



Implementacja rozszerzonej odpowiedzialności producenta do systemu gospodarowania odpadami w Polsce

Wojciech Piontek
Uniwersytet Pedagogiczny
im. Komisji Edukacji Narodowej, Kraków

1. Wprowadzenie

Przyjęty przez Unię Europejską pakiet działań na rzecz gospodarki obiegu zamkniętego stanowi próbę poszukiwania kompromisu pomiędzy celami makroekonomicznymi definiowanymi przez ekonomię neoklasyczną, a celami środowiskowymi. Dla Europy ma stać się czynnikiem rozwoju gospodarczego, wzrostu bogactwa i liczby miejsc pracy. W myśl założeń koncepcji gospodarki cyrkularnej konsumenci oraz przedsiębiorcy zmuszeni zostaną do wykorzystywania zasobów w sposób zrównoważony. Jednym z narzędzi urzeczywistnienia koncepcji jest zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

W Polsce w wyniku silnych i efektywnych działań lobbingowych, zakres odpowiedzialności producentów za cykl życia wprowadzanego na rynek produktu jest wysoce ograniczony. Rozszerzenie odpowiedzialności producentów wymaga nowych rozwiązań prawnych oraz nowych narzędzi ekonomicznych.

2. Pojęcie rozszerzonej odpowiedzialność producenta

Odpowiedzialność jest pojęciem wieloznacznym, ewoluującym w czasie i odmiennie postrzeganym w różnych wymiarach życia. Pierwotnie używane było w prawie rzymskim. (Krzysztofek 2015). W prowadzonych w dalszej części artykułu rozważaniach odpowiedzialność

postrzegana jest jako gotowość lub konieczność ponoszenia konsekwencji pozytywnych i negatywnych efektów wewnętrznych i zewnętrznych podejmowanych decyzji i działań.

Pojęcie rozszerzonej odpowiedzialności producenta wprowadzone zostało przez OECD w 1994 roku. Rozszerzona odpowiedzialność producenta zdefiniowana została jako rodzaj polityki środowiskowej, w której odpowiedzialność producenta za produkt rozszerzona zostaje do etapu pokonsumpcyjnego. Wyraża zmianę tradycyjnego podejścia do odpowiedzialności producentów i importerów towarów konsumpcyjnych, konsumentów oraz rządów w odniesieniu do gospodarki odpadami. Charakteryzują ją wzajemnie powiązane cechy:

- a) przeniesienie odpowiedzialności za etap pokonsumpcyjny (fizycznej lub/i ekonomicznej, całkowitej lub częściowej) w górę na producenta, bez angażowania samorządów,
- b) tworzenie zachęt dla producentów do uwzględniania aspektów środowiskowych w procesie kształtowania całego cyklu życia produktów. (OECD 2001)

W literaturze dostępnych jest wiele definicji rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Wspólnym elementem dla większości definicji jest postrzeganie zasady jako strategii/polityki ochrony środowiska ukierunkowanej na ograniczanie efektów zewnętrznych procesów produkcji i konsumpcji oraz przypisanie odpowiedzialności za cały cykl życia produktu jego producentowi. (por. Lindhqvist 2000; Nash, Bosso 2013) Zróżnicowanie definicji obserwuje się w zakresie identyfikacji oraz sposobu postrzegania przez autorów wymiaru normatywnego, prawnego, ekonomicznego, finansowego, fizycznego, informacyjnego odpowiedzialności producenta.

Na gruncie prawa unijnego rozszerzona odpowiedzialność producenta wprowadzona została na mocy artykułu 8 ramowej dyrektywy w sprawie odpadów. (2008/98/WE) Zasada wspólnieje i uzupełnia zasadę odpowiedzialności wytwórców i posiadaczy odpadów za gospodarowanie odpadami. Dyrektywa nie definiuje zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta *explicite*, a jedynie określa ją jako jeden ze sposobów *wspierania projektowania i produkcji wyrobów, które w pełni uwzględniają i ułatwiają efektywne wykorzystywanie zasobów podczas całego ich cyklu życia, w tym ich naprawę, ponowne użycie, demontaż*

i recykling i nie wpływają przy tym niekorzystnie na swobodny obieg wyrobów na rynku wewnętrznym (pkt. 27 preambuły dyrektywy 2008/98/WE). Państwom członkowskim przysługuje prawo – a nie obowiązek - podejmowania środków prawodawczych i innych mających na celu implementację zasady do sfery realnej w odniesieniu do wszystkich producentów. Grupę podmiotów wskazanych jako zobowiązane do kierowania się rozszerzoną odpowiedzialnością producenta tworzą: podmioty zawodowo opracowujące, wytwarzające, przetwarzające, obrabiające, sprzedające lub wwożące produkty. Stosowanie zasady powinno uwzględniać uwarunkowania techniczne, efektywność ekonomiczną, oddziaływanie na środowisko, zdrowie ludzkie i aspekty społeczne podejmowanych działań, a także gwarantować właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego (art. 8 pkt. 3). W myśl art. 8 pkt. 4 dyrektywy stosowanie zasady nie może powodować uszczerbku dla odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami oraz obowiązujących szczególnych przepisów dotyczących strumieni odpadów i produktów (w szczególności: opakowań i odpadów opakowaniowych (94/62/WE), pojazdów wycofanych z eksploatacji (2000/53/WE), baterii i akumulatorów (2006/66/WE), zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (2012/19/UE), opon (1999/31/WE, 2000/53/WE)).

Ustawodawca unijny różnicuje charakter instrumentów, które mogą być stosowane w procesie implementowania rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Instrumenty nakazowe dopuszczone są do stosowania wyłącznie w fazie cyklu życia, gdy produkt stał już się odpadem. W fazach cyklu życia produktu poprzedzających powstanie odpadu instrumenty mogą mieć charakter zachęt do zmniejszania negatywnego oddziaływania na środowisko.

Katalog dopuszczonych do stosowania instrumentów tworzą:

- a) obowiązek przyjmowania zwracanych produktów i odpadów pozostających po wykorzystaniu produktów, obowiązek gospodarowania odpadami i odpowiedzialność finansowa za te działania, (art. 8 ust. 1),
- b) obowiązek podawania do wiadomości publicznej informacji o stopniu, w jakim można ponownie wykorzystać i przetworzyć dany produkt, (art. 8 ust. 1),
- c) stosowanie środków:

- zachęcających do projektowania produktów i składników produktów w taki sposób, aby zmniejszyć ich oddziaływanie na środowisko i wytwarzanie odpadów podczas produkcji i użytkowania produktów,
 - gwarantujących, że odzysk i unieszkodliwianie produktów, które stały się odpadami, będą się odbywać zgodnie postanowieniami dyrektywy,
 - zachęcających do opracowywania, produkcji i wprowadzania do obrotu produktów i składników produktów: nadających się do wielokrotnego użycia, zawierających materiały pochodzące z recyklingu, technicznie trwałych, łatwo naprawialnych, które po staniu się odpadami nadają się do przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, (art. 8 ust. 2),
- d) systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta (art. 8 ust. 1, art. 8a).

System rozszerzonej odpowiedzialności producenta w rozumieniu dyrektywy oznacza zestaw środków podjętych przez państwa członkowskie w celu zapewnienia, aby producenci produktów ponosili odpowiedzialność finansową lub odpowiedzialność finansową i organizacyjną na etapie cyklu życia produktu, gdy staje się on odpadem (art. 1 ust. 21 znowelizowanej dyrektywy). Umożliwia rozszerzenie systemu odzysku i recyklingu na produkty niebędące przedmiotem regulacji unijnych (odzież i obuwie, leki, meble, żywność, zabawki, artykuły sportowe).

