

Jeszcze bardziej rozszerzona odpowiedzialność?

W Parlamencie Europejskim trwają prace nad nowelizacją dyrektyw odpadowych. Ich głównym celem jest urzeczywistnienie koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym. Jednym z jej filarów ma być zasada „rozszerzonej odpowiedzialności producenta”.



Choć zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP) idealnie wpisuje się w popularną dziś koncepcję gospodarki o obiegu zamkniętym (tzw. circular economy, GOZ), to jednak próba jej wdrożenia została podjęta dużo wcześniej. Kamieniem milowym w tym obszarze była inicjatywa podjęta w 1990 r. przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Państwa OECD już wówczas przyjęły politykę rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Koncepcja ROP zakładała takie podejście do polityki środowiskowej, w której odpowiedzialność producenta za produkt jest rozszerzona na jego

los także do fazy użytkowej w cyklu życia produktu.

Bezpośrednim celem ROP jest zatem zmniejszenie wpływu produktów na środowisko. W ramach ROP kładzie się główny nacisk nie tyle na zachowania użytkownika produktu, który rozporządza danym przedmiotem (opakowaniem) po jego zużyciu, ile na producenta, a więc podmiot wprowadzający dany towar na rynek. ROP wymusza na tych ostatnich określone zachowania, które mają przyczynić się z jednej strony do minimalizacji powstawania odpadów, z drugiej zaś do umożliwienia ich łatwego zbierania, sortowania i przetwarzania. W tym celu wprowadza się m.in. obowiązek

stosowania rozwiązań konstrukcyjnych i użytkowych, które sprzyjają recyklingowi produktów bądź też zwiększają ich żywotność. Powszechnie stosowanym instrumentem prawnym w przypadku systemów ROP jest zobowiązanie producentów do zbierania i zagospodarowania wytwarzanych przez nich produktów¹.

W świetle prawa unijnego

Obecnie systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta funkcjonują z większym lub mniejszym powodzeniem – w lwiej części państw członkowskich UE. Do ich wdrażania prawodawca unijny zachęca bezpośrednio w dyrektywie ramowej, tj. Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22 listopada 2008 r., str. 3-30). Zgodnie z art. 8 ust. 1 tej dyrektywy, „w celu wzmocnienia działań w zakresie ponownego wykorzystania odpadów i zapobiegania ich powstawaniu, recyklingu oraz innych form odzysku państwa członkowskie mogą podjąć środki prawodawcze lub inne niż prawodawcze w celu zapewnienia, aby każda osoba fizyczna lub prawna, która zawodowo opracowuje, wytwarza, przetwarza, obrabia, sprzedaje lub wwozi produkty (producent produktu), ponosiła rozszerzoną odpowiedzialność producenta”.

Należy jednak podkreślić, iż w świetle prawa UE rozszerzona odpowiedzialność producenta jest instytucją o charakterze fakultatywnym. Co więcej, prawodawca unijny pozostawia państwom członkowskim dużą swobodę w zakresie kształtowania systemów ROP². Powyższe czynniki doprowadziły

do tego, że koncepcja rozszerzonej odpowiedzialności producenta nie jest rozumiana w sposób jednoznaczny, zaś jej zakres i cele są różne na poziomie UE i w poszczególnych państwach członkowskich³.

Polski wariant

W Polsce w obecnym stanie prawnym ramy rozszerzonej odpowiedzialności producentów wyznaczają przede wszystkim przepisy odnoszące się do pojazdów wycofywanych z eksploatacji, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz opakowań. Analiza istniejącego w Polsce systemu ROP prowadzi do wniosku, iż charakteryzuje się on ograniczoną odpowiedzialnością producentów za wprowadzone na rynek odpady.

Na niedociągnięcia polskiego wariantu ROP zwróciła uwagę KE w wydanym w lutym 2017 r. „Przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska UE” („Sprawozdanie na temat państwa – POLSKA”, dokument roboczy służb Komisji Europejskiej towarzyszący dokumentowi „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska UE – Wspólne wyzwania i jak łączyć wysiłki, by uzyskiwać lepsze wyniki”, Bruksela 3.02.2017)⁴.

