



REGULACJE PRAWNE GOSPODARKI ODPADAMI OPAKOWANIOWYMI

1.1. Regulacje Unii Europejskiej

Problem odpadów opakowaniowych pojawił się w prawie Unii Europejskiej po raz pierwszy wraz z przyjęciem dyrektywy 75/442/EEC z 15 lipca 1975 r. o odpadach (OJ L 194 25.07.1975). Dyrektywę tę zastąpiły następujące, obowiązujące obecnie akty:

- dyrektywa 85/339/EEC z 27 czerwca 1985 r. o pojemnikach na napoje przeznaczone do konsumpcji (OJ L 176 7.06.1985)
- dyrektywa Rady i Parlamentu Europejskiego 94/62/EC z 15 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (OJ L 365 31.12.1994),
- decyzja Komisji 97/129/EC z 28 stycznia 1997 r. ustanawiająca system identyfikacji materiałów opakowaniowych (OJ L 50 20.02.1997),
- decyzja Komisji 97/138/EC z 3 lutego 1997 r. ustanawiająca wzory formularzy bazy danych (OJ L 52 22.02.1997),
- decyzja Komisji 97/622/EC z 27 maja 1997 r. dotycząca kwestionariuszy krajowych raportów na temat wdrożenia niektórych dyrektyw w sektorze odpadów (OJ L 52 22.02.1997),
- decyzja Komisji 1999/177/EC z 8 lutego 1999 r. ustanawiająca warunki odstępstw od wymogów dotyczących stężeń metali ciężkich w odniesieniu do skrzynek i palet wykonanych z tworzyw sztucznych (OJ L 56 04.03.1999),
- decyzja Komisji 2001/171/EC z 19 lutego 2001 r. ustanawiająca warunki odstępstw od wymogów dotyczących stężeń metali ciężkich w odniesieniu do opakowań szklanych – ustanowionych dyrektywą 94/62/EC (OJ L 62 02.03.2001),
- decyzja Komisji 2001/524/EC z 28 czerwca 2001 r. dotycząca publikacji referencji dla norm EN 13428:2000, EN 13429:2000, EN 13430:2000, EN 13431:2000 i EN 13432:2000 w Oficjalnym Dzienniku Wspólnot Europejskich w związku z dyrektywą 94/62/EC (OJ L 190 12.07.2001).

System tych przepisów reguluje wymagania, jakim powinny odpowiadać opakowania, a pośrednio także materiały używane do ich produkcji, z punktu widzenia ochrony środowiska. W zakresie gospodarowania odpadami przepisy te stanowią modyfikację zasad ogólnych wynikających z postanowień. Dotyczy to przede wszystkim zasad postępowania z odpadami, a zwłaszcza określenia poziomów odzysku i recyklingu. W obu przypadkach celem dodatkowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynków wewnętrznych oraz unikanie tworzenia barier handlowych lub zniekształcania i ograniczania konkurencji.

Dyrektywa 94/62/EC o opakowaniach i odpadach z opakowań przewiduje następujące szczegółowe zadania:

- wprowadzenie odpowiednich przepisów krajowych lub uznanie tzw. norm zharmonizowanych Wspólnoty dotyczących wymagań, jakie powinny spełniać opakowania oraz zapewnienie odpowiedniej kontroli wprowadzania ich do obrotu,
- zapewnienie osiągnięcia wskazanych poziomów recyklingu i odzysku odpadów z opakowań,
- zorganizowanie systemów zwrotu, gromadzenia i odzysku opakowań wielokrotnego użytku oraz odpadów z opakowań,
- wprowadzenie systemu znakowania i identyfikacji opakowań i materiałów używanych do ich produkcji,
- stworzenie systemów zbierania i przepływu informacji o opakowaniach wprowadzanych do obrotu,
- stworzenie systemu edukacyjno-informacyjnego dla użytkowników opakowań,
- objęcie gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi systemem planowania w zakresie gospodarki odpadami,
- zastosowanie instrumentów ekonomicznych o charakterze bodźcowym zgodnych z zasadą zanieczyszczający płaci,
- wspieranie i wprowadzanie nowych inicjatyw w zakresie prewencji, w tym wspieranie systemów korzystania z opakowań wielokrotnego użytku.

W większości przypadków nie określono szczegółowych rozwiązań, ale wskazano jedynie cele, jakie powinny być osiągnięte. Państwa członkowskie mają więc dużą swobodę w określaniu zakresu obowiązków szczegółowych i kształtu zastosowanych instrumentów prawnoorganizacyjnych.

Dyrektywa 94/62/EC odwołuje się do zasady zrównoważonego rozwoju i zaleca stosowanie różnorodnych form oddziaływania na podmioty gospodarcze, w tym instrumentów dobrowolnych oraz narzędzi ekonomicznych. Preferowanym sposobem postępowania z opakowaniami powinno być uniknięcie powstania problemu zużytych opakowań (czyli ograniczanie ich ilości i stosowanie opakowań wielokrotnego użytku), następnie odzysk zużytych opakowań bądź surowców, gospodarcze wykorzystanie, a na końcu inne sposoby zagospodarowania.

Poziomy recyklingu, które zgodnie z dyrektywą musiały być osiągnięte w ciągu 5 lat od wprowadzenia tej regulacji (do 31 czerwca 2001 r.) dotyczą:

- wykorzystania od 50 do 65% odpadów z opakowań, w tym recyklingu materiałów opakowaniowych na poziomie od 25% do 45%,
- określenia minimalnego poziomu recyklingu (nie może być niższy niż 15%).

Dyrektywa 94/62/EC nie reguluje szczegółowych wymogów w odniesieniu do opakowań i odpadów opakowaniowych w sferze kontroli bezpieczeństwa, ochrony zdrowia, higieny, zasad transportu oraz gospodarowania odpadami niebezpiecznymi. Dyrektywa ta nie obejmuje również zagadnień dotyczących gospodarowania odpadami oraz warunków, jakie spełniać mają urządzenia i instalacje służące wykorzystywaniu lub unieszkodliwianiu odpadów.

