

Warszawa, dnia 7 lutego 2020 r.

Stanowisko strony samorządowej w sprawie zamierzeń Ministerstwa Klimatu dot. wdrożenia w Polsce rozszerzonej odpowiedzialności producenta

(opracowane po spotkaniu Strony Samorządowej w dniu 5 lutego br.)

Zaprezentowana w Ministerstwie Klimatu w dniach 23, 27 i 28 stycznia 2020 r. koncepcja organizacyjna i finansowa wdrożenia w Polsce rozszerzonej odpowiedzialności producenta (dalej ROP), której zasadniczym celem (zgodnie z DYREKTYWĄ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. z późniejszymi zmianami w sprawie odpadów oraz uchylającą niektóre dyrektywy) jest pełna partycypacja producentów produktów w kosztach m.in. zbierania, transportu i zagospodarowania odpadów powstających finalnie z produktów (art. 8a ust. 4), w porównaniu do materiału z 2 września 2019 r. charakteryzuje się nadal znacznym poziomem ogólności. Koncepcja ROP opisuje właściwie tylko przepływy środków z opłat nazwanych skrótowo P1 i P2 pomiędzy licznymi instytucjami uczestniczącymi (raczej bez potrzeby) w tych przepływach, przy czym w prezentowanym materiale zupełnie pominięte zostały nie tylko wysokości, czy nawet zakresy opłat, ale również szacowane wartości środków pozyskanych z obu opłat P1 i P2, oraz metoda, częstotliwość i wysokość kwot zasilających budżety gmin z opłat P1. Tymczasem ewentualne wdrożenie przedstawionej koncepcji z pewnością zaburzy możliwości realizacji obecnego układu kompetencji i obowiązków głównych grup interesariuszy (wprowadzający produkty w opakowaniach, organizacje odzysku, gminy i związki międzygminne), jednak w materiale w całości pominięty został również temat przebudowania lub przynajmniej dostosowania tychże obowiązków do projektowanych realiów.

Z punktu widzenia nałożonego na gminy obowiązku osiągnięcia wskaźników recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych, których modyfikacja w nowych regulacjach nie jest zapowiadana, szczególnie dotkliwa może być utrata strumienia odpadów komunalnych, które mają zostać wyprowadzone z systemu komunalnego do nowego systemu opłat depozytowych i skupomatów w handlu detalicznym. Wprawdzie na schemacie systemu kaucyjnego zaplanowano przepływy tychże materiałów przez PSZOKi i inne punkty zbierania, jednak jest to naj słabsze ogniwo przedłożonej koncepcji łańcucha dostaw, gdyż nie każda gmina w kraju dysponuje obecnie PSZOKiem, a istniejące PSZOKi z reguły nie mają możliwości nie tylko obsługi finansowej depozytów, ale przede wszystkim nie dysponują odpowiednimi magazynami odpadów. Średnia odległość (dostępność) do PSZOKów to 15-18 km. Ponadto zadaniem PSZOKów jest przyjmowanie odpadów komunalnych. Opakowanie kaucjonowane nie jest odpadem tylko towarem. Inne punkty zbierania nie zostały w koncepcji doprecyzowane, co może spowodować znaczne trudności w ujęciu przepływów materiałowych w gminnej sprawozdawczości, stwarzając zagrożenie utraty cennych punktów procentowych w ramach, wymaganych obecnie prawem, obowiązków gmin.

Jedną z najistotniejszych słabości przedstawionego materiału jest tymczasowe ograniczenie proponowanego systemu ROP do opakowań i wprowadzających produkty w opakowaniach, uiszczających opłaty. Wprawdzie pojawia się wzmianka o rozwoju systemu w bliżej nieokreślonej przyszłości do wiązki innych produktów, jednak wyliczenie jest nieadekwatne nie tylko do prawodawstwa unijnego (wspomniana dyrektywa wyłącza 3 z 5 wymienionych grup produktów do innych dyrektyw: ZSEiE, pojazdy oraz baterie i akumulatory – dyrektywy 2000/53/WE, 2006/66/WE lub 2012/19/UE) lecz także do potrzeb gmin, które obecnie w całości finansują m.in. gospodarkę odpadami wielkogabarytowymi (wg danych GUS za 2018 r. ponad 4% ogólnej masy zbieranych odpadów komunalnych) oraz nieznaną co do odsetka masy ogólnej odpadów komunalnych szeroką wiązkę produktów jednorazowych, wykonanych z wielu materiałów (w tym tworzyw sztucznych).

