Warszawa, dnia 1 marca 2023 r.

**Ocena skutków prawnych regulacji
zawartej w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw (druk 3009)**

1. **Tezy**
2. Projekt stanowi transpozycję do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko. Termin transpozycji upłynął 3 lipca 2021 r.
3. Podstawowym celem projektu ustawy jest zmniejszenie ilości odpadów powstających z produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych w środowisku naturalnym, w szczególności w środowisku morskim, które stanowią poważne zagrożenie dla jego właściwego funkcjonowania i zagrażają zdrowiu człowieka.
4. Projekt przewiduje wprowadzenie bodźców ekonomicznych w celu zmniejszenia stosowania produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych będących opakowaniami przez wyodrębnienie tej grupy produktów i wprowadzenie opłaty za oferowanie nabywcom tego typu produktów lub napojów lub żywności pakowanych w te produkty przez przedsiębiorców je oferujących.
5. Projekt wprowadza zakaz wprowadzania do obrotu produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych wymienionych w załączniku do ustawy oraz wyrobów wykonanych z oksydegradowalnych tworzyw sztucznych.
6. Projekt nakłada obowiązek opatrzenia widocznym, czytelnym i nieusuwalnym oznakowaniem, na opakowaniu produktu lub na samym produkcie, każdego produktu jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych wymienionego w załączniku do ustawy.
7. Projekt przewiduje informowanie konsumentów o szkodliwym wpływie na środowisko wynikające z niewłaściwego postępowania z odpadami z produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych.
8. Z uwagi na rozbieżności w zakresie numeracji projektów załączników do ustawy, projekt wymaga dopracowania prawno-legislacyjnego.
9. **Przedmiot oceny**

Przedmiotem oceny są regulacje zawarte w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw[[1]](#footnote-1) (dalej jako „projekt”). Ocena uwzględnia stan prawny na dzień jej sporządzenia.

1. **Zakres proponowanych zmian**

Projekt stanowi transpozycję do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko[[2]](#footnote-2). Głównym celem projektowanych przepisów ma być zmniejszenie ilości odpadów powstających z produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych obecnych w środowisku naturalnym, w szczególności w środowisku morskim, które stanowią poważne zagrożenie dla jego właściwego funkcjonowania i zagrażają zdrowiu człowieka. W związku z powyższym, projekt zakłada w szczególności:

1. wprowadzenie bodźców ekonomicznych w cel zmniejszenia stosowania produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych wymienionych w załączniku do ustawy oraz wyrobów wykonanych z oksydegradowalnych tworzyw sztucznych;
2. wprowadzenie zakazu wprowadzania do obrotu produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych wymienionych w załączniku do ustawy oraz wyrobów wykonanych z oksydegradowalnych tworzyw sztucznych;
3. wprowadzenie obowiązku opatrzenia widocznym, czytelnym i nieusuwalnym oznakowaniem, na opakowaniu produktu lub na samym produkcie, każdego produktu jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych wymienionego w załączniku do ustawy;
4. wprowadzenie obowiązku informowania konsumentów o szkodliwym wpływie na środowisko wynikającym z niewłaściwego postępowania z odpadami powstałymi z produktów jednorazowego użytku.

Ponadto, projekt ma zapewnić:

1. w roku 2025 co najmniej 25%, a w roku 2030 co najmniej 30% udziału tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu w butelkach jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do trzech litrów;
2. stosowanie zakrętek i wieczek wykonanych z tworzyw sztucznych do pojemników na napoje o pojemności do trzech litrów trwale przymocowanych do tych pojemników;
3. zbieranie jednorazowych butelek z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do trzech litrów na poziomie 77% od roku 2025 i 90% od roku 2030;
4. monitorowanie dystrybucji wprowadzonych do obrotu produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych oraz środków podjętych w celu ich trwałego zmniejszenia, zawartych w dyrektywie 2019/904.

