Warszawa, 31 stycznia 2020

Pan Michał Kurtyka

Minister Klimatu

*Do informacji*

Pani Magda Gosk

Dyrektor Departamentu Gospodarki Odpadami

Ministerstwo Klimatu

ul. Wawelska 52/54

00-922 Warszawa

STANOWISKO POLSKIEGO STOWARZYSZENIA PRZEMYSŁU KOSMETYCZNEGO I DETERGENTOWEGO

W ZAKRESIE

KONCEPCJI MINISTERSTWA KLIMATU DOTYCZĄCEJ ZMIAN W SYSTEMIE GOSPODAROWANIA OPAKOWANIAMI I ODPADAMI OPAKOWANIOWYMI,

Z UWZGLĘDNIENIEM ROZSZERZONEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI PRODUCENTA

Polskie Stowarzyszenie Przemysłu Kosmetycznego i Detergentowego (PSPKD) w pełni popiera starania Ministerstwa Klimatu zmierzające do zreformowania systemu gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi w Polsce, a w szczególności wprowadzenie zmian w zakresie rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP).

Doceniamy fakt, że Ministerstwo zaprosiło szerokie grono zainteresowanych stron do omówienia tego tematu na wczesnym etapie prac. Tylko konstruktywny dialog i współpraca między wszystkimi uczestnikami systemu mogą sprostać ambitnemu wyzwaniu stworzenia skutecznego programu, który pozwoli osiągnąć cele środowiskowe, bez powodowania niepotrzebnych szkód dla polskich firm i konsumentów, ponieważ koszty gospodarki odpadami są uwzględniane w cenie i są pośrednio płacone przez konsumentów.

Zdajemy sobie sprawę, że ilość i rodzaj zastosowanego opakowania zależy zasadniczo od wyborów dokonanych przez producenta, a nie konsumenta, dlatego w celu zminimalizowania ilości wytwarzanych odpadów opakowaniowych należy tak zaprojektować programy rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP), aby były skuteczne tj. miały pozytywny wpływ na środowisko naturalne, zmniejszając wytwarzanie odpadów opakowaniowych   
i zwiększając ich selektywną zbiórkę i recykling.

Rozumiejąc wstępny charakter propozycji Ministerstwa w zakresie ROP, deklarujemy pełną gotowość do współpracy w jego dalszym rozwoju. Na wstępie chcielibyśmy zwrócić uwagę na elementy, które już rodzą pytania i obawy, które naszym zdaniem zostaną poruszone w dalszych pracach.

**UWAGI OGÓLNE**

**Wpływ na konsumenta i firmy**

PSPKD popiera komentarze innych stowarzyszeń branżowych, które zostały przesłane   
w odpowiedzi na propozycję system ROP upublicznioną we wrześniu 2019 r. Chcielibyśmy zwrócić uwagę na fakt, że **przemysł kosmetyczny i detergentowy jest w szczególności zainteresowany strumieniem odpadów komunalnych**, do którego trafiają odpady opakowaniowe z naszych sektorów i z którego można je skutecznie odzyskać. **Dlatego też jakość zbierania odpadów w systemie komunalnym i recyklingu odpadów ma fundamentalne znaczenie z naszej perspektywy.**

Biorąc pod uwagę, że większość produktów kosmetycznych i detergentowych może być sprzedawana w bezzwrotnych opakowaniach z tworzyw sztucznych (ze względów technicznych i bezpieczeństwa), a także ponieważ cele w zakresie recyklingu tworzyw sztucznych w UE będą się stopniowo zwiększać (od 22,5% do 50 % do 2025 r. oraz 55% w 2025 r.), nowo projektowany system ROP będzie miał zasadniczy wpływ na nasz sektor. Opierając się na szacunkach Rekopolu, opłaty związane z funkcjonowaniem ROP w Polsce wzrosną w zakresie od 15 do 40 razy w ciągu najbliższych 2–5 lat, potencjalnie jeszcze bardziej po 2025 r., kiedy to zwiększą się unijne cele recyklingu.

