

<p>Nazwa projektu Ustawa o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Klimatu i Środowiska</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Jacek Ozdoba – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Marzena Berezowska – Dyrektor Departamentu Gospodarki Odpadami, e-mail: marzena.berezowska@klimatu.gov.pl, tel.: (+48 22) 36 92 262; Tomasz Zaliwski, Specjalista, Departament Gospodarki Odpadami, e-mail: tomasz.zaliwski@klimat.gov.pl, tel.: (+48 22) 36 92 840.</p>	<p>Data sporządzenia 2 sierpnia 2021 r.</p> <p>Źródło: Prawo UE (dyrektywy)</p> <p>Nr w wykazie prac UC81</p>
---	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

W dniu 14 czerwca 2018 r. opublikowane zostały dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE L 150 z 14.6.2018, s. 109) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, która nowelizuje przepisy w zakresie gospodarki odpadami (Dz. Urz. UE L 150 z 14.6.2018, s. 141). Ponadto w dniu 12 czerwca 2019 r. opublikowana została dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz. Urz. UE L 155 z 12.6.2019, s. 1).

Art. 8 i art. 8a znowelizowanej dyrektywy 2008/98/WE wprowadza nowe wymagania dotyczące rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP). Jednocześnie w art. 3 pkt 21 tej dyrektywy została dodana nowa definicja systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Zgodnie z art. 8 systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta muszą uwzględniać minimalne wymogi określone w art. 8a. Ogólne wymagania minimalne obejmują: określenie roli i obowiązków wszystkich podmiotów zaangażowanych w system, określenie celów do osiągnięcia, system sprawozdawczy służący do gromadzenia danych, równe traktowanie producentów, niezależnie od ich pochodzenia czy wielkości. Jednocześnie w ramach ROP producenci produktów lub organizacje mają posiadać określony zasięg geograficzny, produktowy i materiałowy, zapewniać dostępność systemów zbierania odpadów, środki finansowe niezbędne do wypełnienia obowiązków, mają stosować mechanizm samokontroli oraz udostępniać publicznie informacje o realizacji celów (w przypadku organizacji także o strukturze, wkładach finansowych i procedurze wyboru podmiotów gospodarujących odpadami). W odniesieniu do wkładów finansowych producentów na rzecz realizacji rozszerzonej odpowiedzialności producenta, ich wysokość powinna pokrywać koszty selektywnego zbierania odpadów, a następnie ich transportu i przetwarzania, w tym przetwarzania niezbędnego do osiągnięcia unijnych celów w zakresie gospodarowania odpadami, oraz koszty niezbędne do realizacji innych celów i zadań, koszty informowania posiadaczy odpadów oraz koszty gromadzenia danych i sprawozdawczości. Ponadto wysokość wkładów finansowych powinna, w miarę możliwości, zostać zróżnicowane biorąc pod uwagę wybrane kryteria. Przyjęte mogą zostać kryteria takie jak zawartość materiału z recyklingu w nowym opakowaniu, nadmierne pakowanie lub możliwość recyklingu odpadu powstałego z opakowania.

Art. 6 dyrektywy 2019/904 wprowadza dwa obowiązki dla wprowadzających produkty w butelkach oraz pojemnikach z tworzywa sztucznego:

- 1) obowiązek stosowania zakrętek i wieczek wykonanych z tworzyw sztucznych do pojemników na napoje o pojemności do 3l trwale przymocowanych do tych pojemników,
- 2) obowiązek zapewnienia, że butelki na napoje o pojemności do 3l:
 - a) od 2025 r. wykonane z PET zawierają co najmniej 25% tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu,

b) od 2030 r. wykonane z tworzyw sztucznych, w tym z PET, zawierają co najmniej 30% tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu.

Z kolei art. 9 dyrektywy 2019/904 wprowadza obowiązek zapewnienia selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych powstałych z butelek na napoje o pojemności do 3l wraz z ich zakrętkami i wieczkami na poziomie 77% w 2025 r. oraz 90% w 2029 r.

Jednocześnie planuje się rozwiązać problem wysokich kosztów ponoszonych przez mieszkańców w związku z odbiorem odpadów komunalnych z nieruchomości oraz niedofinansowania recyklerów odpadów opakowaniowych. Branża gospodarowania odpadami opakowaniowymi wskazuje, że wkłady finansowe ponoszone przez wprowadzających produkty w opakowania są niewystarczające do właściwego zagospodarowania odpadów opakowaniowych oraz nie finansują na odpowiednim poziomie kosztów zbierania odpadów opakowaniowych w ramach gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi.

Ponadto planuje się wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie wystawiania dokumentów potwierdzających recykling odpadów opakowaniowych. Zdarza się, że na rynku występują podmioty, które poświadczają nieprawdę – poddanie odpadów opakowaniowych recyklingowi, który w rzeczywistości nie nastąpił. W wyniku tej nielegalnej działalności wystawiane są fałszywe dokumenty DPO, DPR, EDPO i EDPR, które służą wprowadzającym i organizacjom odzysku do realizacji ustawowych obowiązków w zakresie zapewnienia poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych. Niemniej w związku z faktem, że są to działania nielegalne nie jest znana skala zjawiska.

Zużycie toreb na zakupy z tworzyw sztucznych zostało ograniczone za pomocą opłaty recyklingowej (wg. danych za 2019 r. zużycie to ok. 17,45 torby na mieszkańca rocznie). Niemniej możliwe jest dalsze ograniczenie zużycia toreb z tradycyjnych tworzyw sztucznych (powstałych z surowców kopalnych) poprzez upowszechnienie toreb z tworzyw sztucznych ulegających biodegradacji. Zaletą takich toreb jest ich rozkład w procesie kompostowania, podczas gdy tradycyjne torby z tworzyw sztucznych właściwie nie są poddane recyklingowi. Rezygnacja z opłaty recyklingowej za torby z tworzyw sztucznych ulegających biodegradacji stworzy zachętę ekonomiczną do zastąpienia toreb z tradycyjnych tworzyw torbami bardziej ekologicznymi.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw ma za zadanie wdrożyć rozwiązania określone w art. 8 i 8a znowelizowanej dyrektywy 2008/98/WE oraz w art. 6 i 9 dyrektywy 2019/904 do przepisów krajowych. Ponadto planuje się wyeliminowanie przypadków poświadczania nieprawdy w zakresie przeprowadzonego recyklingu odpadów opakowaniowych, zwiększenie finansowania recyklingu odpadów opakowaniowych oraz ograniczenie kosztów ponoszonych przez mieszkańców w związku z odbiorem odpadów komunalnych.

Zestawienie przepisów dyrektywy i wdrażających je przepisów krajowych zostanie przedstawione na etapie uzgodnień w formie tabeli zgodności.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Zgodnie z art. 8a ust. 7 znowelizowanej dyrektywy 2008/98/WE w sprawie odpadów systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP), które zostały ustanowione przed dniem 4 lipca 2018 r., powinny być zgodne z tym artykułem do dnia 5 stycznia 2023 r. Niniejszym projektem ustawy dostosowany zostanie system ROP określony w ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1114). Natomiast w odrębnej ustawie dostosowane zostaną pozostałe elementy systemu ROP, określone w:

- 1) ustawie z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1903),
- 2) ustawie z dnia 20 stycznia 2005 r. o pojazdach wycofanych z eksploatacji (Dz. U. z 2020 r. poz. 2056),
- 3) ustawie z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1850),
- 4) ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1893).

W celu zapewnienia zgodności systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta, ustanowionych przepisami ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, ze zmianami wprowadzonymi w art. 8 i 8a dyrektywy 2008/98/WE, w odniesieniu do opakowań rekomenduje się:

- 1) wyszczególnienie w strumieniu opakowań produktów oraz odpadów opakowaniowych opakowań przeznaczonych dla

gospodarstw domowych oraz pozostałych opakowań (pochodzących głównie z handlu, usług i przemysłu). Zastosowanie takiego podziału jest inicjatywą własną, niewynikającą z przepisów UE. Niemniej podział ten jest niezbędny w celu rozróżnienia opakowań, w których wprowadzane są produkty, które będą podlegały opłacie opakowaniowej (opakowania przeznaczone dla gospodarstw domowych) oraz te, które nie będą jej podlegały (pozostałe opakowania). Ponadto taki podział przyczyni się do możliwości skorzystania przez Polskę z mechanizmu określonego w art. 5 ust. 2 dyrektywy 94/62/WE, zgodnie z którym państwa członkowskie mogą obniżyć wymagane poziomy recyklingu w przypadku udokumentowanego stosowania opakowań handlowych wielokrotnego użytku (głównie przeznaczone dla gospodarstw domowych tj. butelki wielorazowe);

2) nadanie Instytutowi Ochrony Środowiska – Państwowemu Instytutowi Badawczemu (zwany dalej IOŚ-PIB) uprawnień do nadzoru nad systemem ROP, w tym obejmującym opakowania. Z zakresu ROP dla opakowań IOŚ-PIB będzie:

- udzielał wsparcia analitycznego ministrowi właściwemu do spraw klimatu (Minister) m.in. przy określaniu stawek opłaty opakowaniowej (na rzecz systemów gminnych) oraz minimalnej wysokości stawek wynagrodzenia (na rzecz organizacji odpowiedzialności producenta),
- przydzielał organizjom odpowiedzialności producentów potwierdzenia mas odpadów poddanych recyklingowi (w odniesieniu do poziomów zapewnionych przez systemy gminne),
- sporządzał i udostępniał dokumenty DPR i EDPR po kontroli przeprowadzonej przez audytorów (w ramach Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami - BDO),
- prowadził analizę wydatkowania przez organizacje odpowiedzialności producentów środków pochodzących z wynagrodzeń,
- prowadził weryfikację sprawozdań składanych przez organizacje odpowiedzialności producentów,
- prowadził weryfikacji wniosków organizacji odpowiedzialności producentów o pozwolenie na prowadzenie działalności i przedkładał Ministrowi rekomendację o udzielenie lub odmowę udzielenia pozwolenia,
- weryfikował zgłoszenia przedsiębiorców dotyczące możliwość samodzielnego wykonywania ustawowych obowiązków i przedkładał Ministrowi rekomendacji o wyrażanie zgody lub sprzeciwu na prowadzenia działalności w tym zakresie,
- analizował proponowane przez organizacje samorządu gospodarczego systemy zagospodarowania odpadów opakowaniowych (dotyczące opakowań wielomateriałowych i po środkach niebezpiecznych), które stanowiłyby przedmiot porozumień pomiędzy Ministrem a organizacjami samorządu gospodarczego, w tym rekomendowanie zawarcia bądź nie zawarcia porozumienia w tym zakresie,
- prowadził monitoring rynku opakowań i odpadów opakowaniowych, w tym analizował koszty zagospodarowania odpadów opakowaniowych ponoszonych przez uczestników tego rynku, a także przygotowywał analizy, przeglądy i oceny jego funkcjonowania,
- sporządzał roczne raporty o funkcjonowaniu systemu gospodarowania odpadami opakowaniowymi,
- utrzymywał i rozwijał system BDO.