Projekt przewiduje zmiany w następujących aktach prawnych:

1. ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[[3]](#footnote-3);
2. ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej[[4]](#footnote-4);
3. ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[[5]](#footnote-5);
4. ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej[[6]](#footnote-6);
5. ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[[7]](#footnote-7);
6. ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi[[8]](#footnote-8);
7. ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne[[9]](#footnote-9);
8. ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw[[10]](#footnote-10).
9. **Podmioty, na które będzie oddziaływać regulacja zawarta w projekcie**

Regulacje zawarte w projekcie będą oddziaływać m.in. na:

1. przedsiębiorców wytwarzających produkty z tworzyw sztucznych objętych przepisami dyrektywy 2019/904;
2. przedsiębiorców posługujących się produktami z tworzyw sztucznych;
3. konsumentów;
4. producenci biodegradowalnych tworzyw i produktów;
5. rybacy morscy;
6. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
7. Wojewódzkie Inspektoraty Inspekcji Handlowej;
8. marszałków województw.
9. **Uwagi szczegółowe**

Projekt stanowi transpozycję do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko. Zgodnie z art. 1 dyrektywy, jej celem jest zapobieganie wpływowi niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko, w szczególności na środowisko wodne, i na zdrowie człowieka oraz zmniejszanie tego wpływu oraz zachęcanie do przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym z innowacyjnymi i zrównoważonymi modelami biznesowymi, produktami i materiałami, co przyczyni się także do efektywnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Przepis art. 2 dyrektywy określa natomiast zakres jej stosowania wskazując, że stosuje się ją do wymienionych w załączniku produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, do produktów wykonanych z oksydegradowalnych tworzyw sztucznych i do narzędzi połowowych zawierających tworzywa sztuczne. Treść tego załącznika została odzwierciedlona w załącznikach do projektowanej ustawy. Zgodnie z ich treścią:

1. produkty jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, które podlegają zmniejszeniu stosowania, przez wprowadzenie opłaty, o której mowa w art. 3b projektu, wymienione w zał. nr 1:
	1. kubki na napoje, w tym ich pokrywki i wieczka;
	2. pojemniki na żywność, w tym pojemniki takie jak pudełka, z pokrywką lub bez, stosowane w celu umieszczania w nich żywności, która jest:
		1. przeznaczona do bezpośredniego spożycia, na miejscu lub na wynos,
		2. zazwyczaj spożywana bezpośrednio z pojemnika oraz
		3. gotowa do spożycia bez dalszej obróbki, takiej jak przyrządzenie, gotowanie czy podgrzewanie

- w tym pojemniki na żywność typu fast food lub na inne posiłki gotowe do bezpośredniego spożycia, z wyjątkiem pojemników na napoje, talerzy oraz paczek i owijek zawierających żywność;

1. produkty jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, które są objęte, na podstawie art. 3i projektu, zakazem wprowadzania do obrotu, wymienione w zał. nr 2 :
	1. patyczki higieniczne, z wyjątkiem patyczków przeznaczonych do celów medycznych;
	2. sztućce (widelce, noże, łyżki, pałeczki);
	3. talerze;
	4. słomki, z wyjątkiem słomek przeznaczonych do celów medycznych;
	5. mieszadełka do napojów;
	6. patyczki mocowane do balonów, w tym mechanizmy tych patyczków z wyjątkiem balonów do użytku przemysłowego lub innych profesjonalnych zastosowań, które to balony nie są rozprowadzane wśród konsumentów;
	7. pojemniki na żywność wykonane z polistyrenu ekspandowanego, tj. pojemniki takie jak pudełka, z pokrywką lub bez, stosowane w celu umieszczania w nich żywności, która jest:
		1. przeznaczona do bezpośredniego spożycia, na miejscu lub na wynos,
		2. zazwyczaj spożywana bezpośrednio z pojemnika oraz
		3. gotowa do spożycia bez dalszej obróbki, takiej jak przyrządzanie, gotowanie czy podgrzewanie

