

Warszawa, 19.09.2017 r.

**Pan**  
**Zdzisław Pupa**  
Komisja Środowiska  
Senat RP

*Dotyczy: Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1730)*

*Szanowny Panie Przewodniczący*

W imieniu uczestników Systemu Zbiórki Opakowań Polskiego Stowarzyszenia Ochrony Roślin przekazuję uwagi do projektu nowelizacji ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

Od 12 lat Polskie Stowarzyszenie Ochrony Roślin jest organizatorem i koordynatorem Systemu Zbiórki Opakowań PSOR, w ramach którego zbierane i zagospodarowywane są opakowania po środkach ochrony roślin, nawozach, adiuwantach i produktach biobójczych. Obecnie System PSOR jest realizowany na mocy „Porozumienia Agro”, zawartego 12 sierpnia 2014 r. między Izbą Przemysłowo-Handlową Inwestorów w Polsce a Marszałkiem Województwa Mazowieckiego.

PSOR od początku istnienia Systemu systematycznie informuje o przebiegu zbiórki tych odpadów, sukcesach i problemach, na jakie napotykamy. W okresie obowiązywania obecnej Ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi podczas spotkań i innych kontaktów roboczych informowaliśmy m.in. Ministerstwo Środowiska o problemach wynikających z realizacji obowiązków wynikających z niniejszej ustawy. Nowelizacja jest doskonałą okazją ich rozwiązania. Nasze uwagi nie zostały uwzględnione na etapie konsultacji społecznych.

W załączeniu przekazujemy szczegółowe propozycje zmian wraz z uzasadnieniem do nich. Uwagi PSOR uwzględniają przede wszystkim wątpliwości interpretacyjne, które wielokrotnie pojawiały się na etapie stosowania przepisów. Propozycje nasze nie wykraczają jednak poza zakres nowelizacji, mają wyłącznie charakter porządkowy, uzasadniony celem określonym przez ustawodawcę.

Liczymy na pozytywne rozpatrzenie naszych postulatów i uwzględnienie ich w nowelizacji.

Z wyrazami szacunku

Polskie Stowarzyszenie Ochrony Roślin

*z up. Janusz Jankowski*  
Marcin Mucha  
Dyrektor

**Art. 18****Obecne brzmienie ustawy:**

„1. Wprowadzający środki niebezpieczne w opakowaniach jest obowiązany zorganizować system zbierania oraz zapewniać odzysk, w tym recykling, odpadów opakowaniowych po środkach niebezpiecznych, z tym że wprowadzający środki niebezpieczne będące środkami ochrony roślin jest obowiązany zorganizować system zbierania oraz zapewnić odzysk, w tym recykling, odpadów opakowaniowych po środkach niebezpiecznych będących środkami ochrony roślin”.

**Propozycja zmiany:**

Wprowadzenie zmian w obecnie obowiązującym Art. 18 ust. 1 poprzez rozdzielenie go na ust. 1b i 1c oraz dopisanie ust. 1a o następującym brzmieniu:

„1. Wprowadzający środki niebezpieczne w opakowaniach jest obowiązany zorganizować system zbierania oraz zapewniać odzysk, w tym recykling, odpadów opakowaniowych po środkach niebezpiecznych

1a. W przypadku wprowadzania do obrotu środków niebezpiecznych w opakowaniach rozliczenie obowiązków ustawowych może być dokonane odpadami opakowaniowymi po dowolnych środkach niebezpiecznych bez względu na rodzaj materiału, z jakiego zostały wytworzone opakowania, w których były wprowadzone do obrotu środki niebezpieczne, z zastrzeżeniem ust. 1b i ust. 1c.

1b. Wprowadzający środki niebezpieczne będące środkami ochrony roślin jest obowiązany zapewniać odzysk, w tym recykling, odpadów opakowaniowych po środkach niebezpiecznych będących środkami ochrony roślin.

1c. Wprowadzający środki niebezpieczne nie będące środkami ochrony roślin jest obowiązany zapewniać odzysk, w tym recykling, odpadów opakowaniowych po środkach niebezpiecznych nie będących środkami ochrony roślin”.