3) Minister, jako organ nadzorujący system ROP, będzie m.in.:

- określał, w drodze rozporządzenia, wysokość stawek opłaty opakowaniowej oraz, w drodze obwieszczenia w BIP, minimalną wysokość stawek wynagrodzenia dla organizacji odpowiedzialności producenta,
- zawierał porozumienia z organizacjami samorządu gospodarczego w zakresie utworzenia systemów zagospodarowania odpadów powstałych z opakowań wielomateriałowych i z opakowań po środkach niebezpiecznych,
- wydawał, przedłużał i cofał zezwolenia na prowadzenie działalności przez organizacje odpowiedzialności producentów,
- wyrażał zgodę lub sprzeciw w zakresie samodzielnej realizacji obowiązków przez wprowadzających produkty w opakowaniach,
- pełnił rolę organu odwoławczego w sprawach dotyczących wystawiania dokumentów DPR i EDPR przez IOŚ-PIB,
- przewodniczył organowi doradczemu działającemu przy Ministrze złożonemu z przedstawicieli branż

objętych systemem ROP oraz instytucji uczestniczących w systemie.

- 4) wprowadzenie obowiązkowej opłaty opakowaniowej ponoszonej przez wprowadzającego produkty w opakowaniach przeznaczonych dla gospodarstw domowych za każdy kilogram opakowania wprowadzonego do obrotu z produktem, co jest związane z odpowiedzialnością finansową producentów. Wysokość opłaty opakowaniowej będzie obliczana na podstawie stawek, które zostaną zróżnicowane (mechanizm ekomodulacji) m.in. ze względu na rodzaj materiału opakowania, zawartość materiału pochodzącego z recyklingu i możliwość recyklingu. Wprowadzenie tego mechanizmu wynika z art. 8a ust. 4 dyrektywy 2008/98/WE;
- 5) wprowadzenie wynagrodzenia płaconego przez wprowadzającego produkty w opakowaniach na rzecz organizacji odpowiedzialności producentów, obliczanego na podstawie co najmniej stawek minimalnych oraz masy opakowań. Minimalne stawki wynagrodzenia będą określane przez Ministra. Co do zasady wprowadzający będzie realizować swoje obowiązki przez organizację odpowiedzialności producentów na podstawie umowy, a samo wynagrodzenie zostanie w tej umowie określone z uwzględnieniem minimalnych stawek. Wynagrodzenie będzie wykorzystywane przez organizację do pokrycia kosztów gospodarowania odpadami opakowaniowymi, w tym ich recyklingu, oraz funkcjonowania organizacji. Wprowadzający produkty w opakowaniach przeznaczonych dla gospodarstw domowych będą uiszczali wynagrodzenie na rzecz organizacji, którego wysokość będzie uwzględniała poziom recyklingu zapewniony przez systemy gminne, finansowane w ramach opłaty opakowaniowej. Mechanizm wynagrodzenia w ramach opakowań przeznaczonych dla gospodarstw domowych zapewnia pokrycie kosztów gospodarowania odpadami opakowaniowymi, które nie zostały zebrane w ramach gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi. Natomiast w odniesieniu do pozostałych opakowań mechanizm wynagrodzenia będzie stanowił jedyną opłatę ponoszoną przez wprowadzających produkty w opakowaniach w ramach zapewnieniem zagospodarowania odpadów opakowaniowych. Wprowadzenie tego mechanizmu wynika z art. 8a ust. 4 dyrektywy 2008/98/WE;
- 6) doszczelnienie systemu wystawiania dokumentów DPR i EDPR potwierdzających recykling odpadów opakowaniowych przeznaczonych dla gospodarstw domowych zebranych poza systemami gminnymi (nieruchomości nieobjęte systemem gminnym) oraz pozostałych opakowań, tak aby uniemożliwić poświadczania w tych dokumentach recyklingu niezgodnego ze stanem rzeczywistym. W tym celu dokumenty DPR i EDPR będą wystawiane przez IOŚ-PIB po złożeniu wniosku przez recyklera, eksportera lub wewnątrzspółnotowego dostawcę odpadów opakowaniowych oraz po przeprowadzeniu kontroli. W przypadku dokumentu DPR kontrola będzie dotyczyła wykonanego procesu recyklingu, a w przypadku dokumentu EDPR wywiezienia odpadów poza terytorium kraju oraz posiadania przez przedsiębiorcę wszystkich wymaganych dokumentów. Wprowadzenie tego mechanizmu ma zapewnić, że podmioty zaangażowane w system ROP będą przekazywały wiarygodne dane, o czym mowa w art. 8a ust. 5 dyrektywy 2008/98/WE;
- 7) wprowadzenie systemu przydzielania masy odpadów wskazanej w dokumentach DPR i EDPR, które potwierdzają sfinansowany z opłaty opakowaniowej recykling odpadów opakowaniowych przeznaczonych dla gospodarstw domowych zebranych w ramach gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi. Informacje niezbędne do wystawienia dokumentów będą okresowo przekazywane przez recyklerów na rzecz IOŚ-PIB, który będzie dokonywał nieodpłatnego przydzielenia masy określonej w tych dokumentach na rzecz organizacji odpowiedzialności producentów i organizacji samorządu gospodarczego proporcjonalnie do posiadanych udziałów (w tym klientów organizacji) w rynku opakowań przeznaczonych dla gospodarstw domowych. Mechanizm bezpłatnego przydzielania masy wskazanej w dokumentach związany jest z ponoszeniem przez wprowadzających produkty w opakowaniach opłaty opakowaniowej i stanowi przekazanie informacji o odpadach opakowaniowych pochodzących z gmin poddanych recyklingowi na rzecz organizacji odpowiedzialności producentów oraz organizacji samorządu gospodarczego, wykonujących ustawowe obowiązki w imieniu wprowadzających. Masa przydzielana w ramach tego mechanizmu będzie zaliczana na poczet obowiązku zapewnienia poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych powstałych z opakowań przeznaczonych dla gospodarstw domowych. Dokumenty DPR i EDPR dotyczące odpadów powstałych z pozostałych opakowań pozostaną na rynku w formie dotychczasowej. Jest to mechanizm wynikający z wprowadzenia opłaty opakowaniowej i sposobu jej wykorzystania przez gminy na zadania związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi. O ile sam mechanizm przydzielania masy nie wynika z przepisów UE, tak opłata opakowaniowa jest ich następstwem;

- 8) wprowadzenie obowiązku dla wprowadzających produkty w opakowaniach będących butelkami jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do 3l, włącznie z ich zakrętkami i wieczkami z tworzyw sztucznych, do zapewnienia poziomów zawartości tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu w butelkach. Ten obowiązek stanowi transpozycję art. 6 ust. 5 z dyrektywy 2019/904 w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko;
- 9) wprowadzenie możliwości objęcia opakowań innych niż butelki wymienione w pkt 8 obowiązkiem zapewnienia poziomów zawartości materiałów pochodzących z recyklingu w tych opakowaniach, w drodze rozporządzenia wydanego przez Ministra. Taka możliwość jest dopuszczalna na podstawie art. 8 ust. 2 dyrektywy 2008/98/WE;
- 10) wprowadzenie obowiązku dla wprowadzających produkty w butelkach PET o pojemności do 3l zapewnienia poziomów selektywnego zbierania odpadów powstałych z tych opakowań. Ten obowiązek stanowi transpozycję art. 9 z dyrektywy 2019/904 w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko;
- 11) zmiany wymagań dla dotychczasowych organizacji odzysku opakowań do prowadzenia działalności, m.in. zmiana nazwy na organizacja odpowiedzialności producentów (istniejące organizacje odzysku opakowań z mocy prawa staną się organizacjami odpowiedzialności producentów), obowiązek posiadania zwiększonego kapitału zakładowego do wysokości co najmniej 5 mln zł (z 2,5 mln zł) oraz zlecenia audytu swojej działalności. Ponadto organizacja będzie mogła funkcjonować na podstawie zezwolenia wydawanego przez Ministra na okres nie dłuższy niż 4 lata (obecnie organizacje muszą posiadać kapitał zakładowy i wpis do rejestru w Bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami). Wprowadzenie rozszerzonych obowiązków dla organizacji wynika z art. 8a ust. 3 dyrektywy 2008/98/WE.

Opłata opakowaniowa pobierana przez marszałków województw będzie przekazywana na wyodrębniony rachunek bankowy operatora systemu ROP, tj. Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Następnie NFOŚiGW 80% zebranych środków będzie przeznaczał na dofinansowanie gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi. Przekazywanie środków będzie się odbywać na podstawie sprawozdań zawierających informacje o masie selektywnie zebranych i poddanych recyklingowi odpadów opakowaniowych. Takie sprawozdania funkcjonują już w obecnym systemie prawnym i są składane przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Ponadto ze względu na zawartość tych sprawozdań w BDO przewiduje się łatwą dostępność do nich przez uprawnione podmioty. Podział środków przez NFOŚiGW dla poszczególnych gmin będzie uzależniony od wyników gminy w zakresie gospodarowania odpadami opakowaniowymi, tj. od masy odpadów komunalnych przygotowanych do ponownego użycia i recyklingu na terenie gminy, a także liczby mieszkańców danej gminy. Otrzymane środki gmina będzie mogła przeznaczyć wyłącznie na zadania związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi. Opłata przez wprowadzających będzie wnoszona miesięcznie do urzędów marszałkowskich; rozdysponowanie opłaty do gmin następować będzie także co miesiąc, na podstawie rocznych informacji o planowanych przychodach z tytułu opłaty opakowaniowej składanych przez marszałków województw do NFOŚiGW. W celu zagwarantowania gminom we wszystkich miesiącach każdego roku środków na selektywne zbieranie odpadów komunalnych wprowadzony zostanie dodatkowy mechanizm umożliwiający NFOŚiGW finansowanie przejściowo niedoborów środków na wyodrębnionym rachunku operatora w miesiącach przed wpływem opłaty opakowaniowej i dokonywania rozliczeń w tym zakresie po otrzymaniu wpływów od urzędów marszałkowskich za dany miesiąc. Czasowe pokrycie przez NFOŚiGW brakującej kwoty będzie jednak możliwe wyłącznie w przypadku, kiedy takie działanie nie spowoduje niewykonania zobowiązań wynikających z umów zawartych przez NFOŚiGW w innych obszarach działalności.

Zaangażowanie ww. podmiotów w system poboru i redystrybucji opłaty opakowaniowej wydaje się niezbędny. Marszałkowie województw już dzisiaj posiadają doświadczenie w egzekucji innych opłat wynikających z legislacji odpadowej, np. opłat produktowych czy opłaty recyklingowej. Należy zauważyć, że jeden centralny organ mógłby nie poradzić sobie z wyegzekwowaniem opłaty opakowaniowej od przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach. Z kolei NFOŚiGW jest organem stworzonym do finansowania przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska, co też w ramach części środków pochodzących z opłaty opakowaniowej (18%) będzie czynił finansując inwestycje związane z gospodarowaniem odpadami opakowaniowymi. Z kolei gminy oraz pośrednio mieszkańcy będą beneficjentami opłaty opakowaniowej ze względu na obniżenie kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi.