Decyzje Komisji dotyczące gospodarki opakowaniami i odpadami regulują następujące kwestie:

- decyzja 97/129/EC wprowadza system skrótów i oznakowań dotyczących materiałów opakowaniowych (stosowanie ma charakter dobrowolny),
- decyzja 97/138/EC precyzuje obowiązki związane z przekazywaniem Komisji informacji wymaganych przez przepisy dyrektywy 94/62/EC, takich jak ilość opakowań wprowadzanych na rynek w danym państwie, ilość opakowań wielokrotnego użytku (informacje dobrowolne), masa odpadów z opakowań z uwzględnieniem danych dotyczących ich odzysku,
- decyzje 99/177/EC i 2001/171/EC określają stężenia metali ciężkich w opakowaniach, ustanawiając zasady zwolnień od ustalonych limitów zawartości tych metali.

Dyrektywa 94/62/EC o opakowaniach i odpadach z opakowań nie zawiera w zasadzie norm technicznych (za wyjątkiem określenia dopuszczalnych poziomów metali ciężkich w opakowaniach), ale do ich ustanowienia





obliguje europejskie organizacje normalizacyjne. Europejskie normy techniczne nie mają charakteru norm prawnych. Są to zalecenia, których dotrzymanie ma charakter dobrowolny.

Europejski Komitet Normalizacyjny w 2000 r. wydał siedem szczegółowych norm związanych z tą dyrektywą. W 2002 r. normy te zostały ustanowione jako polskie normy:

- EN 13193:2000 *Packaging – Packaging and the environment – Terminology* (PN-EN 13193:2002 Opakowania – Opakowania a środowisko – Terminologia),
- EN 13427:2000 *Packaging – Requirements for the use of European Standards in the field of packaging and packaging waste* (PN-EN 13427:2002 Opakowania – Wymagania dotyczące stosowania norm europejskich w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych),
- EN 13428:2000 *Packaging – Requirements specific to manufacturing and composition. Prevention by source reduction* (PN-EN 13428:2002 Opakowania – Wymagania dotyczące wytwarzania i składu – Zapobieganie poprzez redukcję u źródła),
- EN 13429:2000 *Packaging – Reuse* (PN-EN 13429:2002 Opakowania – Wielokrotne użycie),
- EN 13430:2000 *Packaging – Requirements for packaging recoverable by material recycling* (PN-EN 13430:2002 Opakowania – Wymagania dotyczące opakowań przydatnych do odzysku przez recykling materiałowy),
- EN 13431:2000 *Packaging – Requirements for packaging recoverable in the form of energy, including specification of minimum interior calorific value* (PN-EN 13431:2002 Opakowania – Wymagania dotyczące opakowań przydatnych do odzysku w postaci energii, w tym określenie minimalnej wartości opałowej),
- EN 13432:2000 *Packaging – Requirements for packaging recoverable through composting and biodegradation? Test scheme and evaluation criteria for the final acceptance of packaging* (PN-EN 13432:2002 Opakowania – Wymagania dotyczące opakowań przydatnych do odzysku przez kompostowanie i biodegradację – Program badań i kryteria oceny do ostatecznej akceptacji opakowań).

Dyrektywa 94/62 wyznaczała cele w zakresie recyklingu i odzysku do 2001 r. oraz zakładała, że w 2001 r. nastąpi rewizja tych celów. **Projekt zmian w dyrektywie opakowaniowej** Komisja przyjęła 7 grudnia 2001 r., jednak w momencie zamknięcia niniejszego raportu proces legislacyjny jeszcze trwał (31 lipca 2003 r.). Główne zapisy dyrektywy to wyższe limity recyklingu i odzysku na kolejne pięć lat.

Projekt zakłada osiągnięcie odzysku na minimalnym poziomie 60%, bez górnego ograniczenia. Recyklingowi ma być poddane minimum 55%, a maksymalnie 80% odpadów opakowaniowych. Minimalne poziomy recyklingu dla poszczególnych kategorii odpadów ustalono następująco:

- szkło – 60%,
- papier – 60%,
- metale – 50%,
- tworzywa sztuczne – 22,5% (wyłącznie przetwarzane na tworzywa sztuczne oraz tworzywa biodegradowalne poddane recyklingowi biologicznemu),
- drewno – 15%.

Powyższe cele mają być osiągnięte do 31 grudnia 2008 r., zaś w Grecji, Portugalii i Irlandii ze względu na specyficzne warunki do końca 2012 r. Proponowane zmiany dotyczą także wprowadzenia definicji mechanicznego, chemicznego i biologicznego recyklingu oraz precyzują definicję opakowań poprzez niewiążący aneks zawierający wskazówki interpretacyjne. Znaczący jest także brak wyróżnienia opakowań wielomateriałowych, bowiem klasyfikacja opakowania następuje na podstawie przeważającego rodzaju materiału.

W maju 2003 r. Komisja Unii Europejskiej ogłosiła wstępną wersję **Strategii Wspólnoty w zakresie zapobiegania i recyklingu odpadów** (COM 301/2003). Konieczność opracowania takiego dokumentu wynika z zapisów Szóstego Programu Działań w dziedzinie Środowiska. Program ten postuluje podejmowanie działań w zakresie recyklingu odpadów i zapobiegania powstawaniu odpadów. Przedstawiona przez Komisję wstępna wersja strategii ma stanowić punkt wyjścia do publicznej dyskusji i konsultacji. Pozwoli to

wypracować zintegrowany program obejmujący cele w zakresie zapobiegania, recyklingu i zagospodarowania odpadów oraz instrumenty niezbędne do ich osiągnięcia.