Zgodnie z zapisem pkt. 14 preambuły do dyrektywy (2018/851) system rozszerzonej odpowiedzialności może również określać odpowiedzialność organizacyjną i odpowiedzialność za przyczynianie się do zapobiegania powstawaniu odpadów oraz do zwiększania przydatności produktów do ponownego użycia i recyklingu. Producenci produktów mogą wypełniać obowiązki wynikające z systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta indywidualnie lub zbiorowo. Minimalne wymagania w zakresie tworzenia systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta określa art. 8a znowelizowanej dyrektywy. Należą do nich między innymi:

- a) określenie roli i obowiązków producentów produktów,
- b) wskazanie wymiernych celów gospodarowania odpadami,
- c) zapewnienie systemu sprawozdawczości,
- d) zapewnienie równego traktowania i niedyskryminowania producentów.

Przeniesienie na poziom krajów członkowskich kompetencji w zakresie definiowania rozszerzonej odpowiedzialności producenta stwarza szerokie możliwości interpretacyjne. W praktyce zaś skutkuje podejmowaniem przez podmioty odpowiedzialne (producentów) działań na rzecz narzucenia definicji pojęcia, jak i interpretacji zapisów dyrektyw. Opracowywane i rozpowszechniane dokumenty, w fazie tworzenia prawa, jak i definiowania systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta będą stanowiły płaszczyznę odniesienia. Podkreślenia wymaga, iż pozaprawna interpretacja pojęć może przyczynić się do stosowania w praktyce rozwiązań sprzecznych z zapisami ustawowymi. Przykładem może być nie znajdujące uzasadnienia prawnego traktowanie opakowań wielomateriałowych zbudowanych z dwóch różnych plastików jako opakowań monomateriałowych (Piontek 2018).

3. Podstawy teoretyczne rozszerzonej odpowiedzialności producenta

Na płaszczyźnie teorii ekonomii koncepcja rozszerzonej odpowiedzialności producenta wpisuje się w ekonomię klasyczną, jak również kształtującą się ekonomię postkapitalistyczną. Stanowi próbę przeniesienia do sfery realnej paradygmatu o kluczowym znaczeniu zasobów przyrodniczych dla rozwoju gospodarki w przyszłości i konieczności racjonalnego ich wykorzystania.

Ekonomiści klasyczni pomimo postrzegania licznych zasobów jako nieograniczone (A. Smith, J.B. Say), dostrzegają gospodarcze konsekwencje braku zasobów oraz konieczność racjonalnego z nich korzystania (A. Smith, J.B. Say, T.H. Malthus, D. Ricardo J.S. Mill). A. Smith w swoim dziele *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* (Smith 2007) na przykładzie starożytnej Grecji analizuje problem ograniczonych możliwości wyżywienia rozwijających się miast. J.B. Say zwraca uwagę na problematykę racjonalnej i uzasadnionej konsumpcji nieprodukcyjnej, za którą uznaje:

- a) konsumpcję zaspokajającą rzeczywiste potrzeby, od zaspokojenia których zależy byt, zdrowie i zadowolenie większości ludzi. Konsumpcją nieuzasadnioną – według J.B. Say'a – jest konsumpcja wpływająca z przesadnej zmysłowości, urojenia i kaprysu,

- b) konsumpcję powolną oraz konsumpcję produktów najlepszej jakości. Konsumpcję uzasadnioną i racjonalną stanowi konsumpcja przedmiotów trwałych, o długim okresie użyteczności. *Pożądaną jest, aby naród konsumował przede wszystkim produkty dobrej jakości (...) trzeba zwłaszcza, aby większość ludności nie była tak uboga, że zawsze musi kupować rzeczy tanie, aczkolwiek rzeczy tanie w ostatecznym rezultacie wypadają drogo,*
- c) konsumpcję wspólną - usługi, *których koszty nie zwiększają się proporcjonalnie do ilości dokonywanych konsumpcji* (np. usługi gastronomiczne – wspólne konsumowanie pozwala na uzyskanie oszczędności),
- d) konsumpcję zgodną ze zdrowymi zasadami moralnymi. Konsumpcja obrażająca moralność – zdaniem J.B. Say'a – źle się kończy zarówno dla narodów, jak i jednostek (Say 1960).

Pierwszą teorią szczupłości zasobów było *Prawo ludności* T.H. Malthusa. Przyjmuje założenie o istnieniu pewnej absolutnej granicy ilości zasobów, poza którą przestają być one dostępne. (Barnett, Morse 1968) Głównym elementem ricardiańskiej teorii szczupłości zasobów jest analiza potencjalnego wpływu ograniczoności zasobów przyrodniczych, jak i pogarszania się ich gospodarczej jakości na wartość towarów.

Poglądy ekonomii klasycznej pozostają w bezpośredniej opozycji do paradygmatów ekonomii neoklasycznej. Problem ograniczoności zasobów i barier rozwoju gospodarczego, z tym związanych przez J.M. Keynes'a jest całkowicie pomijany.

Neoklasyczne podejście do problemu gospodarowania zasobami reprezentatywnie wyrażają F.A. von Hayek, L. Mises, M. i R. Friedman oraz M.N. Rothbard.

F.A. von Hayek'a podnoszone przez „aktywistów ruchu ochrony przyrody” kwestie zbyt szybkiego zużywania nieodnawialnych zasobów przyrody, jak i nieefektywnego wykorzystywania zasobów odnawialnych uznaje za wynik błędnego rozumowania, które unieważnia ich argumentację. (Hayek 2012) M.N. Rothbard'a wskazuje, iż gospodarka wolnorynkowa jest *wyposażona w działającą automatycznie zasadę służącą o decydowaniu o właściwym poziomie zachowania zasobów*. (Rothbard 2009) Prywatyzacja zasobów naturalnych stanowi warunek konieczny ich ochrony i racjonalnego użytkowania. Prywatni właściciele – kierując się własnym interesem – nie dopuszczą bowiem do dewastacji i nieracjonalnego

eksploataowania zasobów będących w ich posiadaniu. Problem kryteriów, według których ograniczone zasoby środowiska miałyby podlegać prywatyzacji oraz społecznych konsekwencji tego procesu nie jest przez M.N. Rothbard'a podejmowany. Jednocześnie kwestionuje zasadność podejmowanych działań na rzecz ochrony środowiska przyrodniczego we wszystkich jego wymiarach. Troskę o środowisko przyrodnicze uznaje za próbę cofnięcia ludzkości do czasów przedindustrialnych, a w konsekwencji pogorszenia jakości życia współczesnych społeczeństw.

Naukowcy skupieni wokół nurtu wolnorynkowego environmentalizmu degradację środowiska przyrodniczego postrzegają jako jeden z najbardziej reprezentatywnych skutków przemocy i agresji przeciwko ludzkiemu działaniu i przedsiębiorczości. Agresorem jest państwo, które poprzez interwencjonizm, jak i nadawanie zasobom środowiska charakteru dóbr publicznych, zaburza *spontaniczny proces koordynacji i dostosowania pojawiający się na rynku zawsze wtedy, gdy ludzie mają możliwość swobodnego praktykowania przedsiębiorczości i wchodzenia w interakcje z samymi sobą oraz innymi gatunkami i zasobami naturalnymi* (De Soto 2010).