Dofinansowanie gminnych systemów zbierania odpadów komunalnych nie oznacza jednak, że przedsiębiorcy wprowadzający produkty w opakowaniach nie będą ponosić pozostałych kosztów związanych z gospodarowaniem odpadami opakowaniowymi w ramach ROP. Powyższy mechanizm jest wyłącznie systemem wspomagającym zbieranie odpadów opakowaniowych przeznaczonych dla gospodarstw domowych i stanowi jedną ze składowych kosztów ponoszonych przez wprowadzających produkty w opakowaniach w ramach ROP, zgodnie z art. 8a ust. 4 dyrektywy 2008/98/WE. Przedsiębiorcy wprowadzający produkty w opakowaniach będą także finansować, tak jak obecnie, prowadzenie edukacji publicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami opakowaniowymi, koszty uzyskania, za pośrednictwem organizacji odpowiedzialności producentów, wymaganych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych, a także koszty sprawozdawczości. Powyższe oznacza, że przedsiębiorcy wprowadzający produkty w opakowaniach, tak jak obecnie, będą mieli obowiązek zapewnienia wymaganych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych takiego samego rodzaju, jak stosowane przez nich opakowania. Z ww. obowiązkiem nałożonym na wprowadzających wiąże się utrzymanie sankcji za niezapewnienie wymaganych poziomów recyklingu, którą jest opłata produktowa.

Zakłada się, że 1% wysokości wpływów z pobranej opłaty opakowaniowej stanowić będzie dochód budżetu samorządu województwa z przeznaczeniem na obsługę administracyjną systemu poboru opłaty. Marszałek będzie także odpowiedzialny za weryfikację wpływów, dochodzenie należności z tytułu zaległej opłaty i ewentualne kontrole, do których już jest upoważniony na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Również 1% został przewidziany jako dochód samorządu z tytułu pobierania opłaty recyklingowej (związana z wydawaniem w jednostkach handlowych toreb na zakupy z tworzywa sztucznego), wówczas samorządy zaakceptowały taką wysokość, a zakładane wpływy z opłaty były zbliżone. Także obowiązki wydają się zbliżone, z których jednym z najważniejszych, z punktu widzenia szczelności systemu, będzie egzekucja należnych opłat. Z tych powodów określony wskaźnik należy uznać za wystarczający.

Znaczna część środków pochodzących z opłaty opakowaniowej powinna przyczynić się do zwiększenia finansowania zbierania i przetwarzania odpadów opakowaniowych przeznaczonych dla gospodarstw domowych, a w efekcie zwiększyć osiągnięte poziomy recyklingu tych odpadów opakowaniowych. W związku z tym zakłada się, że 80% środków pochodzących z gospodarstw domowych zostanie przekazane gminom na cele związane ze zbieraniem i przetwarzaniem odpadów. Na finansowanie zadań IOŚ-PIB przeznaczone zostanie do 2% środków pochodzących z opłaty opakowaniowej przekazanych przez marszałków województw. Środki te będą niezbędne do wykonywania przez IOŚ-PIB powierzonych mu zadań. Przede wszystkim realizowania zadań w zakresie monitorowania funkcjonowania systemu ROP, w tym stałego analizowania kosztów jego funkcjonowania, wystawiania dokumentów DPR i EDPR, analizowania prowadzenia działalności organizacji odpowiedzialności producentów, sporządzenia raportów, utrzymywania i rozwijania systemu ROP. Jednocześnie z tych środków będzie finansowany także jeden etat w Ministerstwie Klimatu i Środowiska do obsługi dodatkowych zadań Ministra. NFOŚiGW 18% środków pochodzących z opłaty opakowaniowej przeznaczy na finansowanie działań w zakresie rozwoju infrastruktury do selektywnego zbierania odpadów komunalnych i rozwoju instalacji przetwarzania odpadów objętych systemem ROP. Wysokości otrzymanych środków pozwoli na prowadzenie działań, które pozwolą na rozwój systemu gospodarowania odpadami objętymi systemem ROP oraz wyeliminowanie braków inwestycyjnych w infrastrukturze gospodarowania odpadami. Zgodnie z załącznikiem *Ocena luki inwestycyjnej* do projektu uchwały Rady Ministrów zmieniającej uchwałę w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022, istnieje luka inwestycyjna w zakresie instalacji do uzdatniania stłuczki szklanej, instalacji do recyklingu odpadów z papieru i tektury, tworzyw sztucznych i metali nieżelaznych, a także infrastruktury do selektywnego zbierania odpadów (m.in. budowa i modernizacja PSZOKów, instalacji do sortowania). W wymienionych wyżej frakcjach odpadów dużą część stanowią odpady opakowaniowe. W związku z powyższym finansowanie zadań związanych z rozwojem infrastruktury do zbierania i przetwarzania odpadów opakowaniowych w ramach opłaty opakowaniowej jest uzasadnione.

Wysokość stawek opłaty opakowaniowej dla poszczególnych rodzajów opakowań ustali Minister po przedstawieniu przez IOŚ-PIB analizy kosztów funkcjonowania systemu zagospodarowania odpadów opakowaniowych w gminach. Powyższe zapewni stabilność oraz przewidywalność stawek opłaty opakowaniowej w dłuższej perspektywie czasu, co będzie wynikało z samej konieczności przeprowadzenia procesu legislacyjnego dla rozporządzenia wraz z konsultacjami w przypadku potrzeby zmiany stawek. Sprawozdania dla wprowadzających produkty w opakowaniach zostaną rozszerzone o odpowiednie części związane z opłatą opakowaniową. Ponadto zakłada się udostępnienie tych sprawozdań w BDO

zarówno marszałkom jak i NFOŚiGW, co pozwoli na weryfikację na dowolnym etapie obiegu środków pochodzących z opłaty.

Ponadto wprowadzający produkty w opakowaniach przeznaczonych dla gospodarstw domowych będą płacili wynagrodzenie na rzecz organizacji odpowiedzialności producentów. Ze względu na fakt, że wprowadzający produkty w opakowaniach przeznaczonych dla gospodarstw domowych w pewnym stopniu będą finansowali zbieranie i recykling odpadów opakowaniowych w ramach opłaty opakowaniowej, wysokość wynagrodzenia będzie musiała uwzględniać osiągnięcia systemów gminnych w zakresie recyklingu odpadów opakowaniowych. Organizacje odpowiedzialności producentów będą miały obowiązek przeznaczenia większości (95%) środków pochodzących z wynagrodzenia na rzecz podmiotów prowadzących recykling oraz zbierających odpady opakowaniowe. W ten sposób organizacje odpowiedzialności producentów będą zapewniały osiągnięcie ustawowego poziomu recyklingu – po odpowiedniej weryfikacji będą otrzymywały potwierdzenia, że odpady dostarczone przez zbierającego zostały poddane recyklingowi. Pozostała część środków zostanie przeznaczona na funkcjonowanie samej organizacji, w tym przeprowadzenie audytu.

Minimalne stawki stanowiące podstawę do obliczenia wynagrodzenia zostaną ustalone przez Ministra, po przedstawieniu analizy kosztów funkcjonowania systemu ROP przez IOŚ-PIB, i będą zróżnicowane ze względu na rodzaj opakowania, koszty zbierania i recyklingu odpadów opakowaniowych, średnie koszty funkcjonowania organizacji. Ponadto w ramach zróżnicowania minimalnych stawek wynagrodzenia (zgodnie z mechanizmem ekomodulacji) Minister będzie mógł wziąć pod uwagę przydatność opakowania do recyklingu, nadmierne pakowanie, zawartość materiału pochodzącego z recyklingu oraz rodzaje tworzyw sztucznych. Organizacja odpowiedzialności producentów będzie mogła ustanowić wyższe stawki uwzględniające koszty działania organizacji. W związku z procentowym podziałem środków na zadania, organizacja odpowiedzialności producentów zwiększając swoje dochody jednocześnie zwiększać będzie wydatki na zbieranie i recykling odpadów opakowaniowych.

IOŚ-PIB będzie weryfikował wydatkowanie środków przez organizację odpowiedzialności producentów oraz, w razie potrzeby, reagował na sytuacje rynkowe przez zmianę stawek (np. ze względu na zmianę rynkowych cen odpadów).

Wprowadzający produkty w opakowaniach będą mogli samodzielnie realizować ustawowe obowiązki, poddając recyklingowi wyłącznie odpady opakowaniowe wytworzone przez siebie. Taka działalność będzie dozwolona po dokonaniu zgłoszenia oraz w przypadku braku sprzeciwu ze strony Ministra.

W ramach systemu ROP wprowadzony zostanie nowy poziom – selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych, który zgodnie z projektem odnosi się do butelek PET o pojemności do 3l wraz z ich zakrętkami i wieczkami. Nowy mechanizm stanowi transpozycję art. 9 z dyrektywy 2019/904 w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko. Ten cel będzie mógł być realizowany samodzielnie przez wprowadzającego albo za pośrednictwem organizacji odpowiedzialności producentów, niemniej sposób osiągnięcia tego celu będzie dobrowolny.

IOŚ-PIB będzie realizował powierzone mu zadania w ramach swojej struktury po przeprowadzeniu odpowiednich przygotowań, o których mowa w pkt 6 OSR (zatrudnienie pracowników, zapewnienie powierzchni biurowej, sprzętu itd.). Instytut posiada status państwowego instytutu badawczego i jest organem nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw środowiska. IOŚ-PIB będzie podmiotem monitorującym funkcjonowanie systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Minister będzie natomiast pełnił rolę organu nadzorującego funkcjonowanie systemu ROP. Działania IOŚ-PIB nałożone projektowaną ustawą będą finansowane z części opłaty opakowaniowej. NFOŚiGW jako operator rachunku bankowego, na który będą przekazywane wpływy z tytułu opłaty opakowaniowej, będzie dokonywał podziału środków oraz przeznaczał do 2% na finansowanie zadań IOŚ-PIB wynikających z przepisów projektowanej ustawy oraz jednego etatu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska. Niemniej w przypadku, gdy IOŚ-PIB w danym miesiącu nie wydatkuje otrzymanych środków na powierzone mu zadania będą one podlegały zwrotowi na rachunek operatora (NFOŚiGW). Jednocześnie z przewidzianą fazą przygotowawczą IOŚ-PIB do realizacji powierzonych mu zadań w drugiej połowie 2022 r. (przed pierwszymi wpływami z tytułu opłaty opakowaniowej, które przewidziane są w 2023 r.) zakłada się, że NFOŚiGW sfinansuje ze swoich środków tę fazę. Środki wydatkowane przez NFOŚiGW na fazę przygotowawczą IOŚ-PIB zostaną pokryte z przyszłych wpływów z tytułu opłaty opakowaniowej. Realizację zadań powierzonych IOŚ-PIB będzie nadzorował Minister, któremu IOŚ-PIB będzie przedstawiał coroczne sprawozdanie z wykonania tych zadań. W związku z doświadczeniem IOŚ-PIB związanym z realizacją zadań dotyczących gospodarowania odpadami (wdrażanie BDO) oraz wiedzą merytoryczną z tego zakresu nie było rozważane powierzenie zadań przewidzianych projektowaną ustawą innej

jednostce nadzorowanej lub podległej Ministrowi.

