konkurencję pomiędzy systemami dualnymi i ją monitorować, zapewnić przejrzystość w zakresie ilości i dróg utylizacji opakowań dostarczanych konsumentom końcowym w Niemczech oraz **zapewnić właściwy i sprawiedliwy podział kosztów utylizacji i recyklingu.**



do recyklingu będzie musiał zapłacić stawkę wyższą, niż za wprowadzenie opakowań prostych w recyklingu. Poziom szczegółowości, kategoryzacja oraz szczegóły wypracowywane częściowo przez ustawodawcę, a częściowo ustalane będą przez tzw. Komitet Dialogu oraz administratora systemu - całość systemu ma harmonijnie wpływać na osiąganie coraz lepszych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych. Zakładamy, że w początkowej fazie wdrożenia systemu opłaty będą modulowane w sposób uproszczony, a w miarę „dojrzewania” systemu wypracowana zostanie zaawansowana modulacja opłat z interesariuszami systemu, który stworzy silne zachęty dla wprowadzających opakowania na rynek do projektowania opakowań przydatnych do recyklingu, co będzie naturalnie wpływało na osiąganie wyższych poziomów recyklingu.

„10. Jaka będzie rola Administratora Systemu w weryfikacji stawek ekomodulacyjnych w kontekście „zatwierdzania opłat” przez tego Administratora? Czy Administrator Systemu będzie je „zatwierdzał” na podstawie propozycji OOP, czy też stawki te będą elementem daniny publicznej? Zwracamy uwagę, że w tym ostatnim przypadku należy stosować zapisy art. 217 Konstytucji RP i wspomniane wcześniej wyroki Trybunału Konstytucyjnego.”

ODPOWIEDŹ:

Administrator w proponowanym modelu jest organem publicznym m.in. nadzorującym całość systemu, który będzie wyposażony (osobiście lub z pomocą innej instytucji) do weryfikacji czy organizacje odzysku opakowań stosują obowiązującą ekomodulację stawek oferowanych wprowadzającym. Należy zauważyć, iż „zatwierdzanie opłat” wnoszonych przez organizacje odzysku, zostało w Modelu Sprawiedliwy ROP zaproponowane jako przykładowy obowiązek. Naszym zdaniem, analizując wysokopoziomowe mechanizmy działania możliwe do wprowadzenia realnego systemu ROP w Polsce, **należy wziąć pod uwagę powstanie podmiotu, który będzie posiadał informacje o wszystkich kosztach systemu, ilości wprowadzonych na rynek opakowań i byłby w stanie odpowiednio skalkulować i przedstawić wysokość kosztów jakie dana organizacja odzysku musi ponieść, uwzględniając jej masowy udział w rynku.** Rozliczanie się około 30 organizacji odzysku ze wszystkimi gminami i sortowniami w Polsce, jest nadmiernym obciążeniem wszystkich tych podmiotów kosztami administracyjnymi. Odpowiadając na to pytanie, **należy zdementować ostatnie doniesienia jakoby proponowany model był zbliżony do modelu węgierskiego.** Węgry znacjonalizowały całość gospodarki odpadami. Celem inicjatorów Modelu Sprawiedliwy ROP nie jest i nie była nacjonalizacja gospodarki odpadami i przekazania operacyjności i własności odpadów do państwa polskiego. **Twierdzenia w tym zakresie podnoszone przez przedstawicieli organizacji zrzeszających producentów są skrajnie nieprawdziwe i stanowią o głębokim niezrozumieniu lub**



niechęci zrozumienia Modelu Sprawiedliwy ROP. Celem przekazywania środków na finansowania systemu ROP dla opakowań do podmiotu publicznego jest optymalizacja obciążeń organizacyjnych i finansowych przy jednoczesnym zapewnieniu transparentności i poczucia bezpieczeństwa dla wszystkich uczestników systemu gospodarki odpadami opakowaniowymi.

Niezmiennie, w przypadku jakichkolwiek wątpliwości, czy też potrzeby wspólnego pochylenia się nad problemami związanymi z szeroko rozumianą problematyką gospodarki odpadami w Polsce, jako praktycy i codzienni uczestnicy systemu, pozostajemy do dyspozycji Ministerstwa Klimatu i Środowiska.

.....

Zdając sobie sprawę ze złożoności omawianych problemów pragniemy na koniec ponownie zaakcentować naszą gotowość do dalszych rozmów w dogodnym dla Państwa terminie i w formule, jaką uznają Państwo za najodpowiedniejszą. Będziemy wdzięczni za Państwa propozycje w tym zakresie.

Z poważaniem:

Unia Metropolii Polskich – Dorota Bąbiak-Kowalska

Krajowa Izba Gospodarki Odpadami – Tomasz Uciński

Związek Gmin Wiejskich RP – Leszek Świątalski

Izba Branży Komunalnej – Karol Wójcik

Polska Izba Gospodarki Odpadami – Michał Dąbrowski