W ramach proponowanych działań KE wskazała jednoznacznie, iż w Polsce „należy poszerzać i poprawiać efektywność kosztową, monitorowanie i przejrzystość w zakresie istniejących programów rozszerzonej odpowiedzialności producenta”. Komisja zwróciła też uwagę na konieczność eliminowania niewłaściwej działalności rynkowej. Mowa tutaj o sytuacjach, w których zobowiązani na mocy właściwych przepisów producenci w sposób niewłaściwy wypełniają swoje obowiązki wynikające z systemu ROP.

GOZ a rozszerzona odpowiedzialność producenta

W tym kontekście na pierwszy plan wysuwa się planowana od pewnego

czasu transformacja obecnego modelu gospodarki na „gospodarkę o obiegu zamkniętym”. Jednym z jej filarów ma być właśnie rozszerzona odpowiedzialność producenta. Do tej pory głównym punktem odniesienia dla tych rozważań był pakiet dotyczący GOZ, przyjęty przez KE 2 grudnia 2015 r.

Mowa tutaj, oczywiście, o wnioskach ustawodawczych KE dotyczących zmiany dyrektyw odpadowych, w tym dyrektywy ramowej.

Pakiet w sprawie GOZ zakładał pierwotnie m.in. określenie minimalnych wymogów dotyczących programów rozszerzonej odpowiedzialności

REKLAMA



APRIVA
maszyny czyszczące

Samojezdne odkurzacze elektryczne



Kompaktowe wielozadaniowe zamiatarki



1,15 m

-1,0t

-30%

-30%

APRIVA ul. Mrągowska 3
60-161 Poznań, tel. +48 61 662 30 01, fax. +48 61 662 33 31, e-mail: biuro@apriva.pl

producenta. Zostały one wskazane w projektowanym artykule 8a dyrektywy ramowej. I tak, zgodnie z treścią proponowanego dotychczas przepisu, państwa członkowskie powinny dopilnować, aby ustanowione systemy ROP:

- ▶ wyraźnie określały role i obowiązki producentów produktów, wprowadzających towary do obrotu w Unii, organizacji wdrażających w ich imieniu systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta, prywatnych lub publicznych podmiotów gospodarujących odpadami, władz lokalnych oraz, w stosownych przypadkach, uznanych podmiotów zajmujących się przygotowaniem do ponownego użycia,
- ▶ określały wymierne cele w zakresie gospodarowania odpadami zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami w celu osiągnięcia przynajmniej celów ilościowych istotnych dla systemu, zgodnie z niniejszą dyrektywą, dyrektywą 94/62/WE, dyrektywą 2000/53/WE, dyrektywą 2006/66/WE oraz dyrektywą 2012/19/UE,
- ▶ określały system sprawozdawczy służący do zbierania danych dotyczących produktów wprowadzanych do obrotu w Unii przez producentów objętych systemem rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Gdy produkty te stają się odpadami, system sprawozdawczy zapewnia gromadzenie danych na temat zbiórki i przetwarzania tych odpadów, określając, w stosownych przypadkach, przepływy materiałów odpadowych,
- ▶ zapewniały równe traktowanie i niedyskryminację poszczególnych producentów produktów oraz małych i średnich przedsiębiorstw.

Co więcej, KE zaproponowała nałożenie dodatkowych obowiązków na państwa członkowskie w zakresie podejmowania środków niezbędnych do zapewnienia, by posiadacze odpadów objęci systemami ROP byli informowani o dostępnych systemach zbierania odpadów oraz zapobieganiu powstawaniu odpadów. Projekt nowelizacji dyrektywy ramowej z 2 grudnia 2015 r. zakłada także stworzenie zachęt dla posiadaczy odpadów do uczestnictwa w systemach selektywnej zbiórki, przede wszystkim poprzez bodźce ekonomiczne i stosowne regulacje.