Minister będzie dodatkowo ustalał, w drodze rozporządzenia, wymagane w danym roku poziomy recyklingu odpadów opakowaniowych i wysokość opłaty produktowej (ponoszonej przez wprowadzających produkty w opakowaniach w przypadku niezapewnienia recyklingu na wymaganym poziomie).

Poziomy recyklingu, zgodnie z art. 6 znowelizowanej dyrektywy 94/62/WE, zostaną transponowane ustawą o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi na zasadach takich jak dotychczas funkcjonujące poziomy odzysku i recyklingu. Przedsiębiorcy wprowadzający produkty w opakowaniach zostaną zobowiązani do osiągnięcia poziomów docelowych wyznaczonych w ustawie na 2025 r. i 2030 r. zgodnie z ww. dyrektywą. W celu zapewnienia płynnego osiągnięcia celów i kontrolowania postępów na bieżąco w ujęciu rocznym w rozporządzeniu określone zostanie stopniowe, coroczne, zwiększanie poziomów recyklingu od obecnie obowiązujących do docelowych najpierw w 2025 r., a następnie w 2030 r.

Ponadto w ramach doszczelniania systemu planuje się doprecyzowanie dotychczasowego art. 41 w ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi dotyczącego zakazu dystrybucji produktów w opakowaniach przez wprowadzających, którzy nie są zarejestrowani w rejestrze BDO. Doprecyzowanie będzie polegało o rozszerzenie zapisu o dystrybucję za pomocą środków porozumiewania się na odległość, w tym internetowe platformy sprzedaży.

W celu umożliwienia rozwoju rynku toreb na zakupy z tworzyw sztucznych ulegających biodegradacji, oraz dalszego ograniczenia zużycia toreb z tradycyjnych tworzyw sztucznych, planuje się zwolnienie ich z opłaty recyklingowej. W związku z tym torby na zakupy z tworzyw sztucznych ulegających biodegradacji mogłyby być wydawane w jednostkach handlowych bezpłatnie. Oczekuje się jednak, że bezpłatne nie będą ze względu na wyższe koszty ich produkcji w porównaniu do toreb na zakupy z tradycyjnych tworzyw sztucznych, niemniej będą mogły być tańsze i konkurencyjne.

Przyjęcie w projekcie ustawy „spółki akcyjnej” jako formy działania organizacji odpowiedzialności producentów jest kontynuacją przepisów obowiązujących w tym zakresie w ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Forma prowadzenia działalności gospodarczej w postaci spółki akcyjnej wymaga ustanowienia kapitału zakładowego, który zgodnie z projektowanymi przepisami powinien być utrzymywany w wysokości co najmniej połowy kapitału zakładowego w formie depozytu na odrębnym rachunku bankowym lub w formie lokaty terminowej lub powinien być zabezpieczony w tej wysokości poprzez gwarancję bankową lub gwarancję ubezpieczeniową. Podniesienie wymaganego kapitału zakładowego z 2,5 mln zł (w przypadku obecnie funkcjonujących organizacji odzysku opakowań) do 5 mln zł (dla przyszłych organizacji odpowiedzialności producentów) wynika z planowanych zwiększonych przepływów finansowych w ramach systemu ROP (zgodnie z szacunkami przedstawionymi w pkt 7 - 808,7 mln zł w pierwszym roku funkcjonowania systemu, podczas gdy wg informacji przekazywanych przez branżę obecne przepływy finansowe organizacji odzysku opakowań szacuje się na ok. 100-150 mln zł). Analogiczny do zaproponowanego poziom kapitału zakładowego organizacji wymagany jest obecnie w odniesieniu do organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego utworzonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2015 o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Pozwoli to na egzekucję ewentualnych zobowiązań organizacji odpowiedzialności producentów w przypadku jej upadłości. Należy przy tym podkreślić, że w większości przypadków organizacje odzysku jako podmioty organizujące system zagospodarowania odpadów posiadają niewielki majątek trwały, który mógłby stanowić ewentualnie zabezpieczenie zobowiązań organizacji odzysku. Stąd przyjęcie formuły spółki akcyjnej dla organizacji odzysku. Zgodnie z informacjami zamieszczonymi w KRS obecnie jedna organizacja odzysku opakowań posiada kapitał zakładowy w wysokości 5 mln zł, pozostałe posiadają kapitał zakładowy na poziomie wymaganym przepisami ustawy – 2,5 mln zł.

Oczekiwane efekty

1. Zapewnienie transpozycji art. 8 i 8a dyrektyw 2008/98/WE w sprawie odpadów.
2. Zapewnienie transpozycji art. 6 i 9 dyrektywy 2019/904 w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko.
3. Określenie minimalnych wymogów dla rozszerzonej odpowiedzialności producenta powinno poprawić uzyskiwane wyniki w zakresie recyklingu, a także zapewnić równe szanse, w tym dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz przedsiębiorstw prowadzących sprzedaż elektroniczną, oraz umożliwić unikanie przeszkód dla niezakłóconego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Powinny one również przyczynić się do uwzględnienia w cenach produktów

kosztów ich przetwarzania jako odpadów po zakończeniu ich cyklu życia i tworzyć zachęty dla producentów, aby przy projektowaniu swoich produktów bardziej uwzględniali ich przydatność do ponownego użycia, recyklingu, naprawy oraz obecności substancji niebezpiecznych.

4. Implementacja zmian w systemie rozszerzonej odpowiedzialności producenta w ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, zgodnych z art. 8 i 8a dyrektywy 2008/98/WE, spowoduje rozszerzenie mechanizmów zapobiegających powstawaniu odpadów opakowaniowych i minimalizujących wpływ opakowań na środowisko.
5. Wzrost dofinansowania działalności polegającej na zbieraniu i przetwarzaniu odpadów opakowaniowych, zapewni lepszą jakość zbieranych selektywnie odpadów oraz jakość materiału pochodzącego z recyklingu.
6. Wyeliminowanie nieprawidłowości w realizacji obowiązków nałożonych na wprowadzających produkty w opakowaniach w ramach ROP przez zwiększenie kontroli nad systemem przez Ministra we współpracy z IOŚ-PIB.
7. Osiągnięcie unijnych celów w zakresie recyklingu odpadów opakowaniowych.
8. Dalsze ograniczenie zużycia toreb na zakupy z tradycyjnych tworzyw sztucznych.

Korzyści

1. Zwiększenie osiąganego poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych.
2. Zwiększenie masy odpadów komunalnych zbieranych selektywnie.
3. Zmniejszenie kosztów mieszkańców ponoszonych na odbieranie odpadów komunalnych.
4. Zmniejszenie zaśmiecenia odpadami opakowaniowymi.
5. Większa dostępność i potencjalnie większe wykorzystanie surowców wtórnych w produkcji opakowań.
6. Zmniejszenie zużycia surowców pierwotnych, co oznacza pozostawienie większej ich ilości dla przyszłych pokoleń.
7. Zwiększenie liczby miejsc pracy w sektorze gospodarki odpadami.

Koszty

Zwiększenie poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych może przyczynić się do wzrostu obciążeń finansowych podmiotów wprowadzających produkty w opakowaniach oraz do wzrostu cen za wykonywanie usług w zakresie recyklingu tych odpadów oferowanych przez przedsiębiorców zajmujących się przetwarzaniem odpadów opakowaniowych. Może to pociągnąć za sobą wzrost cen produktów w opakowaniach, gdyż przedsiębiorcy w ramach zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta będą rekompensować koszty poniesione na wykonanie ustawowych obowiązków. Z drugiej strony, pozyskanie jak największej ilości surowców wtórnych, w tym w ramach obowiązku selektywnego zbierania odpadów powstałych z butelek z tworzyw sztucznych po napojach, do produkcji jest korzystne z punktu widzenia konkurencyjności polskich przedsiębiorstw. Odpady opakowaniowe, w szczególności te zbierane selektywnie, a przez to dobrej jakości, powinny stanowić istotny zasób surowcowy do produkcji, zwłaszcza w kontekście obowiązku zapewnienia udziału materiału pochodzącego z recyklingu w produkcji nowych pojemników na napoje.

Sprawy związane z gospodarką opakowaniami i odpadami opakowaniowymi zostały uregulowane w ustawie, w związku z czym nie ma innej możliwości osiągnięcia celów wskazanych w dyrektywach niż zmiana przepisów.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Ze względu na fakt, że system gospodarki odpadami w Polsce, zgodny z wymaganiami dyrektyw działa już od kilku lat, nowe wymagania wprowadzane w Polsce powinny bazować na korygowaniu i ulepszaniu krajowego systemu uwzględniając warunki i możliwości gospodarcze i społeczne.

Mechanizm polegający na opłacie wnoszonej przez wprowadzających produkty w opakowaniach w momencie wprowadzania do obrotu funkcjonuje w niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej, są to m.in. Czechy, Holandia, Francja, Niemcy, Belgia, Węgry, Szwecja.

W Czechach wprowadzający produkty w opakowaniach ponoszą opłatę na rzecz jednej organizacji odzysku opakowań. Stawki do obliczenia opłaty są zróżnicowane ze względu na materiał opakowania jak i zastosowanie (jednostkowe, zbiorcze, transportowe, przemysłowe). Przykładowe uśrednione stawki prezentują się następująco dla opakowań ze: szkła

74,23 EUR/Mg, tworzyw sztucznych 206,18 EUR/Mg, papieru i tektury 96,39 EUR/Mg, aluminium 102,54 EUR/Mg, stali 77,08 EUR/Mg, drewna 46,12 EUR/Mg, wielomateriałowych 244,08 EUR/Mg.

W Holandii funkcjonuje organizacja not-for-profit założona przez producentów i importerów w celu wykonania obowiązków związanych z rozszerzoną odpowiedzialnością producenta. Opłata ponoszona przez wprowadzających produkty w opakowaniach jest obliczana na podstawie stawek, których wysokość (bez VAT) jest równa dla opakowań ze: szkła 56 EUR/Mg, tworzyw sztucznych 640 EUR/Mg, papieru i tektury 22 EUR/Mg, aluminium i stali 20 EUR/Mg, kartony po napojach (wielomateriałowe) 380 EUR/Mg, w przypadku nieokreślonego rodzaju materiału 770 EUR/Mg.

