STOWARZYSZENIE
FORUM RECYKLINGU SAMOCHODÓW
Al. Jerozolimskie 202, 02-486 WARSZAWA

Warszawa, dnia 27.05.2013 r.

Pani
Małgorzata Hirszel
Dyrektor
Departament Komitetu Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

FORS/074/2013

Dotyczy: projektu z dnia 10 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz niektórych innych ustaw

Szanowna Pani Dyrektor,

W związku z przekazaniem przez Ministra Środowiska nowej wersji Projektu zmiany ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz niektórych innych ustaw, w imieniu członków Stowarzyszenia FORS, przedstawiamy uwagi do Projektu. Z uwagi na znaczny zakres proponowanych zmian uwagi podzielone zostały na dwie części: ogólne – odnoszące w ogólności do projektowanych zmian i ich wpływu na system recyklingu oraz szczegółowe - odnoszące się do poszczególnych zapisów. Dla pełnej przejrzystości uwagi szczegółowe ujęte zostały w tabeli – z odniesieniem się do tych zmian, które z punktu widzenia naszej branży są najistotniejsze.

Uwagi ogólne:

Środowisko recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji od dłuższego czasu oczekuje zmian w systemie recyklingu, licząc na to, że nowelizacja ustawy o recyklingu rozwiąże przynajmniej część problemów, z jakimi boryka się ta branża. Jednym z nich jest szara strefa, do której nadal trafia ok. 75% z pośród wszystkich wycofywanych z eksploatacji pojazdów. Niestety Projekt problemu szarej strefy nie rozwiązuje, ani nawet go nie ogranicza. Wręcz przeciwnie, w naszej ocenie niektóre zmiany mogą nawet doprowadzić do wzmocnienia tego jakże negatywnego i niszczącego branżę recyklingu zjawiska. W naszej ocenie wprowadzenie kolejnych sankcji za nielegalny demontaż nie wpłynie na zwiększenie liczby pojazdów trafiających do stacji demontażu i punktów zbierania pojazdów, ponieważ problemu nie stanowi brak narzędzi w walce z szarą strefą, lecz to, że nie są one stosowane. Brak skutecznej egzekucji obowiązujących przepisów i ignorowanie zjawiska szarej strefy jest zasadniczym powodem, dla którego do legalnych stacji demontażu trafia zaledwie co czwarty wycofywany z eksploatacji pojazd.

Z rozczarowaniem stwierdzamy, iż z Projektu wycofano zmiany ustawy o działalności ubezpieczeniowej, które miały uszczelnić system i skierować do legalnych stacji demontażu pojazdy powypadkowe, nienadające się do użytkowania. Nie powiodła się zatem kolejna próba zaangażowania ubezpieczycieli w działanie systemu recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, którzy w Dyrektywie 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (zwanej dalej Dyrektywą wrakową) wymienieni zostali jako jeden z operatorów systemu recyklingu. Włączenie ubezpieczycieli w funkcjonowanie systemu mogłoby w istotny sposób przyczynić się do zwiększenia liczby pojazdów wycofanych z eksploatacji przekazywanych do stacji demontażu i ograniczenia rozmiaru szarej strefy. Mogłoby to także pozytywnie wpłynąć na rentowność stacji demontażu, bowiem w pojazdach powypadkowych jest zdecydowanie więcej części nadających się do ponownego użycia, aniżeli w starych wyeksploatowanych autach, które zwykle trafiają do stacji. Równie negatywnie ocenić należy rezygnację z wprowadzenia do ustawy Prawo o ruchu drogowym sankcji za niezgłoszenie faktu zbycia/ nabycia pojazdu. Sankcje miały służyć skutecznej egzekucji obowiązku informowania organów rejestrujących pojazdy, a w efekcie regulacje te mogłyby być niezwykle przydatne w zwalczaniu zjawiska szarej strefy.

Odnosząc się do zamiaru rezygnacji z pobierania opłaty recyklingowej, zgadzamy się, iż zmiana art. 12 ust 2 ustawy o recyklingu jest konieczna. Wbrew temu co podaje się w uzasadnieniu Projektu, wycofanie się z poboru opłaty recyklingowej nie jest efektem tego, że system zbiórki i przetwarzania pojazdów już działa, lecz zastrzeżeń ze strony Komisji Europejskiej, która jednoznacznie wskazała na niezgodności dotychczasowych rozwiązań z Dyrektywą wrakową. Chodzi mianowicie o to, że system obecnie finansowany jest wyłącznie z wpłat pochodzących od osób fizycznych. Uważamy jednak, iż całkowita rezygnacja z mechanizmów pozyskania środków w celu zapewnienia zebrania wszystkich pojazdów, pokrycia kosztów przetwarzania i osiągnięcia wymaganych poziomów odzysku i recyklingu, bez jednoczesnego wskazania podmiotów/osób odpowiedzialnych za pokrycie tych kosztów, nie jest dobrym rozwiązaniem. Istnieje możliwość dostosowania zapisów do wymogów Dyrektywy poprzez zobowiązanie wszystkich wprowadzających do wnoszenia opłat na recykling tj. zarówno firm, jak i osób fizycznych, dokonujących pierwszej rejestracji pojazdu w kraju. Pozwoliłoby to na pozyskanie środków na zbudowanie nowego systemu zbiórki pojazdów jak np. proponowany przez Ministerstwo Środowiska, w jednym z projektów zmiany ustawy o recyklingu system „500 za 500" .