Istotnym założeniem strategii zapobiegania i recyklingu odpadów jest wykorzystanie analizy cyklu życia oraz postrzeganie działań w dziedzinie zapobiegania i recyklingu odpadów jako elementu strategii gospodarki odpadami. Publiczna dyskusja na temat strategii będzie dotyczyła następujących zagadnień:

- identyfikacja możliwości zapobiegania powstawaniu odpadów,
- upowszechnianie dobrych praktyk i doświadczeń,
- znaczenie dobrowolnych inicjatyw w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów,
- określenie celów w zakresie recyklingu poszczególnych materiałów,
- wykorzystanie instrumentów ekonomicznych (zbywalne pozwolenia, harmonizacja wysokości opłat za składowanie odpadów, promowanie odpowiedzialności producentów za recykling).

Wszystkie zainteresowane strony mogą zgłaszać uwagi do strategii do 30 listopada 2003 r. Ostateczna wersja strategii zostanie opracowana w 2004 r.

1.2. Regulacje polskie

1.2.1. Ustawy kierunkowe

W polskim systemie prawnym najbardziej ogólne zasady postępowania z opakowaniami i odpadami opakowaniowymi określa **ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska** (Dz.U. Nr 63, poz. 635). W art. 6 i 7 tej ustawy stwierdza się, że podmiot, którego działanie może niekorzystnie oddziaływać na środowisko, jest zobowiązany podjąć działania zapobiegawcze oraz ponieść koszty likwidacji skutków zanieczyszczenia. Ponadto rozdział 3 ustawy formułuje ogólne wymagania w zakresie wytwarzania i wprowadzania do obrotu produktów, zwłaszcza dotyczące ograniczania:

- zużycia substancji i energii,
- wykorzystywania substancji i rozwiązań technicznych mogących negatywnie oddziaływać na środowisko w okresie użytkowania produktu oraz po jego zużyciu,
- wykorzystywania substancji i rozwiązań technicznych utrudniających: naprawę, demontaż w celu oddzielenia zużytych elementów wymagających szczególnego postępowania lub użycie części produktu w innym produkcie lub ich wykorzystanie do innych celów.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. Nr 62, poz. 628 z późn. zm.) zawiera ogólne regulacje; określa między innymi podstawowe definicje dotyczące unieszkodliwiania odpadów, odzysku i recyklingu. Odzysk oznacza wszelkie działania, niestwarzające zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub środowiska, polegające na wykorzystaniu odpadów w całości lub w części, albo prowadzące do odzyskania z odpadów substancji, materiałów lub energii i ich wykorzystania.

Recykling to taki odzysk, który polega na powtórным przetwarzaniu substancji lub materiałów zawartych w odpadach w procesie produkcyjnym w celu uzyskania substancji lub materiału o przeznaczeniu pierwotnym lub o innym przeznaczeniu, w tym też recykling organiczny, z wyjątkiem odzysku energii.

Unieszkodliwianie odpadów oznacza poddanie odpadów procesom przekształceń biologicznych, fizycznych lub chemicznych w celu doprowadzenia ich do stanu, który nie stwarza zagrożenia życia, zdrowia ludzi lub środowiska. Termiczne przekształcanie odpadów odnosi się do procesów utleniania odpadów (w tym spala-





nia, zgazowywania lub rozkładu odpadów) prowadzonych w przeznaczonych do tego instalacjach lub urządzeniach na zasadach określonych w przepisach szczegółowych.

Podstawowe zasady zagospodarowania odpadów określone ustawą to:

- zapobieganie powstawaniu odpadów lub ograniczanie ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko,
- zapewnienie zgodnego z zasadami ochrony środowiska odzysku, jeżeli nie udało się zapobiec powstawaniu odpadów,
- zapewnienie zgodnego z zasadami ochrony środowiska unieszkodliwiania odpadów, których powstaniu nie udało się zapobiec lub których nie udało poddać odzyskowi.

Szczegółowe przepisy w zakresie odpadów opakowaniowych zawarto w odrębnych ustawach.

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. Nr 132, poz. 622 z późn. zm.) stanowi dodatkową regulację gospodarki odpadami opakowaniowymi w gminach. Zawiera ona istotne postanowienia dotyczące organizacji selektywnej zbiórki odpadów oraz współorganizacji przez gminy zagospodarowania wyselekcjonowanych odpadów niebezpiecznych. Gmina realizuje te obowiązki poprzez stworzenie odpowiednich przepisów obowiązujących na jej terenie

Gmina jest w szczególności odpowiedzialna za:

- tworzenie warunków do selektywnej zbiórki, segregacji i składowania odpadów przydatnych do wykorzystywania,
- współdziałanie z jednostkami organizacyjnymi i osobami realizującymi zagospodarowanie takich odpadów,
- budowę, utrzymanie i eksploatację składowisk odpadów komunalnych oraz obiektów służących wykorzystaniu lub unieszkodliwianiu odpadów.

Ponadto na gminach spoczywa szereg obowiązków sprawozdawczych w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, w tym także odpadami opakowaniowymi.

1.2.2. Ustawa o opakowaniach i odpadach opakowaniowych

Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (Dz.U. Nr 63, poz. 638 z późn. zm.) dotyczy dwóch grup zagadnień – wymagań związanych z określonym typem produktów, czyli z opakowaniami, oraz wymagań dotyczących postępowania z powstającymi z tych produktów odpadami. Szeroki jest zakres podmiotów objętych regulacjami ustawy – są to zarówno przedsiębiorcy wytwarzający opakowania, wprowadzający do obrotu wyroby w opakowaniach, eksporterzy i importerzy opakowań, jak i wytwórcy odpadów powstających z opakowań.

Warunki, jakim muszą odpowiadać opakowania i sposoby postępowania z odpadami opakowaniowymi zostały sformułowane zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Uwzględniają one wymogi ochrony życia i zdrowia ludzi oraz ochrony środowiska.

