

Projekt z dnia 29 marca 2010 r.

ZAŁOŻENIA

**PROJEKTU USTAWY O GOSPODARCE OPAKOWANIAM I
I ODPADAMI OPAKOWANIOWYMI**

1. Wstęp.

1.1. Cel ustawy.

Zasadniczym celem opracowania projektu ustawy jest konieczność uszczelnienia systemu zagospodarowania odpadów opakowaniowych. Obecnie system zagospodarowania tych odpadów jest nieskuteczny i nie gwarantuje faktycznego osiągnięcia wymaganych dyrektywą poziomów odzysku i recyklingu, co może prowadzić do nałożenia na Rzeczpospolitą Polską przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości poważnych kar finansowych.

Niezwykle istotnym powodem przygotowania projektu ustawy jest również notyfikowanie Komisji Europejskiej przepisów polskiego prawa z zakresu opakowań i odpadów opakowaniowych. Polskie prawo w tym zakresie transponujące przepisy prawa wspólnotowego opiera się na dwóch ustawach – ustawie z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 90, poz. 607, z późn. zm.) oraz ustawie z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (Dz. U. Nr 63, poz. 638, z późn. zm.). W momencie uchwalania tych przepisów Rzeczpospolita Polska nie była członkiem Unii Europejskiej i w związku z tym nie dotyczył jej obowiązek notyfikacji przepisów z tego zakresu. Jednakże ze względu na obowiązek notyfikacji przepisów dotyczących opakowań i odpadów opakowaniowych, który zawarto w art. 16 dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, konieczne jest opracowanie, zgodnie z zaleceniami ówczesnego Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, nowego projektu ustawy w tym zakresie, który zostanie poddany notyfikacji Komisji Europejskiej. Projekt ten będzie zawierał dotychczasowe przepisy dotyczące gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniami uzupełnione o nowe rozwiązania prawne. Niewypełnienie przez państwo członkowskie obowiązku notyfikacji pozbawia akt prawa krajowego, zdaniem Trybunału Sprawiedliwości WE, mocy wiążącej w stosunku do osób fizycznych i prawnych, tj. skutkuje jego niestosowaniem. Obywatele mogą powołać się na brak mocy wiążącej takich przepisów w postępowaniu przed sądem krajowym, który powinien odmówić stosowania przepisu nienotyfikowanego, a objętego obowiązkiem notyfikacji (orzeczenie w sprawie C-194/94 CIA Security International). Pozostawienie przepisów nienotyfikowanych w mocy obowiązującej, traktowane jest przez Komisję Europejską jako naruszenie prawa UE i może prowadzić do uznania przez Komisję Europejską za konieczne wszczęcia postępowania w trybie art. 226 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską o stwierdzenie niewywiązania się przez Rzeczpospolitą Polską ze zobowiązań traktatowych.

Obecnie funkcjonujący system nie zapewnia faktycznej realizacji dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, a więc osiągnięcia przez Rzeczpospolitą Polską w 2014 roku wymaganych poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych. Pomimo funkcjonowania od 2002 roku przepisów w zakresie gospodarowania odpadami opakowaniami część przedsiębiorców nadal nie realizuje obowiązków nałożonych tymi przepisami. Należy więc pilnie podjąć niezbędne działania, które będą możliwe po zmianie przepisów prawa, aby uniknąć kar finansowych za brak realizacji nałożonych na Rzeczpospolitą Polską, jako kraj członkowski UE, obowiązków.

W projekcie założeń ustawy nie przewidziano, w odniesieniu do obecnie obowiązujących przepisów prawa, nowych obowiązków sprawozdawczych. System zagospodarowania odpadów opakowaniowych pozostanie nadal, tak jak obecnie, jednym z najmniej obciążających przedsiębiorców i będzie jednym z najbardziej liberalnych systemów w UE, pozostawiającym przedsiębiorcom dużą swobodę działania. Jednocześnie propozycja objęcia jedną ustawą wszystkich zagadnień związanych z gospodarką opakowaniami oraz odpadami opakowaniami, które obecnie regulowane są przepisami

dwóch ustaw, w sposób zasadniczy ułatwi przedsiębiorcom stosowanie powyższych przepisów.

Projektowana ustawa dotyczy wszystkich opakowań wprowadzonych do obrotu, bez względu na rodzaj materiału, z którego zostały wytworzone, a także odpadów z nich powstałych.

W projekcie zostaną określone:

- 1) wymagania stawiane opakowaniom wprowadzonym do obrotu;
- 2) zasady postępowania z opakowaniami oraz z odpadami opakowaniowymi;
- 3) zasady ustalania i pobierania opłaty produktowej, jako sankcji za niezyskanie poziomów odzysku i recyklingu.

Wraz z propozycjami regulacji prawnych zawartych w przedmiotowym projekcie założeń równolegle opracowane zostaną warunki i zasady prowadzenia rejestru przedsiębiorców wprowadzających opakowania i produkty w opakowaniach, prowadzących recykling lub inne niż recykling procesy odzysku, eksporterów odpadów opakowaniowych i wewnątrzspółnotowych dostawców odpadów opakowaniowych oraz organizacji odzysku opakowań. Propozycje te znajdują się w projekcie założeń projektu ustawy o odpadach stanowiącej transpozycję dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy. Rejestr ten będzie elementem bazy danych o produktach, opakowaniach i gospodarce odpadami.

1.2. Aktualny stan prawny w dziedzinie, której dotyczy projektowana ustawa.

Obecnie ogólne ramy systemu gospodarki odpadami wyznacza dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, a w prawie polskim wskazane wcześniej dwie ustawy – ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych oraz ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej, w części dotyczącej gospodarowania odpadami opakowaniowymi.

Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych obejmuje swym zakresem wszystkie wprowadzone do obrotu opakowania i wszystkie odpady opakowaniowe powstałe w: przemyśle, biurach, rolnictwie, sklepach, placówkach usługowych, gospodarstwach domowych lub jakichkolwiek innych miejscach, niezależnie od zastosowanego surowca. Głównym celem dyrektywy jest zapobieganie powstawaniu odpadów opakowaniowych. W przedmiotowej dyrektywie określone zostały poziomy odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych w stosunku do ilości wprowadzonych opakowań, które kraje członkowskie zobowiązane są osiągnąć we wskazanym terminie. Polska zobowiązana jest więc osiągnąć do roku 2014 poziom recyklingu i odzysku dla wszystkich opakowań w wysokości odpowiednio 55% i 60% oraz dla poszczególnych rodzajów opakowań w wysokości 60% dla opakowań szklanych, 60% dla opakowań z papieru i tektury, 50% dla opakowań z metali, 22,5% dla opakowań z tworzyw sztucznych oraz 15% dla opakowań z drewna.

Jednym z zadań nałożonych dyrektywą 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych na kraje członkowskie jest ustanowienie systemów zwrotu, zbierania i odzysku, w tym recyklingu odpadów opakowaniowych, które zmierzają do realizacji celów określonych przepisami dyrektywy. Dyrektywa określa również system znakowania i identyfikacji opakowań oraz wymagania w zakresie objętości i masy opakowań, możliwości ich wielokrotnego użytku i recyklingu, zawartości w opakowaniach substancji stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi i środowiska oraz zawartości metali ciężkich w opakowaniach.

Mocą dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych kraje członkowskie zostały zobowiązane do stworzenia baz danych dotyczących opakowań i odpadów

opakowaniowych pozwalających na monitorowanie przez państwa członkowskie oraz Komisję Europejską celów określonych w tej dyrektywie. Kraje członkowskie zobowiązane zostały ponadto do składania sprawozdań dotyczących stosowania przez nie przepisów dyrektywy.

W dyrektywie przewidziano również możliwość stosowania przez kraje członkowskie instrumentów ekonomicznych zmierzających do realizacji jej celów, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”.

Obecnie w Rzeczypospolitej Polskiej problematykę opakowań i odpadów opakowaniowych, jak już wcześniej wspomniano, regulują przepisy ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych oraz ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej.

Pierwsza z tych ustaw dotyczy wymagań, które powinny spełniać opakowania, zgodnie z dyrektywą 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, oraz zasad dystrybucji opakowań i odbioru przez handel odpadów opakowaniowych. Ustawa określa więc w szczególności:

- 1) wymagania dotyczące opakowań w zakresie ich objętości i masy, możliwości wielokrotnego użytku i recyklingu, zawartości w opakowaniach substancji stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi i środowiska oraz zawartości metali ciężkich w opakowaniach;
- 2) wymagania dotyczące oznakowania opakowań;
- 3) zasady kaucjonowania opakowań środków niebezpiecznych;
- 4) obowiązki sprawozdawcze;
- 5) obowiązki sprzedawcy i użytkownika produktów w opakowaniach, w tym zasady zwrotu opakowań i odpadów opakowaniowych;
- 6) obowiązki organów administracji publicznej.