Z kolei ceny produktów będą musiały pokryć znaczny wzrost opłat związanych z ROP, mających na celu pokrycie kosztów zbiórki, sortowania i recyklingu poużytkowych odpadów opakowaniowych. Na wzrost kosztów dla producentów będą dodatkowo wpływać koszty badań i rozwoju związane z przeprojektowaniem wszystkich opakowań w celu zmniejszenia kosztów ROP, a także przez rosnące koszty surowców wtórnych i alternatywnych.

**Ponieważ nowy system znacznie obciąży producentów finansowo, szczególną uwagę należy zwrócić na rozwiązania, które nie spowodują dalszego wzrostu opłat za gospodarowanie odpadami nakładanych na mieszkańców. W przeciwnym razie reforma gospodarki odpadami może być postrzegana jako nieefektywna i powodować negatywne reakcje społeczne.**

Istotne jest również, aby nie zapomnieć o konsumencie, który jest ważnym elementem całego systemu. Nowy system powinien być społecznie akceptowalny, gdyż z jednej strony obciążenia finansowe mieszkańców rosną w niespotykanym tempie w ostatnich latach, z drugiej strony rosną wymagania dotyczące gospodarki odpadami, przewidziane w prawie europejskim. Konsumenta należy również stymulować poprzez odpowiednią edukację w zakresie zbierania odpadów. Tylko współpraca gmin i mieszkańców w tym zakresie może przynieść oczekiwane rezultaty w całym kraju.

**Niezbędna rola producentów w projektowaniu skutecznego systemu ROP i zarządzaniu nim**

Chociaż wszyscy interesariusze systemu ROP, w tym w szczególności władze, wnoszą bardzo istotny wkład w działanie całego systemu, należy zauważyć, że opłaty w ramach ROP, pokrywające koszty gospodarowania odpadami z opakowań poużytkowych (koszty zbiórki, sortowania i recyklingu) zostaną zapłacone przez producentów, i właśnie z tego powodu producenci powinni być naturalnie pozycjonowani jako najlepszy gwarant zapewniania skuteczności systemu.

Wiele państw członkowskich UE nie rozwinęło jeszcze całkowicie niezbędnej infrastruktury w zakresie gospodarowania odpadami ani nie wdrożyło skutecznie systemów ROP, jednak to Polska na tle tych krajów ma niestety największą lukę do pokonania. Ta znacząca luka w połączeniu z faktem, że cele UE w zakresie recyklingu rosną i oczekuje się ich dalszego wzrostu w ramach unijnej strategii Green Deal, konieczne jest, aby system ROP w Polsce był mądrze zaprojektowany, wykorzystując bogate doświadczenie i wnioski z dobrze funkcjonujących systemów UE, np. w Belgii, Szwecji lub Czechach.

Zachęcamy Ministerstwo do skorzystania z tych wniosków, które mogą pomóc w opracowaniu pragmatycznego i opłacalnego systemu ROP, który będzie decydował o wyborze inwestycji w infrastrukturę gospodarki odpadami. Wybory te będą miały zasadniczy wpływ na zarządzanie odpadami kosztowo, a także na jakość, dostępność i koszty surowców wtórnych. Konieczne jest zatem ustalenie jasnych długoterminowych celów politycznych i zasad ROP, aby ukierunkować środki i inwestycje, w szczególności poprzez zapobieganie tworzeniu strukturalnych nadwyżek w zakresie przetwarzania odpadów resztkowych i blokowania materiałów nadających się do recyklingu na niższych poziomach hierarchia odpadów.

Nasze szczegółowe uwagi ustrukturyzowaliśmy zgodnie z kluczowymi zasadami skutecznego systemu ROP opartego na ponad dwudziestoletnim doświadczeniu wielu członków stowarzyszenia PSPKD działających na rynkach UE, a także zgodnie z zasadami rozszerzonej odpowiedzialności producenta, opisanej szczegółowo w artykule (8a) zmienionej dyrektywy ramowej w sprawie odpadów.

**ZASADY EFEKTYWNEGO SYSTEMU ROP**

1. **Zasada kosztu netto (art. 8a, ust. 1 d), ust 4)**

Producenci wyrobów w opakowaniach zobowiązani są do pokrywania **kosztów selektywnej zbiórki, transportu i przetwarzania odpadów** powstałych po użyciu ich produktów, **pomniejszonych o przychody m.in. ze sprzedaży surowców**. Producenci zobowiązani też są do pokrycia kosztów działań informacyjnych dla posiadaczy odpadów, co należy rozumieć poprzez finansowanie działań edukacyjnych dla mieszkańców, oraz kosztów gromadzenia danych i utrzymania systemu sprawozdawczego dotyczącego opakowań   
i produktów w opakowaniach.