Przepisy ustawy mają zastosowanie do wszystkich opakowań wprowadzanych do obrotu w Polsce oraz wszystkich powstałych z nich odpadów. Opakowania są definiowane jako *wprowadzone do obrotu wyroby wykonane z jakichkolwiek materiałów, przeznaczone do przechowywania, ochrony, przewozu, dostarczania lub prezentacji wszelkich produktów, od surowców do towarów przetworzonych* (art. 3 ust. 1).

Odpady opakowaniowe to *wszystkie opakowania, w tym opakowania wielokrotnego użytku wycofane z ponownego użycia, stanowiące odpady w rozumieniu przepisów o odpadach, z wyjątkiem odpadów powstających w procesie produkcji opakowań* (art. 3. ust. 3).

Podstawowym obowiązkiem **producentów i importerów opakowań** jest ograniczanie ilości i negatywnego oddziaływania na środowisko substancji wykorzystywanych do produkcji opakowań oraz odpadów opakowaniowych poprzez:

- ograniczenie objętości i masy opakowań do niezbędnego minimum wyznaczonego przez funkcje opakowania i oczekiwania użytkowników,
- projektowanie i wykonanie opakowań w sposób umożliwiający wielokrotny użytek i późniejszy recykling, a jeśli to nie jest możliwe – inną formę odzysku,
- minimalizację zawartości substancji stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi albo dla środowiska, w tym spełnienie warunku, aby maksymalna suma zawartości ołowiu, kadmu, rtęci i chromu sześciowartościowego w opakowaniu nie przekraczała 100 mg/kg (szczegółowe regulacje wraz z określeniem wyjątków od tej zasady zawiera rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie zawartości ołowiu, kadmu, rtęci i chromu sześciowartościowego w opakowaniach, Dz.U. Nr 241, poz. 2095).

Producenci i importerzy opakowań mają obowiązek oznakowania opakowań w zakresie rodzaju materiałów wykorzystanych do produkcji opakowania, możliwości wielokrotnego użytku, przydatności do recyklingu. W 2002 r. kwestia ta była regulowana rozporządzeniem Ministra Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 13 lutego 1998 r. w sprawie oznaczania opakowań (Dz.U. Nr 25, poz. 138), nakładającym obowiązek znakowania opakowań o masie większej niż 5 g wykonanych z tworzyw sztucznych i aluminium. Obecnie obowiązek znakowania, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 4 czerwca 2003 r. w sprawie oznaczania opakowań (Dz.U. Nr 105, poz. 994), również dotyczy znakowania opakowań o masie większej niż 5 g, wykonanych z tworzyw sztucznych i aluminium (z wyjątkiem opakowań wielomateriałowych).

Istotnym obowiązkiem producentów i importerów jest prowadzenie odpowiedniej ewidencji, dotyczącej wytworzonych (importowanych) opakowań, a także składanie sprawozdań w tym zakresie. Producent składa co roku raport właściwemu marszałkowi województwa, który z kolei na tej podstawie sporządza raport wojewódzki, przekazywany ministrowi środowiska. Identyczne obowiązki sprawozdawcze dotyczą eksporterów opakowań co do ilości opakowań wywiezionych za granicę.

Producenci i importerzy produktów w opakowaniach, identycznie jak producenci i importerzy opakowań, są zobowiązani do ograniczania ilości i negatywnego oddziaływania na środowisko substancji stosowanych do produkcji opakowań oraz wytwarzanych odpadów opakowaniowych. Mają oni również obowiązek odpowiedniego znakowania opakowań, zgodnie ze wskazaniem odnośnego rozporządzenia.

Szczegółowe obowiązki producentów i importerów produktów w opakowaniach w zakresie osiągnięcia poziomów odzysku i recyklingu oraz sprawozdawczości o ilości i rodzajach stosowanych opakowań określa ustawa o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej.

Eksporter produktów w opakowaniach jest natomiast zobowiązany do składania właściwemu marszałkowi województwa rocznego sprawozdania o masie wywiezionych za granicę opakowań zastosowanych do opakowań eksportowanych produktów, według rodzaju materiału, z wyszczególnieniem opakowań wielokrotnego użytku, do 31 marca za rok poprzedni.

Producenci (importerzy) wytwarzający niebezpieczne substancje (bardzo toksyczne, toksyczne, rakotwórcze, mutagenne, niebezpieczne dla środowiska) mają szczególne obowiązki. Muszą ustalić wysokość kaucji na opakowania jednostkowe tych substancji oraz obowiązani są do odebrania od sprzedawcy opakowań wielokrotnego użytku i odpadów opakowaniowych po tych substancjach. Granice, w których ma być ustalana wysokość kaucji, określono w ustawie w postaci odsetka ceny substancji chemicznej zawartej w opakowaniu (10-30%).

Sprzedawcy produktów w opakowaniach mają obowiązek informować użytkowników (przynajmniej poprzez wywieszenie odpowiedniej informacji w miejscu sprzedaży) na temat:

- dostępnych systemów zwrotu, zbiórki i odzysku, w tym recyklingu,
- właściwego postępowania z odpadami opakowaniowymi,
- znaczenia oznaczeń stosowanych na opakowaniach.

Określone grupy sprzedawców mają szereg szczegółowych obowiązków. Sprzedawca niebezpiecznych substancji chemicznych, odpowiednio do obowiązków producenta, jest obowiązany pobrać kaucję i zwrócić ją





w momencie odbioru zużytego opakowania. Sprzedawca musi także posiadać zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie zbierania i ewentualnie transportu odpadów niebezpiecznych.

