

Stanowisko Konfederacji Lewiatan do nowego modelu Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta

We wrześniu 2024 roku **Pani Minister Anita Sowińska przedstawiła założenia modelu ROP** opartego o organizacje odzysku wypełniające obowiązki producentów w zakresie pokrywania kosztów zbiórki i zagospodarowania odpadów opakowaniowych po wprowadzanych przez nich produktach. Natomiast kilka miesięcy później, na początku 2025 roku koncepcja ta zmieniła się na **scentralizowany, państwowy model przepływu finansowego oparty o daninę publiczną pobieraną od producentów na podstawie rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska**. Przedsiębiorcy wprowadzający produkty na rynek, handel detaliczny oraz obecnie funkcjonujące organizacje odzysku opakowań z dużym niepokojem przyjęli tak drastyczną zmianę w podejściu do modelu ROP. Podejście to w głównych założeniach przypomina projekt ustawy przedstawiony przez poprzedni rząd (UC81) w 2021 roku, który spotkał się z ogromnym sprzeciwem w trakcie konsultacji publicznych praktycznie wszystkich uczestników rynku gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Zaproponowany model oparty o publicznego administratora funkcjonuje jedynie w Chorwacji i na Węgrzech, a w jego efekcie w tych państwach realizowane są najniższe poziomy recyklingu w porównaniu z innymi krajami unijnymi. Zatem zamiast nawiązywać do najlepszych, to zaproponowany model nawiązuje do uznawanych za najgorsze wzorców europejskich.

W ocenie prawie wszystkich naszych członków, za wyjątkiem przedstawicieli firm odpadowych, zarysowana na początku tego roku propozycja Ministerstwa negatywnie wpłynie na rynek, środowisko oraz konsumentów. Narzucone odgórnie stawki ROP mogą prowadzić do kumulacji wydatków, tworząc dodatkowy impuls inflacyjny w koszyku artykułów spożywczych. Bez efektywnych mechanizmów korygujących jedynym sposobem na osiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu będzie zwiększanie obciążeń finansowych przedsiębiorców, co ostatecznie przełoży się na wzrost cen produktów w opakowaniach – przykład Węgier pokazuje, jak takie rozwiązania mogą napędzać inflację. Ostatecznie, zarys propozycji wskazuje także na ryzyko niezgodności z przepisami europejskimi, szczególnie z art. 8a ust. 3 lit d oraz ust. 4. dyrektywy 2018/851/WE („Dyrektywa odpadowa”). Model ROP przedstawiony we wrześniu 2024 r. wypracowany w ramach dialogu na bazie kilku propozycji, m.in. Konfederacji Lewiatan zmierzał do kompromisu pomiędzy różnymi podejściami poszczególnych interesariuszy do tak złożonego zagadnienia, jakim jest implementacja pełnowymiarowego ROP w sytuacji już istniejących wielu regulacji w zakresie gospodarki opakowaniami i odpadami komunalnymi, w tym opakowaniami.

Jak sama nazwa wskazuje wymagania unijne dotyczą Rozszerzonej Odpowiedzialności Producentów. Dlatego stanowisko tej grupy uczestników łańcucha wartości opakowań musi być uwzględnione w formułowaniu przepisów dotyczących gospodarowania odpadami opakowaniowymi. Obecna propozycja nakłada na producentów czyli wprowadzających opakowania na rynek wyłącznie obowiązki płatnika, nie dając pewności w zakresie transparentności systemu, kontroli wydatków i przeznaczenia opłat ROP, o których mowa w art. 8a ust. 3 i 4. dyrektywy odpadowej. Zmiana stanowiska Ministerstwa w zakresie ROP jest zaskakująca i może być sprzeczna nie tylko z założeniami znowelizowanej dyrektywy odpadowej, ale również z opublikowanym niedawno rozporządzeniem unijnym PPWR. Modele z państwowym administratorem ignorują zapisy w powyższych aktach, co może prowadzić do problemów z prawidłowym wdrożeniem założeń ROP w Polsce i narazić nasz kraj na kary ze strony Komisji Europejskiej.