**Uzasadnienie:**

W piśmie otrzymanym przez PSOR z Ministerstwa Środowiska z dnia 03.06.2016 roku (sygn DGO-II.022.147.2016.TZ, 127584.324439.280129) w odpowiedzi na postulat Polskiego Stowarzyszenia Ochrony Roślin dotyczący problemów z rozliczeniem obowiązków recyklingu papieru i szkła, pochodzącego z opakowań po środkach ochrony roślin, otrzymaliśmy interpretację, zgodnie z którą wprowadzający środki ochrony roślin niebezpieczne w opakowaniach mają możliwość rozliczenia obowiązku odzysku i recyklingu innymi opakowaniami po środkach niebezpiecznych. Naszym zdaniem taka interpretacja wymaga



jednoznacznego odzwierciedlenia w przepisach prawa, (między innymi powodując konieczność zmiany wzoru sprawozdania dotyczącego opakowań, w których wprowadzono środki niebezpieczne), dlatego wymaga uwzględnienia na obecnym etapie nowelizacji.

Ponadto w dalszym brzmieniu przepisu ustawy uważamy za racjonalne i celowe (a dla naszego Systemu niezbędne) wprowadzenie ust. 1b i 1c. Wprowadzający środki niebezpieczne w opakowaniach w postaci środków ochrony roślin zostali wyodrębnieni w ustawie jako osobny strumień odpadów, dla których wprowadzono odrębne zasady zbiórki. W konsekwencji opakowania po środkach ochrony roślin, które dzięki wieloletniemu zaangażowaniu wprowadzających zbierane są w większości działających punktów sprzedaży, stały się atrakcyjnym źródłem pozyskiwania odpadów z rynku. Już dziś obserwujemy odbieranie tych opakowań z dotychczasowych punktów zbiórki przez firmy nie działające w ramach Systemu zbiórki opakowań po środkach ochrony roślin, prowadzące handel odpadami tworzyw sztucznych i rozliczające potwierdzenia odzysku innych opakowań. Trudno się bowiem dziwić, jeśli zbiórka opakowań po środkach ochrony roślin została zorganizowana, sfinansowana, opakowania te są zebrane w workach, wyflukane i nie ma potrzeby wysortowania ich spośród innych odpadów. Przepisy ustawy umożliwiają bowiem innym wprowadzającym środki niebezpieczne w opakowaniach rozliczenie obowiązków ustawowych opakowaniami po środkach ochrony roślin, natomiast producentom środków ochrony roślin jedynie własnymi opakowaniami. W przyszłości może to oznaczać utratę kontroli nad strumieniem odpadów, które nie powinny trafiać w niepowołane ręce, np. do nieprofesjonalnych firm recyklingowych.

Aby zmienić tę problematyczną sytuację i jednocześnie zmobilizować wprowadzających inne środki niebezpieczne w opakowaniach do zintensyfikowania zbiórki innych opakowań, proponujemy wyodrębnienie i rozdzielenie strumieni odpadów po środkach ochrony roślin od pozostałych niebezpiecznych. Zapewni to nie tylko zwiększenie efektywności zbierania opakowań po innych środkach niebezpiecznych ale też poprawi bezpieczeństwo ich zagospodarowania. Będzie również zgodne z celem ustawodawcy.

#### **Art. 19 ust 4a**

##### **Propozycja w nowelizacji ustawy:**

„W przypadku braku możliwości ustalenia wartości netto opakowań wprowadzonych do obrotu w drodze importu produktów w opakowaniach lub wewnątrzspółnotowego nabycia produktów w opakowaniach, wartość netto opakowań wprowadzonych do obrotu ustala się na podstawie wartości netto podobnych pod względem zastosowania, wymiarów i masy opakowań tego samego rodzaju dostępnych na terytorium kraju”.



**Propozycja zmiany:**

„W przypadku braku możliwości ustalenia wartości netto opakowań wprowadzonych do obrotu w drodze importu produktów w opakowaniach lub wewnątrzwspólnotowego nabycia produktów w opakowaniach, wartość netto opakowań wprowadzonych do obrotu **może zostać ustalona** na podstawie wartości netto podobnych pod względem zastosowania, wymiarów i masy opakowań tego samego rodzaju dostępnych na terytorium kraju”.