Jednostki o powierzchni handlowej powyżej 25 m², sprzedające napoje w opakowaniach jednorazowych, muszą posiadać w ofercie handlowej podobne produkty w opakowaniach wielokrotnego użytku. Jednocześnie punkty sprzedaży muszą przyjmować zwracane opakowania wielokrotnego użytku po produktach, które znajdują się w ich ofercie handlowej. Dodatkowo jednostki detaliczne o powierzchni powyżej 2 000 m² muszą prowadzić na własny koszt selektywną zbiórkę odpadów opakowaniowych po produktach w opakowaniach, które znajdują się w ich ofercie handlowej.

Producent lub jednostka handlu hurtowego mają obowiązek odbierać na własny koszt opakowania wielokrotnego użytku od jednostek handlu detalicznego, którym sprzedają produkty w tego rodzaju opakowaniach. Obowiązek przyjmowania opakowań na wymianę i prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych jest zabezpieczony sankcją; jego naruszenie jest wykroczeniem. Nadzór nad przestrzeganiem tego przepisu sprawuje Inspekcja Handlowa.

Marszałek województwa na podstawie informacji uzyskanych od producentów i importerów produktów w opakowaniach sporządza raport wojewódzki o gospodarce opakowaniami, który zawiera informacje o:

- producentach i eksporterach opakowań,
- masie wytworzonych, przywiezionych z zagranicy lub wywiezionych za granicę opakowań, według rodzaju materiału, z jakiego zostały wykonane, z wyszczególnieniem opakowań wielokrotnego użytku,
- realizacji przez producentów i importerów obowiązków w zakresie zawartości ołowiu, kadmu, rtęci i chromu sześciowartościowego w opakowaniach.

Raport ten jest przekazywany ministrowi środowiska do 15 maja (za poprzedni rok kalendarzowy). Na tej podstawie oraz na podstawie sprawozdań i zbiorczych informacji składanych przez organizacje odzysku Ministerstwo Środowiska prowadzi bazę danych dotyczącą gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

1.2.3. Ustawa o obowiązkach przedsiębiorców

Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej (Dz.U. Nr 63, poz. 639 z późn. zm.) reguluje szczegółowe kwestie gospodarowania niektórymi rodzajami odpadów. Nakłada ona na przedsiębiorców szereg obowiązków dotyczących gospodarowania odpadami opakowaniowymi.

Przedsiębiorca w rozumieniu tej ustawy to:

- importer produktów w opakowaniach,
- wytwórca produktów w opakowaniach,
- jednostka pakująca produkty wytworzone przez inny podmiot i wprowadzająca te produkty na rynek krajowy,
- podmiot zlecający wytworzenie produktu, jeśli jego oznaczenie zostało umieszczone na produkcie,
- przedsiębiorca prowadzący jednostkę lub jednostki handlu detalicznego o powierzchni handlowej powyżej 500 m², sprzedający produkty tam pakowane,
- przedsiębiorca prowadzący więcej niż jedną jednostkę handlu detalicznego o łącznej powierzchni handlowej powyżej 5 000 m², bez względu na powierzchnię pojedynczej jednostki, sprzedający produkty w tych jednostkach pakowane.

Zapewnienie odzysku, a w szczególności recyklingu odpadów opakowaniowych jest podstawowym obowiązkiem przedsiębiorcy. Polega on na konieczności osiągnięcia określonego poziomu recyklingu, ustalonego jako procent masy albo ilości opakowań wprowadzonych w danym roku na rynek krajowy. Obowiązek

ten został skonkretyzowany w formie docelowego poziomu odzysku i recyklingu, który musi być osiągnięty do końca 2007 r. Minimalny poziom odzysku dla opakowań łącznie wynosi 50%, zaś minimalne poziomy recyklingu są zróżnicowane dla poszczególnych rodzajów opakowań (tabela I).

Tabela I.

Docelowe poziomy recyklingu dla opakowań (w procentach)

Materiał opakowaniowy	Poziom recyklingu (%)
Opakowania razem	25
Tworzywa sztuczne	25
Aluminium (o pojemności poniżej 300 l)	40
Blacha biała i lekka (inna niż aluminiowa)	20
Papier i tektura	48
Szkło	40
Materiały naturalne (drewno i tekstylia)	15
Wielomateriałowe	25

Źródło: Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej, Dz.U. Nr 63, poz. 639 z późn. zm.

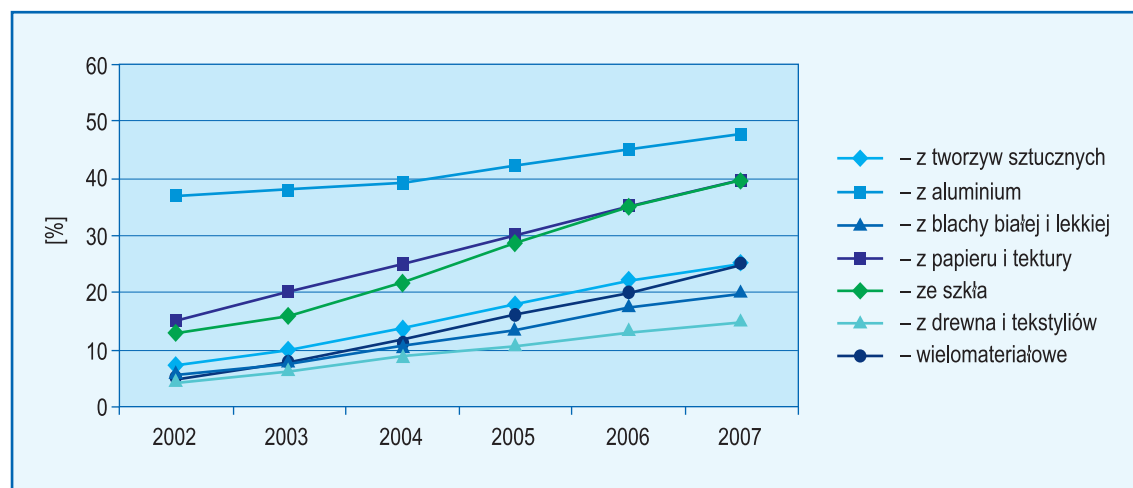
Dodatkowo określone zostały roczne poziomy recyklingu odpadów opakowaniowych, co jest związane z:

- koniecznością stopniowego tworzenia krajowego systemu odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych,
- potrzebą zapewnienia konkurencyjności przedsiębiorstw krajowych,
- koniecznością realizacji zobowiązań międzynarodowych (w tym zwłaszcza dyrektywy 94/62/EC).