W związku z obecnymi problemami samorządu gminnego, z których jednym z najważniejszych są nadmierne koszty gospodarki odpadami komunalnymi w stosunku do możliwości ich sfinansowania, z uwagi nie tylko na niewystarczające limity ustawowe opłat, ale przede wszystkim na brak akceptacji społecznej tychże kosztów, zaproponowana koncepcja wydaje się znacząco niewystarczająca. Licząc ostrożnie koszt odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych w kraju średnio po ok. 500 zł/Mg, wartość całkowita zamówień publicznych gmin wynosi ok. 6,25 mld zł. (wg GUS masa całkowita odpadów komunalnych w roku 2018 wyniosła ok. 12,5 mln Mg). Zgodnie z morfologią odpadów komunalnych przytoczoną w KPGO 2022 przynajmniej 1/3 masy całkowitej stanowią papier i tektura, szkło, metale, tworzywa sztuczne, odpady wielomateriałowe oraz wielkogabarytowe. Wartość usług świadczonych przez gminy na rzecz mieszkańców w zakresie wymienionych frakcji wynosi więc 2 – 2,5 mld zł rocznie. Strona samorządowa powinna zatem – w ramach realizacji dyrektywy ramowej – oczekiwać od producentów (być może za pośrednictwem regionalnych i centralnych jednostek finansów publicznych ?) bądź refinansowania tych kosztów w całości, jeśli wymogi recyklingu pozostawałyby obowiązkiem gmin, bądź fizycznego przejęcia tego obowiązku przez producentów, co wiązałoby się z koniecznością zniesienia wobec gmin wymagań dotyczących recyklingu wspomnianych frakcji.

Pominięcie w całościowej koncepcji wprowadzenia ROP podstawowego dylematu natury strategicznej tzn. rozłożenia pomiędzy podmioty uczestniczące w systemie ROP odpowiedzialności za efekty w postaci recyklingu oraz zasad finansowania zadań z punktu widzenia samorządu szczebla gminnego jest nie do przyjęcia i z tego względu wnosimy o rozważenie w dalszych pracach dwóch potencjalnych rozwiązań natury kompetencyjnej i finansowej. Ich wspólną zasadą powinno być **powiązanie wykonywanych zadań i odpowiedzialności za ich recykling ze środkami finansowymi pochodzącymi z opłat (P1 lub P2)**, czego nie można doszukać się w prezentowanym materiale. Wdrożenie obu wariantów wymagałoby podzielenia zamówień na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych na 2 części w zależności od frakcji odpadów komunalnych zbieranych selektywnie. Pierwszą część stanowiłyby

odpady wielkogabarytowe, papier i tektura, szkło oraz tworzywa sztuczne i metale, natomiast drugą – bioodpady i odpady resztkowe. Nowy układ kompetencyjny oraz zasady finansowania należałoby ustalić w ramach systemu ROP tylko dla pierwszej części i tylko w zakresie tych frakcji. Możliwe są dwa warianty:

Wariant 1: Pełna odpowiedzialność producentów:

Organizacje ROP (niekoniecznie tylko opakowań) finansowane przez wprowadzających produkty miałyby za zadanie zorganizować system zbierania, odbierania i zagospodarowania dla całości części pierwszej odpadów komunalnych oraz odpowiadać za osiąganie efektów w postaci recyklingu i przygotowania do ponownego użycia. Obowiązki gmin w zakresie recyklingu i przygotowania do ponownego użycia należałoby tym samym znacznie ograniczyć, adekwatnie do fizycznych możliwości uzyskania efektów z odpadów resztkowych i bioodpadów. Środki finansowe nie musiałyby wówczas krążyć w systemie finansów publicznych, a zamówienia nie podlegałyby prawu zamówień publicznych, co jednocześnie powinno zmniejszyć koszty ogólne systemu.

Wariant 2: Częściowa odpowiedzialność producentów:

Gminy nadal organizowałyby całościowy system i odpowiadały za uzyskiwane efekty w recyklingu, jednak zamówienia publiczne zostałyby obowiązkowo podzielone na dwie części, by zidentyfikować obie składowe kosztów, z których tylko koszty gospodarowania odpadami z pierwszej części byłyby refundowane w ramach mechanizmu finansowego zapewnianego przez organizacje ROP. Również w tym wariantcie centralne i regionalne instytucje państwa nie musiałyby uczestniczyć w planowanych przepływach finansowych.