Dyrektywa wskazuje przy tym wyraźnie, że **wkład finansowy producentów** wyrobów w opakowaniach wynikający z ROP **nie może przekraczać rzeczywistych kosztów niezbędnych do świadczenia usług gospodarowania odpadami w sposób efektywny kosztowo**. Koszty te muszą być zaś **ustalane w sposób przejrzysty** między zainteresowanymi podmiotami.

Uwagi PSPKD do propozycji Ministerstwa:

Zaproponowany przez Ministerstwo model wprowadzenia opłaty P1 ma charakter opłaty publicznej przez co może uderzyć w zasadę kosztu netto i w rezultacie P1+P2 mogą przekroczyć rzeczywiste koszty niezbędne do świadczenia usług gospodarowania odpadami. Strumień opłaty P1 w obecnym kształcie w naszej ocenie zaburza istotę mechanizm kosztu netto. Staje to w sprzeczności z interesem wszystkich uczestników systemu, szczególnie konsumentów którzy pośrednio poniosą tego skutki, jak i z treścią dyrektywy.

Ponadto proponowany system oparty na dwóch rodzajach wskaźników dla P1 i P2 stwarza ryzyko podwójnych zobowiązań finansowych wobec producentów. Wymagałoby to stworzenia dodatkowego złożonego administracyjnie i kosztownego interfejsu integrującego strumienie opłat P1 i P2, a także zdefiniowania kryteriów określania P1 i P2 w celu zapewnienia przejrzystych informacji na temat obliczania kosztów zbierania, transportu i przetwarzania odpadów z poszczególnych rodzajów odpadów opakowaniowych.

Aby zapewnić sprawiedliwy i przejrzysty podziału środków na przepływ P1 i przepływ P2, należałoby również uwzględnić producentów, którzy ze względu na charakterystyczne dla danego sektora opakowania nie uczestniczą w systemie kaucyjnym, jak ma to miejsce w przypadku sektora kosmetyków i detergentów.

1. **Jedna organizacja non-profit – organizacja ROP opakowań (art. 8a: ust 1a) c), ust 3)**

Najskuteczniejszym systemem EPR w Europie są te objęte jedną usługą dla organizacji non-profit, w skład której wchodzą wszyscy członkowie zobowiązanej branży (czyli podmioty płacące), i które działają na podstawie licencji rządowej. Taka licencja jest udzielana na czas określony, po upływie którego licencja jest przedłużana na podstawie tego, czy poszczególne cele środowiskowe są spełnione.

Organizacja ROP opakowań wypłaca pieniądze władzom lokalnym na podstawie ich wyników, potwierdzonych przez raportowanie o ilości i jakości zebranych odpadów. Posiadają nominalną własność odpadów opakowaniowych, a zatem są odpowiedzialni za zarządzanie przepływem finansowym systemu, tj. otrzymują pieniądze od producentów,   
a także pieniądze od podmiotów zajmujących się recyklingiem w zależności od wartości strumienia odpadów. Organizacje takie powinny obejmować swoim zasięgiem wszystkie rodzaje opakowań. Miałoby to na celu zapobieganiu wyjęcia z ogólnego strumienia odpadów o większej wartości rynkowej i pozostawienie tych nie przynoszących zysku.

Ponadto organizacje ROP opakowań odpowiedzialne byłyby za finansowanie kampanii edukacyjnych i uświadamiających kierowanych do konsumentów.

Uwagi PSPKD do propozycji Ministerstwa:

Wprowadzenie nowego podmiotu, regulatora, wymagałoby dodatkowego finansowania, przyczyniając się do już oczekiwanego znacznego wzrostu opłat ROP. Podział obowiązków między organ regulacyjny a organizacje ROP opakowań nie tylko zwiększa koszty ogólne, ale dodatkowo osłabia niezbędny związek między opłatami związanymi z ROP, a skutecznością systemu i podważa jego przejrzystość.