**Uzasadnienie:**

Artykuł 19 wprowadza zobowiązanie przedsiębiorcy do prowadzenia kampanii edukacyjnych i przeznaczania na ten cel rocznie 2% wartości netto opakowań wprowadzonych do obrotu. Już na etapie wdrażania przepisów w 2014 roku pojawiło się wiele wątpliwości, w jaki sposób obliczyć wartość netto opakowań, w przypadku gdy produkcja i konfekcja prowadzona jest w jednej fabryce i do tego poza granicami RP, a łączna cena obejmuje opakowanie wraz z jego zawartością. W odpowiedzi na te i kolejne wątpliwości Minister Środowiska wydał niewiążącą interpretację przepisów, która miała być wskazówką dla importerów produktów w opakowaniach. Od 2014 roku członkowie Systemu PSOR wypracowali mechanizmy umożliwiające im obliczenie wartości netto opakowań, bazujących m.in. na danych pozyskanych od dostawców oraz wypracowanych w tym celu metodach obliczeń.

Dopóki była to tylko wykładnia przepisów, dopóty dawała ona możliwość zastosowania innych, wiarygodnych źródeł danych i oparcia obliczeń na danych rzeczywistych, pochodzących od dostawców spoza terenu RP. Wprowadzenie dotychczasowej treści interpretacji do przepisów ustawy zmieni tę sytuację. Zapis zobowiąże bowiem wprowadzających-importerów do ustalenia wartości netto opakowań „na podstawie wartości netto podobnych opakowań tego samego rodzaju dostępnych na terytorium kraju”.

Wpisanie do ustawy tak brzmiącego przepisu pociągnie za sobą konieczność zmiany wypracowanych od 2014 roku metod obliczeń, bez określenia precyzyjnych wytycznych, jak to zrobić. Pociągnie to za sobą szereg wątpliwości i wiązać się będzie z koniecznością zainwestowania w nowe narzędzia do obliczeń, a dowolność interpretacji słowa „podobnych” doprowadzi do rozbieżności w obliczeniach, trudnych do sprawdzenia przez kontrolującego.

Trudno też określić jaka byłaby hipotetyczna cena opakowania, noszącego określone cechy, które w Polsce nie jest produkowane. Opakowania środków ochrony roślin często są wysoce innowacyjne, mają różną wielkość, są wykonane z różnych surowców i do tego wyróżniają się określonym kształtem specyficznym dla produktu oraz wprowadzającego. Brak szczegółowych wytycznych tego co oznaczają sformułowania „podobne” i „tego samego rodzaju” wprowadzi niepotrzebny chaos i będzie skutkować rozbieżnościami w wyliczeniach.



Nie można dodatkowo pominąć kwestii ekonomicznych związanych z zaproponowaną metodą. Cena produktu w opakowaniu wychodząca z fabryki uzależniona jest od wielu czynników, jednym z nich jest wolumen, który pozwala obniżyć koszty produkcji. Koszt pojedynczego opakowania w Polsce może znacznie się różnić od kosztu wykonania dużej partii opakowań u producenta, a tym samym skutkować będzie zafałszowanym wyliczeniem zobowiązania wprowadzającego.

Nie można również pominąć, że nieprzeznaczenie odpowiedniej kwoty na kampanie edukacyjne wiąże się z odpowiedzialnością finansową wprowadzającego, która może wielokrotnie przekroczyć wartość „pomyłki” lub „błędnej interpretacji” przepisu ustawy.

Biorąc pod uwagę, że zdecydowana większość podmiotów wybiera tańsze i prostsze rozwiązanie polegające na zleceniu przeprowadzenia kampanii edukacyjnej Organizacjom Odzysku, kolejne utrudnienia będą mogły powodować zniechęcenie Wprowadzających do Prowadzenia kampanii indywidualnych – ukierunkowanych bezpośrednio na gospodarowanie specyficznymi strumieniami opakowań.

Mając powyższe na uwadze postulujemy o zmianę zapisu z obligatoryjnej metody obliczeń na fakultatywną, jak zaproponowano powyżej.

### **Art. 20 ust. 3**

#### **Obecne brzmienie ustawy:**

„Wprowadzający produkty w opakowaniach, który rozpoczyna działalność gospodarczą w danym roku kalendarzowym, oblicza poziom odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych za ten rok w stosunku do masy wprowadzonych przez siebie do obrotu opakowań w tym roku”.

#### **Propozycja w nowelizacji ustawy:**

„Wprowadzający produkty w opakowaniach, który w poprzednim roku kalendarzowym nie wprowadzał do obrotu produktów w opakowaniach danego rodzaju, oblicza poziom odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych za dany rok kalendarzowy w stosunku do masy wprowadzonych przez siebie do obrotu opakowań w tym roku”.