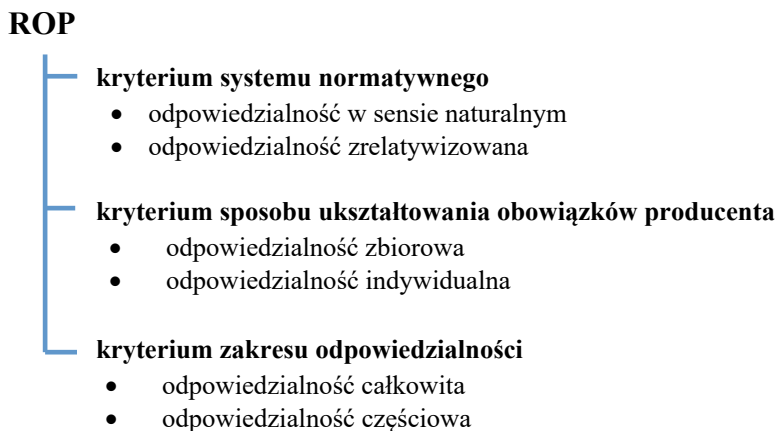
M. i R. Friedman wizję świata bez zanieczyszczeń uznają jako nonsens. Zanieczyszczenia zaś traktują jako cenę płaconą przez ludzkość za obecny poziom życia. Jediną drogą ograniczania zanieczyszczeń jest rezygnacja z produkcji, jak i wydajności, co musi prowadzić do spadku poziomu życia, a dla niektórych oznaczać śmierć. Zanieczyszczenia środowiska traktują jako zjawisko nieobiektywne. To, co z punktu widzenia jednego człowieka stanowi zanieczyszczenie, dla innego jest czymś miłym. (Friedman 1994) Czyste środowisko przyrodnicze postrzegają w kategoriach kaprysu bogatych, odmawiając zarazem biednym prawa do wyrażania potrzeby życia w czystym środowisku. Możliwość, jak i maksymalizacja konsumpcji mają dla M i R. Friedman wartość wyższą od wartości życia i zdrowia. Jakość życia postrzegana jest w kategoriach tylko i wyłącznie wyborów konsumpcyjnych (Friedman 1994).

Relatywizowaniu przez ekonomię neoklasyczną problemu zanieczyszczania środowiska, towarzyszą próby zwolnienia przedsiębiorców z odpowiedzialności za negatywne efekty środowiskowe procesu gospodarowania. Podejmowane są one między innymi przez M. i R. Friedman'ów. Odpowiedzialnością za skażenie środowiska obciążają oni konsumentów, czyniąc producentów ofiarami popytu (Friedman 1994). Tym samym, koncepcja rozszerzonej odpowiedzialności producenta jedno-

znacznie kontestuje podejście neoklasyczne do problematyki zasobów i odpowiedzialności za zanieczyszczenie środowiska.

4. Rodzaje rozszerzonej odpowiedzialności producenta

Studia literaturowe pozwoliły wyodrębnić trzy kryteria klasyfikacji rodzajów rozszerzonej odpowiedzialności producenta: systemu normatywnego, sposobu ukształtowania obowiązku producenta oraz zakresu odpowiedzialności. Klasyfikację przeprowadzoną w oparciu o wyróżnione kryteria przedstawia rysunek 1.



Rys. 1. Klasyfikacja rodzajów rozszerzonej odpowiedzialności producenta

Fig. 1. Classification of the types of extended producer responsibility

Źródło: opracowanie własne.

Kryterium systemu normatywnego wyróżnia odpowiedzialność w sensie naturalnym i odpowiedzialność zrelatywizowaną. Rozszerzona odpowiedzialność producenta w sensie naturalnym jest odpowiedzialnością obiektywną i absolutną, pozbawioną relatywizmu. Nie odnosi się do obowiązującego w danym momencie systemu normatywnego, a bezpośrednio wynika z prawa naturalnego. Pozostaje niezmienna w czasie. (Kruszyński 2015) Wyraża się podejmowaniem przez producentów rzeczywistych działań na rzecz ograniczenia powstających odpadów. Odrzucony zostaje zrelatywizowany system normatywny definiowany przez

paradygmat nieustającego wzrostu gospodarczego. Implementacja zasady powoduje przemianę charakteru procesów rynkowych. Na rynek wprowadzane są produkty charakteryzujące się długimi okresami życia, co realnie zmniejsza wielkość produkcji i strumień powstających odpadów. W konsekwencji następuje spowolnienie tempa wzrostu PKB i bogactwa.

W celu implementacji do sfery realnej rozszerzonej odpowiedzialności producenta rozumianej w sensie naturalnym, wykorzystywane mogą być – niedopuszczone na gruncie obowiązującego prawa unijnego – instrumenty:

- a) prawnie określone dla poszczególnych kategorii produktów minimalne okresy trwałości i użytkowania,
- b) wymóg projektowania dóbr w sposób umożliwiający ich wielokrotną naprawę, połączony z wymogiem zapewnienia przez producenta serwisu i pełnego katalogu części zamiennych w całym okresie użytkowania przez konsumenta produktu,
- c) maksymalna dopuszczalna waga produktów, jak i opakowań,
- d) bezwzględny wymóg projektowania dóbr zgodnie z wymogami przyszłych procesów recyklingu i odzysku oraz wymóg eliminacji rozwiązań utrudniających ten proces. (Piontek 2015).

Rozwiązaniami alternatywnymi, zapewniającym konkurencyjność pomiędzy producentami wytwarzającymi produkty o długich i krótkich okresach życia jest stosowanie rozwiązań podatkowych dyskryminujących produkty o krótkich okresach życia lub o wiele bardziej złożona poprawna wycena wartości zasobów wykorzystywanych w procesach produkcyjnych.

Producenci dóbr niskiej jakości oferują produkt tańszy, niemniej wymagający częstej wymiany. Zysk producenta czerpany jest z wielokrotnej sprzedaży tego samego produktu, temu samemu konsumentowi. Powyższa strategia biznesowa jest możliwa w następstwie wadliwej wyceny zasobów i ich powszechnego niedowartościowania. W odróżnieniu, producenci dóbr wysokiej jakości oferują produkt trwały, niemniej drogi. W cenie produktu zawarta zostaje renta środowiskowa producenta stanowiąca rekompensatę utraconych zysków w związku z rezygnacją z częstej sprzedaży produktu temu samemu konsumentowi. Renta wyraża wartość jaką dla producenta i konsumenta nabywającego produkt mają zasoby wykorzystane do jego wytworzenia. Oszczędzają oni zasoby,

które mają dla nich wysoką wartość. W ocenie konsumentów preferujących towary o krótkim okresie życia, kierujących się zasadą „dużo i tanio”, producenci dóbr trwałych postrzegani są jako niekonkurencyjni (Piontek 2015).

Zrelatywizowana rozszerzona odpowiedzialność producenta definiowana jest przez obowiązujący w danym okresie czasu system normatywny (prawny, etyczny, moralny, ekonomiczny). Podlega zmianom w czasie wraz ze zmianami systemu normatywnego na bazie którego jest formułowana (Kruszyński 2015). Podporządkowana zostaje doktrynie nieustającego wzrostu gospodarczego i wykorzystaniu procesów gospodarowania odpadami jako czynnika wzrostu gospodarczego. Wzrost gospodarczy postrzegany jest jako proces dialektyczny. Proces nieustannego tworzenia i znoszenia sprzeczności.

Stosowanie zasady nie wpływa negatywnie na swobodny obieg wyrobów na rynku wewnętrznym. Procesy szeroko rozumianego gospodarowania odpadami służą ponownemu wykorzystaniu surowców zawartych w nieustannie powiększanym strumieniu odpadów. Wszelkie działania na rzecz wydłużania okresów żywotności produktów postrzegane są jako niepożądane, negatywnie oddziałujące na wzrost gospodarczy. U podstaw podejścia leży koncepcja pobudzania wzrostu gospodarczego zaproponowana w okresie Wielkiego Kryzysu przez Bernarda Londa. Przyczyn kryzysu upatruje w zachowaniach konsumentów, którzy kierując się racjonalnością całkowicie wykorzystują posiadane dobra, nie ulegając marketingowi i modzie. Jako sposób walki z kryzysem proponuje administracyjne wyznaczanie okresu użyteczności każdego produktu, po upływie którego produkty uznawane zostawałyby za odpady (*legally "dead"*) i przekazywane rządowej agencji w celu zniszczenia. W konsekwencji konsument byłby zmuszony w ściśle określonych odstępach czasu ponownie nabywać poszczególne dobra, co zapewniałoby ciągłość produkcji i zatrudnienia (London 1932).