Druga z powyższych ustaw – ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej – dotyczy przedsiębiorców wprowadzających do obrotu produkty w opakowaniach i nakłada na te podmioty obowiązek zapewnienia określonych poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych. Ustawa ta określa w szczególności:

- 1) poziomy odzysku i recyklingu, które są zobowiązani uzyskać przedsiębiorcy wprowadzający do obrotu produkty w opakowaniach;
- 2) sposób realizacji nałożonego ustawą obowiązku zapewnienia poziomów odzysku i recyklingu;
- 3) zasady działania organizacji odzysku realizujących w imieniu przedsiębiorców nałożone na nich poziomy odzysku i recyklingu;
- 4) zasady ustalania i pobierania opłaty produktowej;
- 5) obowiązki sprawozdawcze;
- 6) zasady dystrybucji opakowań oraz produktów w opakowaniach;
- 7) zasady ustalania i pobierania opłaty recyklingowej;
- 8) obowiązki organów administracji publicznej;
- 9) zmiany w przepisach obowiązujących;
- 10) zasady gospodarowania środkami pochodzącymi z opłaty produktowej;
- 11) przepisy karne.

1.3. Potrzeba i cel uchwalenia projektowanej ustawy.

W związku z brakiem notyfikacji, zgodnie z art. 16 dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów

opakowaniowych, dotychczasowych przepisów o opakowaniach i odpadach opakowaniowych zachodzi potrzeba opracowania projektu nowej ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, która zostałaby notyfikowana Komisji Europejskiej. Dotychczas podejmowane były próby dopełnienia tego obowiązku przez nowelizację dwóch ww. ustaw. Jednak takie legislacyjne ujęcie zostało zakwestionowane przez Rządowe Centrum Legislacji i ówczesny Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.

Jednocześnie, w związku z celami dotyczącymi odzysku i recyklingu, które Rzeczpospolita Polska, zgodnie z dyrektywą 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, jest zobowiązana uzyskać docelowo w roku 2014, zachodzi potrzeba usprawnienia, a szczególnie uszczelnienia funkcjonującego od 2002 r. systemu zagospodarowania odpadów opakowaniowych. Przesłanką przygotowania projektu nowej ustawy była również opracowana w 2006 roku przez Najwyższą Izbę Kontroli „Informacja o wynikach kontroli gospodarowania odpadami opakowaniami i poużytkowymi”, w której zwrócono uwagę na nieskuteczność dotychczasowych przepisów tworzących system zagospodarowania odpadów opakowaniowych.

Pomimo funkcjonowania od ponad 7 lat przepisów ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej, wielu przedsiębiorców nadal nie wywiązuje się z nałożonych na nich obowiązków. Nowa ustawa nie obciąży dodatkowymi obowiązkami przedsiębiorców, którzy zgodnie z obecnym stanem prawnym realizują już ustawowe obowiązki z tego zakresu, natomiast powinna wpłynąć na zrównanie pozycji rynkowej tych przedsiębiorców z pozycją przedsiębiorców, którzy dotychczas tych obowiązków nie wykonywali.

Zaproponowane rozwiązania urealnią osiągnięte przez przedsiębiorców poziomy odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych przez eliminację nieuczciwych działań polegających na wystawianiu dokumentów potwierdzających wykonanie odzysku i recyklingu będących potwierdzeniem wykonania ustawowego obowiązku, bez faktycznego przetworzenia odpadów. Zaproponowane rozwiązania wyeliminują więc tym samym ewentualne zagrożenia w wywiązaniu się przez Rzeczpospolitą Polską ze zobowiązań wobec UE wynikających z przepisów dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych.

Nowa ustawa zastąpi zatem ustawę z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych i część postanowień ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej, przejmując w dużej części ich dotychczasowe przepisy dotyczące opakowań i odpadów opakowaniowych (dotychczasowe zostaną uchylone) uzupełniając je o nowe rozwiązania prawne, które mają na celu:

- 1) uszczelnienie systemu zagospodarowania odpadów opakowaniowych;
- 2) ułatwienie przedsiębiorcom realizacji ustawowych obowiązków;
- 3) zapewnienie uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską w 2014 roku wymaganych poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych zgodnie z dyrektywą 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych.

1.4. Możliwość podjęcia alternatywnych środków w stosunku do uchwalenia projektowanej ustawy.

Brak jakiegokolwiek alternatywy dla uchwalenia ustawy, co potwierdza dotychczasowy przebieg procesu legislacyjnego w tym zakresie. Polska jako państwo członkowskie UE powinna notyfikować, zgodnie z art. 16 dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, całość postanowień wynikających z przepisów tej dyrektywy. Podejmowane były próby nowelizacji przepisów z zakresu gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniami, które wraz

z dotychczasowymi przepisami zostałyby przekazane do notyfikacji Komisji Europejskiej jednak zgodnie z zaleceniem ówczesnego Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej notyfikacja przepisów dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych powinna być przeprowadzona w drodze uchylecia dotychczas nienotyfikowanych przepisów z zakresu opakowań i odpadów opakowaniowych oraz opracowania nowego projektu ustawy dotyczącego tego zakresu i notyfikowanie go Komisji Europejskiej.

1.5. Podmioty, na które oddziaływać ma projektowana ustawa.

Projektowana ustawa będzie oddziaływała na przedsiębiorców wprowadzających do obrotu produkty w opakowaniach oraz opakowania, prowadzących recykling i inne niż recykling procesy odzysku, eksporterów odpadów opakowaniowych, wewnątrzspółnotowych dostawców odpadów opakowaniowych, prowadzących jednostki handlu detalicznego i hurtowego oraz organizacje odzysku opakowań.

1.6. Przewidywane skutki finansowe uchwalenia projektowanej ustawy i źródła ich pokrycia.

Przewiduje się nałożenie na marszałków województw obowiązku prowadzenia zbiorów dokumentów obejmujących dokumenty przedkładane przez przedsiębiorców na podstawie przepisów projektowanej ustawy. Obowiązek ten będzie finansowy z wpływów z opłaty produktowej oraz opłaty recyklingowej, w wysokości 5%, które będą stanowić dochody budżetu województwa. Pozostałe wpływy pochodzące z opłaty produktowej i opłaty recyklingowej marszałek województwa przeznaczać będzie na finansowanie działań z zakresu edukacji ekologicznej i selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych.

2. Propozycje rozstrzygnięć.

2.1. Zakres aktu prawnego.

W projektowanej ustawie znajdą się następujące rozdziały:

- 1) przepisy ogólne;
- 2) gospodarka opakowaniami;
- 3) gospodarka odpadami opakowaniami;
- 4) organizacje odzysku opakowań;
- 5) opłata produktowa;
- 6) dystrybucja produktów w opakowaniach;
- 7) organy administracji publicznej;
- 8) kary pieniężne i przepisy karne;
- 9) zmiany w przepisach obowiązujących;
- 10) przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe.

2.2. Przepisy ogólne.

2.2.1. Zakres przedmiotowy ustawy.

- (1) Projektowana ustawa określi:
 - 1) wymagania stawiane opakowaniom wprowadzanym do obrotu;
 - 2) zasady postępowania z opakowaniami oraz z odpadami opakowaniami;
 - 3) zasady ustalania i pobierania opłaty produktowej oraz opłaty recyklingowej.

- (2) Przepisy projektowanej ustawy stosowane będą do opakowań niezależnie od zastosowanego do ich wytworzenia materiału oraz do powstałych z nich odpadów opakowaniowych.

2.2.2. Zakres podmiotowy ustawy.

- (3) Przepisami projektowanej ustawy objęte zostaną następujące grupy przedsiębiorców:
- 1) wprowadzający produkty w opakowaniach;
 - 2) produkujący opakowania oraz produkty w opakowaniach;
 - 3) dokonujący wewnątrzwspólnotowej dostawy oraz eksportu opakowań, produktów w opakowaniach oraz odpadów opakowaniowych;
 - 4) dokonujący wewnątrzwspólnotowego nabycia i importujący opakowania oraz produkty w opakowaniach;
 - 5) dystrybuujący opakowania oraz produkty w opakowaniach;
 - 6) prowadzący recykling odpadów opakowaniowych lub inne niż recykling procesy odzysku;
 - 7) organizacje odzysku opakowań.

2.2.3. Wyłączenia z zakresu zastosowania ustawy.

- (4) Ustawowe obowiązki w zakresie uzyskania wymaganych poziomów odzysku i recyklingu nie będą dotyczyły przedsiębiorców, którzy produkty w opakowaniach wywieźli wraz z produktami poza terytorium kraju. Projektowana ustawa, z wyłączeniem wymagań dotyczących opakowań, nie będzie dotyczyła również opakowań produktów, które w danym roku kalendarzowym zostały wprowadzone do obrotu w drodze importu produktów w opakowaniach lub wewnątrzwspólnotowego nabycia produktów w opakowaniach, a następnie w tym samym roku kalendarzowym były przedmiotem eksportu lub wewnątrzwspólnotowej dostawy bez produktów lub wraz z produktami.
- (5) Planowane jest również zwolnienie z obowiązków określonych przepisami projektowanej ustawy, z wyłączeniem wymagań dotyczących opakowań, przedsiębiorców, którzy wprowadzają do obrotu produkty zapakowane w opakowania, których masa nie przekroczy w danym roku kalendarzowym 100 kg.
- Proponowane rozwiązania zwalniają z obowiązku zapewnienia poziomów odzysku i recyklingu część przedsiębiorców, którzy wprowadzają do obrotu niewielkie masy opakowań, co ułatwi tym przedsiębiorcom prowadzenie działalności gospodarczej, a zarazem nie wpłynie znacząco na osiągnięte przez Rzeczpospolitą Polską poziomy odzysku i recyklingu.