System w Szwecji ma charakter non-profit, organizacja została założona przez producentów. Stawki opłaty zostały zróżnicowane ze względu na rodzaj opakowania i przeznaczenie (konsumenckie, komercyjne, usługowe). Średnia wysokość stawek jest równa dla opakowań konsumenckich z: papieru 162,61 EUR/Mg, tworzyw sztucznych 310,01 EUR/Mg, aluminium 190,19 EUR/Mg, stali 299,55 EUR/Mg.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Gospodarstwa domowe	8,45 mln	Sprawozdania marszałków województw z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2017 r.	Koszty wynikające z ROP zostaną zapewne wliczone do ceny oferowanych produktów w opakowaniach. Jednocześnie wnoszona przez przedsiębiorców opłata opakowaniowa dofinansuje koszty zagospodarowania odpadów opakowaniowych w gminach, co spowoduje zmniejszenie opłat na rzecz gmin wnoszonych z tego tytułu przez mieszkańców.
Gminy	2 477	GUS (wg stanu na 1 stycznia 2020 r.)	Otrzymywanie środków z tytułu opłaty opakowaniowej przekazanych przez NFOŚiGW z przeznaczeniem na finansowanie zbierania i przetwarzania odpadów opakowaniowych w ramach gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi. Dokonywanie rozliczeń z NFOŚiGW w zakresie środków przekazanych oraz należnych.
Przedsiębiorcy wprowadzający produkty w opakowaniach	69 275	BDO (wg stanu na 07.12.2020)	Obowiązki wynikające ze zmian w rozszerzonej odpowiedzialności producenta, w tym osiągnięcie nowych poziomów recyklingu do 2025 r. i 2030 r., uiszczanie opłaty opakowaniowej i wynagrodzenia dla organizacji odpowiedzialności producentów, uzyskanie zgody Ministra na samodzielną realizację obowiązków wynikających z ustawy.

Producenci toreb na zakupy z tworzyw sztucznych ulegających biodegradacji	b.d.	-	Rozwój branży związany ze zwolnieniem z opłaty recyklingowej toreb na zakupy z tworzywa sztucznego ulegającego biodegradacji.
Organizacje odzysku opakowań	26	BDO (wg stanu na 07.12.2020)	Przekształcenie w organizację odpowiedzialności producentów - w przypadku pozostania na rynku. Zwiększenie kapitału zakładowego. Uzyskanie zezwolenia, na prowadzenie działalności.
Podmioty przetwarzające odpady opakowaniowe	533	BDO (wg stanu na 07.12.2020)	Dofinansowanie do recyklingu odpadów opakowaniowych w ramach wnoszonej przez wprowadzających produkty w opakowaniach opłaty opakowaniowej oraz wynagrodzenia na rzecz organizacji odpowiedzialności producentów. Ponoszenie kosztów obowiązkowego audytu związanych z wystawianiem dokumentów DPR i EDPR.
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	1	-	Wykonywanie zadań operatora. Gromadzenie środków z tytułu opłaty opakowaniowej na wyodrębnionym rachunku bankowym oraz jej podział i przekazywanie 80% środków do gmin oraz 2% środków do IOŚ-PIB oraz etat w MKiŚ. Weryfikacja informacji, sprawozdań oraz przelewów przekazywanych przez urzędy marszałkowskie. Dokonywanie rozliczeń z gminami w zakresie środków przekazanych oraz należnych. Finansowanie przejściowe niedoborów środków w celu zagwarantowania gminom przez cały rok środków na selektywne zbieranie odpadów komunalnych.
Podmioty prowadzące działalność w zakresie zbierania odpadów	7 889	Centralny System Odpadowy	Dofinansowanie zbierania odpadów opakowaniowych.

Urzędy marszałkowskie	16	-	Pobór i egzekucja opłaty opakowaniowej. Składanie do NFOŚiGW informacji o środkach planowanych do przekazania w danym roku Przekazywanie do NFOŚiGW 99% środków z tytułu opłaty opakowaniowej.
IOŚ-PIB	1	-	Monitorowanie funkcjonowania systemu ROP. Przydzielanie masy wskazanej w dokumentach DPR i EDPR oraz wystawianie dokumentów DPR i EDPR. Dokonywanie rozliczeń w zakresie 2% środków z tytułu opłaty opakowaniowej przekazanych przez NFOŚiGW.
Minister Klimatu i Środowiska	1	-	Nadzór rynku rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Wydawanie zezwoleń na funkcjonowanie organizacji odpowiedzialności producentów. Zawieranie porozumień z organizacjami samorządu gospodarczego. Powoływanie i odwoływanie członków organu doradczego. Pełnienie funkcji organu wyższego stopnia w odniesieniu do IOŚ-PIB.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt ustawy nie był poddany pre-konsultacjom.

Projekt ustawy zostanie przekazany do konsultacji publicznych z terminem składania uwag w ciągu 30 dni do następujących podmiotów:

- 1) COBRO – Instytut Badawczy Opakowań;
- 2) Federacja Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP;
- 3) Izba Przemysłowo-Handlowa Gospodarki Złomem;
- 4) Izba Przemysłowo-Handlowa Inwestorów w Polsce;
- 5) Izba Gospodarcza Metali Nieżelaznych i Recyklingu;
- 6) Krajowa Izba Gospodarcza;
- 7) Krajowa Izba Gospodarki Odpadami;
- 8) Ogólnopolska Federacja Przedsiębiorców i Pracodawców;
- 9) Ogólnopolskie Stowarzyszenie Zagospodarowania Odpadów Komunalnych „Komunalnik”;
- 10) Polska Federacja Producentów Żywności Związek Pracodawców;
- 11) Polska Izba Gospodarcza „Ekorozwój”;
- 12) Polska Izba Odzysku i Recyklingu Opakowań;
- 13) Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji;
- 14) Polski Związek Przetwórców Tworzyw Sztucznych;
- 15) Polskie Stowarzyszenie Ochrony Roślin;
- 16) Polskie Stowarzyszenie Przemysłu Kosmetycznego i Detergentowego;

- 17) Polska Izba Ekologii;
- 18) Polska Izba Gospodarki Odpadami;
- 19) Stowarzyszenie Polskich Przedsiębiorców Gospodarki Odpadami;
- 20) Stowarzyszenie „Polski Recykling ”;
- 21) Stowarzyszenie Producentów i Importerów Akumulatorów i Baterii w Polsce;
- 22) Unia Metropolii Polskich;
- 23) Związek Przedsiębiorców i Pracodawców;
- 24) Związek Gmin Wiejskich RP;
- 25) Związek Miast Polskich;
- 26) Związek Pracodawców Gospodarki Odpadami;
- 27) Indorama Ventures Poland;
- 28) WWF Polska;

Projekt zostanie również przekazany do zaopiniowania z terminem zgłaszania uwag w ciągu 30 dni:

- 1) wojewodom;
- 2) marszałkom województw;
- 3) wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska;
- 4) regionalnym dyrektorom ochrony środowiska;
- 5) Prezesowi Głównego Urzędu Statystycznego;
- 6) Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska;
- 7) Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska;
- 8) Prezesowi Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- 9) wojewódzkim funduszom ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
- 10) Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców,
- 11) Prezesowi Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

Ze względu na zakres projektu zostanie on przesłany do opiniowania wojewodom, marszałkom województw a także organizacjom samorządowym, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Radzie Dialogu Społecznego i reprezentatywnym organizacjom pracodawców. Ze względu na zakres projekt nie wymaga opiniowania przez reprezentatywne organizacje związkowe.

Projekt ustawy nie wymaga przedłożenia instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnień.

Projekt ustawy, zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz wyniki konsultacji publicznych i opiniowania zostaną zamieszczone na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z ... r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]										
	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	Łącznie (2022-2032)
Dochody ogółem	1 379,154	1 531,654	1 562,204	1 593,365	1 625,149	1 657,569	1 690,637	1 724,367	1 758,771	1 793,864	16 316,733
budżet państwa (z tytułu PIT)	0,7138	0,7138	0,7138	0,7138	0,7138	0,7138	0,7138	0,7138	0,7138	0,7138	7,138
ZUS	2,5026	2,5026	2,5026	2,5026	2,5026	2,5026	2,5026	2,5026	2,5026	2,5026	25,026
NFZ	0,731	0,731	0,731	0,731	0,731	0,731	0,731	0,731	0,731	0,731	7,310
FP	0,1978	0,1978	0,1978	0,1978	0,1978	0,1978	0,1978	0,1978	0,1978	0,1978	1,978
FGŚP	0,0086	0,0086	0,0086	0,0086	0,0086	0,0086	0,0086	0,0086	0,0086	0,0086	0,086

JST – gminy	1 089,0 00	1 209,7 80	1 233,9 76	1 258,6 55	1 283,8 28	1 309,5 05	1 335,6 95	1 362,4 09	1 389,6 57	1 417,4 50	12 889,954
JST – marszałkowie	13,750	15,275	15,580	15,892	16,210	16,534	16,865	17,202	17,546	17,897	162,752
NFOŚiGW	245,025	272,200	277,645	283,197	288,861	294,639	300,531	306,542	312,673	318,926	2 900,24 0
IOŚ-PIB	27,225	30,244	30,849	31,466	32,096	32,738	33,392	34,060	34,741	35,436	322,249
Wydatki ogółem	1 375,0 00	1 527,5 00	1 558,0 50	1 589,2 11	1 620,9 95	1 653,4 15	1 686,4 83	1 720,2 13	1 754,6 17	1 789,7 10	16 275,1 95
budżet państwa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
JST – gminy	1 089,0 00	1 209,7 80	1 233,9 76	1 258,6 55	1 283,8 28	1 309,5 05	1 335,6 95	1 362,4 09	1 389,6 57	1 417,4 50	12 889,954
JST – marszałkowie	13,750	15,275	15,580	15,892	16,210	16,534	16,865	17,202	17,546	17,897	162,752
NFOŚiGW	245,025	272,200	277,645	283,197	288,861	294,639	300,531	306,542	312,673	318,926	2 900,24 0
IOŚ-PIB	27,225	30,244	30,849	31,466	32,096	32,738	33,392	34,060	34,741	35,436	322,249
Saldo ogółem	4,154	4,154	4,154	4,154	4,154	4,154	4,154	4,154	4,154	4,154	41,540
budżet państwa	4,154	4,154	4,154	4,154	4,154	4,154	4,154	4,154	4,154	4,154	41,540
JST – gminy	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
JST – marszałkowie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
NFOŚiGW	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IOŚ-PIB	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Źródła finansowania	<p>Źródłami finansowania projektowanego systemu ROP będą wpływy od wprowadzających produkty w opakowaniach, w związku z opłatą opakowaniową ponoszona za masę opakowań, w których wprowadzili do obrotu produkty oraz wynagrodzenia wnoszonego na rzecz organizacji odpowiedzialności producenta. Szacuje się, że opłata opakowaniowa należna za rok 2023 (pierwszy rok obowiązywania ustawy) wyniesie 1 500,0 mln zł. Z uwagi na to, że okresem rozliczeniowym dla naliczania opłaty opakowaniowej jest miesiąc, w pierwszym roku wpływy z tytułu opłaty opakowaniowej obejmą okres 11 miesięcy. Oznacza to, że w 2023 r. do marszałków województw wpłynie opłata w szacowanej wysokości 1 375,0 mln zł, z której kwota 1 361,3 mln zł (po potrąceniu 1%, tj. 13,8 mln zł) zostanie przekazana do NFOŚiGW na wyodrębniony rachunek operatora i która będzie podlegać dalszym podziałom (do gmin, do IOŚ-PIB, a także na odrębne subkonto NFOŚiGW). Począwszy od 2024 r. otrzymywane przez NFOŚiGW jako operatora wpływy z opłaty opakowaniowej będą dotyczyć okresu 12 miesięcy roku poprzedniego oraz 11 miesięcy danego roku. Zakłada się ponadto, że wszystkie jednostki uczestniczące w systemie (gminy, IOŚ-PIB, NFOŚiGW) będą wydatkować wszystkie otrzymywane w danym roku środki na cele określone w ustawie.</p>										
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Oplata opakowaniowa</p> <p>Łączne dochody z tytułu opłaty opakowaniowej zostały oszacowane na podstawie danych o masie opakowań, w których zostały wprowadzone do obrotu produkty w 2018 r. oraz wstępnie przyjętej średniej stawki opłaty (stawki opłat zostaną zróżnicowane dla poszczególnych rodzajów opakowań) za każdy kilogram opakowania, w którym producenci wprowadzą do obrotu swoje produkty, wynoszącej 0,50 zł.</p> <p>Przyjęta do obliczeń stawka opłaty została obliczona na podstawie stawek opłat, które obowiązują na terenie Czech w 2019 r. w przeliczeniu na PLN/Mg (według średniego kursu EUR/PLN na 31.12.2018 - 4,3000 zł). Poprzez obliczenie średniej wartości ze stawek czeskich, w przybliżeniu do 10 gr, otrzymano 0,50 gr. Stawki czeskie w przeliczeniu na złotówki prezentują się następująco:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) szkła: 319,19 zł/Mg; 2) tworzywa sztuczne: 886,56 zł/Mg; 3) papieru i tektury: 414,46 zł/Mg; 										

- 4) aluminium: 440,92 zł/Mg;
- 5) stali: 331,44 zł/Mg;
- 6) drewna: 198,32 zł/Mg;
- 7) opakowania wielomateriałowe: 1 049,54 zł/Mg.