Potwierdzeniem odniesienia do zrelatywizowanego systemu wartości w procesie definiowania przez UE rozszerzonej odpowiedzialności producenta jest analiza artykułu 9 znowelizowanej dyrektywy określającej zasady przeciwdziałania powstawaniu odpadów. W myśl powołanego artykułu aktywność państw członkowskich na rzecz przeciwdziałania powstawaniu odpadów ograniczona zostaje do stosowania środków:

- a) zachęt do korzystania z produktów zasobooszczędnych, trwałych, nadających się do naprawy i recyklingu,
- b) zachęt do tworzenia systemów wspierających ponowne użycie, w szczególności w odniesieniu do sprzętu elektrycznego i elektronicznego, tekstyliów, mebli, opakowań oraz materiałów i produktów budowlanych.

Naturalny system wartości nakazuje całkowitą eliminację z rynku produktów o krótkich okresach życia, nienadających się do naprawy i recyklingu oraz obligatoryjne tworzenie systemów wspierających ponowne użycie. Instrumenty dopuszczone przez UE nie eliminują procesów rynkowych odpowiedzialnych za zjawisko nieuzasadnionego wytwarzania odpadów, jak również nie obligują do zachowań ograniczających wywarzanie odpadów. W konsekwencji przeciwdziałają powstawaniu odpadów w stopniu wysoce ograniczonym. Jak można wnioskować artykuł 9 stanowi próbę zaspokojenia oczekiwań lobby ekologicznego.

Drugim analizowanym kryterium klasyfikacji form rozszerzonej odpowiedzialności producenta jest kryterium sposobu ukształtowania obowiązku producenta. Pozwala ono na wyróżnienie zbiorowej odpowiedzialności producenta oraz indywidualnej odpowiedzialności producenta.

Odpowiedzialność solidarna przewiduje wspólną odpowiedzialność producentów za zagospodarowanie całości powstających odpadów. Udział poszczególnych producentów w kosztach systemu określa się na podstawie ilości wprowadzonych na rynek produktów. W przypadku odpowiedzialności indywidualnej, producent odpowiedzialny jest za zagospodarowanie odpadów powstałych wyłącznie z wprowadzonych przez niego produktów (Karpus 2014).

Analizę wad i zalet przedstawionych form rozszerzonej odpowiedzialności producenta przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Zalety i wady solidarnej i indywidualnej rozszerzonej odpowiedzialności producenta

Table 1. Advantages and disadvantages of joint and individual extended producer responsibility

	Zalety	Wady
Solidarna rozszerzona odpowiedzialność producenta	<ul style="list-style-type: none"> • niższe koszty realizacji obowiązku z stosunku do indywidualnej ROP • na etapie sortowania odpadu nie wymaga identyfikacji producenta 	<ul style="list-style-type: none"> • premiovani są producenci wprowadzający produkty projektowane w sposób niezapewniający możliwości ponownego użycia i recyklingu, w rozliczeniu obowiązku mogą wykorzystywać produkty spełniające wymogi, których dodatkowe koszty projektowania i produkcji zostały poniesione przez podmioty trzecie
Indywidualna rozszerzona odpowiedzialność producenta	<ul style="list-style-type: none"> • premiowanie producentów kształtujących cykl życia produktu w sposób zorientowany na odzysk • sprzyja przestrzeganiu reguł konkurencji – producenci, których produkty nie uwzględniają w stopniu dostatecznym wymogów odzysku mają ograniczone możliwości uniknięcia odpowiedzialności 	<ul style="list-style-type: none"> • wysokie koszty wypełnienia obowiązku • trudności w identyfikacji producenta produktu na etapie sortowania i zagospodarowania odpadów

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem (Karpus 2014)

Zjawisko korzystania z „działań podejmowanych przez innych” w sposób reprezentatywny można przedstawić na przykładzie recyklingu opakowań wielomateriałowych. Na rynek wprowadzanych jest sześć kategorii opakowań wielomateriałowych, w szczególności opakowania: z przewagą tworzywa sztucznego, z przewagą aluminium, z przewagą

stali, z przewagą papieru i tektury, z przewagą szkła oraz z przewagą drewna. Potencjał recyklingowy posiadają jedynie opakowania z przewagą papieru i tektury. Zróżnicowanie rodzajowe i stosunkowo niewielka masa pozostałych kategorii odpadów opakowań wielomateriałowych sprawiają, iż tworzenie potencjału recyklingowego, jak i ich selektywna zbiórka są technicznie, ekonomicznie i ekologicznie nieuzasadnione. Koszty przewyższają bowiem korzyści uzyskiwane z odzyskanych surowców. Przedstawiony stan faktyczny narusza zasadę konkurencyjności, jak i samą zasadę rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Pomimo to, pozostaje dopuszczalny w świetle powołanego już art. 8 pkt. 3 dyrektywy odpadowej nakazującego państwu członkowskim stosowanie rozszerzonej odpowiedzialności producenta z uwzględnieniem wykonalności technicznej i opłacalności ekonomicznej (Piontek 2018).

Ostatnim analizowanym kryterium podziału form rozszerzonej odpowiedzialności producenta jest kryterium zakresu odpowiedzialności. Zgodnie z kryterium wyróżnia się odpowiedzialność całkowitą oraz odpowiedzialność częściową. Odpowiedzialność całkowita jest rozwiązaniem, w którym producent ponosi odpowiedzialność w odniesieniu do całości wprowadzanych na rynek produktów. W przypadku odpowiedzialności częściowej producent odpowiada jedynie za część wprowadzanych na rynek produktów. Granicę odpowiedzialności producenta wyznaczają normy prawne, w szczególności minimalne wymagane poziomy odzysku i recyklingu. Odpowiedzialność za pozostałą część produktów spoczywa na konsumentach lub nie jest prawnie zdefiniowana.

W następstwie rozwoju gospodarki cyrkularnej systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta będą ewoluowały w kierunku odpowiedzialności całkowitej producenta. Wprowadzenie rozwiązań czyniących producenta odpowiedzialnym za całość produktów wprowadzanych na rynek stanowi jeden z warunków koniecznych zamknięcia obiegu zasobów w gospodarce. Potwierdzeniem wskazanego kierunku rozwoju rozszerzonej odpowiedzialności producenta jest analiza procesu negocjacji nowelizacji pakietu dyrektyw odpadowych. W odniesieniu do odpadów opakowaniowych ustalono cel recyklingu i przygotowania do ponownego użycia na poziomie 70%. Uwagę zwracają propozycje przedstawione przez Komisję Europejską i Parlamentu Europejskiego zakładające poziomy recyklingu odpowiednio na 75% i 80%.

5. Rozszerzona odpowiedzialność producenta w Polsce

Analiza dotychczasowego procesu kształtowania systemu gospodarowania odpadami w Polsce, w tym implementacji zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta jednoznacznie wskazuje na całkowity brak kultury strategicznej, jak i troski o porządek prawny. Istniejący system stanowi konglomerat kopiowanych rozwiązań zagranicznych i rozwiązań przedstawionych przez instytucje lobbujące na rzecz przemysłu. W konsekwencji system w ograniczonym stopniu stanowi zespół wzajemnie powiązanych i realizujących nadrzędny cel elementów. Jak słusznie wskazuje K. Karpus polskie prawo o odpadach charakteryzuje daleko idąca europeizacja. Podejmowane działania ograniczają się wyłącznie do transponowania dyrektyw unijnych. Samodzielna aktywność ustawodawcy mająca na celu realizację oryginalnych rozwiązań prawnych jest nieznaczna (Karpus 2014).