2.2.4. Definicje.

- (6) eksport odpadów opakowaniowych – wywóz odpadów opakowaniowych z terytorium kraju na terytorium państwa niebędącego państwem członkowskim Unii Europejskiej w celu poddania ich recyklingowi lub innemu niż recykling procesowi odzysku;
- (7) eksport opakowań – wywóz opakowań z terytorium kraju na terytorium państwa niebędącego państwem członkowskim Unii Europejskiej;
- (8) eksport produktów w opakowaniach – wywóz produktów w opakowaniach z terytorium kraju na terytorium państwa niebędącego państwem członkowskim Unii Europejskiej;
- (9) import opakowań – przywóz opakowań z terytorium państwa niebędącego państwem członkowskim Unii Europejskiej w celu wprowadzenia do obrotu;
- (10) import produktów w opakowaniach – przywóz produktów w opakowaniach z terytorium państwa niebędącego państwem członkowskim Unii Europejskiej w celu wprowadzenia do obrotu;

- (11) marszałek województwa – marszałek województwa właściwy ze względu na siedzibę lub adres wprowadzającego opakowania, wprowadzającego produkty w opakowaniach, eksportera opakowań, wewnątrzwspólnotowego dostawcy opakowań, eksportera produktów w opakowaniach, wewnątrzwspólnotowego dostawcy produktów w opakowaniach, prowadzącego recykling lub inne niż recykling procesy odzysku odpadów opakowaniowych, eksportera odpadów opakowaniowych, wewnątrzwspólnotowego dostawcy odpadów opakowaniowych lub organizacji odzysku opakowań, a w przypadku braku siedziby lub adresu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – Marszałek Województwa Mazowieckiego;
- (12) odpady opakowaniowe – opakowania wycofane z ponownego użycia, stanowiące odpady w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, z wyjątkiem odpadów powstających w procesie produkcji opakowań;
- (13) opakowania – wyroby wykonane z jakichkolwiek materiałów przeznaczone do przechowywania, ochrony, przewozu, dostarczania lub prezentacji produktów, od surowców do towarów przetworzonych, w tym części opakowań i elementy pomocnicze połączone z opakowaniami i przeznaczone do tego samego celu co dane opakowanie, niebędące wyrobami stanowiącymi integralną część oferowanego produktu niezbędnymi do jego funkcjonowania lub użycia wraz z produktem przez cały okres użytkowania produktu, obejmujące:
- 1) opakowania jednostkowe – opakowania służące do przekazywania produktu użytkownikowi w miejscu zakupu, w tym naczynia jednorazowego użytku przeznaczone do konsumpcji produktów;
 - 2) opakowania transportowe – opakowania służące do transportu produktów w opakowaniach jednostkowych lub zbiorczych w celu zapobiegania ich uszkodzeniom, z wyłączeniem kontenerów do transportu drogowego, kolejowego, wodnego lub lotniczego;
 - 3) opakowania zbiorcze – opakowania zawierające wielokrotność opakowań jednostkowych produktów, niezależnie od tego, czy są one przekazywane użytkownikowi, czy też służą zaopatrywaniu punktów sprzedaży, i które można zdjąć z produktu bez naruszenia jego cech;
- (14) opakowania wielokrotnego użytku – opakowania posiadające właściwości fizyczne i charakterystykę pozwalającą na ich wykorzystanie w określonej liczbie cykli, przy normalnych warunkach zastosowania;
- (15) przedsiębiorca – przedsiębiorca w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, z późn. zm.);
- (16) publiczne kampanie edukacyjne – wszelkie działania mające na celu podnoszenie stanu świadomości ekologicznej społeczeństwa uwzględniające informowanie o prawidłowym postępowaniu z odpadami opakowaniowymi, możliwym wpływie odpadów opakowaniowych na środowisko i zdrowie ludzi, dostępnych systemach zwrotu, zbierania i odzysku, w tym recyklingu odpadów opakowaniowych, w tym kampanie w środkach masowego przekazu, ulotki i broszury informacyjne, plakaty, konkursy, konferencje oraz imprezy o charakterze informacyjno-edukacyjnym;
- (17) środki niebezpieczne – substancje i preparaty chemiczne, w tym środki ochrony roślin, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 849, z późn. zm.), zaklasyfikowane, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1222), jako bardzo toksyczne, toksyczne, rakotwórcze kategorii 1 lub 2, mutagenne kategorii 1 lub 2, działające szkodliwie na rozrodczość kategorii 1 lub 2 lub niebezpieczne dla środowiska z przypisanym symbolem N;
- (18) terytorium kraju – terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- (19) wewnątrzwspólnotowa dostawa odpadów opakowaniowych – wywóz odpadów opakowaniowych z terytorium kraju na terytorium innego państwa członkowskiego

- Unii Europejskiej w celu poddania ich recyklingowi lub innemu niż recykling procesowi odzysku;
- (20) wewnątrzwspólnotowa dostawa opakowań – wywóz opakowań z terytorium kraju na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej;
 - (21) wewnątrzwspólnotowa dostawa produktów w opakowaniach – wywóz produktów w opakowaniach z terytorium kraju na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej;
 - (22) wewnątrzwspólnotowe nabycie opakowań – przywóz opakowań z terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej w celu wprowadzenia do obrotu;
 - (23) wewnątrzwspólnotowe nabycie produktów w opakowaniach – przywóz produktów w opakowaniach z terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej w celu wprowadzenia do obrotu;
 - (24) wprowadzający opakowania – producent opakowań, importer opakowań, wewnątrzwspólnotowy nabywca opakowań oraz wewnątrzwspólnotowy dostawca opakowań;
 - (25) wprowadzający produkty w opakowaniach – przedsiębiorca, który:
 - 1) wprowadza do obrotu produkty w opakowaniach;
 - 2) wprowadza do obrotu produkty w opakowaniach pod własnym oznaczeniem rozumianym jako znak towarowy, o którym mowa w art. 120 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117, z późn. zm.), firma, nazwa lub imię i nazwisko – których wytworzenie zlecił innemu przedsiębiorcy;
 - 3) pakuje produkty wytworzone przez innego przedsiębiorcę i wprowadza je do obrotu;
 - 4) prowadząc:
 - a) jednostkę lub jednostki handlu detalicznego o powierzchni handlowej powyżej 500 m², sprzedaje produkty pakowane w tych jednostkach,
 - b) więcej niż jedną jednostkę handlu detalicznego o łącznej powierzchni handlowej powyżej 5 000 m², sprzedaje produkty pakowane w tych jednostkach;
 - (26) wprowadzenie do obrotu – udostępnienie odpłatnie albo nieodpłatnie, po raz pierwszy na terytorium kraju, w celu używania lub dystrybucji, w tym import lub wewnątrzwspólnotowe nabycie opakowań lub produktów w opakowaniach na potrzeby własne lub na potrzeby prowadzenia własnej działalności gospodarczej.

2.2.5. Wprowadzenie do obrotu.

- (27) Projektowana ustawa określa moment wprowadzenia do obrotu opakowań lub produktów w opakowaniach, wiążąc to zdarzenie z wydaniem produktu z magazynu lub przekazania go osobie trzeciej lub z dokumentami potwierdzającymi przywiezienie produktów na terytorium kraju (dokumenty wewnątrzwspólnotowego nabycia lub dokumenty celne).

2.3. Gospodarka opakowaniami.

- (28) W projektowanej ustawie zostaną określone wymagania, zgodnie z przepisami dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, które powinny spełniać wprowadzane do obrotu opakowania, w celu minimalizacji wpływu na środowisko opakowań i powstałych z nich odpadów (w szczególności w zakresie przydatności do recyklingu odpadów opakowaniowych oraz przydatności opakowań do wielokrotnego użytku). Projektowane rozwiązania zawierać będą zakaz wprowadzania na rynek opakowań, w których łączna zawartość kadmu, ołowiu, rtęci i chromu przekracza 100 ppm/kg, przy czym minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje opakowań zwolnionych z tego obowiązku oraz harmonogram osiągnięcia wymaganego poziomu stężeń metali ciężkich.

Zwolnienie to jest wynikiem decyzji Komisji 2009/292/WE z dnia 24 marca 2009 r. ustanawiającej warunki odstępstwa dla skrzyń i palet z tworzyw sztucznych w odniesieniu do poziomów stężenia metali ciężkich ustanowionych w dyrektywie 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. WE L 79 z 25.03.2009, str. 44). Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, sposób ustalenia sumy zawartości ołowiu, kadmu, rtęci i chromu sześciowartościowego w opakowaniach w celu zapewnienia uzyskania wiarygodnych i powtarzalnych wyników.