Z punktu widzenia zdecydowanej większości przedsiębiorców zaangażowanych w problematykę Rozszerzonej Odpowiedzialności Producentów jest to także widoczny znak odejścia od realnego dialogu z ich środowiskiem, w sprawach bezpośrednio ich dotyczących, którego wartością jest możliwość wypracowania skutecznych rozwiązań i ograniczania ryzyka ustanowienia systemu, który nie spełni założonych celów a w konsekwencji narazi producentów na niekontrolowany wzrost kosztów, czego przykład mamy obecnie na Węgrzech.

Przedstawiciele wprowadzających, skupieni w Konfederacji Lewiatan uważają, że wprowadzenie państwowego administratora może oznaczać nacjonalizację części systemu gospodarki odpadami opakowaniowymi, a co za tym idzie, zagraża uczciwej konkurencji. Wyklucza też możliwość wpływu producentów na funkcjonowanie systemu ROP pomimo obowiązku jego finansowania. Tymczasem istotą Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta jest założenie, że to producenci ponoszą nie tylko finansową odpowiedzialność za cały cykl życia swoich opakowań po produktach, w tym za etap gdy opakowanie stanie się odpadem, ale także angażują się i wykorzystują swoją wiedzę w optymalizacji cyklu życia opakowania poprzez swoje organizacje odpowiedzialności producentów (dziś organizacje odzysku) widzące cały łańcuch wartości tzn. od zaprojektowania opakowania po jego recykling, a nawet dalsze wykorzystanie recyklatów. Tworzy to zachęty dla producentów do projektowania produktów z myślą o recyklingu oraz do inwestowania w efektywne ekonomicznie i ilościowo systemy zbierania i recyklingu. Przy tym zwracamy uwagę na zapisy rozporządzenia PPWR, gdzie w preambule, w motywie 130, wskazano, że producenci powinni mieć możliwość zbiorowego wypełniania obowiązków związanych z rozszerzoną odpowiedzialnością producenta za pośrednictwem organizacji odpowiedzialności producenta przejmujących odpowiedzialność w ich imieniu. Działanie tych organizacji będzie możliwe jedynie na podstawie udzielonego im przez państwo członkowskie

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 4
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenberg 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy

zezwolenia, co jednoznacznie wskazuje na tworzenie tych organizacji przez przedsiębiorców. Takie właśnie rozwiązanie zostało obecnie zastosowane przez polskiego ustawodawcę w ramach przepisów dot. systemu kaucyjnego, gdzie założono możliwość funkcjonowania wielu operatorów tego systemu a nie jednego publicznego. Zaproponowana przez Ministerstwo koncepcja ROP nie spełnia w tym zakresie wymagań rozporządzenia PPWR.

Zwracamy również uwagę, że obecnie, realizacja obowiązków z tytułu ROP poprzez organizacje odzysku opakowań zdejmuje z wprowadzających szereg obowiązków administracyjnych, raportowych, audytorskich czy wszelkiego wsparcia przy wypełnianiu przez nich obowiązków środowiskowych, których skala - jak wiemy - istotnie wzrosła. Zlikwidowanie tych organizacji przeniesie powyższe obowiązki na wprowadzających. Nie ma wskazówek, aby publiczny operator miał pełnić podobne wsparcie, jak obecnie organizacje odzysku.

Ponadto, w zakładanej przez Ministerstwo koncepcji istnieje duże ryzyko, że środki kierowane do jednego publicznego operatora trafią do ogólnego budżetu, gdzie nie będzie nad nimi żadnej kontroli, ani możliwości weryfikacji czy zostały wykorzystane wyłącznie na zagospodarowanie strumieni odpadów opakowaniowych nie mówiąc już o ich efektywnym wykorzystaniu. **Co więcej ustalana sztywno administracyjna opłata nie daje możliwości uwzględnienia przychodów ze sprzedaży surowców z recyklingu – w ten sposób zasada kosztów netto wynikająca z przepisów unijnych będzie niemożliwa do wdrożenia.** Ponadto eliminuje z systemu gospodarki odpadami system zachęt dla bardziej ekologicznego projektowania opakowań. Proponowane rozwiązanie, zdaniem przedsiębiorców, jest nieprzejrzyste i stwarza ryzyko korupcji, podobnie jak ma to miejsce na Węgrzech, gdzie scentralizowany system ROP jako jeden z najdroższych, jest krytykowany za brak efektywności i transparentności i oddala realizację celów środowiskowych, szczególnie w zakresie zmniejszania ilości odpadów. Proponowany model stwarza zatem duże ryzyko wzrostu inflacji co ostatecznie obciąży konsumentów i może mieć również negatywne konsekwencje społeczne.