Roczne poziomy recyklingu dla materiałów opakowaniowych przedstawia schemat I.

Schemat I.

Roczne poziomy recyklingu dla materiałów opakowaniowych (w procentach)



Źródło: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2001 r. w sprawie rocznych poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych i poużytkowych. (Dz.U. Nr 69, poz. 719), rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2003 r. w sprawie rocznych poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych i poużytkowych, (Dz.U. Nr 104, poz. 982).





Rozliczenie wypełnienia obowiązku osiągnięcia ustalonego poziomu odzysku i recyklingu następuje na koniec każdego roku kalendarzowego. Niewypełnienie obowiązku powoduje sankcję finansową w postaci konieczności wniesienia opłaty produktowej. **Opłata produktowa** jest ustalana przez pomnożenie jednostkowej stawki przez masę lub ilość odpadów brakujących do osiągnięcia wymaganego poziomu odzysku. Zobowiązany podmiot sam ustala wysokość i wnosi należną opłatę, a kontrolę w tym zakresie sprawuje marszałek województwa.

Maksymalna wysokość opłaty produktowej została określona w ustawie o obowiązkach przedsiębiorców. Jest ona co roku podwyższana stosownie do wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. Dla opakowań stawka ta wynosiła w 2002 r. 3 zł za 1 kg (obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 22 sierpnia 2002 r. w sprawie maksymalnych stawek opłat produktowych na 2003 r., M.P. Nr 37, poz. 591). Wysokość opłat na poszczególne rodzaje opakowań jest ustalana z uwzględnieniem negatywnego oddziaływania na środowisko, kosztów zagospodarowania odpadów, a także stosownie do wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (art. 14 ust. 4 ustawy o obowiązkach przedsiębiorców).

Z koniecznością realizowania minimalnych poziomów odzysku i recyklingu oraz wnoszenia opłaty produktowej wiąże się **system obowiązków informacyjnych i ewidencyjnych**. Obowiązki te obejmują zawiadomianie o rozpoczęciu i zakończeniu działalności związanej z wytwarzaniem (importem) opakowań oraz składanie rocznych sprawozdań o realizacji obowiązków określonych ustawą. To ostatnie wymaga odpowiedniej ewidencji dotyczącej opakowań i odpadów opakowaniowych. Powinna ona zawierać informacje konieczne do sporządzenia sprawozdania rocznego. Sprawozdanie składane marszałkowi województwa obejmuje informacje o:

- masie lub ilości opakowań, wprowadzonych na rynek krajowy z podziałem na rodzaje,
- masie lub ilości odzyskanych i poddanych recyklingowi odpadów opakowaniowych, z podziałem na rodzaje,
- osiągniętych poziomach odzysku i recyklingu, z podziałem na poszczególne rodzaje odpadów opakowaniowych.

Wzory formularzy do przekazywania danych ewidencyjnych w ramach krajowego systemu monitoringu opakowań i odpadów opakowaniowych (OŚ-OP1 i OŚ-OP2) zawarte są w rozporządzeniach wykonawczych. Przedsiębiorca i organizacja zobowiązani do uiszczenia opłaty produktowej składają marszałkowi województwa roczne sprawozdanie o wysokości należnej opłaty produktowej, zaś opłatę produktową wnoszą na rachunek urzędu marszałkowskiego do 31 marca roku następnego.

Masę lub ilość odpadów poddanych odzyskowi albo recyklingowi ustala się na podstawie potwierdzenia przejęcia odpadu, dokonanego na karcie przekazania odpadu oraz na podstawie faktury VAT. Potwierdzenia dokonuje i fakturę wystawia podmiot realizujący odzysk lub recykling odpadu albo posiadacz odpadów, dokumentujący rozliczenia związane z przejęciem obowiązku. W przypadku, gdy przedsiębiorca samodzielnie dokonuje odzysku lub recyklingu odpadów masę lub ilość odpadów poddanych odzyskowi lub recyklingowi ustala się na podstawie ewidencji odpadów prowadzonej przez tego przedsiębiorcę.

Ustawa dopuszcza dwa sposoby wypełniania obowiązku osiągania poziomów odzysku – bezpośrednio przez zobowiązany podmiot albo za pośrednictwem **organizacji odzysku**. Ustawodawca przewidział szereg wymagań formalnoprawnych, niezbędnych do utworzenia organizacji odzysku. Wymagana jest forma spółki akcyjnej oraz kapitał akcyjny minimum 1 milion złotych. Ponadto zakres działalności spółki jest ograniczony do organizowania, zarządzania lub prowadzenia innych przedsięwzięć związanych z odzyskiem, a w szczególności z recyklingiem odpadów, a także edukacji ekologicznej. Organizacja przejmuje od przedsiębiorców obowiązek osiągnięcia poziomów odzysku i recyklingu (wraz z ewentualnym obowiązkiem wniesienia opłaty produktowej) na podstawie umowy. W nazwie spółki musi być zawarte oznaczenie „organizacja odzysku”.

Organizacje odzysku mają obowiązek składać sprawozdania roczne, zawierające następujące informacje:

- wykaz przedsiębiorców, w których imieniu organizacja działała,
- masę lub ilość opakowań, które ci przedsiębiorcy wprowadzili na rynek krajowy, z podziałem na rodzaje,

- masa lub ilość odzyskanych i poddanych recyklingowi odpadów opakowaniowych, z podziałem na rodzaje,
- osiągnięte poziomy odzysku i recyklingu odpadów.