Rozszerzoną odpowiedzialnością producentów w Polsce w konsekwencji implementacji prawa unijnego objęci zostali wprowadzający na rynek opakowania, pojazdy, baterie i akumulatory oraz sprzęt elektryczny i elektroniczny, oleje, preparaty smarowe, opony. Odpowiedzialność ta odnosi się do fazy postkonsumpcyjnej i ma charakter odpowiedzialności częściowej. Zakres jej wyznaczają minimalne wymagane poziomy odzysku, recyklingu i zbiórki odpadów, do osiągnięcia których zobowiązani są wprowadzający wskazane produkty na rynek oraz obowiązki w zakresie tworzenia i udziału w systemie. Przykładowe poziomy recyklingu odpadów opakowaniowych przedstawia tabela 2.

W przedstawionym przykładzie szczególną uwagę zwraca ograniczenie odpowiedzialności wprowadzających na rynek produkty w opakowaniach z tworzyw sztucznych. Producenci ci ponoszą odpowiedzialność jedynie za 23,5% masy opakowań i tym samym są w sposób szczególny promowani w stosunku do wprowadzających produkty w pozostałych opakowaniach. Odpowiedzialność producentów wprowadzających produkty w opakowaniach metalowych określona została na 51%, a szklanych i papierowych na 61% masy opakowań wprowadzanych na rynek. Ograniczenie odpowiedzialności wprowadzających produkty w opakowaniach z tworzyw sztucznych utrzymane zostanie także w perspektywie 2030 roku.

Tabela 2. Docelowe poziomy odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych
Table 2. Target levels of recovery and recycling of packaging waste

Wyszczególnienie	Wymagany poziom recyklingu w %		
	Obecny ¹⁾	do 2025 ²⁾	do 2030 ²⁾
Opakowania razem	56%	65%	70%
Opakowania z tworzyw sztucznych	23,5%	50%	55%
Opakowania z aluminium	51%	50%	60%
Opakowania ze stali	51%	70%	80%
Opakowania z papieru i tektury	61%	75%	85%
Opakowania ze szkła	61%	70%	75%
Opakowania z drewna	16%	25%	30%
Opakowania wielomateriałowe	poziom określony zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art.25 ust.4	x	x
Inne rodzaje opakowań	–	x	x

Źródło: ¹⁾ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, Dz.U. 2013 poz. 888 ze zm.; ²⁾ EU ambassadors approve new rules on waste management and recycling, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/02/23/eu-ambassadors-approve-new-rules-on-waste-management-and-recycling/> [dostęp: 30.04.2018]

Odpowiedzialność finansowa przedsiębiorców za powstające odpady i ich udział w finansowaniu procesów gromadzenia i przetwarzania odpadów przyjmuje formy:

- a) zapewnienia we własnym zakresie odzysku i recyklingu odpadów, takich samych jak odpady powstające w wyniku wprowadzanych na rynek produktów,
- b) zlecenia wykonania obowiązku odzysku i recyklingu odpadów takich samych jak odpady powstające w wyniku wprowadzanych na rynek produktów wyspecjalizowanym podmiotom trzecim (tzw. organizacje odzysku),
- c) uiszczania opłaty środowiskowej.

Odpowiedzialność za produkty wprowadzane na rynek w części przekraczającej poziom recyklingu nie została zdefiniowana. Stanowią one koszt środowiskowy procesów gospodarowania.

Cechą charakteryzującą tworzony od 2001 roku systemu gospodarowania odpadami w Polsce jest odrzucenie pełnej odpowiedzialności producenta. Do uchwalenia w 2001 roku ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (2001.63.639), polski system opłat ekologicznych przewidywał wyłącznie nakładanie opłat na całość dokonywanej emisji. W sytuacjach przekroczenia norm stosowane były pieniężne kary ekologiczne.

Ustawa o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej implementowała rozwiązanie ograniczające odpowiedzialność producenta jedynie do części negatywnych efektów zewnętrznych jego działalności. Opłata produktowa nakładana jest w sytuacji nieosiągnięcia przez podmiot zobowiązany minimalnego wymaganego poziomu odzysku i recyklingu.

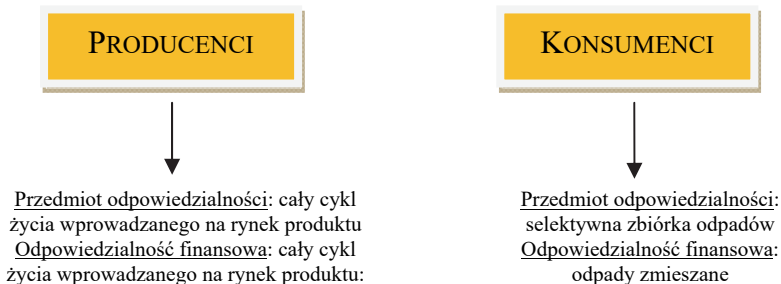
6. Kierunki reformy instrumentów ekonomicznych w systemie gospodarowania odpadami

Implementacja do polskiego porządku prawnego systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta wymaga przeprowadzenia reformy instrumentów ekonomicznych stosowanych w systemie gospodarowania odpadami. Przedstawiona koncepcja reformy instrumentów opiera się na założeniu odrzucenia podejścia wyrażanego twierdzeniami: „tego się nie da zrobić”, „to jest niemożliwe do wykonania”, „ile to będzie kosztowało”. Zastępuje je podejście ukierunkowane na nieustanne poszukiwanie, w ramach wszystkich faz cyklu życia produktu, innowacyjnych rozwiązań maksymalizujących okres wykorzystywania zasobów.

Implementacja systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta wymaga określenia przedmiotowego zakresu odpowiedzialności producentów i konsumentów produktów wprowadzanych na rynek. Producent ponosi odpowiedzialność za cały cykl życia produktu i powinien pokrywać koszty niezbędne do osiągnięcia celów gospodarowania odpadami oraz innych celów i zadań, w tym dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów, zdefiniowanych w ramach systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Ustawodawca unijny dopuszcza – pod ściśle określonymi warunkami – podział kosztów z pierwotnymi wytwórcami odpadów lub dystrybutorami, jeżeli jest to uzasadnione potrze-

bą zapewnienia właściwego gospodarowania odpadami i efektywności gospodarczej systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

Konsument (pierwotny wytwórca odpadów) jest odpowiedzialny za selektywne gromadzenie wytwarzanych odpadów. Zapewnienie skuteczności systemu gospodarowania odpadami wymaga, aby konsumenci finansowali proces zagospodarowania odpadów zmieszanych, których powstanie jest wynikiem niewłaściwego wywiązywania się przez nich z obowiązku selektywnego gromadzenia wytwarzanych odpadów. Finansowanie zagospodarowania zmieszanego strumienia odpadów przez producentów skutkowałoby brakiem zainteresowania konsumentów prowadzeniem selektywnej zbiórki (rys. 2).



Rys. 2. Zakres odpowiedzialności producentów i konsumentów w systemach rozszerzonej odpowiedzialności producenta

Fig. 2. The scope of producer and consumer responsibility in extended producer responsibility systems

Źródło: opracowanie własne

Obszarami wymagającymi uregulowania w procesie rozwoju rozszerzonej odpowiedzialności producenta, wykraczającymi poza obszar regulacji prawodawstwa unijnego, są:

- a) etap projektowania – w odniesieniu do wszystkich producentów wprowadzających produkty do obrotu – zgodnie z art. 8 ust. 1 dyrektywy ramowej – proponuje się ustanowienie szczególnych obowiązków operacyjnych i finansowych mających na celu motywowanie do projektowania produktów w sposób:
- zapewniający minimalne – określone jako zbiór dobrych praktyk – okresy życia produktu,
 - umożliwiającą naprawę i ponowne użycie produktu,

- umożliwiające poddanie odpadu pokonsumpcyjnego w 100% procesom recyklingu. Prawo do wprowadzania produktów na rynek powinno zostać uzależnione od wskazania przez producenta, procesów recyklingu jakim odpad pokonsumpcyjny może zostać poddany. W sytuacji braku technologii recyklingu, wprowadzanie na rynek produktu/materiału z mocy prawa może zostać zakazane lub warunkowo dopuszczone, a jego producent zobowiązany do zapewnienia możliwości recyklingu w prawie określonym okresie czasu.