Mając na uwadze, że obowiązek dotyczący opłaty za każdy kilogram opakowania będzie dotyczył wyłącznie opakowań przeznaczonych dla gospodarstw domowych, przyjęta do obliczeń masa tych opakowań wynosi ok. 3 mln Mg (szacunkowy udział opakowań jednostkowych w strumieniu ok. 5,59 mln Mg opakowań w 2018 r.). Zgodnie z Krajowym planem gospodarki odpadami 2022 założono, że wzrost strumienia masy wprowadzanych do obrotu opakowań z produktami po 2020 r. zmniejszy się z 3% do 2–2,5%. Ze względu na przyjęte w projekcie rozwiązania do obliczeń przyjęto wzrost strumienia w wysokości 2% zakładając, że przyczynią się one do zmniejszenia zakładanego wzrostu strumienia. Należy jednak mieć na uwadze, że podane obliczenia są szacunkowe – ostatecznie stawki opłaty zostaną zróżnicowane biorąc pod uwagę wpływ poszczególnych rodzajów opakowań na środowisko.

Podział środków z tytułu opłaty opakowaniowej uwzględnia dochód samorządu województwa w wysokości 1% z wpływów z opłaty, co oznacza dochód w pierwszym roku funkcjonowania dla wszystkich 16 urzędów marszałkowskich w wysokości 13,8 mln zł, z przeznaczeniem na obsługę systemu poboru i egzekucji opłaty opakowaniowej. Pozostała część środków będzie przekazywana na wyodrębniony rachunek NFOŚiGW, z których:

- 1) 80% będzie dzielone na gminy na zadania związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi (w pierwszym roku funkcjonowania rozdysponowane zostanie 1 089,0 mln zł),
- 2) 2% będzie przekazywane na funkcjonowanie IOŚ-PIB (w pierwszym roku funkcjonowania przekazane zostanie 27,225 mln zł),
- 3) 18% będzie przekazywane przez NFOŚiGW na inwestycje związane z gospodarowaniem odpadami opakowaniowymi (w pierwszym roku funkcjonowania 245,025 mln zł).

Środki otrzymane przez NFOŚiGW zgromadzone na wyodrębnionym rachunku bankowym (w ramach odrębnego subfunduszu) będą wydatkowane wyłącznie na cele i zadania ustanowione w projektowanej ustawie. Zakłada się, że gmina oraz NFOŚiGW przeznaczą 100% środków z tytułu opłaty opakowaniowej na wskazane w ustawie działania. W chwili obecnej nie przewiduje się dodatkowych znaczących kosztów po stronie NFOŚiGW w obszarze obsługi środków przekazanych na rachunek operatora, gdyż wyodrębnione rachunki zostaną utworzone w banku BGK, na podstawie obowiązujących umów z tym bankiem. Ze środków w wysokości 18% opłaty opakowaniowej należnej NFOŚiGW będą finansowane zadania w ramach nowych programów priorytetowych, opracowywanych i przyjmowanych w NFOŚiGW na zasadach określonych w ustawie – Prawo ochrony środowiska. W chwili obecnej zakłada się, że koszty bezpośrednie (m.in. koszty osobowe) oraz koszty ogólne niezbędne dla prawidłowej realizacji przedsięwzięć i programów finansowanych ze środków subfunduszu w części dotyczącej NFOŚiGW nie przekroczą 5,4 mln zł.

W związku z przewidzianymi zadaniami IOŚ-PIB związanymi z implementacją do przepisów krajowych ROP (Rozszerzonej odpowiedzialności producenta) prace podzielono na dwie fazy. Fazę przygotowawczą i fazę funkcjonowania IOŚ-PIB. Faza przygotowawcza będzie realizowana w 2022 r. i będzie obejmowała prace związane z zatrudnieniem wykwalifikowanej kadry i wynajęciem powierzchni biurowej oraz jej wyposażeniem, kosztami usług obcych, szkoleniami. Faza ta będzie obejmowała wszelkie zadania niezbędne do uruchomienia zadań IOŚ-PIB. Zakłada się że prace przygotowawcze ze względu na brak przychodu w ramach ROP będą finansowane ze środków NFOŚiGW. Faza operacyjna będzie realizowana w latach 2023-2033 i będzie się wiązała z ciągłą realizacją zadań IOŚ-PIB określonych w ustawie i zaplanowanych w corocznym planie

zatwierdzanym przez Ministra.

Jednocześnie z pracami w ramach IOŚ-PIB prowadzone będą prace związane z utrzymaniem i rozwojem BDO. W celu oszacowania budżetu IOŚ-PIB oraz realizacji prac związanych z BDO przyjęto następujące założenia:

- 1) perspektywa czasowa: faza przygotowawcza – 2022, faza operacyjna – od 2023 roku;
- 2) w celach budżetowych rozdzielono zadania IOŚ-PIB na obszar monitorowania systemu ROP i zadania związane z utrzymaniem i rozwojem BDO,
- 3) określono liczbę i kompetencje osób potrzebnych do realizacji zadań zarówno w obszarze IOŚ-PIB jak i w zakresie utrzymania i rozwoju wszystkich modułów Systemu BDO;
- 4) do określenia kosztów outsourcingu programistycznego przyjęto średnie koszty zaangażowania wyspecjalizowanej kadry, zgodnie z umowami realizowanymi w trakcie realizacji projektu i zaangażowaniem szacowanym dla właściwej realizacji projektu;
- 5) niezbędna powierzchnia biurowa została przyjęta zgodnie z warunkami wynikającymi z przepisów prawa pracy, koszty zostały oszacowane na podstawie dotychczas ponoszonych opłat z tytułu najmu powierzchni;
- 6) koszty eksploatacyjne przyjęto zgodnie z wydatkami ponoszonymi w 2020 r.;
- 7) koszty usług zewnętrznych przyjęto i oszacowano na podstawie już realizowanych umów i przeprowadzonych postępowań PZP, mając na uwadze zakup usług i materiałów niezbędnych do realizacji projektu;
- 8) koszty inwestycyjne przyjęto zgodnie z planem zakupów i wyposażenia pracowników oraz utrzymania i rozwoju systemu w kolejnych latach (konieczna modernizacja sprzętu, odnowienia licencji itp.);
- 9) zaplanowano 10% rezerwę związaną z nieprzewidzianymi wydatkami;

Faza przygotowawcza do wdrożenia IOŚ-PIB realizowana będzie w 2022 r. Obejmie ona prace związane z zaangażowaniem pracowników do realizacji projektu, wynajęciem powierzchni biurowej oraz wyposażeniem stanowisk pracy. W okresie tym prowadzone będą również postępowania związane z zakupem materiałów i usług niezbędnych do realizacji projektu. W trakcie prac przygotowawczych zostaną przeprowadzone wszystkie zadania organizacyjne i merytoryczne niezbędne do wytworzenia niezbędnego potencjału.

W fazie przygotowawczej zaplanowano:

- 1) zatrudnienie na średniomiesięcznym poziomie 20 etatów (docelowo 25 etatów miesięcznie);
- 2) zapewnienie powierzchni i mediów niezbędnych dla realizacji projektu;
- 3) działania informacyjno-promocyjne;
- 4) zakup licencji i sprzętu komputerowego dla pracowników zaangażowanych do realizacji projektu;
- 5) zakup pozostałych usług, materiałów, podróże służbowe.

Łączny koszt prac, oszacowany na podstawie przyjętych powyżej założeń wynosi 2,409 mln zł.

Faza operacyjna

W fazie operacyjnej IOŚ-PIB będzie realizował zadania regulacyjne, nadzorcze i monitorujące system rozszerzonej odpowiedzialności producentów.

W okresie od 2023 r. w ramach realizacji zadań regulacyjnych IOŚ-PIB będzie ponosił koszty:

- 1) zatrudnienia pracowników w wymiarze 25 etatów miesięcznie;
- 2) zapewnienie powierzchni i mediów niezbędnych dla realizacji projektu;

- 3) działania informacyjno – promocyjne;
- 4) zakupu infrastruktury (uzupełnienie, modernizacja sprzętu, aktualizacja oprogramowania);
- 5) zakup pozostałych usług, materiałów, podróże służbowe

Planowane koszty realizacji zadań związanych z fazą operacyjną od 2023 r. wynoszą 5,555 mln zł rocznie.

Jednocześnie z pracami w ramach IOS-PIB monitorującego system ROP prowadzone będą prace związane z utrzymaniem i rozwojem BDO.

W ramach prac związanych z utrzymaniem i rozwojem BDO zakłada się realizację zadań związanych z optymalizacją wydajności systemu oraz pracą nad dostosowywaniem go do wymogów najnowszych przeglądarek internetowych jak również dostosowywaniem do zmieniających się przepisów prawa. Zakłada się również dalsze wsparcie użytkowników w postaci infolinii.

W wariantcie tym zaplanowano:

- 1) zatrudnienie około 40 etatów miesięcznie;
- 2) zakup usługi body leasingu lub zwiększenie kadry umożliwiające realizację prac na poziomie ok. 2 300 roboczodni, co pozwoli na zapewnienie ciągłej pracy 1 dodatkowego 9 osobowego zespołu Scrum w danym roku;
- 3) zapewnienie powierzchni i mediów niezbędnych dla realizacji projektu;
- 4) zakup usługi Contact Center na poziomie ok. 2 200 osobogodzin miesięcznie;
- 5) zakup usług polegających na utrzymaniu klastra Kubernetes, utrzymaniu infrastruktury dedykowanej dla środowiska bazodanowego MongoDB, utrzymaniu usługi REDIS, usług backup zasobów;
- 6) działania informacyjno-promocyjne;
- 7) szkolenia pracowników.
- 8) zakup licencji i sprzętu komputerowego, w tym serwera dla środowisk programistycznych.