Aktualny stan „Gry o... GOZ”

W połowie marca 2017 r. dyskusja dotycząca ram prawnych GOZ przeniesie się na salę plenarną PE. O ile przy tym możliwość naruszenia „rdzenia” dotychczasowych propozycji wydaje się być mało prawdopodobna, o tyle poszczególne kwestie z pewnością będą jeszcze przedmiotem szerokiej dyskusji.

Świadczą o tym chociażby wyniki głosowania przeprowadzonego nad pakietem w sprawie odpadów przez Komisję Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwo Żywności, działającą przy PE. 24 stycznia br. Komisja ta przyjęła obszernie zmiany do pakietu na temat dyrektyw odpadowych. Posłowie opowiedzieli się za przyjęciem jeszcze bardziej ambitnych celów w zakresie recyklingu i składowania odpadów niż pierwotnie wskazane przez KE. Zaproponowano ustanowienie wspólnego celu UE, dotyczącego:

- ▶ recyklingu odpadów komunalnych na poziomie 70% do 2030 r. (w 2015 r. 65%),
- ▶ recyklingu odpadów opakowaniowych na poziomie 80% do 2030 r. (w 2015 r. 75%),
- ▶ redukcji składowania odpadów do maksymalnie 5% do 2030 r. (w 2015 r. 10%).

Przeforsowane przez wspomnianą Komisję zmiany w pakiecie na temat dyrektyw odpadowych obejmują również regulacje związane z rozszerzoną odpowiedzialnością producenta. Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na wnikliwą analizę wszystkich propozycji w tym zakresie, aczkolwiek trzeba podkreślić, że zmierzają one w kierunku podniesienia rangi krajowych systemów ROP.

„Mapa drogowa w kierunku GOZ”

Na szczególną uwagę zasługuje projekt mapy drogowej transformacji gospodarki w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym⁶, który został opublikowany przez Ministerstwo Rozwoju. Dokument ten ma stanowić konspekt do prac Zespołu do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym, czyli specjalnego organu pomocniczego ministra rozwoju, którego celem jest

m.in. opracowanie planu działania w zakresie wdrożenia przez Polskę założeń GOZ. Twórcy tej mapy uwzględniają także problematykę rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

Trudno dziś formułować jednoznaczne tezy dotyczące przyszłego kształtu systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Jednak na poziomie unijnym i krajowym widać dużą determinację do rozwoju tego rodzaju instrumentów prawnych. Wszystko zatem wskazuje na to, że zakres ROP będzie się stopniowo rozszerzał. Od kiedy, w jakim zakresie i kogo obejmie? Tego zapewne dowiemy się w najbliższych kilkunastu miesiącach.

dr Jędrzej Bujny,
Mikotaj Maśliński
SMM Legal

Źródła

1. Patarska J., Karbowska D.: *Rozszerzona odpowiedzialność producenta a pakiet Komisji Europejskiej dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym*. „Logistyka Odzysku” 2/2016, s. 38-39.
2. Karpus K.: *„Rozszerzona odpowiedzialność producenta” jako instytucja prawa o odpadach* [w:] Rakoczy B., Szalewska M., Karpus K. (red.): *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Oddziaływanie na zasoby środowiska*. Toruń 2014.
3. Redesigning Producer Responsibility: A new EPR is needed for a circular economy. Raport przygotowany na zlecenie Zero Waste Europe, wrzesień 2015, <https://www.zerowasteurope.eu/downloads/redesigning-producer-responsibility-a-new-epr-is-needed-for-a-circular-economy> (dostęp: 21.02.2017).
4. http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_pl_pl.pdf (dostęp: 27.02.2017).
5. Draft agenda for the European Parliament sittings of 13-16 March 2017 (Strasbourg), opublikowana przez Plenary Sittings Directorate, 16.02.2017 http://www.europarl.europa.eu/sed/doc/news/flash/SYN_POJ_STR_March_en.pdf (dostęp: 16.02.2017).
6. Projekt mapy drogowej transformacji gospodarki w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym z 21 grudnia 2016 r., <https://www.mr.gov.pl/media/31893/MapaGOZ.pdf> (dostęp 13.02.2017).