Zakaz wprowadzania na rynek produktów stosowany jest w ustawie o bateriach i akumulatorach (2009.79.666). Rozdział 3 ustawy określa wymagania dotyczące wprowadzanych do obrotu baterii i akumulatorów. Jednocześnie na mocy art. 10 ustawy zakazuje się wprowadzania do obrotu oraz dystrybucji baterii i akumulatorów wymagań tych niespełniających,

- b) etap produkcji: proponuje się ustanowienie obowiązku osiągnięcia przez producentów minimalnych poziomów recyklingu odpadów produkcyjnych, niezależnych od wymogów recyklingu odpadów pokonsumpcyjnych,
- c) etap konsumpcji – proponuje się ustanowienie obowiązku podawania do wiadomości publicznej informacji:
 - o stopniu, w jakim można ponownie wykorzystać i przetworzyć dany produkt (art. 8 ust. 1 dyrektywy),
 - o okresie rzeczywistej/planowanej użyteczności produktu połączonego z odpowiedzialnością finansową producenta za funkcjonowanie produktu w tym okresie, w następstwie rozwiązania klient uzyskiwałby informację o rzeczywistej jakości produktu, co służyłoby wzmocnieniu konkurencyjności i ochronie praw konsumenta,
- d) etap ponownego wykorzystania: proponuje się ustanowienie szczególnych obowiązków operacyjnych i finansowych mających na celu motywowanie producentów do zapewnienia serwisu i pełnego katalogi części zamiennych umożliwiających naprawę i ponowne użycie produktów,

- e) etap pokonsumpcyjny:
- zapewnienie jednakowego traktowania wszystkich grup producentów wymaga ustanowienia szczególnych obowiązków operacyjnych i finansowych, w tym obowiązku tworzenia systemów selektywnej zbiórki, wyznaczenia minimalnych wymaganych poziomów odzysku i recyklingu dla produktów: odzieży i obuwia, leków, żywności, mebli, zabawek, artykułów sportowych,¹
 - w odniesieniu do producentów, których produkty potencjalnie mogą podlegać naprawie i ponownemu użyciu wprowadzenie szczególnych obowiązków operacyjnych i finansowych motywujących do zapewniania serwisu oraz pełnego katalogu części zamiennych umożliwiających naprawę produktów,
 - odzysk inny niż recykling jest wymagany zgodnie z regulacjami prawa unijnego, jego stosowanie nie powinno jednak stanowić uzasadnienia dla pomniejszania obciążeń finansowych wynikających z opłat produktowych,
- f) wykorzystanie surowca wtórnego – zapewnienie popytu na surowce wtórne odzyskiwane w procesach recyklingu stanowi warunek konieczny dla zapewnienia szeroko postrzeganej efektywności procesu gospodarowania odpadami. Rozwój procesów recyklingu musi współistnieć ze wzrostem popytu na surowce wtórne.

Oczekiwaną reakcją przedsiębiorców na nowe instrumenty ekonomiczne jest wypracowywanie i wdrażanie nowych modeli biznesowych. Wśród proponowanych w literaturze modeli biznesowych urzeczywistniających koncepcję gospodarki cyrkularnej wskazać można modele: *Łańcucha Dostaw Obiegu Zamkniętego* (polega na stosowaniu materiałów, które są całkowicie odnawialne, nadają się do recyklingu lub biodegradowalne), *Odzyskiwania i Recyklingu* (zakłada tworzenie systemów produkcji i konsumpcji, w których wszystko, co było uznawane dotąd za odpady jest ponownie wykorzystywane), *Wydłużania życia produktu* (model zakłada wykorzystanie wartości produktów zepsutych,

¹ od 1 stycznia 2025 roku kraje UE zobowiązane są wprowadzić selektywne zbieranie tekstyliów oraz odpadów niebezpiecznych z gospodarstw domowych; od 1 stycznia 2024 roku UE zobowiązane są selektywne zbieranie bioodpadów lub ich przetwarzanie u źródła.

niemodnych oraz niepotrzebnych początkowemu konsumentowi), *Platformy Współdzielenia* (proponuje nowy typ relacji i możliwości dla konsumentów oraz przedsiębiorców; proponuje wynajmowanie, dzielenie się, zamienianie lub wypożyczanie przez konsumentów rzadko wykorzystywanych dóbr; w następstwie proponowanych postaw konsumentów potrzebne jest mniej zasobów do wytwarzania nowych, rzadko wykorzystywanych), *Produktu jako usługi* (istotą propozycji jest zastąpienie kupna produktów ich wynajmowaniem; źródłem korzyści dla producenta jest wynajem produktu nie zaś jego sprzedaż; skutkuje to zaprzestaniem produkcji dóbr o krótkich okresach życia) (Karwacka, Łuba 2016).

Propozycje instrumentów ekonomiczno-prawnych urzeczywistniających rozszerzoną odpowiedzialność producenta przedstawiono w tabeli 3. Koncepcja przewiduje kształtowanie pożądaných postaw producentów poprzez rozwój systemu opłaty produktowej oraz stosowanie preferencji podatkowych. Ma charakter wariantowy. Obejmuje dwa warianty rozwiązań kreujących odpowiedzialność całkowitą oraz jeden wariant kreujący odpowiedzialność ograniczoną producenta w ramach systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

W przeciwieństwie do rozwiązań obowiązujących, naliczanie opłaty produktowej od całej masy wprowadzanych na rynek produktów realnie przyczynia się do rozwoju recyklingu i urzeczywistniania gospodarki obiegu zamkniętego.

W przedstawionej propozycji podstawę naliczania opłaty produktowej stanowi różnica pomiędzy masą produktów wprowadzonych na rynek, a masą produktów/odpadów poddanych recyklingowi. Skala opłaty produktowej ma charakter regresywny i zakłada spadek stawki opłaty wraz ze wzrostem masy produktów wprowadzonych na rynek poddanych recyklingowi (rys. 3).

Tabela 3. Propozycja instrumentów ekonomiczno-prawnych urzeczywistniających rozszerzoną odpowiedzialność producenta

Table 3. A suggestion for economic and legal instruments to implement extended producer responsibility

Faza cyklu życia	Zakres odpowiedzialności		Ograniczona
	Całkowita	Wariant II	
Projektowanie	Wariant I	Wariant II	Nie stosuje się instrumentów finansowych – sankcyjnych wobec podmiotów projektujących wyroby niezgodnie z wymogami przyszłych procesów recyklingu, naprawy i ponownego użycia oraz wykorzystujących w procesach produkcyjnych materiały nieposiadające technologii recyklingu.
	Stosowana tzw. opłata projektowa nakładana na producenta w sytuacji wprowadzania na rynek produktów zaprojektowanych niezgodnie z wymogami przyszłych procesów recyklingu, bez możliwości naprawy oraz wykorzystania materiałów nieposiadających technologii recyklingu. Środki z opłaty projektowej przekazywane są na finansowanie rozwoju technologii recyklingu.	Stosowana tzw. opłata produkcyjna nakładana na producenta w sytuacji nieosiągnięcia wymaganego poziomu recyklingu odpadów produkcyjnych.	
Produkcja	Stosowana tzw. opłata produkcyjna nakładana na producenta w sytuacji nieosiągnięcia wymaganego poziomu recyklingu odpadów produkcyjnych.	Stosowana tzw. opłata produkcyjna nakładana na producenta w sytuacji nieosiągnięcia wymaganego poziomu recyklingu odpadów produkcyjnych.	Stosowana tzw. opłata produkcyjna nakładana na producenta w sytuacji nieosiągnięcia wymaganego poziomu recyklingu odpadów produkcyjnych.
Konsumpcja	Ustanowienie obowiązku informowania: <ul style="list-style-type: none"> o stopniu, w jakim można ponownie stać i przetworzyć dany produkt, o okresie rzeczywistej/planowanej użyteczności produktu połączonego z odpowiedzialnością producenta za funkcjonowanie produktu w tym okresie. 	Ustanowienie obowiązku informowania: <ul style="list-style-type: none"> o stopniu, w jakim można ponownie wykorzystać i przetworzyć dany produkt, o okresie rzeczywistej/planowanej użyteczności produktu połączonego z odpowiedzialnością finansową producenta za funkcjonowanie produktu w tym okresie. 	Ustanowienie obowiązku informowania: <ul style="list-style-type: none"> o stopniu, w jakim można ponownie wykorzystać i przetworzyć dany produkt, o okresie rzeczywistej/planowanej użyteczności produktu połączonego z odpowiedzialnością finansową producenta za funkcjonowanie produktu w tym okresie.
Ponowne wykorzystanie	Stosowana opłata serwisowa nakładana na producentów, którzy nie zapewniają serwisu i pełnego katalogu części zamiennych umożliwiających naprawę i ponowne użycie produktów. Naliczana od ilości/masy wprowadzonych na rynek produktów. Środki z opłaty przeznaczone na finansowanie rozwoju sieci serwisowych i promocję ponownego wykorzystania produktu wśród konsumentów.		Nie stosuje się instrumentów finansowych – sankcyjnych wobec podmiotów niezapewniających serwisu i pełnego katalogu części zamiennych umożliwiających ponowne użycie produktu.