**Propozycja zmiany:** odrzucenie proponowanej nowelizacji przepisu i wprowadzenie do obowiązującego ust. 3 zmiany, otrzymując następujące brzmienie:

„Wprowadzający produkty w opakowaniach, który rozpoczyna działalność gospodarczą **w postaci pierwszego wprowadzenia produktów w opakowaniach na rynek** w danym roku kalendarzowym, oblicza poziom odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych za ten rok w stosunku do masy wprowadzonych przez siebie do obrotu opakowań w tym roku.



### Uzasadnienie:

Znajdujący się obecnie w ustawie przepis reguluje sytuację prawną rozpoczęcia działalności gospodarczej i wprowadzania po raz pierwszy na rynek produktów w opakowaniach. Zdaniem PSOR jest on prawidłowy, wymaga jedynie doprecyzowania w postaci zaproponowanego przez PSOR zapisu. Nie ma bowiem wątpliwości co oznacza określenie „rozpoczyna działalność gospodarczą” zwłaszcza w kontekście Art. 78 ust. 1 obowiązującej ustawy „(...) przedsiębiorca, który rozpoczyna działalność gospodarczą polegającą na wytwarzaniu, imporcie (...) składa zawiadomienie o tym fakcie do marszałka województwa w terminie 30 dni od dnia rozpoczęcia działalności”. Po odpowiednim uzupełnieniu art. 20 ust 3 w obecnym brzmieniu, wyeliminowane zostaną pojawiające się w przeszłości wątpliwości interpretacyjne.

Zaproponowane w nowelizacji zastąpienie obowiązującego przepisu nowym o brzmieniu:

„Wprowadzający produkty w opakowaniach, który w poprzednim roku kalendarzowym nie wprowadzał do obrotu produktów w opakowaniach danego rodzaju, oblicza poziom odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych za dany rok w stosunku do masy wprowadzonych przez siebie do obrotu opakowań tym roku”,

**reguluje zupełnie inną materię.**

Nie dotyczy ono sytuacji rozpoczęcia działalności gospodarczej w postaci wprowadzenia produktów w opakowaniach, tylko wprowadzania do obrotu produktów w opakowaniach o nowym składzie surowcowym. Przepis ten nie realizuje zatem celu ustawodawcy, ponieważ reguluje zupełnie inną sytuację prawną.

Dla określenia obowiązków wprowadzających, którzy planują w danym roku kalendarzowym wprowadzić do obrotu produkty w nowych („innych”) opakowaniach, powinno stosować się ogólne zasady określone w art. 20 ust. 2 ustawy. Generalna zasada wprowadzona w ustawie z 2014 roku stanowi, że do określenia zobowiązania wprowadzającego, stosuje się masę wprowadzoną w poprzednim roku kalendarzowym. Jej wprowadzenie do obowiązujących przepisów miało na celu uproszczenie obliczania zobowiązań wprowadzających, z pełną akceptacją niedoskonałości obliczeń, wynikającej ze zmieniającej się ilości opakowań wprowadzanych w kolejnych latach. Wpisanie do ustawy zaproponowanego przepisu będzie skutkowało dualizmem prawnym i doprowadzi do niepotrzebnego zamieszania, a także wpłynie niekorzystnie na zwiększenie ilości pomyłek oraz nakładu pracy dla Wprowadzających i urzędów marszałkowskich. Nietrudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której wprowadzający zmienia rodzaj opakowania w danym roku zastępując np. opakowanie szklane tworzywem. W związku z tym, w danym roku jego zobowiązanie obliczone będzie od ubiegłorocznej, a zatem wyższej masy opakowań szklanych i tegorocznej masy tworzywa



(opartej jedynie na szacunkach). Jest to sytuacja niekorzystna z punktu widzenia wprowadzającego, dlatego nasze stanowisko jest w pełni uzasadnione.

### **Art 25 ust 10**

#### **Obecne brzmienie ustawy:**

„W przypadku gdy cele określone w porozumieniu nie zostaną osiągnięte w terminie, wprowadzający, o których mowa w ust. 1, będący jego stronami są obowiązani do wniesienia opłaty produktowej, obliczonej jako iloczyn masy odpadów opakowaniowych brakującej do osiągnięcia przyjętych w porozumieniu poziomów odzysku i recyklingu liczonej w stosunku do masy opakowań wprowadzonych do obrotu przez danego wprowadzającego i podwójnej stawki opłaty produktowej określonej dla danego rodzaju opakowania, za każdy rok kalendarzowy, w którym cele te nie zostały osiągnięte.”