- (29) W przepisach projektowanej ustawy przewidziano możliwość znakowania opakowań. Oznaczanie opakowań nie będzie obowiązkowe, natomiast w przypadku gdy przedsiębiorca wprowadzający do obrotu produkty w opakowaniach zechce umieścić na opakowaniu oznaczenie określające rodzaj materiałów wykorzystanych do produkcji opakowania, możliwość wielokrotnego użytku opakowania (w przypadku opakowań wielokrotnego użytku) oraz przydatność opakowania do recyklingu (w przypadku opakowań przydatnych do recyklingu gdy staną się one odpadami), będzie zobowiązany zastosować wzory oznaczeń określone w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw środowiska, wydanym na podstawie przepisów projektowanej ustawy. Powyższa figura normatywna wynika z art. 8 ust. 2 dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych.
- (30) Mocą projektowanych przepisów na producentów opakowań, przywożących do kraju oraz wywożących z kraju opakowania, a także na przedsiębiorców wywożących z kraju produkty w opakowaniach, zgodnie z wymogami określonymi w załączniku III do dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, nałożony zostanie obowiązek składania do marszałka województwa sprawozdań rocznych o masie wytworzonych, przywiezionych oraz wywiezionych opakowań, według rodzaju materiałów, z których zostały wykonane.
- (31) Wzory sprawozdań zostaną określone w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw środowiska wydanym na podstawie przepisów tego projektu ustawy.

2.4. Gospodarka odpadami opakowaniowymi.

- (32) Jedną z podstawowych regulacji w projektowanej ustawie będzie nałożenie na przedsiębiorców wprowadzających na rynek produkty w opakowaniach obowiązku poddawania odzyskowi, w tym recyklingowi, odpadów opakowaniowych.
- (33) W projektowanej ustawie określa się wymagane dyrektywą 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych docelowe poziomy odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych, które przedsiębiorca będzie zobowiązany osiągnąć do 2014 r. oraz w latach następnych. Poziomy w okresie przejściowym, od momentu wejścia w życie projektowanej ustawy do roku 2014, zostaną określone w rozporządzeniu. W projektowanej ustawie określa się również, że pierwsze rozporządzenie dotyczące rocznych poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych zostanie wydane bez zachowania 6-cio miesięcznego terminu przed dniem jego wejścia w życie.
- (34) Powyższe obowiązki przedsiębiorca będzie mógł realizować samodzielnie lub przez organizację odzysku opakowań. Nie przewidziano, w przeciwieństwie do obecnie obowiązujących przepisów, ograniczeń w samodzielnym wykonywaniu ustawowych obowiązków.
- Takie rozwiązanie, postulowane przez wielu przedsiębiorców, pozwoli wybrać najmniej kosztowny dla danego przedsiębiorcy sposób zapewnienia wymaganych projektowaną ustawą poziomów odzysku i recyklingu.
- (35) Zarówno wprowadzający produkty w opakowaniach, jak i organizacja odzysku opakowań będą uprawnieni do zlecenia poszczególnych czynności związanych

z odzyskiem i recyklingiem odpadów opakowaniowych zbierającemu, transportującemu bądź też przetwarzającemu odpady.

(36) W projektowanej ustawie zostaną wskazane wybrane procesy odzysku z załącznika nr 5 do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251, z późn. zm.), które będą mogły być zaliczane jako wykonanie odzysku bądź recyklingu odpadów opakowaniowych.

(37) W przypadku opakowań z tworzywa sztucznego przyjęto, za dyrektywą 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, że do osiągniętego poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych będzie można zaliczyć wyłącznie recykling, w wyniku którego powstaje produkt wykonany z tworzywa sztucznego.

(38) Odrębne regulacje przewidziano dla przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach wielomateriałowych, w przypadku których całą masę tego opakowania przedsiębiorca będzie rozliczał według tego rodzaju materiału, który przeważa w danym opakowaniu wielomateriałowym (np. wprowadzający napoje w kartonach będą rozliczać obowiązek papierem i tekturą).

Powyższe rozwiązanie wynika z przepisów art. 2 dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, w których określono, że przedmiotowa dyrektywa dotyczy wszystkich opakowań wprowadzonych na rynek (pomimo braku wyznaczonego poziomu recyklingu dla tego typu opakowań). W przypadku pozostawienia tych opakowań poza systemem odzysku i recyklingu opakowania te byłyby stosowane na większą skalę niż obecnie zastępując opakowania wykonane z jednorodnego materiału, co byłoby niezgodne z przepisami ww. dyrektywy nakazującymi krajom członkowskim zapobieganie powstawaniu odpadów opakowaniowych. Należy przy tym zauważyć, że opakowania wielomateriałowe również i w innych krajach członkowskich UE podlegają odpowiednim regulacjom w tym zakresie.

(39) Proponuje się również możliwość zawierania porozumień w zakresie utworzenia ogólnopolskiego systemu zbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania niektórych rodzajów odpadów opakowaniowych. Producenci, importerzy i dokonujący wewnątrzspółnotowego nabycia produktów w opakowaniach wielomateriałowych oraz środków niebezpiecznych w opakowaniach będą mogli zawrzeć z Ministrem Środowiska porozumienie w celu utworzenia takiego systemu. W projektowanej ustawie określone zostaną wymagania, które będą musieli spełnić przedsiębiorcy zawierający to porozumienie. W odniesieniu do opakowań wielomateriałowych zawarcie porozumienia przez przedsiębiorców wprowadzających do obrotu produkty w tego typu opakowaniach zwolni te podmioty z rozliczania obowiązku według zasady określonej w projektowanej ustawie, jednak przedsiębiorcy ci będą zobowiązani do uzyskania określonych w porozumieniu poziomów odzysku i recyklingu. Natomiast w przypadku środków niebezpiecznych zawarcie porozumienia przez wprowadzających te produkty w opakowaniach do obrotu zwolni te podmioty z obowiązku uwzględnienia opakowań środków niebezpiecznych w masie wprowadzonych opakowań, które podlegają obowiązkowi recyklingu i odzysku, jednakże przedsiębiorcy będą zobowiązani zapewnić w ramach porozumienia właściwe postępowanie z wytworzonymi z tych opakowań odpadami.

Możliwość zawierania takich porozumień była wielokrotnie postulowana przez przedsiębiorców. Powstały już takie porozumienia przedsiębiorców, jednak bez podstawy prawnej. Sygnatariusze tego rodzaju porozumień nie są obecnie zwolnieni z ustawowych obowiązków. *Ratio legis* wprowadzenia przedmiotowej regulacji stanowi wdrożenie postanowień art. 22 ust. 3a dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych.

(40) Roczne sprawozdania dotyczące m.in. masy opakowań wprowadzanych na rynek oraz osiągniętych poziomów odzysku i recyklingu wypełniane będą tak jak

obecnie przez wprowadzających produkty w opakowaniach lub organizacje odzysku opakowań w oparciu o dokumenty potwierdzające recykling odpadów opakowaniowych lub inne niż recykling procesy odzysku oraz, w przypadku wywozu odpadów do recyklingu poza terytorium kraju, na podstawie faktur potwierdzających wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów, dokumentu celnego oraz nowego dokumentu potwierdzającego eksport lub wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów opakowaniowych do recyklingu lub odzysku.

Obowiązek składania sprawozdań wynika z przepisu art. 12 ust. 1 dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych. Wprowadzenie dodatkowych dokumentów przy wywozie odpadów opakowaniowych do odzysku i recyklingu poza terytorium kraju wynika z dotychczasowych doświadczeń, gdzie przy braku tych dodatkowych dokumentów obserwuje się wiele nadużyć w potwierdzaniu odzysku i recyklingu. Nowa dokumentacja powinna znacząco ograniczyć występujące obecnie nieprawidłowości. Przepisy dotyczące dokumentacji potwierdzającej wykonanie odzysku i recyklingu konieczne są dla rzetelnego spełnienia przez Rzeczpospolitą Polską obowiązku składania przez kraj członkowski do Komisji Europejskiej rocznych sprawozdań, który określony jest w art. 17 dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych.

- (41) W przypadku przekazania odpadów do odzysku lub recyklingu poza obszar Wspólnoty Europejskiej, oprócz powyższych dokumentów przedsiębiorca dokonujący wywozu odpadów powinien dodatkowo sporządzić oświadczenie, że odpady te zostaną poddane odzyskowi i recyklingowi w instalacjach spełniających co najmniej takie wymagania, które spełniają podobne instalacje eksploatowane na terytorium kraju.

Takie rozwiązanie ma na celu zabezpieczenie środowiska w kraju, w którym nie obowiązują przepisy prawa UE, zgodnie z postanowieniami art. 6 pkt 2 dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych.

2.5. Organizacja odzysku opakowań.

- (42) W projektowanej ustawie określone zostaną zasady działania organizacji odzysku, które będą musiały uzupełnić dotychczasową nazwę o wyraz „opakowań”, co pozwoli odróżnić je od innych organizacji odzysku działających na rynku na podstawie odrębnych przepisów. Organizacja odzysku opakowań będzie mogła działać, tak jak obecnie, jedynie w formie spółki akcyjnej. Dotychczas działające organizacje odzysku będą mogły działać w dalszym ciągu, o ile dostosują się do nowych wymagań.

Istnienie oraz zasady działania organizacji odzysku nie są regulowane przepisami dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych. Organizacje odzysku przejmujące od przedsiębiorców obowiązki odzysku i recyklingu działają w większości krajów UE. Ich działalność ma na celu ułatwienie przedsiębiorcom zobowiązanym do uzyskania poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych realizację tych obowiązków.

- (43) Przewiduje się utrzymanie kapitału zakładowego organizacji odzysku opakowań w wysokości ustalonej przepisami ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej.