Należy dodatkowo podkreślić, iż w sytuacji, gdy deregulacja i opieranie rozwoju polskiej gospodarki na rozwiązaniach rynkowych są priorytetem polskiego Rządu, o czym dobitnie mówił Premier Donald Tusk podczas prezentacji planu gospodarczego na 2025 r., tworzenie systemu ROP gdzie jego realizatorem będzie instytucja publiczna stoi w absolutnej sprzeczności z tymi celami. Jest to również zniechęcające pod kątem przyszłych inwestycji dla międzynarodowych firm także obecnych w Polsce, które mają bardzo dobre doświadczenia funkcjonowania w systemach ROP w takich krajach jak Belgia czy Czechy i dla których zaproponowany projekt systemu jest absolutnie niezrozumiały i trudny do zaakceptowania.

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 4
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy

Podsumowując, przedstawione pod koniec stycznia 2025 r. nowe założenia systemu ROP są nieakceptowalne dla wprowadzających, którzy zostaną pozbawieni wpływu na system zarządzania swoimi opakowaniami oraz jego efektywność, a proponowane rozwiązania nie przyniosą zamierzonego celu środowiskowego. Doświadczenia z większości krajów unijnych wskazują, że tylko model rynkowy, oparty na współpracy między producentami poprzez organizacje ROP z samorządami, instalacjami do sortowania odpadów i recyklerami, jest w stanie zapewnić najbardziej efektywny środowiskowo i ekonomicznie, zrównoważony i transparentny system gospodarowania odpadami opakowaniowymi. **W związku z powyższym członkowie naszej organizacji należący do grupy producentów i organizacji odzysku opakowań apelują do Ministerstwa Klimatu i Środowiska o ponowne przeanalizowanie proponowanej koncepcji ROP i powrót do modelu rynkowego, który uwzględni potrzeby biznesu, zasady ochrony środowiska oraz wytyczne UE, a także dialog publiczny w tym zakresie.**

Zdanie odrębne w naszej organizacji prezentują przedstawiciele firm odpadowych, którzy popierają powyższy zarys koncepcji ROP.

Uważają oni, że powyższe założenia dają szansę na osiągnięcie celów środowiskowych, przede wszystkim na zwiększenie poziomów recyklingu, oraz wypełnienie luki inwestycyjnej w zakresie instalacji do sortowania odpadów opakowaniowych.

Ich zdaniem zaprezentowany zarys założeń modelu ROP spełnia podstawowe założenia, a także nie widzą oni zagrożenia nacjonalizacją systemu gospodarki odpadami. Rozwiązania zaproponowane przez Ministerstwo w ich ocenie będą sprawiedliwe społecznie, gdyż mieszkańiec przestanie wreszcie ponosić koszty odbioru, zagospodarowania i recyklingu odpadów opakowaniowych odbieranych w gminach.

Niemniej jednak, należy wziąć pod uwagę fakt, iż także wprowadzenie systemu ROP zgodnego z postulatami wprowadzających i tak obniży koszty gospodarowania odpadami ponoszonymi przez mieszkańców, na tym bowiem polega istota tego systemu. Producenci zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” poniosą koszty zarządzania wprowadzonymi w obieg opakowaniami przez ich cały cykl życia. Ponadto jeżeli zostaną spełnione także pozostałe warunki wynikające z art. 8a dyrektywy odpadowej (w szczególności zasada kosztów netto) to ryzyko wzrostu cen produktów, a w następstwie czynnika inflacyjnego byłoby wyraźnie niższe.

Jesteśmy gotowi do konstruktywnego dialogu i współpracy w celu wypracowania rozwiązań, które będą korzystne dla wszystkich stron. W szczególności, traktujemy z powagą wątpliwości zgłaszane przez pozostałych uczestników rynku i jesteśmy gotowi

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 4
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy

do wspólnego wypracowania rozwiązań, które uwzględnią uwagi wszystkich interesariuszy. Apelujemy o podjęcie zdecydowanych działań zmierzających do zapewnienia stabilnych ram prawnych dla przedsiębiorców działających w obszarze gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

KL/76/PM/2025