Koszty realizacji fazy operacyjnej BDO dla 2022 r. oraz lat następnych wynosi 15,774 mln zł rocznie.

Mechanizm opłaty opakowaniowej ma przyczynić się do obniżenia przez gminy stawek opłat za odpady zbierane selektywnie, gdyż gminy będą miały zagwarantowane środki finansowe umożliwiające dostosowanie systemów gospodarki odpadami do potrzeb i możliwości finansowych ich mieszkańców.

Należy jednak mieć na uwadze, że podane obliczenia są szacunkowe – ostatecznie stawki opłaty zostaną zróżnicowane, biorąc pod uwagę wpływ poszczególnych rodzajów opakowań na środowisko.

Zwolnienie z opłaty recyklingowej toreb na zakupy z tworzywa sztucznego ulegającego biodegradacji może wpłynąć na zmniejszenie wpływów z tej opłaty. W chwili obecnej brak jest dokładnych danych nt. zużycia tego rodzaju toreb, niemniej szacuje się je na poniżej 1% w stosunku do wszystkich toreb z tworzyw sztucznych. Wynika to z faktu, że tego rodzaju torby są droższe od powszechnie stosowanych toreb z tworzyw sztucznych, a dodatkowo do ich ceny musiała zostać doliczona opłata recyklingowa.

Wpływ na Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Wdrażanie rozwiązań zawartych w ustawie będzie miało istotny wpływ na wykonywanie zadań

przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska. W związku z wykonywaniem zadań dotyczących roli nadzorującej system ROP, w tym m.in. określaniem stawek opłat opakowaniowych i wynagrodzeń dla organizacji odzysku, wydawaniem pozwoleń na działanie organizacji odpowiedzialności producenta, zawieranie porozumień z organizacjami samorządu gospodarczego oraz pełnienia organu wyższego stopnia w stosunku do IOŚ-PIB, a także powoływania i odwoływania członków organu doradczego, niezbędne jest zatrudnienie 5 pracowników merytorycznych – specjalistów. Nowe obowiązki związane będą z bieżącym nadzorowaniem działań IOŚ-PIB, natomiast wykonywanie zadań organu wyższego stopnia będzie dotyczyło dokumentów potwierdzających recykling odpadów opakowaniowych (DPR i EDPR) wystawianych przez IOŚ-PIB na rzecz przedsiębiorców, w związku z czym mogą pojawić się zażalenia na jego decyzje.

Zgodnie z danymi zawartymi w opracowaniu Szefa Służby Cywilnej pt. „Wynagrodzenie w służbie cywilnej w 2017 r.” przeciętne miesięczne wynagrodzenie członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w Ministerstwie Środowiska w 2017 r. wyniosło 7 335 zł brutto w ujęciu miesięcznym, a po uwzględnieniu pochodnych (19,64%) w kwocie 1 440,6 zł. wyniosło 8 775,6 zł w ujęciu miesięcznym. W związku z powyższym średnie wynagrodzenie jednego pracownika wynosi 105 307,2 zł w ujęciu rocznym. Należy również uwzględnić fakt, że w projekcie ustawy budżetowej na 2019 r. środki na wynagrodzenia w Ministerstwie Klimatu wzrosły względem 2017 r. 6,5% (w 2017 r. na wynagrodzenia w Ministerstwie Klimatu ustalono 33 871 644,27 zł, natomiast w 2019 r. przewidziano środki na wynagrodzenia w kwocie 36 060 000 zł). W związku z powyższym należy przyjąć, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w Ministerstwie Klimatu w 2019 r. wzrosło o ok. 500 zł, czyli wyniosło ok. 7 835 zł brutto w ujęciu miesięcznym, a po uwzględnieniu pochodnych w kwocie 1 538,8 zł wyniesie 9 373,8 zł w ujęciu miesięcznym. W związku z powyższym przyjęto, że średnie wynagrodzenie jednego pracownika w Ministerstwie Klimatu i Środowiska wyniesie 112 485,5 zł w ujęciu rocznym.

W przypadku pierwszego roku funkcjonowania ustawy do kosztów wynagrodzenia pracownika należy dodać koszty zakupu 1 komputera, szkoleń specjalistycznych i koszty materiałów, które szacuje się na kwotę 10 000 zł. Zatem wydatki w pierwszym roku na 1 pracownika wyniosą 122 485,5 zł (612 427,5 zł na 5 pracowników). Z kolei w roku drugim i kolejnych należy doliczyć dodatkowe wynagrodzenie roczne (7 991,7 zł wraz z pochodnymi 1 569,7 zł), które wyniosą 9 561,4 zł. Zatem wydatki w drugim roku i latach kolejnych na 1 pracownika wyniosą 122 046,9 zł (610 234,5 zł na 5 pracowników).

Te same wartości zostały przyjęte w celu oszacowania kosztów jednego dodatkowego etatu, dla każdego wojewódzkiego inspektoratu ochrony środowiska, w związku ze zwiększonymi zadaniami kontrolnymi. W związku z powyższym wydatki na 16 etatów w pierwszym roku wyniosą 1 959 768 zł, a w drugim roku i latach kolejnych 1 952 750,4 zł.

Dodatkowe etaty w Ministerstwie Klimatu i Środowiska oraz w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska zostaną sfinansowane ze środków pochodzących z opłaty opakowaniowej w ramach części środków będących w dyspozycji NFOŚiGW. W przypadku nowych etatów w Instytucie Ochrony Środowiska-Państwowym Instytucie Badawczym zostaną one sfinansowane ze środków pochodzących z opłaty opakowaniowej w ramach 2% przeznaczonych na zadania związane z nadzorowaniem i monitorowaniem systemu. W związku z powyższym zatrudnienie nowych pracowników w ramach IOŚ-PIB, MKiŚ i WIOŚ będzie neutralne dla budżetu państwa.

Dochody ogółem

W zakresie dochodów budżetu państwa dla 1 etatu przyjęto następujące założenia – dochód

z tytułu: PIT - 0,0083 ml zł, ZUS – 0,0291 mln zł, NFZ – 0,0085 ml zł, Fundusz Pracy – 0,0023 mln zł, FGŚP – 0,0001 mln zł. Obliczenia w przedstawione w tabeli w tym zakresie przedstawiają dane dla łącznie 86 etatów (IOŚ-PIB, MKiŚ i WIOŚ).

Wzrost kosztów działalności dla producentów w związku ze zwiększonymi obowiązkami w ramach systemu ROP może pociągnąć za sobą wzrost cen produktów w opakowaniach, gdyż przedsiębiorcy będą rekompensować koszty poniesione na wykonanie ustawowych obowiązków. W wyniku wzrostu cen produktów można spodziewać się wzrostu wpływów z tytułu podatku VAT. Niemniej nie jest możliwe oszacowanie zarówno wysokości wzrostu cen produktów jak i ewentualnego wzrostu wpływów z VAT, ponieważ skala realnego wzrostu cen produktów nie jest pewna oraz sama wysokość VAT jest zróżnicowana dla różnych produktów.

Zgodnie z szacunkowymi obliczeniami przedstawionymi w powyższej tabeli projekt ustawy nie zwiększy wydatków po stronie budżetu państwa. Dodatkowo w związku z nowymi etatami finansowanymi z opłaty opakowaniowej oraz ewentualnym zwiększeniem wpływów z tytułu podatku VAT projekt ustawy może wpłynąć pozytywnie na dochody budżetu państwa.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa	0	445,913	495,368	505,276	525,689	580,403	5 278,046
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	929,087	1 032,132	1 052,774	1 095,306	1 209,307	10 997,149
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	-	-	-	-	-	-	-
	osoby z niepełnosprawnością i osoby starsze	-	-	-	-	-	-	-
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Proponowane rozwiązania będą wywierać wpływ na działalność przedsiębiorców, z uwagi na zmianę modelu finansowania gospodarowania odpadami opakowaniowymi. Ciężar finansowania systemu zostanie przeniesiony z mieszkańców na wprowadzających produkty w opakowaniach.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Proponowane rozwiązania będą wywierać wpływ na działalność przedsiębiorców, z uwagi na zmianę modelu finansowania gospodarowania odpadami opakowaniowymi. Ciężar finansowania systemu zostanie przeniesiony z mieszkańców na wprowadzających produkty w opakowaniach.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Proponowane rozwiązania będą wywierać wpływ na gospodarstwa domowe, z uwagi na zmianę modelu finansowania gospodarowania odpadami opakowaniowymi. Ciężar finansowania systemu zostanie przeniesiony z mieszkańców na wprowadzających produkty w opakowaniach. Przekazywane przez NFOŚiGW środki z tytułu opłaty opakowaniowej umożliwią wszystkim gminom finansowanie na szeroką skalę działań dotyczących systemu gospodarki odpadami. Przeznaczanie tych środków na finansowanie selektywnej zbiórki odpadów będzie skutkowało w przyszłości obniżeniem obciążeń finansowych nakładanych na gospodarstwa domowe.						
	osoby z niepełnosprawnością i osoby starsze	Proponowane rozwiązania będą wywierać wpływ na gospodarstwa domowe, z uwagi na zmianę modelu finansowania gospodarowania odpadami opakowaniowymi. Ciężar finansowania systemu zostanie przeniesiony z mieszkańców na wprowadzających produkty w opakowaniach. Przekazywane przez NFOŚiGW środki z tytułu opłaty opakowaniowej umożliwią wszystkim gminom finansowanie na szeroką skalę działań dotyczących systemu gospodarki odpadami. Przeznaczanie tych środków na finansowanie selektywnej zbiórki odpadów będzie skutkowało w przyszłości obniżeniem obciążeń finansowych nakładanych na gospodarstwa domowe.						
Niemierzalne	sytuacja ekonomiczna i społeczna rodziny,	Projekt ma przyczynić się do obniżenia przez gminy stawek opłat za odpady zbierane selektywnie i w konsekwencji ma pozytywnie wpłynąć na stabilność						