Z przyszłym systemem ROP wiązą się również inne zagadnienia, które należy poddać ocenie i zmianom prawnym:

1. Wprowadzenie już od 2020 roku zmiany w art. 3b ucpg metody obliczania wymaganych od gmin wskaźników recyklingu jest nieuzasadnioną nadregulacją w prawie krajowym w stosunku do prawa wspólnotowego. Nowe wymogi są przy obecnym stanie rozwoju gospodarki odpadami komunalnymi niewykonalne zarówno dla gmin, jak i innych podmiotów. Postulujemy, by wprowadzenie ROP w Polsce było okazją do **przywrócenia metod obliczania recyklingu i przygotowania do ponownego użycia, które były stosowane do 2019 r. i zgodnie z prawem wspólnotowym mogą być stosowane przez kraje członkowskie do końca 2024 r.** Jednocześnie należy podjąć prace legislacyjne na rzecz uwzględnienia w sprawozdaniach gmin recyklingu uzyskiwanego u źródła w ramach promowanego przez polskie prawo kompostowania przydomowego.
2. Prowadzenie działań edukacyjnych w zakresie selektywnego zbierania i recyklingu u źródła trudno podzielić na dwie części, analogicznie do przedstawionych wyżej wariantów, dlatego przy realizowaniu bez większych modyfikacji koncepcji, prezentowanej na spotkaniach prekonsultacyjnych, gminy oczekują zagwarantowania odrębnego strumienia środków na te zadania w wysokości 10% ogólnej sumy opłat wnoszonych w przyszłym systemie ROP.

3. Zmiany w przepisach regulujących gospodarkę odpadami komunalnymi wytwarzanymi przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, które weszły w życie 6 września 2019 r., wprowadzają szkodliwe rozszczelnienie lokalnych systemów odpadowych, a przez to między innymi utrudnią wprowadzenie ROP. Zasadnym jest zatem przywrócenie stanu prawnego sprzed 6 września 2019 r. **w zakresie braku dobrowolności** przystępowania do systemów komunalnych oraz urealnienie limitów ustawowych opłat za pojemniki i worki, które w obecnym stanie prawnym pozwalają na pokrycie zaledwie ok. 1/3 kosztów ich obsługi.
4. System ROP to nie tylko odpłatności pozwalające na pokrycie kosztów gospodarowania odpadami. System ten powinien również dotkliwie sankcjonować wprowadzanie na rynek produktów i opakowań nie nadających się do recyklingu i ponownego wykorzystania, by poprzez wyższą cenę zniechęcać konsumentów do ich zakupu, a producentów zachęcać tym samym do poszukiwania alternatywnych materiałów i ekoprojektowania. Z drugiej strony opakowania wielokrotnego użycia należy ustandaryzować odpowiednimi normami i po ich spełnieniu zwalniać je z części opłat na rzecz systemu ROP.
5. System ROP powinien też partycypować w kosztach zagospodarowania tzw. frakcji kalorycznej, która podlega zakazowi składowania, ale w kraju nie ma wystarczającej ilości infrastruktury zdolnej termicznie unieszkodliwić paliwo alternatywne. Szacujemy, że ok. 4 mln ton rocznie odpadów kalorycznych nie znajduje w Polsce legalnej formy zagospodarowania. Oczekujemy, że państwo stworzy ułatwienia dla wykorzystania paliwa alternatywnego w lokalnych systemach ciepłowniczych, poprzez modernizację przestarzałych obecnie ciepłowni i elektrociepłowni.

Strona samorządowa jest nie tylko otwarta na konstruktywną debatę ukierunkowaną na osiągnięcie konsensusu, ale również jest gotowa aktywnie uczestniczyć w jego wypracowaniu. Tymczasem jednak – bez rozstrzygnięcia wyżej wspomnianych, zasadniczych dylematów – trudno jest udzielić przedstawionej koncepcji systemu ROP w Polsce poparcia. Wnosimy zatem o szybką realizację głównego ustalenia ze spotkania z Ministrem Klimatu, to znaczy powołanie zespołu ze stałym udziałem strony samorządowej, bez jej niepotrzebnego rozproszenia, jak to miało miejsce w ramach 3 tur „prekonsultacji”, co uniemożliwiło przedstawienie wspólnego stanowiska podczas obrad.