Działalność organizacji odzysku będzie, tak jak ma to miejsce obecnie, działalnością w pewnym zakresie regulowaną przepisami dotyczącymi zagospodarowania odpadów opakowaniowych.

(44) Organizacja odzysku opakowań może prowadzić działalność polegającą wyłącznie na organizowaniu, zarządzaniu lub prowadzeniu przedsięwzięć przyczyniających się do odzysku, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania, recyklingu odpadów i innych form odzysku, a także edukację ekologiczną w tym zakresie.

(45) Ze względu na fakt, że organizacje odzysku opakowań mają być instytucjami zaufania publicznego, organizacje te zostały zobligowane do utrzymywania kapitału własnego w wysokości co najmniej 1 mln zł w formie depozytu bankowego lub gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej. Alternatywną formą do utrzymywania kapitału własnego na rachunku bankowym będzie zabezpieczenie finansowe opłat produktowych za dany rok kalendarzowy w formie gwarancji bankowej lub gwarancji ubezpieczeniowej. O przejściu tego zabezpieczenia będzie decydował marszałek województwa, w drodze postanowienia.

Takie rozwiązanie ma na celu zapewnienie wypłacalności przez organizację odzysku ewentualnych roszczeń w przypadku otwarcia przez ten podmiot procesu likwidacji lub ogłoszenia upadłości (organizacje odzysku, co do zasady, nie posiadają majątku trwałego pozwalającego zaspokoić ewentualne roszczenia).

W stosunku do powyższego rozwiązania możliwe są następujące rozwiązania alternatywne:

a) Likwidacja organizacji odzysku.

Przy braku możliwości zwiększenia wymagań dla organizacji odzysku, w tym szczególnie wymagań finansowych stanowiących zabezpieczenie prowadzonej przez te organizacje działalności, należy rozważyć całkowitą likwidację organizacji odzysku. Rozwiązanie to byłoby wzorowane na przepisach ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. Nr 79, poz. 666). Ustawa ta przewiduje możliwość samodzielnej realizacji ustawowych obowiązków przez wprowadzającego na rynek, w tym przypadku, baterie i akumulatory. Przepisy te zezwalają oczywiście przedsiębiorcy na korzystanie z usług innych podmiotów (tzw. osób trzecich – w szczególności zbierających odpady czy przetwarzających) w realizacji ustawowych obowiązków, jednak w odróżnieniu od organizacji odzysku podmioty te nie przejmują od przedsiębiorców ciężących na nich obowiązków. To przedsiębiorca wprowadzający na rynek baterie i akumulatory ponosi całkowitą odpowiedzialność za osiągnięcie wymagań określonych przepisami ustawy. Takie rozwiązanie pozwoli na egzekwowanie od przedsiębiorców ewentualnych wierzytelności w stosunku do podmiotów świadczących usługi na rzecz tych przedsiębiorców w zakresie odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych.

Wybór wariantu obciążającego całą odpowiedzialnością za wykonanie odzysku i recyklingu przedsiębiorców wprowadzających na rynek produkty w opakowaniach, bez możliwości przeniesienia tych obowiązków na inny podmiot, wiązać się będzie ze zwiększeniem zadań kontrolnych nałożonych na inspekcję ochrony środowiska, co z kolei spowoduje konieczność wzmocnienia finansowego z budżetu państwa służb kontrolnych, które będą musiały zmierzyć się z dodatkową kontrolą tak dużej liczby przedsiębiorców. Zamiast, tak jak jest ma to miejsce obecnie, kontrolować 40 organizacji odzysku i niewielką liczbę przedsiębiorców rozliczających się samodzielnie, inspekcja ochrony środowiska będzie zmuszona kontrolować kilkadziesiąt tysięcy przedsiębiorców (niektóre źródła podają, że nawet 80 tys.) z realizacji przepisów dot. zagospodarowania odpadów opakowaniowych.

Jest to rozwiązanie, za którym opowiada się Minister Finansów.

b) Uznanie działalności organizacji odzysku jako działalności regulowanej.

W większości krajów członkowskich Unii Europejskiej, poza Danią, działają organizacje odzysku, jednak w Polsce liczba organizacji odzysku jest największa – działa około 40 organizacji odzysku, które łącznie obsługują około 80% przedsiębiorców wprowadzających na rynek produkty w opakowaniach. Tak duża

liczba organizacji odzysku utrudnia ich kontrolę, a same organizacje posądzone są niejednokrotnie o nieprawidłowości w prowadzeniu działalności.

W większości krajów wymagania stawiane organizacjom odzysku są znacznie wyższe niż w Polsce. Działalność organizacji odzysku podlega szczegółowym regulacjom, w tym często licencjonowaniu, co pozwala na zwiększenie odpowiedzialności organizacji za wykonywane w imieniu przedsiębiorców obowiązki, a zarazem ułatwia monitorowanie i uszczelnienie systemu zagospodarowania odpadów opakowaniowych. Od organizacji odzysku wymagane są w szczególności: obowiązkowa współpraca z gminami w zakresie zbierania odpadów opakowaniowych, otwartość na współpracę ze wszystkimi zgłaszającymi się do organizacji podmiotami wprowadzającymi na rynek produkty w opakowaniach, działalność w formie instytucji zaufania publicznego mającej charakter organizacji non-profit, objęcie obszarem działania terytorium całego kraju, obowiązkowe składanie szczegółowych sprawozdań z prowadzonej działalności. Można więc zaproponować ustalenie wysokich szczegółowych wymagań dla organizacji odzysku, uwzględniających specyfikę funkcjonowania systemu zagospodarowania odpadów opakowaniowych w Polsce, po spełnieniu których organizacje odzysku otrzymywałyby licencje na prowadzenie tej działalności. Licencja ta byłaby wydawana na określony czas, a w przypadku niewywiązania się przez organizację z ustalonych wymagań licencja mogłaby być odebrana. Licencjonowanie organizacji odzysku pozwoli na ich pełną kontrolę i wyeliminuje organizacje, które łamią przepisy prawa. Licencję powinno wydawać niezależne ciało złożone np. z przedstawicieli organów administracji publicznej, służb kontrolnych oraz instytucji zajmujących się problematyką zagospodarowania odpadów.

Jest to rozwiązanie, za którym opowiada się Minister Środowiska.

(46) W projektowanej ustawie przewiduje się również nałożenie na organizacje odzysku nowego wymagania polegającego na obowiązku przeznaczania na publiczne kampanie edukacyjne co najmniej 5% swoich przychodów pochodzących z przyjętego obowiązku zapewnienia odzysku oraz recyklingu odpadów opakowaniowych. Wydatki poniesione na ten cel przez organizację będą musiały być udokumentowane.

(47) W przypadku uzyskania przez organizację odzysku łącznego recyklingu, przekraczającego w danym roku wymagany poziom, zaproponowano możliwość obniżenia wydatków organizacji na publiczne kampanie edukacyjne.

Zaproponowane rozwiązanie pozwoli w części zrekompensować koszty, które organizacje odzysku poniosły na uzyskanie tych nadwyżek, ponieważ w projektowanej ustawie, w odróżnieniu od przepisów obecnie obowiązujących, nie przewiduje się możliwości rozliczenia uzyskanych nadwyżek w roku następnym, jeżeli w danym roku uzyskano poziom odzysku i recyklingu powyżej wymaganego. Brak możliwości rozliczenia nadwyżek w roku następnym wynika z konieczności utrzymania zgodności projektowanej ustawy z dyrektywą 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych. Należy faktycznie dokonywać odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych w danym roku, a nie opierać się na nadwyżkach niejednokrotnie wykorzystywanych przez okres kilku lat. Odpady opakowaniowe powstają w sposób ciągły (na bieżąco) i w takim samym trybie powinny być zagospodarowane.

(48) Projektowana ustawa zobowiązywać będzie organizacje odzysku opakowań do wdrożenia Europejskiego Systemu Ekozarządzania i Audytu (EMAS). Organizacje jako podmioty działające w zakresie ochrony środowiska powinny spełniać najwyższe standardy prowadzenia działalności w tym obszarze.

2.6. Opłata produktowa.

(49) Przedsiębiorcy, którzy w danym roku nie uzyskają wymaganych poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych zobligowani będą do uiszczenia opłaty produktowej obliczonej jako różnica między wymaganym a osiągniętym poziomem odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych. Podstawowym założeniem systemu opłaty produktowej pobieranej od wprowadzających produkty w opakowaniach jest bezzwrotny charakter tej opłaty.

Zaproponowane przepisy dotyczące opłaty produktowej są zgodne z art. 15 dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, dotyczącym możliwości wprowadzenia przez kraje członkowskie instrumentów ekonomicznych zmierzających do realizacji celów określonych w przedmiotowej dyrektywie. Należy przy tym zauważyć, że rozwiązanie to obowiązuje już w polskim prawie od dnia 1 stycznia 2002 roku.