System przepływu opłat P1 i P2 zaproponowany przez Ministerstwo Klimatu jest nieczytelny z punktu widzenia praw i obowiązków organizacji ROP opakowań. Do tej pory to organizacje odzysku, w nowej koncepcji uwzględnione jako część organizacji ROP opakowań, były odpowiedzialne za wypełnianie obowiązków producentów. W nowym schemacie brakuje informacji na temat powiązania pomiędzy organizacjami ROP opakowań, a systemami gminnymi, w których obowiązki producentów dotyczące osiągania wymaganych poziomów zbierania i recyklingu odpadów nadal będą mogły być realizowane. Propozycja Ministerstwa Klimatu mówi, że organizacje ROP opakowań powinni zajmować się zbiórką odpadów, między innymi w ramach systemu kaucyjnego. Jednak propozycja Ministerstwa nie wyjaśnia szczegółów udziału organizacji ROP opakowań, a więc organizacji finansowanych przez producentów do realizacji zadań związanych z gospodarką odpadami opakowaniowymi, w systemie gminnym. Wniosek Ministerstwa nie mówi nawet, czy organizacje ROP opakowań mają wystarczające informacje na temat ilości odpadów w systemie komunalnym. Informacje te są niezbędne do wypełnienia obowiązków producentów, w tym producentów kosmetyków i detergentów.

1. **Mechanizm motywacyjny dla gmin i mieszkańców (art. 8a, ust 1 a), b), c), ust 2)**

Podstawą dla koncepcji systemu ROP powinno być założenie powiązania **stawek opłat zbierania i przetwarzania odpadów z efektywnością procesu odzysku**. Niepowiązane z efektywnością stałe opłaty nie wymuszają efektywności procesu, w tym redukcji opakowań jak również ich prawidłowej segregacji.

Wprowadzenie systemu motywacyjnego dla wszystkich uczestników systemu, a w szczególności dla gmin (bo od nich w największym stopniu zależy jakość segregacji mająca fundamentalny wpływ na koszty w kolejnych etapach procesu), w celu uzyskania jak najwyższej jakości i ilości odpadów z selektywnej zbiórki, jest krytyczne dla optymalizacji kosztów recyklingu, a w szczególności jakości, dostępności i kosztów recyklatu. Od jakości surowca wtórnego będą zależeć:

* technicznie możliwości zastosowania danego surowca wtórnego w produkcji;
* akceptacja użycia surowca wtórnego przez konsumenta;
* bezpieczeństwo surowca wtórnego dla zdrowia konsumenta;
* zwiększenie dochodów z odzysku, a tym samym zmniejszenie kosztów wprowadzania produktów do systemu.

Uwagi PSPKD do propozycji Ministerstwa:

Zaproponowany przez Ministerstwo Klimatu system wsparcia finansowego gmin   
w edukacji, prowadzącej do jak najlepszej selekcji zbieranych odpadów jest warunkiem koniecznym ale niewystarczającym w osiąganiu jak najwyższej jakości odpadów przez gminy. Jakość zebranych odpadów będzie miała zasadniczy wpływ na efektywność odzyskanego surowca i jego wartość rynkową. Co za tym idzie będzie motywować władze gmin do skutecznej edukacji mieszkańców i nagradzać najlepsze jednostki. Dlatego dofinansowanie gmin powinno być uzależnione zarówno od jakości i ilości zebranych odpadów, a to z kolei może być osiągnięte za pomocą systemu motywacyjnego dla gmin, mających bezpośredni wpływ na jakość segregacji odpadów przez mieszkańców. Efektywnym i sprawdzonym narzędziem jest stały ranking gmin uzależniający finansowanie od ilości i jakości posegregowanych odpadów. Bez systemu motywacyjnego pojawia się duże zagrożenie, że nie zostaną osiągnięte ciągle rosnące cele odzysku surowców wtórnych. Jakość i ilość zebranych odpadów ma zasadniczy wpływ na efektywność odzyskanego surowca i na jego wartość rynkową.

Aby sprostać takiemu zadaniu trzeba wprowadzić sprawozdawczość dla gmin, ponieważbez ustalenia informacji ilościowej (ile wyprodukowanych odpadów) i jakościowej (rodzaj   
i czystość odpadów) budowa optymalnego systemu będzie niemożliwa.