Sprawozdania te są składane marszałkowi województwa do 31 marca następnego roku. Marszałek województwa przekazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska oraz Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej sprawozdanie dotyczące:

- wielkości wprowadzonych na rynek krajowy opakowań i produktów, z podziałem na poszczególne rodzaje opakowań i produktów, z wyszczególnieniem odpowiednio masy lub ilości,
- osiągniętych wielkości odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych i poużytkowych, z wyszczególnieniem odpowiednio masy lub ilości,
- wpływów z opłat produktowych wraz z odsetkami, z podziałem na poszczególne rodzaje opakowań i produktów do 30 kwietnia roku kalendarzowego następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie.

Wpływy z opłaty produktowej są gromadzone przez urzędy marszałkowskie na odrębnych rachunkach. Wpływy wraz z oprocentowaniem, po potrąceniu 0,5% stanowiących dochód urzędów marszałkowskich, są przekazywane na odrębny rachunek NFOŚiGW. Sposób dysponowania wpływami z opłaty produktowej jest regulowany przepisem szczegółowym (rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad i kryteriów gospodarowania środkami z opłat produktowych Dz.U. Nr 122, poz. 1052).

Środki pochodzące z opłat produktowych za opakowania są w 70% przekazywane wojewódzkim funduszom, a następnie gminom (związkom gmin), proporcjonalnie do ilości odpadów opakowaniowych przekazanych do odzysku i recyklingu.

Pozostałe środki NFOŚiGW przeznacza na finansowanie działań w zakresie:

- odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych,
- edukacji ekologicznej dotyczącej selektywnej zbiórki i recyklingu odpadów opakowaniowych.

Ustawa zobowiązuje **organy administracji publicznej** do prowadzenia ewidencji i sprawozdawczości z zakresu gospodarki odpadami opakowaniowymi. Samorządy gminne są zobowiązane do składania marszałkowi województwa i właściwemu wojewódzkiemu funduszowi ochrony środowiska rocznych sprawozdań dotyczących:

- rodzaju i ilości odpadów opakowaniowych zebranych przez gminę (związek gmin) lub podmiot działający w ich imieniu,
- rodzaju i ilości odpadów opakowaniowych przekazanych przez gminę (związek gmin) lub podmiot działający w ich imieniu do odzysku i recyklingu,
- wydatków poniesionych na te działania.

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska przekazują ministrowi środowiska oraz Narodowemu Funduszowi zbiorczą informację o rodzaju i ilości odpadów opakowaniowych zebranych przez gminy na terenie danego województwa oraz przekazanych do odzysku i recyklingu (do 31 marca). Dodatkowo do 30 czerwca fundusze wojewódzkie składają informację o przekazanych gminom środkach pochodzących z opłat produktowych za opakowania (sprawozdania OŚ-OP 3a i OŚ-OP 3b).

Do 1 stycznia 2004 r. przepisy ustawy nie mają zastosowania do przedsiębiorców, którzy w 2000 r. spełnili łącznie następujące warunki:

- osiągnęli przychód netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych poniżej 500 tys. zł,
- nie dokonywali do 31 grudnia 2000 r. importu towarów używanych lub odpadów.

Niewypełnianie obowiązków w zakresie postępowania z opakowaniami i odpadami opakowaniowymi ustalonych w ustawie o opakowaniach i odpadach opakowaniowych oraz w ustawie o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami jest wykroczeniem zagrożonym karą grzywny. Nadzór nad przestrzeganiem obowiązków nałożonych na producentów, importerów oraz sprzedawców sub-





stancji chemicznych, a także obowiązków jednostek handlowych w zakresie odbioru opakowań wielokrotnego użytku sprawuje Inspekcja Handlowa.

W chwili zamknięcia tego raportu były prowadzone prace legislacyjne nad dwoma projektami aktów wykonawczych zmieniającymi dotychczas obowiązujące rozporządzenia:

- rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie stawek opłat produktowych (na 2004 r.),
- rozporządzeniem Ministra Środowiska zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad i kryteriów gospodarowania środkami z opłat produktowych.

1.2.4. Nowelizacja ustaw

Szereg zmian w ustawach regulujących gospodarkę odpadami opakowaniowymi wprowadziła **ustawa z dnia 9 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw** (Dz.U. 2003, Nr 7, poz. 78). Nowelizacja ta wprowadziła definicję środków niebezpiecznych oraz uszczegółowienie wymagań w stosunku do metod odzysku opakowań i parametrów opakowań wielokrotnego użytku, odwołując się w tym zakresie do norm zharmonizowanych.

Znowelizowane przepisy zwalniają z obowiązku wnoszenia kaucji za opakowania środków niebezpiecznych wykorzystywanych w celach naukowych lub dydaktycznych. Istotnym nowym obowiązkiem wprowadzonym przez zmianę ustawy jest obowiązek odbioru na własny koszt opakowań wielokrotnego użytku przez producentów i jednostki handlu hurtowego. Jednocześnie wymagane jest od tych podmiotów posiadanie zezwolenia na zbieranie, transport, odzysk lub unieszkodliwianie odpadów opakowaniowych niebezpiecznych, chyba że te czynności są zlecane osobom trzecim.

Ważne jest dokonane przez tę ustawę uściślenie pojęcia przedsiębiorcy objętego obowiązkiem odzysku w stosunku do:

- podmiotów niebędących producentami, a zlecających wytworzenie produktu i umieszczającego swoje oznaczenie na produkcie,
- jednostek handlu detalicznego o powierzchni handlowej powyżej 500 m² i sprzedających produkty tam pakowane,
- przedsiębiorców prowadzących więcej niż jedną jednostkę handlu detalicznego, o łącznej powierzchni powyżej 5 000 m² i sprzedających produkty tam pakowane,
- importerów sprowadzających produkty w opakowaniach na własne potrzeby.