(50) Należna opłata produktowa stanowić będzie sumę trzech oddzielnie naliczonych opłat z tytułu niezyskania wymaganych poziomów odzysku i recyklingu. Należna opłata produktowa będzie więc stanowiła sumę opłaty produktowej obliczonej dla poziomu recyklingu dla poszczególnych rodzajów opakowań, opłaty produktowej obliczonej dla łącznego odzysku dla wszystkich opakowań oraz opłaty produktowej obliczonej dla łącznego recyklingu dla wszystkich opakowań. Przy obliczaniu opłat produktowych dla łącznego recyklingu i łącznego odzysku przedsiębiorca będzie uwzględniał nie tylko wymienione w załączniku do ustawy opakowania (z tworzywa sztucznego, papieru, tektury, metali, drewna i szkła), dla których określone są szczegółowe poziomy recyklingu, ale także i pozostałe wprowadzone przez niego do obrotu opakowania np. wykonane z ceramiki czy z tekstyliów naturalnych.

(51) Minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe stawki opłat produktowych dla poszczególnych rodzajów opakowań.

(52) Opłaty produktowe będą przekazywane na odrębny rachunek urzędu marszałkowskiego, który przeznaczałby je na selektywne zbieranie odpadów opakowaniowych oraz na edukację ekologiczną dotyczącą selektywnego zbierania i recyklingu odpadów opakowaniowych.

(53) Przedsiębiorcy i organizacje odzysku opakowań podlegający projektowanej ustawie będą obowiązani do złożenia marszałkowi województwa rocznego sprawozdania o wysokości należnej opłaty produktowej.

Należy przy tym zauważyć, że nie jest to dodatkowe sprawozdanie. Przedsiębiorca przekazuje bowiem jedno sprawozdanie w roku – o ilości wprowadzonych produktów w opakowaniach, poziomach odzysku i recyklingu oraz opłacie produktowej.

2.7. Dystrybucja produktów w opakowaniach.

(54) W projektowanej ustawie zostaną określone obowiązki, którym sprzedawcy produktów w opakowaniach podlegają już obecnie na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych. Proponuje się pozostawienie dotychczasowych zasad dotyczących udostępniania konsumentom informacji w zakresie zagospodarowania odpadów opakowaniowych i obowiązku odbierania opakowań wielokrotnego użytku. Proponuje się również utrzymanie dotychczasowych przepisów nakładających na jednostki handlu detalicznego sprzedające napoje w opakowaniach jednorazowy obowiązek posiadania w ofercie handlowej podobnych produktów dostępnych w opakowaniach wielokrotnego użytku.

Przepisy dotyczące obowiązku przekazywania konsumentom informacji w zakresie zagospodarowania odpadów opakowaniowych wynikają z postanowień art. 13 dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych. Pozostałe przepisy dotyczące zasad dystrybucji produktów w opakowaniach wynikają z postanowień art. 5 oraz art. 7 ust. 1 przedmiotowej dyrektywy dotyczących systemów opakowań wielokrotnego użytku oraz systemów zwrotu, zbierania i odzysku.

- (55) W projektowanej ustawie przewidziano wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych dotyczących objęcia torebek z tworzywa sztucznego, stosowanych do pakowania produktów w jednostkach handlowych, opłatą recyklingową. Torebki te byłyby dostępne dla klientów po uiszczeniu określonej opłaty. Projektowana ustawa określi maksymalną stawkę tej opłaty na poziomie 40 gr za sztukę. Szczegółowa stawka opłaty recyklingowej zostanie określona w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw środowiska wydanym w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki. Opłata recyklingowa nie byłaby odzwierciedleniem ceny torebki, ale instrumentem skłaniającym klientów do racjonalnego korzystania z wydawanych przez sklep torebek. Opłata ta pobierana będzie przez jednostki handlowe zarówno handlu detalicznego, jak i hurtowego. Środki te byłyby przekazywane na odrębny rachunek urzędu marszałkowskiego, który przeznaczałby je na selektywne zbieranie odpadów opakowaniowych oraz na edukację ekologiczną dotyczącą selektywnego zbierania i recyklingu odpadów opakowaniowych. Korzystający z torebek foliowych partycypowałby więc w kosztach zagospodarowania odpadów powstałych z tych opakowań.

Wprowadzenie opłaty recyklingowej na torebki foliowe ma na celu zmniejszenie ich użycia, a tym samym zmniejszenie masy odpadów z nich powstających, podobnie jak to się ma z pozostałymi opakowaniami służącymi do pakowania produktów. Przedsiębiorcy wprowadzający na rynek produkty w opakowaniach podlegają obowiązkowi odzysku i recyklingu oraz opłacie produktowej, natomiast wprowadzanie na rynek torebek foliowych nie podlega tym obowiązkom (za wyjątkiem torebek foliowych wydawanych za darmo w jednostkach handlowych o powierzchni przekraczającej 500 m² lub w sieci jednostek handlowych o łącznej powierzchni przekraczającej 5000 m²), ponieważ nie są one wprowadzane na rynek wraz z produktami. Szacuje się, że w samych tylko miastach w 2008 roku wydano w jednostkach handlowych około 3,2 mld sztuk torebek foliowych, co w skali całego kraju może stanowić około 5 mld sztuk torebek wydanych w 2008 roku.

Zaproponowane rozwiązanie wydaje się najbardziej kompromisowym, ponieważ nie spowoduje całkowitego zakazu stosowania torebek foliowych, a jednocześnie będzie miało walor edukacyjny przejawiający się w zwiększeniu świadomości konsumentów o konieczności ograniczenia odpadów, które nie są poddawane odzyskowi i recyklingowi, a przeważająca ich część trafia wraz ze strumieniem odpadów komunalnych na składowiska. Jednocześnie zaproponowane rozwiązanie nie wpłynie na koszty zakupów ponoszone przez konsumentów, gdyż już obecnie sklepy wprowadzają opłaty za torebki (stanowią one wyłącznie przychód jednostki handlowej przekraczający znacząco koszt samej torebki), co skłania klientów do wyboru innych opakowań, w tym najczęściej opakowań wielokrotnego użytku. Podobna praktyka będzie miała miejsce również po wprowadzeniu tych przepisów, z tą jednak różnicą, że w przypadku wyboru przez klienta torebki foliowej, opłata recyklingowa którą poniesie za jej otrzymanie będzie finansować zbieranie odpadów opakowaniowych i edukację ekologiczną w tym zakresie. Cena torebki foliowej, za którą będzie sprzedawana w jednostce handlowej, może przewyższać obecną, gdyż do ceny samej torebki oraz marży sklepu, który ją sprzedaje, dodatkowo zostanie dodana opłata recyklingowa. Oczywiście to, czy oprócz obowiązkowej opłaty recyklingowej prowadzący sklep będzie również pobierał

tak jak obecnie samą opłatę za torebkę zależy już od samego przedsiębiorcy (jeszcze w roku 2008 torebki były wydawane w jednostkach handlowych za darmo).

Należy również zauważyć, że wprowadzone rozwiązanie nie spowoduje powstania dodatkowych kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki handlowe, ponieważ przepisy nie wprowadzają dodatkowych sprawozdań w tym zakresie, a jedynie wymagają udokumentowania ilości wprowadzonych przez jednostkę handlową torebek na podstawie posiadanych już przez jednostkę handlową dokumentów np. faktur nabycia tych opakowań.

Szczegóły dotyczące funkcjonowania systemu opłat recyklingowych:

- 1) opłata recyklingowa dotyczyć będzie wszystkich torebek foliowych, bez względu na rodzaj tworzywa sztucznego wykorzystanego do ich produkcji;
- 2) prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, udostępniając torebkę jej ostatecznym użytkownikom, przeznaczoną do pakowania produktów w jednostkach handlu detalicznego lub hurtowego oraz służącą do przenoszenia tych produktów, będzie obowiązany pobrać opłatę recyklingową od pobierającego torebkę foliową;
- 3) prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, który pobrał opłatę recyklingową, będzie potwierdzał pobranie tej opłaty na fakturze lub paragonie fiskalnym, o ile takie dokumenty będą wystawiane. Podobne rozwiązanie obowiązywało do dnia 31 grudnia 2009 r. zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej w odniesieniu do opłaty depozytowej nakładanej na akumulatory kwasowo-ołowiowe;
- 4) w przypadku gdy prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego udostępnia torebki foliowe do pakowania produktów, niepobierając opłaty recyklingowej, będzie obowiązany wnieść opłatę recyklingową za każdą udostępnioną torebkę foliową;
- 5) maksymalna stawka opłaty recyklingowej wynosi 40 gr za sztukę torebki foliowej;
- 6) minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia, stawkę opłaty recyklingowej, kierując się negatywnym oddziaływaniem na środowisko odpadów opakowaniowych powstałych z opakowań, kosztami ich zagospodarowania lub wzrostem średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem przyjętego w ustawie budżetowej za rok poprzedni oraz biorąc pod uwagę, że opłata recyklingowa powinna stanowić zachętę do ograniczania stosowania opakowań przez konsumentów;
- 7) prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego będzie obowiązany prowadzić ewidencję obejmującą ilość udostępnianych torebek foliowych;
- 8) opłata recyklingowa wnoszona będzie na odrębny rachunek bankowy urzędu marszałkowskiego, właściwego ze względu na miejsce udostępniania torby foliowej, do 10. dnia miesiąca następującego po kwartale, w którym opłatę pobrano lub należało pobrać;
- 9) wpływy z tytułu opłaty recyklingowej, powiększone o środki z oprocentowania rachunków bankowych, marszałek województwa przeznacza na finansowanie działań w zakresie selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych oraz edukację ekologiczną dotyczącą selektywnego zbierania i recyklingu odpadów opakowaniowych;
- 10) w przypadku stwierdzenia niezgodnego z prawem wykorzystania środków pochodzących z wpływów z tytułu opłaty recyklingowej lub niewykorzystania wszystkich środków pochodzących z tych wpływów, wojewoda będzie orzekał w drodze decyzji, o przekazaniu tych środków na dochód budżetu państwa, w terminie do 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna.