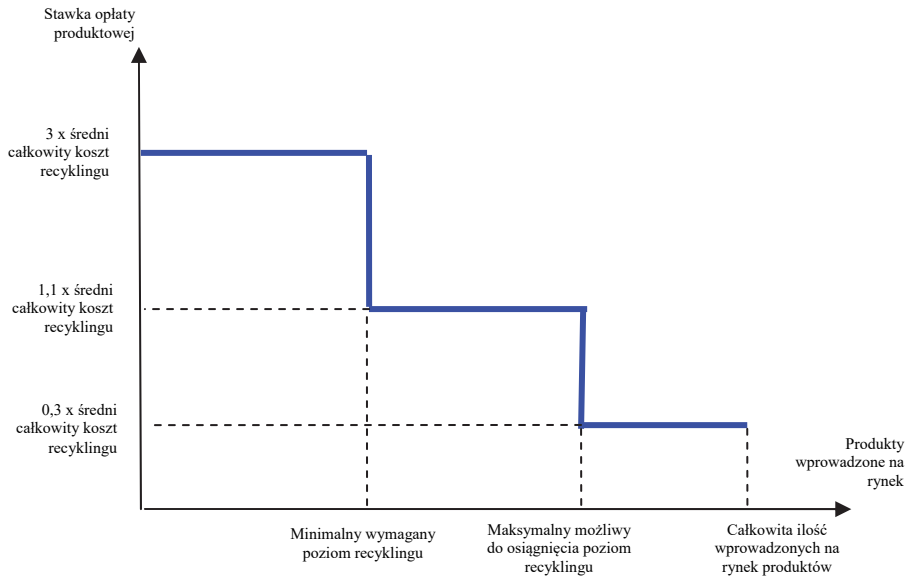
Tabela 3. cd.
Table 3. cont.

Faza cyklu życia	Zakres odpowiedzialności		Ograniczona
	Całkowita	Wariant II	
Faza cyklu życia	Wariant I	Wariant II	Ograniczona
	<p>Prawnie zdefiniowane poziomy odzysku i recyklingu oraz obowiązki sprawozdawcze w odniesieniu do kategorii produktów nieobjętych regulacjami unijnymi.</p> <p>Producent uiszcza opłatę produktową od całej masy produktów wprowadzanych na rynek. Skala opłaty jest skalą regresywną. Należna opłata naliczana jest od różnicy pomiędzy masą wprowadzonych produktów, a masą produktów poddanych recyklingowi. Środki z opłaty przeznaczone zostają na rozwój systemów selektywnego gromadzenia odpadów i finansowanie procesów odzysku i recyklingu.</p>	<p>Prawnie zdefiniowane poziomy odzysku i recyklingu oraz obowiązki sprawozdawcze w odniesieniu do kategorii produktów nieobjętych regulacjami unijnymi.</p> <p>1. Producent uiszcza opłatę produktową od całej masy produktów wprowadzanych na rynek w sytuacji, gdy spełnia jedno z kryteriów:</p> <ul style="list-style-type: none"> • wprowadza na rynek produkty zaprojektowane niezgodnie z wymogami przyszłych procesów recyklingu, bez możliwości naprawy oraz wykorzystujące materiały nieposiadające technologii recyklingu, • nie zapewnia serwisu i pełnego katalogu części zamennych umożliwiających naprawę i ponowne użycie produktu lub innych rozwiązań umożliwiających ponowne użycie produktu. <p>Należna opłata naliczana jest od różnicy pomiędzy masą wprowadzonych na rynek produktów, a masą produktów poddanych recyklingowi. Skala opłaty jest skalą regresywną.</p>	

Tabela 3. cd.
Table 3. cont.

Faza cyklu życia	Zakres odpowiedzialności		Ograniczona
	Wariant I	Wariant II	
		<p>2. Producent uiszcza opłatę produktową od różnicy pomiędzy wymaganym minimalnym poziomem recyklingu produktów wprowadzonych na rynek, a poziomem faktycznie zrealizowanego recyklingu, gdy łącznie spełnia kryteria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • wprowadza na rynek produkty zaprojektowane zgodnie z wymogami przyszłych procesów recyklingu, nadające się do naprawy oraz wykorzystujące wyłącznie materiały posiadające technologie recyklingu, • zapewnia serwis i pełny katalog części zamiennych umożliwiających naprawę i ponowne użycie produktu lub inne rozwiązania umożliwiający ponowne użycie produktu. 	
Wykorzystanie recyklatów	System preferencji podatkowych zachęcających do wykorzystywania surowców wtórnych. Wielkość ulg, z których producent może skorzystać pozostaje w bezpośredniej zależności od udziału zużycia surowców wtórnych w całkowitym zużyciu surowców. System zamówień publicznych wymuszający wykorzystanie surowców wtórnych.	System preferencji podatkowych zachęcających do wykorzystywania surowców wtórnych. Wielkość ulg, z których producent może skorzystać pozostaje w bezpośredniej zależności od udziału zużycia surowców wtórnych w całkowitym zużyciu surowców. System zamówień publicznych wymuszający wykorzystanie surowców wtórnych.	System preferencji podatkowych zachęcających do wykorzystywania surowców wtórnych. Wielkość ulg, z których producent może skorzystać pozostaje w bezpośredniej zależności od udziału zużycia surowców wtórnych w całkowitym zużyciu surowców. System zamówień publicznych wymuszający wykorzystanie surowców wtórnych.

Źródło: opracowanie własne



Rys. 3. Regresywna opłata produktowa w rozszerzonej odpowiedzialności producenta

Fig. 3. Regressive product fee in extended producer responsibility

Źródło: opracowanie własne.

W przykładowym – stworzonym dla potrzeb niniejszego artykułu – scenariuszu przyjęto trzystopniową skalę stawek opłaty produktowej. W zakresie podstawy naliczenia opłaty:

- do wysokości minimalnego wymaganego poziomu recyklingu – stawka opłaty ustalona została na poziomie trzykrotnego średniego kosztu recyklingu. Stawka ma charakter kary finansowej i jest stosowana wyłącznie w sytuacji nie osiągnięcia ustalonych prawem poziomów recyklingu,
- w przedziale powyżej minimalnego wymaganego poziomu recyklingu do maksymalnego możliwego do osiągnięcia poziomu recyklingu – stawka ustalona została na poziomie 1,1 średniego kosztu recyklingu. Koszt opłaty nieznacznie przewyższający koszt recyklingu kształtuje efektywność ekonomiczną poddawania recyklingowi odpadów ponad wymagane prawem minimum,

- c) powyżej maksymalnego możliwego do osiągnięcia poziomu recyklingu – stawka opłaty ustalona została na poziomie 0,3 średniego kosztu recyklingu. Stawka urzeczywistnia zasadę zanieczyszczający płaci. Wprowadzający nie ma możliwość realizacji recyklingu, niemniej nie zostaje zwolniony z odpowiedzialności za konsekwencje środowiskowe wynikające z wprowadzenia produktów na rynek i powstających odpadów.