Dodatkowo Ministerstwo powinno rozważyć zastosowania modelu PAYT (Pay as you throw) stosowanego powszechnie w Europie zachodniej. Model ten polega na ustalaniu stawki opłaty poprzez uzależnienie jej od ilości i jakości przekazywanych odpadów do gminy.

1. **Mechanizm motywacyjny dla producenta (art. 8a ust 2)**

W obecnej propozycji Ministerstwa brak jest bezpośredniego związku pomiędzy opłatami w ramach ROP, a wpływami ze sprzedaży recyklatu. Istotnie zaburza to system motywacyjny dla producentów do optymalizacji opakowań.

Uwagi PSPKD do propozycji Ministerstwa:

Nowy system powinien wprowadzić kryteria tzw. ekoprojektowania, aby zachęcić producentów do wprowadzania na rynek opakowań przyjaznych dla środowiska przez cały cykl życia. Wskaźniki ROP powinny rozróżniać różne rodzaje materiałów opakowaniowych i możliwość recyklingu odpadów opakowaniowych. Kryteria ekomodulacji ROP powinny być dostępne dla producentów z dużym wyprzedzeniem, aby umożliwić przygotowanie się do nowych wymagań regulacyjnych. Należy zauważyć, że czas rozwoju niezbędny do zmiany linii pakowania jest znacznie dłuższy i bardziej kosztowny w porównaniu do czasu wymaganego na zmianę formuły produktu. Potrzeba od 5 do 8 lat, aby taka zmiana mogła być skutecznie dokonana, bez uszczerbku dla stabilności produktu i bezpieczeństwa konsumentów.

Ministerstwo powinno rozpocząć prace od wydania stosownych wytyczne, w oparciu o które producenci będą mogli projektować swoje produkty, tak aby ich opakowania były przyjazne dla środowiska i jednocześnie wpisywały się w pryncypia ROP, optymalizując koszty systemowe na samym początku cyklu życia produktu.

1. **Przejrzystość kosztów, sprawozdawczość i kontrola (art. 8a, ust.5)**

Przejrzystość kosztów, baza odpadów i sprawozdawczość są głównymi czynnikami pozytywnie wpływającymi na efektywność i transparentność systemy ROP, niezbędnymi do:

* zapewnienia sprawiedliwego rozkładu kosztów na wszystkich uczestników tego systemu, który nie będzie dyskryminował żadnej z grup interesariuszy;
* ustalenie sprawiedliwej kwoty za odbiór odpadów komunalnych, uwzgledniającej jakość selektywnie zebranych odpadów;
* wyeliminowanie szarej strefę nielegalnej utylizacji odpadów;
* weryfikację, jak poszczególne jednostki systemu ROP radzą sobie   
  z recyklingiem i obiegiem zamkniętym.

**Tylko system, który nie będzie dyskryminujący i który będzie traktował wszystkich przedsiębiorców jednakowo, będzie skuteczny i pozwoli osiągnąć cele gospodarki   
o obiegu zamkniętym.**

Kolejny komentarz, który jest szczególnie ważny dla branży kosmetycznej i detergentowej, dotyczy organizacji i dystrybucji funduszy w tradycyjnym systemie gminnym i systemie kaucyjnym/depozytowym. Chociaż system depozytowy jest bardzo drogi, należy założyć, że obowiązki wynikające z europejskich przepisów dotyczących plastikowych produktów jednorazowego użytku nie będą możliwe do spełnienia w inny sposób. Do 2025 r. 77% plastikowych butelek będzie musiało być zbieranych osobno, a do 90% do 2029 r. Ponadto do 2025 r. Konieczne będzie użycie 25% plastiku pochodzącego z recyklingu w produkcji butelek PET. Jednak od 2030 r. We wszystkich plastikowych butelkach będzie wymagane 30% surowców pochodzących z recyklingu. W takim systemie duża część odpadów opakowaniowych zostanie usunięta z tradycyjnego systemu komunalnego. Może to obniżyć jakość surowców zbieranych osobno w gminach.

Nie jest jasne w jaki sposób nowe przepisy uwzględnią ten fakt i czy przemysł nie zostanie obciążony nadmiernie kosztami pogorszenia jakości surowców z systemu komunalnego.. Należy założyć, że przedsiębiorcy, którzy wprowadzają do obrotu produkty „depozytowe”, powinni nadal uczestniczyć w finansowaniu systemu komunalnego, ponieważ ich odpady nadal tam będą.