**Propozycja zmiany:** poprzez usunięcie z obecnego brzmienia przepisu słowa „podwójnej”, nadając mu następujące brzmienie:

„W przypadku gdy cele określone w porozumieniu nie zostaną osiągnięte w terminie, wprowadzający, o których mowa w ust. 1, będący jego stronami są obowiązani do wniesienia opłaty produktowej, obliczonej jako iloczyn masy odpadów opakowaniowych brakującej do osiągnięcia przyjętych w porozumieniu poziomów odzysku i recyklingu liczonej w stosunku do masy opakowań wprowadzonych do obrotu przez danego wprowadzającego i stawki opłaty produktowej określonej dla danego rodzaju opakowania, za każdy rok kalendarzowy, w którym cele te nie zostały osiągnięte.”

#### **Uzasadnienie:**

Przepis w obecnym brzmieniu jest niekorzystny i dyskryminujący wprowadzających rozliczających obowiązki ustawowe w ramach porozumienia w stosunku do wprowadzających rozliczających się poza porozumieniem - samodzielnie oraz przez Organizacje Odzysku Opakowań. Tylko bowiem ci pierwsi w przypadku niezrealizowania ustawowych poziomów zbiórki, odzysku i recyklingu opakowań są zobowiązani do odprowadzenia tzw. „podwójnej opłaty produktowej”. Dyskryminacja ta jest o tyle niezrozumiała, że porozumienia zawiązane pod rządami obecnej ustawy funkcjonują dobrze i wypełniają swoje zobowiązania. Brak realizacji celów środowiskowych w postaci nieosiągnięcia poziomów odzysku i recyklingu dla opakowań rozliczanych poza porozumieniami skutkuje koniecznością wniesienia opłaty produktowej, której wysokość określona została w odpowiednim rozporządzeniu. Dyskryminującym jest fakt, że wprowadzający rozliczani w ramach porozumień są zagrożeni wnoszeniem podwójnej opłaty

produktowej. Uzasadnionym argumentem uzasadniającym mechanizm podwójnej opłaty produktowej jest chęć przeciwdziałania istnieniu fikcyjnych porozumień mających na celu obniżenia zobowiązań ze 100% do 5% i 10% w pierwszych latach ich funkcjonowania. Obecnie wiemy, że takich porozumień nie ma, poziom zobowiązania do odzysku w 2018 r. wzrasta do 40% i w latach kolejnych zrównuje się z poziomami „podstawowymi” obowiązującymi wszystkich wprowadzających. Utrzymywanie mechanizmu podwójnej opłaty produktowej może w kolejnych latach działać odstraszająco, zniechęcać do uczestniczenia w Porozumieniach, a zachęcać do samodzielnej realizacji obowiązków, co z punktu widzenia całokształtu gospodarowania odpadami opakowaniowymi będzie działaniem niekorzystnym.

Dodatkowo, gdy poziomy odzysku i recyklingu osiągną pułap docelowy może okazać się, że masa zebranych z rynku opakowań nie jest wystarczająca do zapewnienia odpowiednich poziomów odzysku i recyklingu. Tym samym, wprowadzający, którzy ponoszą przez lata koszty zbiórki, transportu i bezpiecznego zagospodarowania opakowań, realizując zobowiązania za pośrednictwem porozumień, będą zobowiązani zapłacić dodatkowo opłatę produktową w podwójnej wysokości. Obowiązujące stawki opłat produktowych określają wysokość zobowiązania wynikającego z niewywiązania się z osiągnięcia poziomów odzysku dla poszczególnych rodzajów opakowań, a ich wysokość jest już i tak dotkliwym obciążeniem w przypadku braku realizacji tych poziomów. Zobligowanie do wnoszenia ich w podwójnej wysokości nie ma uzasadnienia środowiskowego, a jest jedynie niepotrzebnym obciążeniem finansowym, które w przypadku nieosiągnięcia wymaganych poziomów, ostatecznie poniesie konsument w cenie produktu.

Mając powyższe na uwadze postulujemy usunięcie podwójnej niewspółmiernej kary na wprowadzających środki niebezpieczne w opakowaniach oraz w opakowaniach wielomateriałowych rozliczanych w ramach Porozumień.