Średni koszt recyklingu ustalany jest na podstawie danych statystycznych, pozyskiwanych z regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych oraz recyklerów. Koszt obejmuje koszt gromadzenia odpadów, przygotowania do recyklingu, koszty recyklingu oraz koszty transportu. Maksymalny możliwy do osiągnięcia poziom recyklingu wyznaczany jest przez uwarunkowania technologiczne oraz ekonomiczne i określany jest w badaniach eksperckich.

7. Zakończenie

Urzeczywistnienie modelu gospodarki cyrkularnej w Polsce wymaga kształtowania i rozwoju systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta w oparciu o poprawnie zdefiniowany interes społeczny. Proces ten nie może zostać ograniczony do wyłącznego transponowania dyrektyw unijnych, jak również być prowadzony pod wpływem instytucji lobbingsowych reprezentujących interesy przemysłu. W następstwie rozwoju gospodarki cyrkularnej systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta będą ewoluowały w kierunku odpowiedzialności całkowitej producenta. Wprowadzenie rozwiązań czyniących producenta odpowiedzialnym za całość produktów wprowadzanych na rynek stanowi jeden z warunków koniecznych zamknięcia obiegu zasobów w gospodarce. Niepożądanym jest zwalnianie z odpowiedzialności konsumentów. Zobowiązani są do selektywnej zbiórki wytwarzanych odpadów i powinni ponosić konsekwencje finansowe niewywiązywania się z obowiązku.

Rozwój rozszerzonej odpowiedzialności producentów w sposób wysoce efektywny będą kształtowały: rozwój systemu opłat produktowych oraz preferencje podatkowe. Instrumenty te poprzez wpływ na wynik finansowy, kształtują w sposób budzący ograniczony sprzeciw pożądane zachowania producentów.

Literatura

- Barnett, H.J., Morse, Ch. (1968), *Ekonomika zasobów naturalnych*, Wyd. Książka i Wiedza, Warszawa.
- De Soto, J.H. (2010), *Sprawiedliwość a efektywność*, Fijor Publishing, Warszawa.
- Dyrektywa 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG, L 266/1 ze zm.
- Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, L 365/10 ze zm.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, L 269.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, L 312/3.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE), L 197/38.
- Dyrektywa 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów, L 150/109.
- EU ambassadors approve new rules on waste management and recycling, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/02/23/eu-ambassadors-approve-new-rules-on-waste-management-and-recycling/> [dostęp: 30.04.2018].
- Friedman, M. i R. (1994), *Wolny wybór*, Wyd. PANTA, Sosnowiec.
- Hayek, F.A. (2012), *Konstytucja wolności*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Karpus, K. (2014). "Rozszerzona odpowiedzialność producenta" jako instytucja prawna prawa o odpadach (w:) B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.) Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska : oddziaływanie na zasoby środowiska, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa "Dom Organizatora", Toruń.
- Karwacka, M., Łuba, P. (red.) (2016), *W kierunku gospodarki obiegu zamkniętego. Wyzwania i szanse*, Koalicja na rzecz Gospodarki Obiegu Zamkniętego RECONOMY, Warszawa.
- Kruszyński, R.J. (2015). *Odpowiedzialność naturalna człowieka* (w:) Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica 74, Część I. Odpowiedzialność – uwarunkowania etyczne, moralne i prawne.
- Krzysztofek, A. (2015). *Rozważania o pojęciu odpowiedzialności* (w:) Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 401.

- Lindhqvist, T. (2000), *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production. Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems*, Lund University.
- London, B. (1932). *Ending the Depression Through Planned Obsolescence*, New York, Library of Congress HD82.L6.
- Nash, J., Bosso Ch. (2013). "Extended Producer Responsibility in the United States: Full Speed Ahead?" *Journal of Industrial Ecology*, 17(2): 175-185.
- OECD, (2001). *Extended Producer Responsibility, A guidance manual for governments*. Environment, OECD Publications Service.
- Piontek, W. (2015). *Gospodarowanie odpadami komunalnymi jako czynnik wzrostu gospodarczego*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok.
- Piontek, W. (2018). *Analiza uwarunkowań gospodarowania odpadami opakowań wielomateriałowych, Propozycje zmian systemowych*, Warszawa.
- Rothbard, M.N., (2009). *Egalitaryzm jako bunt przeciw naturze*, Fijor Publishing, Warszawa.
- Say, J.B. (1960), *Traktat o ekonomii politycznej, czyli prosty wykład sposobu, w jaki się tworzą, rozdzielają i spożywają bogactwa*, PWN.
- Smith, A. (2007), *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, tom. II. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, Dz.U. 2001 nr 63 poz. 639.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, Dz.U. 2013 poz. 888 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach, Dz.U. 2009 nr 79 poz. 666 ze zm.
- Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów, Bruksela, dnia 2.12.2015, COM(2015) 595final.

Implementation of Extended Producer Responsibility to the Waste Management System in Poland

Abstract

The aim of this article is to identify directions for the reform of the waste management system in Poland in the wake of the implementation of extended producer responsibility systems. The Circular Economy Package adopted by the EU is supposed to become the factor that influences economic development, supports prosperity and increases the number of jobs. One of the

tools implementing the circular economy concept is the principle of extended producer responsibility. In this article the notion of extended producer responsibility and its types classified based on the established criteria have been characterised. Special emphasis has been put on the analysis of embedding this principle in the theory of economics. The problem of producer responsibility in the existing Polish legal order has been discussed. As part of the reflections about the implementation of extended producer responsibility systems, the areas that need to be regulated and that are beyond the scope of the regulation of the EU legislation have been characterised. The suggestions for economic instruments to implement the extended producer responsibility system have been presented. This concept is optional. It assumes shaping the desired producer attitudes through development of the product fee system, and using tax preferences.

Streszczenie

Celem artykułu jest określenie kierunków reformy systemu gospodarowania odpadami w Polsce w następstwie implementacji systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Przyjęty przez UE pakiet na rzecz gospodarki obiegu zamkniętego ma stać się czynnikiem rozwoju gospodarczego, wzrostu bogactwa i liczby miejsc pracy. Jednym z narzędzi urzeczywistniających koncepcję gospodarki cyrkularnej jest zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta. W artykule scharakteryzowano pojęcie rozszerzonej odpowiedzialności producenta oraz jej rodzaje sklasyfikowane w oparciu o wyznaczone kryteria. Szczególną uwagę poświęcono analizie umocowania zasady w teorii ekonomii. Omówiony został problem odpowiedzialności producenta w istniejącym w Polsce porządku prawnym. W ramach rozważań nad implementacją systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta scharakteryzowane zostały obszary wymagające uregulowania, wykraczające poza zakres regulacji prawodawstwa unijnego. Przedstawione zostały propozycje instrumentów ekonomicznych urzeczywistniających system rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Koncepcja ma charakter wariantowy. Przewiduje kształtowanie pożądanych postaw producentów poprzez rozwój systemu opłaty produktowej oraz stosowanie preferencji podatkowych.

Słowa kluczowe:

ekonomia cyrkularna, rozszerzona odpowiedzialność producenta, rozwój gospodarczy, instrumenty ekonomiczne, cykl życia produktu

Keywords:

circular economy, extended producer responsibility, economic development, economic instruments, product life cycle