- w tym pojemniki na żywność typu fast food lub na inne posiłki gotowe do bezpośredniego spożycia, z wyjątkiem pojemników na napoje, talerzy oraz paczek i owijek zawierających żywność;

* 1. pojemniki na napoje, w tym ich zakrętki i wieczka, wykonane z polistyrenu ekspandowanego;
	2. kubki na napoje, w tym ich zakrętki i wieczka, wykonane z polistyrenu ekspandowanego;
1. produkty jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, które są objęte, na podstawie art. 3j projektu, wymogiem dotyczącym odpowiedniego oznakowania wskazane w zał. nr 3:
	1. podpaski higieniczne, tampony oraz aplikatory do tamponów;
	2. chusteczki nawilżane, tj. uprzednio nawilżone chusteczki przeznaczone do higieny osobistej i uprzednio nawilżone chusteczki do użytku domowego;
	3. wyroby tytoniowe z filtrami zawierającymi tworzywa sztuczne i filtry zawierające tworzywa sztuczne sprzedawane do używania łącznie z wyrobami tytoniowymi;
	4. kubki na napoje.
2. Załącznik nr 4 do projektu ustawy zawiera ponadto listę produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych objętych rozszerzoną odpowiedzialnością producenta w zakresie pokrywania kosztów zbierania odpadów powstałych z tych produktów z publicznych systemów zbierania odpadów, w tym kosztów infrastruktury i jej funkcjonowania, kosztów uprzątania, transportu i przetwarzania tych odpadów (Sekcja I). Jak również listę produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych objętych rozszerzoną odpowiedzialnością producenta w zakresie pokrywania przez producentów kosztów kampanii edukacyjnych, kosztów uprzątania odpadów powstałych z tych produktów, ich transportu i przetwarzania, a także kosztów gromadzenia danych i sprawozdawczości (Sekcja II).
3. Załącznik nr 5 zawiera listę produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych objętych obowiązkiem podnoszenia świadomości ekologicznej.

Należy w tym miejscu także wskazać, iż numeracja załączników przyjęta w druku sejmowych nie zgadza się z numerami załączników w tekście projektu ustawy. Druk zawiera załączniki od nr 1 do nr 5, natomiast w projekcie powoływane są załączniki od nr 6 do nr 10. W obecnym stanie prawnym, w ustawie o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej wymienione są załączniki od nr 1 do nr 5, przy czym wszystkie, oprócz załącznika nr 4A są uchylone. Jako przykład braku spójności dot. załączników można wskazać projektowany art. 3k ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, który w swojej treści odwołuje się do załącznika nr 9, a którego to projektodawca nie zawarł w druku sejmowym.

 Największa liczba zmian zawartych w projekcie dotyczy ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej. W tym zakresie:

1. W celu ujednolicenia terminologii, projektodawca zdecydował się na zastąpienie określenia „wprowadzających lub wprowadzanych na terytorium kraju” terminem „wprowadzających lub wprowadzanych do obrotu”, jako że termin „wprowadzenie do obrotu” jest stosowany w dyrektywie 2019/904. Projektodawca zdecydował także o poszerzeniu zakresu ustawy przez dodanie pkt 4 w art. 1 zgodnie z którym ustawa określa środki służące ochronie środowiska i ochronie życia ludzi przez zapobieganie niekorzystnemu wpływowi niektórych produktów z tworzyw sztucznych, w szczególności na środowisko wodne i na zdrowie człowieka, oraz zmniejszanie tego wpływu. Projekt zawiera szereg zmian dotyczących objaśnień pojęć i definicji zawartych w przedmiotowej ustawie. W szczególności nadano nowe brzmienie definicji „importu odpadów”, dodano punkty zawierające definicje „narzędzi połowowych” oraz „narzędzi połowowych stanowiących odpady”.
2. Projektowane art. 3b – 3o, które dotyczą wprowadzanych opłat. W art. 3b wprowadzono obowiązek pobierania opłaty przez przedsiębiorców prowadzących jednostki handlu detalicznego, jednostki handlu hurtowego, jednostki gastronomiczne lub pakujących i oferujących napoje lub żywność za pomocą urządzenia vendingowego od nabywającego produkty jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych wymienione w określonym załączniku do ustawy będące opakowaniami lub napoje lub żywność pakowane przez danego przedsiębiorcę w te opakowania. Opłata ta będzie pobierana od użytkownika końcowego. Obowiązkiem pobrania opłaty objęto także przedsiębiorców pakujących i oferujących napoje lub żywność w produktach jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych wymienionych w określonym załączniku do ustawy będących opakowaniami, przez urządzenia vendingowe, umieszczone również w miejscach innych niż jednostki handlu detalicznego, jednostki handlu hurtowego lub jednostki gastronomiczne. Ponadto przedsiębiorcy prowadzący jednostki handlu detalicznego, jednostki handlu hurtowego lub jednostki gastronomiczne będą mieli obowiązek zapewnienia nabywcom dostępności w sprzedaży opakowań wielokrotnego użytku lub opakowań wytworzonych z materiałów innych niż tworzywa sztuczne. Wprowadzana w projekcie opłata w z założeniu zniechęcić konsumentów do nabywania opakowań jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na rzecz opakowań i produktów z alternatywnych tworzyw lub opakowań i produktów wielokrotnego użytku, co w rezultacie skutkować ma zmniejszeniem stosowania opakowań jednorazowego. Nadzór nad przestrzeganiem przepisów związanych z pobieraniem opłaty przez jednostki handlowe i gastronomiczne został powierzony Inspekcji Handlowej. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, „kontrole w tym zakresie będą prowadzone w ramach już prowadzonych, na podstawie odrębnych przepisów, kontroli jednostek handlowych i gastronomicznych. Nie będą one wymagały rozszerzenia zakresu kontrolowanych podmiotów oraz zwiększenia liczby kontroli w planie kontroli”.

Zgodnie z projektowanym art. 3c maksymalna stawka opłaty za sztukę produktu jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych wymienionego w zał. nr 6 do ustawy będącego opakowaniem wynosi 1 zł.

Zgodnie z projektowanym art. 3d przedsiębiorcy wnoszą pobraną opłatę na odrębny rachunek bankowy prowadzony przez marszałka województwa właściwego ze względu na miejsce jej pobrania, w terminie do dnia 15 marca roku następującego po roku kalendarzowym, w którym została pobrana. Projektowany art. 3e przewiduje natomiast, że w przypadku, gdy przedsiębiorcy nie wniosą opłaty albo wniosą opłatę niższą od należnej, marszałek województwa określa, w drodze decyzji, wysokość zaległości z tytułu tej opłaty, stosując stawkę opłaty z roku kalendarzowego, w którym dany przedsiębiorca był obowiązany do pobrania opłaty. W przypadku niewykonania tej decyzji marszałek województwa ustali, w drodze decyzji, dodatkową opłatę w wysokości odpowiadającej 50% kwoty niewniesionej opłaty . Ponadto zgodnie z projektowanym art. 3h, przedsiębiorcy są obowiązani do prowadzenia, w postaci papierowej albo elektronicznej, ewidencji liczby nabytych i wydanych użytkownikom końcowym produktów jednorazowego użytku w danym roku kalendarzowym. Projekt nakłada (art. 3k) na przedsiębiorców wprowadzających do obrotu produkty jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych obowiązek corocznego ponoszenia kosztów związanych z zagospodarowaniem odpadów powstałych z produktów przez nich wprowadzonych do obrotu. Finansowanie ma objąć pokrycie kosztów:

1. zbierania odpadów powstałych z produktów tego samego rodzaju, które wprowadził do obrotu, pozostawionych w publicznych systemach zbierania odpadów, w tym na pokrycie kosztów utworzenia i utrzymania tych systemów, transportu tych odpadów i ich przetwarzania;
2. uprzątania oraz transportu i przetwarzania odpadów powstałych z produktów tego samego rodzaju jak odpady powstałe z produktów, które wprowadził do obrotu.