Uwagi PSPKD do propozycji Ministerstwa:

Zgodnie z propozycją Ministerstwa producenci płacą dwie opłaty za wprowadzenie produktu do opakowania na rynek. P1 - opłata na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, P2 - opłata za organizację odpowiedzialności producenta. W proponowanym systemie Regulator określa wysokość takich opłat. W systemie z dwoma strumieniami finansowania niemożliwe jest określenie rzeczywistych kosztów gospodarki odpadami (selektywna zbiórka, transport i przetwarzanie odpadów).

Dobrze funkcjonujący system ROP wymaga wydajnego przepływu informacji   
i raportowania, a także skutecznej kontroli. System musi być przejrzysty, podlegać weryfikację informacji i być ściśle powiązany z bazą danych odpadów (BDO), aby umożliwić wyświetlanie rzeczywistych przepływów odpadów i surowców w całym cyklu życia produktu. Dzięki temu inspekcje powinny mieć lepszy dostęp do informacji, co pozwoli na bardziej skuteczne reagowanie na potencjalne nieprawidłowości w gospodarowaniu odpadami w Polsce.

**UWAGI DODATKOWE**

Aby system był kompleksowy i możliwie efektywny, powinien również uwzględniać w swoich założeniach poniższe istotne elementy:

**Kooperacja z sektorem publicznym**

Kooperacja z sektorem publicznym jest kluczowa dla powodzenia całego systemu   
i interesu branży. Projekt zaprezentowany przez Ministerstwo, z powodu przyjętego modelu rozliczeń, braku transparentności i braku ram prawnych dla organizacji ROP opakowań, w istocie antagonizuje wszystkich uczestników rynku. Nie została ponadto wytworzona platforma do dialogu pomiędzy interesariuszami.

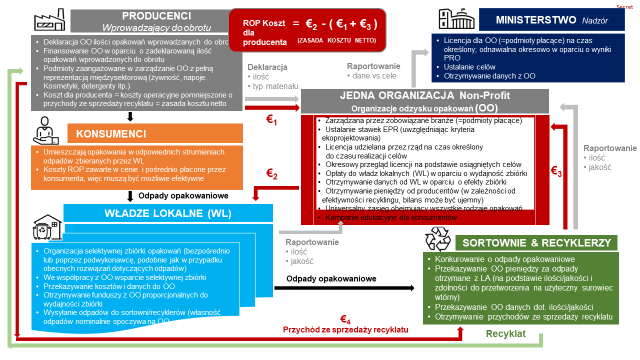
Zasadniczo, cały zaprezentowany system w rezultacie ujemnie wpływa na możliwość płynnej kooperacji producentów, sektora przetwórczego i sektora publicznego. Zaproponowane mechanizmy mogą doprowadzić do spowolniania tempa procesu odzyskiwania odpadów.

**Edukacja konsumentów**

Należy podnosić świadomość konsumentów, tak aby prawidłowa segregacja i utylizacja rozpoczynała się już w gospodarstwach domowych. To zadanie dla wszystkich uczestników procesu. Dlatego działania i zachowania podmiotów w całym procesie przetwarzania opadów powinny mieć odzwierciedlenie także w podziale odpowiedzialności. Wystarczy, że jeden z etapów zostanie potraktowany bez należytych zasad, a wówczas cały proces zostanie utrudniony bądź zaprzepaszczony.

**PODUMOWANIE**

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty i wierząc w ich słuszność, zwracamy się z prośbą   
o uwzględnienie w pracach Ministerstwa Klimatu nad konstrukcją efektywnego i zgodnego   
z pryncypiami dyrektywy systemu ROP wg poniższego schematu:

****

System ten w naszej ocenie:

* Definiuje i określa odpowiedzialność poszczególnych uczestników rynku
* Przyczynia się realizacji obecnych i przyszłych celów środowiskowych nałożonych na Polskę, poziomów recyklingu, ograniczenia składowania odpadów
* Umożliwia realizację zasady kosztu netto
* Wpływa na decyzję wprowadzających w obszarze eco-design opakowań, a tym samym zwiększa ich stopień recyklingowalności