ROP – tak, ale nie za wszelką cenę

Projekt ustawy UC100, mający wdrożyć w Polsce system rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP), powrócił z konsultacji publicznych i prac w Ministerstwie Klimatu i Środowiska. Niestety – powrócił w formie, która budzi poważne zastrzeżenia całego sektora gospodarki odpadami.

Warto przypomnieć skalę tego procesu. Na etapie konsultacji zgłoszono ponad 1700 uwag. Uwagi te, w tym kluczowe postulaty praktyków rynku i branży odpadowej, nie zostały uwzględnione w żadnej istotnej mierze. Trudno nie uznać tego za sytuację co najmniej niezrozumiałą, a w istocie – skandaliczną. Konsultacje publiczne nie mogą być fasadą. Jeśli głos tych, którzy realnie odpowiadają za funkcjonowanie systemu, jest pomijany, podważa to sens całego procesu legislacyjnego.

A przecież oczekiwania były zupełnie inne. Wszyscy, którym zależy na rozwoju branży i stworzeniu skutecznego systemu ROP, liczyli, że projekt UC100 da się poprawić i nadać mu kształt pozwalający na wdrożenie regulacji rzeczywiście zmieniającej sytuację – dobrej, efektywnej i odpowiadającej na realne problemy rynku.

Dwie izby – jeden głos

Właśnie dlatego Izba Branży Komunalnej oraz Polska Izba Gospodarki Odpadami – dwie największe organizacje reprezentujące sektor – zdecydowały się na wspólne, jednoznacznie krytyczne stanowisko wobec projektu. Świadomość potrzeby wdrożenia ROP-u nie oznacza akceptacji dla rozwiązań, które nie spełniają podstawowych warunków jego skuteczności. Dlatego projekt UC100 w obecnym kształcie nie może liczyć na poparcie obu Izb.

Nie jest to stanowisko przeciwko ROP-owi jako takiemu – przeciwnie, wynika ono z przekonania o jego konieczności. Wymaga to jednak jednoznacznego podkreślenia: nie akceptujemy podejścia sprowadzającego się do zasady „byle jaki ROP, byle został wprowadzony". Wadliwa konstrukcja systemu może prowadzić do skutków odwrotnych od zamierzonych – generować chaos, konflikty i dodatkowe koszty, nie realizując przy tym swoich podstawowych celów.

A tych problemów w UC100 nie brakuje. Projekt nie zawiera kluczowych mechanizmów funkcjonowania systemu – zasad kalkulacji kosztów, poboru i podziału środków. Fundamentalne elementy zostały przeniesione poza ustawę, do rozporządzeń lub dokumentów o niejasnym charakterze. W praktyce oznacza to brak przewidywalności i bardzo szerokie pole do uznaniowości.

Kolejnym problemem jest koncentracja zarządzania środkami w jednym podmiocie, bez realnych mechanizmów kontroli i odwoławczych. To rozwiązanie rodzące istotne ryzyka systemowe i podważające zaufanie uczestników rynku. Nie mniej istotny pozostaje brak gwarancji, że środki od producentów rzeczywiście przełożą się na obniżenie opłat dla mieszkańców. A przecież to właśnie jest istota ROP-u – zasada „zanieczyszczający płaci" musi mieć realny, odczuwalny wymiar społeczny.

Co istotne, coraz wyraźniej widać, że obecny kształt UC100 może okazać się również poważnym problemem dla samorządów. Regulacja może w praktyce nie przynieść żadnych przewidywalnych korzyści – ani co do wysokości środków, ani w kwestii zasad ich otrzymywania. W efekcie samorządy mogą zostać postawione w niezwykle trudnej sytuacji: będą rozliczane z efektów systemu, który nie tylko nie poprawia ich sytuacji, ale też dodatkowo wprowadza niepewność i chaos. Co więcej, istnieje realne ryzyko, że to właśnie one poniosą polityczne i społeczne konsekwencje wdrożenia rozwiązania, które same wcześniej wspierały, licząc na zupełnie inne rezultaty.

Aby system ROP mógł realnie funkcjonować, musi być rozwiązaniem przemyślanym, transparentnym i opartym na jasnych zasadach. Musi zawierać konkretne mechanizmy rozliczeniowe, zapewniać przewidywalność oraz równowagę pomiędzy uczestnikami rynku. W przeciwnym razie staje się konstrukcją pozbawioną sensu – formalnie istniejącą, lecz niespełniającą swojej funkcji.

Sprawiedliwy ROP – mądra alternatywa

Dlatego obok krytyki wskazujemy również rozwiązanie. Alternatywą jest model tzw. Sprawiedliwego ROP-u – wypracowany w oparciu o doświadczenia rynku, analizy kosztowe i dialog między interesariuszami. Model, w którym środki od producentów są „znaczone" i rzeczywiście trafiają tam, gdzie powinny – do systemu, obniżając koszty ponoszone przez mieszkańców. Model, w którym kluczowe zasady są zapisane w ustawie, a nie pozostawione do późniejszego doprecyzowania.

Debata o ROP-ie nie powinna sprowadzać się do wyboru pomiędzy rozwiązaniami wadliwymi, a takimi są zarówno projekt UC100, jak i model proponowany przez producentów. Nie może być to wybór pomiędzy regulacją nieskuteczną a regulacją pozorną, bo ROP nie jest celem samym w sobie. Jest narzędziem, które – jeśli zostanie właściwie zaprojektowane – może realnie poprawić funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami w Polsce. Warunkiem jest jednak jego jakość, przejrzystość i sprawiedliwy charakter. Projekt UC100 w obecnym kształcie tych podstawowych warunków dobrej regulacji zwyczajnie nie spełnia.

Agnieszka Fiuk

członek Rady Programowej Izby Branży Komunalnej