2.8. Organy administracji publicznej.

- (56) Przewiduje się nałożenie na marszałków województw obowiązku prowadzenia zbiorów dokumentów obejmujących dokumenty przedkładane przez przedsiębiorców na podstawie przepisów projektowanej ustawy. Takie obowiązki obecnie są już nałożone na urzędy marszałkowskie przepisami ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej.
- Obowiązki nałożone na marszałków województw wypełniają art. 22 dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych zobowiązujący kraje członkowskie do wprowadzenia w życie m.in. przepisów administracyjnych niezbędnych do wykonania ww. dyrektywy.
- (57) Właściwość w zakresie zbierania wpływów z opłaty produktowej oraz opłaty recyklingowej zostanie przydana marszałkowi województwa.
- (58) Wpływy z opłaty produktowej oraz opłaty recyklingowej w wysokości 5% będą stanowić dochody budżetu województwa samorządowego z przeznaczeniem na koszty egzekucji należności z tytułu opłaty produktowej i opłaty recyklingowej oraz obsługę administracyjną systemu gospodarki odpadami opakowaniowymi. Podobne rozwiązanie przewidują obecnie przepisy ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej.
- (59) Planuje się, aby kontrolę przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów projektowanej ustawy sprawowali przede wszystkim marszałkowie województw. Organom tym przyznane zostanie uprawnienie do określania wysokości zobowiązania z tytułu opłaty produktowej oraz opłaty recyklingowej.
- Marszałkowie województw będą więc mogli kontrolować przedsiębiorców podlegających przepisom ustawy z wykonywania obowiązków nałożonych tymi przepisami. Należy jednakże zauważyć, iż projektowana ustawa nie zmieni zasady wynikającej z przepisów ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287, z późn. zm.), przyjmującej że ogólne kompetencje kontrolne w zakresie przestrzegania przepisów z zakresu ochrony środowiska przysługują organom inspekcji ochrony środowiska.
- (60) Środki finansowe pochodzące z opłat produktowych oraz opłaty recyklingowej będą przeznaczane przez marszałków województw na finansowanie działań związanych z edukacją ekologiczną oraz selektywnym zbieraniem odpadów opakowaniowych, co stanowi zmianę i uproszczenie systemu dystrybucji tych środków w odniesieniu do obecnego stanu prawnego. Jest to zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Wydatkowanie tych środków będzie podlegało kontroli wojewody. Marszałek województwa w terminie do końca każdego roku będzie więc zobowiązany do poinformowania wojewody o przeznaczeniu środków finansowych pochodzących z wpływów z opłat produktowych na wskazane w projektowanej ustawie cele.
- (61) Wojewoda dokona weryfikacji tych danych, i w przypadku stwierdzenia niezgodnego z prawem wykorzystania środków pochodzących z opłaty produktowej bądź opłaty recyklingowej lub niewykorzystania tych środków, będzie orzekał o ich przekazaniu do budżetu państwa. Równowartość środków finansowych wykorzystanych niezgodnie z prawem lub środki, które nie zostały wykorzystane marszałek województwa w trybie egzekucji prześle na dochód budżetu państwa, w terminie do 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Podobne rozwiązanie przewiduje ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach.
- (62) Marszałkowie województw zobowiązani zostaną do wprowadzania do bazy danych informacji zawartych w zbiorach dokumentów. Na podstawie tych danych Główny Inspektor Ochrony Środowiska sporządzi i prześle Ministrowi Środowiska

roczny raport o funkcjonowaniu systemu gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, w tym informacje o osiągniętych poziomach odzysku i recyklingu w Rzeczypospolitej Polskiej w minionym roku.

2.9. Przepisy karne i kary pieniężne.

- (63) W przepisach karnych zaproponowane zostanie wprowadzenie, oprócz grzywnien za wykroczenia określone w dotychczas obowiązujących przepisach ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej oraz ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, kar pieniężnych w wysokości od 5 tys. zł do 500 tys. zł za niewywiązywanie się z obowiązków określonych przepisami przedmiotowego projektu.

Wprowadzenie kar pieniężnych wydaje się być jedynym skutecznym narzędziem egzekwowania ustawowych obowiązków nałożonych na przedsiębiorców podlegających przepisom projektowanej ustawy. Kary będą zróżnicowane ze względu na wagę nałożonych obowiązków na przedsiębiorców.

- (64) Przewiduje się również karę grzywny dla osób udaremniających lub utrudniających przeprowadzenie kontroli przestrzegania przepisów projektowanej ustawy marszałkowi województwa.

Wprowadzenie przepisów karnych konieczne jest do prawidłowego wykonywania przez przedsiębiorców obowiązków nałożonych wynikających z przepisów projektowanej ustawy. Konieczność ich zamieszczenia wynika w sposób jednoznaczny z utrwalonej linii orzeczniczej Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, jak również z istoty prawa.

2.10. Zmiany w przepisach obowiązujących.

- (65) W przepisach zmieniających obowiązujące przepisy proponuje się dokonanie zmiany ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej, skracając jej nazwę do postaci „Ustawa o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej”. Oprócz zmiany ustawy polegającej na uchyleniu przepisów dotyczących opakowań i odpadów opakowaniowych proponuje się dokonanie również drobnych korekt dopasowujących jej przepisy do projektu ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Proponuje się w szczególności zmianę terminu przekazywania sprawozdań na 15 marca, tak jak zostało to zaproponowane w projektowanej ustawie o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi.

- (66) Proponuje się ponadto dokonanie zmian w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176, z późn. zm.) i ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654, z późn. zm.) w zakresie uwzględnienia opłat produktowych w kosztach uzyskania przychodu, ustawie z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie uprawnienia inspekcji do kontroli przedsiębiorców z przestrzegania przepisów przedmiotowego projektu ustawy, ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, z późn. zm.) w zakresie udostępniania raportu o funkcjonowaniu systemu gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi jako informacji o środowisku. Proponuje się również zmianę ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.) dostosowując ją do zmiany nazwy ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie

gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej.

2.11. Przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe.

(67) Przewidziano również możliwość utrzymania w mocy niektórych rozporządzeń, pomimo uchylecia przepisów ustaw, na podstawie których były wydane – rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 kwietnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalenia sumy zawartości ołowiu, kadmu, rtęci i chromu sześciowartościowego w opakowaniach (Dz. U. Nr 66, poz. 619), rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie zawartości ołowiu, kadmu, rtęci i chromu sześciowartościowego w opakowaniach (Dz. U. Nr 241, poz. 2095, z późn. zm.), rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie określenia wzorów oznakowania opakowań (Dz. U. Nr 94, poz. 927), rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie wzorów formularzy służących do składania rocznych sprawozdań o masie wytworzonych, przywiezionych z zagranicy oraz wywiezionych za granicę opakowań (Dz. U. z 2005 r. Nr 4, poz. 30), rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie raportów wojewódzkich dotyczących gospodarki opakowaniami (Dz. U. z 2005 r. Nr 4, poz. 29). Rozporządzenia te będą obowiązywać do czasu wejścia w życie odpowiednich rozporządzeń wydanych na podstawie przepisów projektowanej ustawy.

(68) Proponuje się, aby projektowana ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2011 r. z wyjątkiem przepisów dotyczących objęcia toreb foliowych opłatą recyklingową, które weszłyby w życie z dniem 1 stycznia 2015 r.

Jak wspomniano na wstępie, projekt ustawy będzie podlegał obowiązkowi notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie art. 16 dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, co oznacza wstrzymanie prac legislacyjnych na co najmniej 3 miesiące.

Wprowadzenie okresu przejściowego dotyczącego objęcia toreb foliowych opłatą recyklingową wynika z potrzeby zapewnienia branży wytwarzającej torby foliowe czasu na dostosowanie się do nowych regulacji prawnych. Branża ta, otrzymując fundusze z Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, zobowiązała się do utrzymania miejsc pracy wskazanych we wniosku, zakazu wyzbycia się zakupionych w ramach Projektu środków trwałych przez 5 lat, utrzymania podanych wskaźników ekonomicznych, jak również związanych z tym umów kredytowych bądź leasingowych.

3.1. Wpływ projektowanej ustawy na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

W związku z proponowanymi opłatami: produktową i recyklingową wdrożenie przepisów projektowanej ustawy wpłynie na wzrost wpływów sektora finansów publicznych w odniesieniu do obecnie obowiązującego stanu prawnego.