	a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych	finansową rodzin i przeciwdziałanie obserwowanych obecnie w wielu gminach nieuzasadnionych wzrostów cen opłat za wywóz odpadów. Gminy będą posiadać środki finansowe, umożliwiające dostosowanie systemów gospodarowania odpadami komunalnymi do potrzeb i możliwości finansowych mieszkańców.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Oplata opakowaniowa</p> <p>Z uwagi na to, że oplata opakowaniowa jest nowym instrumentem ekonomicznym dlatego w chwili obecnej nie jest możliwe rzeczywiste oszacowanie jej oddziaływania na poszczególne przedsiębiorstwa. Podział skutków finansowych związanych z opłatą opakowaniową pomiędzy duże, mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa może być zbliżony do udziału poszczególnych przedsiębiorstw w tworzeniu PKB. Zgodnie z raportem PARP <i>Małe i średnie przedsiębiorstwa w Polsce 2018</i>, udział przedsiębiorstw w tworzeniu PKB wyniósł 74%, w których udział mikroprzedsiębiorstw wyniósł 31%, małych przedsiębiorstw 8%, średnich przedsiębiorstw 11% oraz dużych przedsiębiorstw 24%. W związku z powyższym udział poszczególnych przedsiębiorstw w tworzeniu PKB w sektorze przedsiębiorstw wyniósł odpowiednio 41,89%, 10,81%, 14,87% oraz 32,43%.</p> <p>Zakłada się, że wpływy z tytułu opłaty opakowaniowej, które zostaną przekazane gminom, przyczynią się do zmniejszenia obciążenia finansowego obywateli z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi ponoszonymi na rzecz gmin. Skutki będą znane najwcześniej w 2023 r.</p> <p>Wynagrodzenie dla organizacji odpowiedzialności producentów</p> <p>Wynagrodzenie będzie płacone przez wprowadzających produkty w opakowaniach do obrotu na rzecz organizacji odpowiedzialności producentów, która będzie przeznaczała 95% z tych środków na finansowanie zbierania i przetwarzania odpadów opakowaniowych.</p> <p>Wysokość wynagrodzenia została obliczona na podstawie uśrednionych stawek opłat, które obowiązują na terenie Czech w 2019 r. w przeliczeniu na PLN/Mg (według średniego kursu EUR/PLN na 31.12.2018 - 4,3000 zł), oraz przy założeniu, że wszyscy wprowadzający produkty w opakowaniach podpiszą umowę z organizacją. Stawki czeskie zostały przyjęte jako podstawa do obliczeń ze względu na podobny podział na rodzaje opakowań co w Polsce oraz wówczas brak kryteriów modyfikujących ostateczną wysokość tych stawek (np. Francja posiada kryteria, które modyfikują stawki podstawowe o wartości procentowe na podstawie stosowanych rozwiązań przez producentów). Ponadto przyjęto te stawki ponieważ zostały one ustalone już po uchwaleniu <i>pakietu odpadowego</i>, a posiadane informacje nt. innych państw członkowskich dotyczą stawek w okresie sprzed 2018 r. lub ich obliczenie jest złożone na tyle, że nie można przyjąć jednej stawki dla danego rodzaju opakowania (przykład Francji). W związku z powyższym przyjęto następujące stawki dla rodzaju opakowania ze:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) szkła: 319,19 zł/Mg; 2) tworzywa sztucznego: 886,56 zł/Mg; 3) papieru i tektury: 414,46 zł/Mg; 4) aluminium: 440,92 zł/Mg; 5) stali: 331,44 zł/Mg; 6) drewna: 198,32 zł/Mg; 7) opakowania wielomateriałowe: 1 049,54 zł/Mg. <p>Ponadto do obliczeń przyjęto następujące założenia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) podstawą do obliczeń są najnowsze dostępne dane, tj. z 2018 r., 2) ze względu na brak danych dotyczących udziału w strumieniu odpadów opakowaniowych tych przeznaczonych dla gospodarstw domowych oraz pozostałych przyjmuje się szacunkowy udział w stosunku 3/5,59 (na podstawie mas) z wyjątkiem opakowań z aluminium, wobec których przyjmuje się, że wszystkie są przeznaczone dla gospodarstw domowych oraz z wyjątkiem drewna, wobec których przyjmuje się, że znajdują się wyłącznie w grupie pozostałych opakowań, 3) gminy zapewnią 50% poziom recyklingu odpadów opakowaniowych przeznaczonych dla 	

- gospodarstw domowych,
- 4) wymagane poziomy recyklingu dla opakowań na 2025 r.:
- szkło: 70%,
 - tworzywa sztuczne: 50%,
 - papier i tektura: 75%,
 - aluminium: 50%,
 - stal: 70%,
 - drewno: 25%.

Zgodnie z powyższymi założeniami wprowadzający produkty w opakowaniach przeznaczonych dla gospodarstw domowych ponosiliby wynagrodzenie na rzecz organizacji odpowiedzialności producentów w wysokości ok. 145,3 mln zł, a wprowadzający produkty w pozostałych opakowaniach ok. 663,4 mln zł. Ogólnie wynagrodzenie na rzecz organizacji odpowiedzialności producentów wyniosłoby ok. 808,7 mln zł w pierwszym roku funkcjonowania nowego systemu.

Można także oczekiwać negatywnego finansowego wpływu na obywateli ze względu na możliwe uwzględnienie obciążeń nałożonych na przedsiębiorców w ramach ROP w cenach produktów. Nie jest jednak możliwe oszacowanie tego wpływu, ponieważ skala realnego wzrostu cen produktów nie jest pewna.

Należy także mieć na uwadze, że powyższe obliczenia są wyłącznie szacunkami. W rzeczywistości koszty te są zależne od wielu czynników, w szczególności od cen rynkowych zagospodarowania poszczególnych rodzajów odpadów oraz od cen surowców powstałych w wyniku przeprowadzonego recyklingu odpadów opakowaniowych, często zależnych od światowych cen surowców pierwotnych (np. ropy naftowej).

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).

tak
 nie
 nie dotyczy

zmniejszenie liczby dokumentów
 zmniejszenie liczby procedur
 skrócenie czasu na załatwienie sprawy
 inne:

zwiększenie liczby dokumentów
 zwiększenie liczby procedur
 wydłużenie czasu na załatwienie sprawy
 inne:

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.

tak
 nie
 nie dotyczy

Organizacje odpowiedzialności producentów będą miały obowiązek informować publicznie o stosowanej procedurze wyboru podmiotów gospodarujących odpadami oraz o wysokości ustalonych stawek wynagrodzenia w podziale na poszczególne rodzaje opakowań oraz o sposobie ich ustalenia. Ponadto będą musiały posiadać zezwolenie wydawane przez Ministra oraz przekazywać IOŚ-PIB kwartalne dane nt. masy opakowań przeznaczonych dla gospodarstw domowych, w których reprezentowani przedsiębiorcy wprowadzili swoje produkty. Wprowadzenie takich zasad wpłynie pozytywnie na stabilność finansową umów zawieranych pomiędzy przedsiębiorcami oraz organizacjami, co będzie skutkowało docelowo wzrostem ich efektywności cenowej oraz wzrostem konkurencyjności w tym obszarze.

Podmioty prowadzące recykling oraz wywóz za granicę w celu recyklingu odpadów opakowaniowych przeznaczonych dla gospodarstw domowych zebranych w ramach gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi będą miały obowiązek przekazać IOŚ-PIB dane niezbędne do wystawienia dokumentów DPR i EDPR bez wniosku z jego strony. Ponadto IOŚ-PIB będzie przydzielał masę odpadów wskazaną w tych dokumentach na rzecz organizacji, co znacząco zmniejszy ilość dotychczasowych wniosków, procedur i dokumentów wydawanych na rzecz organizacji (również w ramach

BDO).

Wszystkie nowe zadania IOŚ-PIB oraz Ministra określone w projekcie ustawy będą stanowiły zwiększenie ilości procedur oraz potencjalnie dokumentów. Jednakże takie działanie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu, a także ustanowienia prawidłowych mechanizmów monitoringu i kontroli nad rynkiem.

9. Wpływ na rynek pracy

Zwiększenie finansowania działalności w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów opakowaniowych będzie miało pozytywny wpływ na tę część rynku pracy oraz na zwiększenie zatrudnienia.

Nałożenie nowych obowiązków oraz ustalenie kapitału zakładowego w wysokości 5 mln zł na organizację odpowiedzialności producentów może spowodować, że część obecnie istniejących organizacji odzysku opakowań nie przekształci się w nową organizację i zakończy działalność.

10. Wpływ na pozostałe obszary

środowisko naturalne
 sytuacja i rozwój regionalny
 inne: wpływ na zwiększenie innowacyjności gospodarki

demografia
 mienie państwowe

informatyzacja
 zdrowie

Omówienie wpływu

Projektowany dokument wpłynie na zmniejszenie negatywnego oddziaływania odpadów na środowisko i zdrowie. Przewiduje się zmniejszenie zagrożenia dla zdrowia i środowiska poprzez ograniczenie wytwarzania odpadów, w tym prawidłowego postępowania z odpadami. Ponadto zapobieganie powstawaniu odpadów, ich selektywne zbieranie w celu recyklingu pozwoli na mniejsze zużycie surowców pierwotnych do produkcji. Pozwoli to na oszczędniejsze gospodarowanie zasobami.

Projektowane rozwiązania powinny mieć korzystny wpływ m.in. na wykorzystanie odpadów jako surowców wtórnych, co wpłynie na zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska naturalnego, zapewni też efekty gospodarcze w postaci:

- obniżenia kapitałochłonności i energochłonności pozyskiwania i przetwórstwa surowców,
- zmniejszenia zużycia materiałów oraz kosztów produkcji.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Przewiduje się, że wykonanie przepisów aktu prawnego nastąpi po jego wejściu w życie, które planowane jest na 1 stycznia 2023 r. W przypadku niektórych przepisów wymagających dostosowania się wybranych podmiotów do nowych wymagań wejście w życie nastąpi w terminach późniejszych, które szczegółowo zostaną określone w przepisach przejściowych ustawy.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ewaluacja aktu prawnego będzie prowadzona cyklicznie poprzez monitorowanie stopnia osiągnięcia celów założonych w projekcie. Stopień osiągnięcia ww. celów będzie określany w ramach rocznych raportów do KE z wykonania transponowanej dyrektywy. Ponadto ewaluacja będzie prowadzona na podstawie wpływów oraz rozdysponowania i wydatkowania środków pochodzących z opłaty opakowaniowej. Zakłada się, że po 3 latach obowiązywania projektowanej ustawy będzie można ocenić, czy wprowadzone rozwiązania prawne oraz ekonomiczne przyczyniły się do zwiększenia efektywności, skuteczności ustanowionych mechanizmów oraz do przyspieszenia tempa niezbędnych inwestycji w gospodarce odpadami opakowaniowymi.

W celu ewaluacji zostanie wykorzystany miernik oparty o poziom recyklingu odpadów opakowaniowych powstałych z poszczególnych rodzajów opakowań. Powyższy miernik zostanie odniesiony do poziomów recyklingu na rok 2025 i 2030 wskazany w dyrektywie 94/62/WE oraz do bazowego sprawozdania przedsiębiorców objętych systemem ROP, które zostanie złożone rok po wejściu w życie zmian w ustawie. Osiągnięte cele będzie można porównać także do obecnych wyników w zakresie recyklingu odpadów opakowaniowych, niemniej ze względu na ilość proponowanych zmian właściwa ewaluacja powinna odnosić się do pierwszego roku po wejściu w życie ustawy.

Ponadto miernikami będą także osiągnięty poziom zawartości materiałów pochodzących z recyklingu w butelkach jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do 3l, włącznie z ich zakrętkami i wieczkami z tworzyw

sztucznych oraz poziom selektywnego zbierania odpadów powstałych z butelek PET o pojemności do 3l. Powyższe mierniki zostaną odniesione do wymaganych poziomów określonych w dyrektywie 2019/904. Jednocześnie w ramach ww. rozwiązań dla tworzyw sztucznych miernikiem będzie masa opakowań z tworzyw sztucznych, w których wprowadzono do obrotu produkty. Zmniejszenie się tej masy będzie oznaczało ograniczenie stosowania opakowań z tworzyw sztucznych.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

—