Opłata ta zgodnie z art. 3l projektu będzie wynosiła maksymalnie, 0,20 zł za 1 kg – oddzielnie dla każdego rodzaju wprowadzonego do obrotu produktu jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych lub 0,03 zł za 1 sztukę – oddzielnie dla każdego rodzaju wprowadzonego do obrotu produktu jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych

Projekt zmienia także tytuł rozdziału 7 z „Przepisy karne” na „Przepisy karne i administracyjne kary pieniężne”. Dodany został art. 40a zawierający katalog 15 czynów lub zaniechań, które skutkować będą nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej.

Kolejne istotne zmiany zostały wprowadzone w ustawie o odpadach (art. 5 projektu). Projekt przewiduje zmiany w katalogu podmiotów podlegających wpisowi do rejestru, o którym mowa w art. 49 powołanej ustawy o przedsiębiorców prowadzących jednostki handlu detalicznego, jednostki handlu hurtowego lub jednostki gastronomiczne, w których są oferowane produkty jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych wymienione w załączniku nr 6 do ustawy będące opakowaniami lub napoje lub posiłki w takich opakowaniach, również przez urządzenia vendingowe. W ustawie o odpadach wprowadzono także zmiany obejmujące przepisy dotyczące wpisu do rejestru oraz zakresu informacji w nim umieszczanych, a także obowiązków sprawozdawczych.

W ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rozszerzono upoważnienie do wydania rozporządzenia w sprawie obliczania poziomów składowania odpadów komunalnych.

W ustawie o Inspekcji Handlowej określono uprawnienia kontrolne Inspekcji Handlowej w zakresie przestrzegania przez przedsiębiorców prowadzących jednostki handlu detalicznego, jednostki handlu hurtowego, jednostki gastronomiczne lub pakujących i oferujących napoje lub żywność za pomocą urządzenia vendingowego projektowanych przepisów.

W ustawie Prawo ochrony środowiska doprecyzowano kwestie przekazywania środków pieniężnych z tytułu wprowadzanych w projekcie opłat.

Ponadto, zmiany wynikające z obowiązku transpozycji przepisów dyrektywy 2019/904 wprowadzono także do ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Dotyczą one w szczególności przeprowadzanych kampanii edukacyjnych oraz szczególnych zasad postępowania z opakowaniami na napoje będących butelkami jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych o pojemności do trzech litrów.

Zmiany w ustawie Prawo wodne zakładają ujęcie w programie ochrony wód morskich działań niezbędnych do osiągnięcia lub utrzymania dobrego stanu środowiska wód morskich, przyczyniających się do identyfikacji zanieczyszczeń wód morskich również działań przyczyniających się do identyfikacji zanieczyszczeń zawierającymi tworzywa sztuczne narzędziami połowowymi stanowiącymi odpady.

Projekt przewiduje maksymalny limit wydatków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w latach 2023-20232024 będący skutkiem finansowym wejścia w życie ustawy.

 Projektowana ustawa ma wejść w życie co do zasady po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkami wskazanymi w art. 18 projektu.

**Autor:**

**Krzysztof Niewęgłowski**

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

1. Projekt wpłynął do Sejmu dnia 3 lutego 2023 r, druk nr 3009. Przedstawiciel wnioskodawców: Minister Klimatu i Środowiska. [↑](#footnote-ref-1)
2. Dz. Urz. UE L 155 z 12.06.2019, str. 1, dalej jako „dyrektywa 2016/904”. [↑](#footnote-ref-2)
3. T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2519. [↑](#footnote-ref-3)
4. T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1706 [↑](#footnote-ref-4)
5. T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm. [↑](#footnote-ref-5)
6. T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1903. [↑](#footnote-ref-6)
7. T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 699 ze zm. [↑](#footnote-ref-7)
8. T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 160. [↑](#footnote-ref-8)
9. T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2625 ze zm. [↑](#footnote-ref-9)
10. Dz.U. 2022 poz. 1549. [↑](#footnote-ref-10)