Z obowiązku recyklingu zwolniony został eksport produktów, w tym także przez pośredników. Jednocześnie import odpadów nie może być brany pod uwagę przy obliczaniu poziomów odzysku i recyklingu.

Od 2004 r. obowiązkiem recyklingu będą objęte wszystkie opakowania bez względu na symbol Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług, z wyjątkiem opakowań mających bezpośredni kontakt z produktami leczniczymi oraz opakowań po środkach niebezpiecznych. Od 2004 r. obowiązek recyklingu nie będzie dotyczył palet drewnianych. Zmianie uległy nazwy dwu grup materiałowych opakowań (wprowadzono nazwy opakowania z aluminium oraz opakowania ze stali, w tym z blachy stalowej), sprecyzowano pojęcie opakowań wielomateriałowych.

Istotną i korzystną dla przedsiębiorców zmianą jest umożliwienie jednostkom, które zrealizowały recykling w wyższej niż wymagana wysokości, rozliczenia nadwyżki w roku następnym.

Powodem wprowadzenia znacznej części zmian były luki i wątpliwości związane ze stosowaniem dotychczasowych przepisów. Ustawa zmieniająca usunęła najpoważniejsze z nich, jednak system przepisów prawnych regulujących gospodarkę opakowaniami i odpadami opakowaniowymi pozostaje wysoce skomplikowany i trudny w stosowaniu. Z tego powodu Ministerstwo Środowiska podjęło prace nad opracowaniem koncepcji ustawy o odpadach kompleksowo regulującej całą problematykę gospodarki odpadami, co będzie również miało znaczenie dla przyszłego kształtu systemu gospodarki odpadami opakowaniowymi.

1.2.5. Krajowy plan gospodarki odpadami

Krajowy plan gospodarki odpadami (KPGO) jest sporządzany na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, wprowadzającej obowiązek opracowania planów na szczeblu krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Formuluje on zadania w zakresie gospodarki odpadami wynikające z zapisów dokumentu *II polityka ekologiczna państwa oraz Programu wykonawczego do II polityki ekologicznej państwa na lata 2002-2010* i *Narodowym programie przygotowania do członkostwa w obszarze „Środowisko”*. Pierwszy w Polsce krajowy plan gospodarki odpadami został uchwalony 29 października 2002 r. Krajowy plan w odniesieniu do gospodarki odpadami opakowaniowymi formuluje następujące założenia strategii ich zagospodarowania:

- zgodność z zasadami rozwoju zrównoważonego, a więc realizacja zadań ekologicznych przy zapewnieniu harmonijnego rozwoju sektora opakowaniowego;
- zapobieganie powstawaniu odpadów opakowaniowych oraz ograniczanie ich składowania poprzez:
 - wykorzystanie instrumentów ekonomicznych, organizacyjnych i prawnych,
 - organizowanie systemów zbiórki i recyklingu,
 - promowanie opakowań wielokrotnego użycia,
 - wytwarzanie i używanie opakowań zgodnych z wymogami ochrony środowiska;
- odzyskiwanie z odpadów opakowaniowych surowców i energii;
- uzyskanie na szczeblu krajowym założonego poziomu odzysku i recyklingu, przy uwzględnieniu poziomów obowiązujących przedsiębiorców;
- wykorzystanie skutecznych ekologicznie i efektywnych ekonomicznie metod odzysku;
- preferowanie recyklingu ze względu na wymogi ochrony środowiska;
- zachowanie zasady współodpowiedzialności uczestników łańcucha opakowaniowego przy budowie i wdrażaniu systemu gospodarki odpadami.

W obszarze gospodarki odpadami opakowaniowymi wyznacza następujące cele:

- osiągnięcie minimalnych poziomów odzysku i recyklingu do końca 2007 r. – odzysk 50%, recykling 25%. Na lata 2003-2006 planowane jest stworzenie systemu odzysku i recyklingu odpowiadającego obowiązującym regulacjom prawnym; będzie to wymagało modernizacji istniejących zakładów recyklingowych oraz nowych inwestycji w zakresie recyklingu odpadów, które obecnie nie są w kraju poddawane recyklingowi lub zdolności produkcyjne są niewystarczające; jednocześnie przewiduje się budowę infrastruktury służącej segregacji odpadów opakowaniowych oraz selektywnej zbiórce odpadów opakowaniowych;
- zachowanie wymogów ekologicznych dla wszystkich rodzajów opakowań, zgodnie z normami PN-EN związanymi z dyrektywą 94/62/EC;
- ograniczenie masy odpadów opakowaniowych deponowanych na składowiskach;
- wprowadzenie standardów dotyczących jakości i czystości surowców wtórnych uzyskanych z odpadów opakowaniowych;
- utworzenie bazy danych i doskonalenie systemu monitoringu opakowań i odpadów opakowaniowych.
- konsultacja i uzgodnienie z organizacjami producentów opakowań oraz wyrobów minimalnego poziomu wykorzystania opakowań wielokrotnego użycia dla niektórych rodzajów wyrobów;
- działania informacyjno-edukacyjne, zarówno w ramach krajowego systemu nauczania, jak i w formie informacji powszechnej, a także dostarczanej w ramach państwowego monitoringu opakowań i odpadów oraz oferowanej przez jednostki naukowo-badawcze.

Polskie prawo wprowadza skomplikowany system gospodarowania odpadami w ogóle i odpadami opakowaniowymi w szczególności. Należy mieć nadzieję, że doświadczenia praktyczne skorygują również system regulacji prawnych. Gospodarowanie, jak dowodzi najnowsza historia, jest tym bardziej racjonalne i efektywne, im są ogólniejsze (bardziej ramowe aniżeli szczegółowe) regulujące je przepisy prawne.