W odniesieniu do opłaty recyklingowej, która zgodnie z przepisami projektowanej ustawy pobierana byłaby przy wydawaniu przez jednostki handlowe toreb foliowych, nie można precyzyjnie określić wpływów pochodzących z tej opłaty. Szacuje się, że każdego dnia w samej tylko Warszawie w 2008 roku wydawanych było w jednostkach handlowych około 1,8 mln sztuk torebek jednorazowych z tworzywa sztucznego. Przyjmując, że stawka opłaty recyklingowej wyniosłaby np. 10 gr za torebkę, wpływy urzędu marszałkowskiej z tej opłaty wyniosłyby każdego dnia w Warszawie około 180 tys. zł. Są to jednak jedynie szacunki, ponieważ opłata recyklingowa powinna skłaniać klientów sklepów do zmian zachowań konsumenckich i korzystania z innych opakowań, w tym w szczególności z opakowań wielokrotnego użytku, co wpłynie na ilość wydawanych przez jednostki

handlowe torebek z tworzywa sztucznego. Sama zaś stawka zostanie określona w rozporządzeniu Ministra Środowiska, ale ze względu na odroczenie w czasie (do roku 2015) wejścia w życie przepisów ustawy dotyczących opłaty recyklingowej, trudno jest w tej chwili określić jej wysokość. Nie może ona jednak przekroczyć wysokości maksymalnej określonej w projektowanej ustawie na 40 gr.

W odniesieniu do opłat produktowych, które przedsiębiorcy zobowiązani będą wpłacać w przypadku niezyskania wymaganych projektowaną ustawą poziomów odzysku i recyklingu, można szacować, że wpływy z tytułu tych opłat utrzymają się na obecnym poziomie około 10 mln zł. Opłaty te obecnie pobierane są na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej. Środki te będą stanowić przychody budżetu marszałków województw, co stanowi zmianę w odniesieniu do obecnego stanu prawnego, zgodnie z którym stanowią one przychody Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Wpływy z opłaty produktowej oraz opłaty recyklingowej w wysokości 5% będą stanowić dochody budżetu województwa samorządowego z przeznaczeniem na koszty egzekucji należności z tytułu opłaty produktowej i opłaty recyklingowej oraz obsługę administracyjną systemu gospodarki odpadami opakowaniowymi.

Dochody z opłaty produktowej i recyklingowej sfinansują wydatki związane z realizacją zadań nałożonych na samorząd województwa projektowaną ustawą. Środki te powinny być więc przeznaczone w szczególności na selektywne zbieranie odpadów opakowaniowych oraz edukację ekologiczną w tym zakresie.

3.2. Wpływ projektowanej ustawy na rynek pracy.

Projektowana ustawa pośrednio może wpłynąć na rynek pracy przez objęcie opłatą recyklingową torebek foliowych. Z jednej strony może bowiem nastąpić zmniejszenie zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw produkujących opakowania z tworzyw sztucznych, z drugiej zaś może wpłynąć na zwiększenie zatrudnienia w przedsiębiorstwach produkujących opakowania alternatywne. Natomiast przedsiębiorcy produkujący torebki jednorazowe, przy zmianie profilu działalności na produkcję np. opakowań wielokrotnego użytku mogą ponieść koszty związane z przeprofilowaniem produkcji. Szczegółowa analiza wpływu tej opłaty na rynek pracy zostanie przeprowadzona w ramach prac nad aktem wykonawczym określającym jej wysokość. Ponadto, uwzględniając, że obecnie część przedstawicieli jednostek handlowych wycofała się z bezpłatnego udostępniania torebek foliowych klientom, nie powinny nastąpić radykalne zmiany w zapotrzebowaniu na tego typu opakowania. Ponadto odroczenie obowiązywania powyższego obowiązku powinno umożliwić przedsiębiorcom zmianę profilu produkcji.

Jednocześnie ze względu na uszczelnienie systemu, a więc na przewidywany wzrost liczby przedsiębiorców realizujących obowiązek odzysku i recyklingu, zwiększy się masa odpadów opakowaniowych, która będzie poddawana odzyskowi i recyklingowi. Może to spowodować ewentualny wzrost inwestycji, a w konsekwencji również zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw przetwarzających odpady opakowaniowe.

3.3. Wpływ projektowanej ustawy na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Przepisy z zakresu zagospodarowania odpadów opakowaniowych obowiązują w podobnej formie we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Projektowane zmiany nie nakładają na przedsiębiorców dodatkowych obowiązków w odniesieniu do tych, które obowiązują w obecnym stanie prawnym w zakresie gospodarki odpadami opakowaniowymi.

Nie można natomiast oszacować wysokości wydatków przedsiębiorców wynikających z wprowadzenia kar pieniężnych, gdyż stosowanie tych kar uzależnione jest od przestrzegania przepisów projektowanej ustawy przez te podmioty. Przewidziane

w przedmiotowym projekcie kary pieniężne na poziomie od 5 tys. zł do 500 tys. zł będą miały charakter prewencyjny, skłaniający raczej do przestrzegania przepisów, a tym samym do niepłacenia tak wysokich kar.

W projektowanej ustawie nie przewidziano, w odniesieniu do obecnie obowiązujących przepisów prawa, nowych obowiązków sprawozdawczych. Nie przewiduje się tym samym dodatkowych obciążeń finansowych przedsiębiorców z tego tytułu.

Natomiast wprowadzenie przepisów dotyczących toreb foliowych wpłynie na działalność przedsiębiorców wytwarzających tego typu opakowania. Wpływ ten będzie w szczególności uzależniony od wysokości opłaty recyklingowej, gotowości konsumentów do ponoszenia tej opłaty oraz skali przestrzegania projektowanych przepisów przez sprzedawców detalicznych i hurtowych. W związku z tym, że stawka opłaty recyklingowej zostanie określona przez ministra właściwego do spraw środowiska w drodze rozporządzenia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki, i będzie miała decydujące znaczenie dla gotowości ponoszenia tej opłaty przez konsumentów oraz skali przestrzegania przepisów, szczegółowa analiza wpływu tej opłaty zostanie przeprowadzona w ramach prac nad aktem wykonawczym określającym jej wysokość. Jednocześnie ewentualne zmniejszenie zużycia tych opakowań może spowodować wzrost produkcji opakowań alternatywnych, takich jak np. opakowania wielokrotnego użytku.

3.4. Wpływ projektowanej ustawy na sytuację i rozwój regionalny.

Projektowana ustawa nie będzie miała wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

3.5. Wyniki przeprowadzonych konsultacji społecznych.

Zgodnie z ustaleniami poczynionymi podczas posiedzenia Rady Ministrów, które odbyło się w dniu 21 lipca 2009 r. Projekt założeń projektu ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, nie został skierowany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych.

Zwrócić należy jednak uwagę na fakt, iż projekt ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, który miał zostać rozpatrzony przez Radę Ministrów w dniu 21 lipca 2009 r., został poddany konsultacjom społecznym (z udziałem przedstawicieli przedsiębiorców objętych przedmiotowymi przepisami oraz przemysłu recyklingowego, a także instytucji badawczych i społecznych, których zakres działania obejmuje gospodarkę odpadami opakowaniowymi). Projekt ustawy został również zamieszczony na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej. W ramach przeprowadzonych konsultacji uwagi zostały zgłoszone przez: EKO CYKL Organizację Odzysku S.A., Polską Izbę Gospodarki Odpadami, Polską Wytwórnię Papierów Wartościowych S.A., ATMOTERM S.A., Marszałka Województwa Opolskiego, Polskie Stowarzyszenie Producentów Kosmetyków i Środków Czystości, Ogólnopolską Izbę Gospodarczą Recyklingu, Oiler Organizację Odzysku S.A., Marszałka Województwa Świętokrzyskiego, Stowarzyszenie EKO-PAK, Polską Federację Producentów Żywności, Stowarzyszenie Papierników Polskich, Wojewodę Opolskiego, TOM Organizację Odzysku S.A., Branżową Organizację Odzysku S.A., Marszałka Województwa Dolnośląskiego, Polski System Recyklingu – Organizację Odzysku S.A., Polski Związek Pracodawców Prywatnych Branży Kosmetycznej, Krajową Izbę Gospodarczą, Konsorcjum Olejów Przepracowanych, Polską Organizację Przemysłu i Handlu Naftowego, PKN ORLEN S.A., Marszałka Województwa Mazowieckiego, Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego, Marszałka Województwa Łódzkiego, EUROBAC Organizację Odzysku S.A., KOBAC Organizację Odzysku S.A., Marszałka Województwa Podlaskiego, Centralny Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Opakowań, Polską Izbę Paliw Płynnych, Sekcję Paliw z Surowców Wtórnych, Rekopol Organizację Odzysku S.A. Zgłoszono szereg uwag począwszy od propozycji radykalnych zmian w systemie, które wykraczały poza postanowienia dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów

opakowaniowych, (obciążenie przedsiębiorców obowiązkiem zapewnienia odzysku i recyklingu na poziomie 100% wprowadzonych na rynek opakowań) przez ograniczenie samodzielnego wykonywania ustawowych obowiązków, czy utrzymanie tzw. nadwyżek odzysku i recyklingu, a skończywszy na zmianie terminologii oraz terminów składania sprawozdań. Uwzględnione uwagi dotyczyły m.in. rezygnacji z kaucjonowania opakowań zawierających środki niebezpieczne, rozliczeń według rodzajów opakowań bez podziału na jednostkowe i pozostałe, zmian w zakresie wymagań stawianych organizacjom odzysku. Pozostałe uwzględnione uwagi miały charakter redakcyjny i techniczny.