Znaczna część Projektu poświęcona jest zmianom zapisów o sieci zbierania pojazdów. Sądzimy, że zmiany te są całkowicie zbędne, skoro dostępność stacji demontażu i punktów zbierania pojazdów nie stanowi w Polsce problemu. Najważniejsze cele Dyrektywy wrakowej to zebranie wszystkich pojazdów, osiągnięcie poziomów odzysku i recyklingu i zorganizowanie systemu w taki sposób, aby ostatni użytkownik nie ponosił żadnych kosztów w związku z przekazaniem pojazdu do stacji demontażu. Sieć zbierania pojazdów nie realizuje żadnego z tych celów. W Dyrektywie wrakowej nie ma mowy o sieci, nie zostały określone też żadne parametry dostępności, stąd też modyfikacja dotychczasowych zapisów o sieci zbierania pojazdów, nie wpłynie na poprawę efektywności systemu zbierania i przetwarzania pojazdów. Przykładowo w przypadku wprowadzających do 1000 pojazdów w ciągu roku (takich podmiotów zarejestrowanych w 2009 r. w GIOŚ było ponad 9000), potrzeba zaledwie 1 stacji i 2 punktów zbierania w kraju, a przypadku wprowadzających powyżej 1000 pojazdów (takich podmiotów jest około 30) – wystarczy jedna stacja i 2 punkty w województwie (pełna sieć składać więc może z zaledwie z 16 stacji demontażu). Wręcz przeciwnie, nowe zapisy sprzyjać będą odrodzeniu się zjawiska tzw. „integratorów sieci", których działalność w latach 2006-2009 była bardzo negatywnie oceniana.

Nowe rozwiązania nie spowodują także obniżenia kosztów funkcjonowania sieci, bowiem dziś wprowadzający nie ponoszą żądnych kosztów działania sieci – sieci powstały z podpisania umów z działającymi na rynku przedsiębiorcami prowadzącymi stacje demontażu, którzy z tego tytułu nie otrzymują żadnego wynagrodzenia.

Zawarte w Projekcie rozwiązania dowodzą, iż w warunkach polskich całkowicie ignoruje się unijną zasadę, w myśl której „zanieczyszczający płaci", bowiem wszystkie koszty działania systemu i osiągnięcia wymaganych Dyrektywą wrakową poziomów odzysku i recyklingu w całości ponoszą prowadzący stacje demontażu. Stanu tego nie zmienią proponowane w Projekcie zapisy art. 11 a, w myśl którego w umowach zawieranych pomiędzy wprowadzającymi a prowadzącymi stacje demontażu należy określić warunki finansowania przez wprowadzającego pojazd, a także koszty zagospodarowania odpadów pochodzących z pojazdów wycofanych z eksploatacji. Sam zapis w umowie o warunkach finansowania nie gwarantuje tego, że jakiekolwiek środki faktycznie do prowadzącego stację zostaną przekazane. Poza tym, nawet jeśli wprowadzający zdecydują się na finansowanie stacji demontażu, to takim finansowaniem będzie objęta jedynie niewielka ich liczba – w skrajnym przypadku zaledwie 16 stacji (wystarczy przecież mieć po jednej stacji w każdym województwie, by zapewnić sieć zbierania pojazdów). Obecna praktyka wskazuje jednak na to, że wprowadzający są niechętni wydawaniu pieniędzy na recykling i finansowaniu przetwarzania pojazdów wycofanych z eksploatacji, bowiem w żadnej z umów, które obecnie wprowadzający podpisują ze swymi stacjami partnerskimi nie ma mowy o finansowaniu działalności stacji. Nie należy się spodziewać tego, by proponowane w Projekcie zapisy skłoniły wprowadzających do zmiany dotychczasowej polityki względem prowadzących stacje.

Za absolutny skandal uznać należy proponowane zapisy art. 30a ustawy o recyklingu, w myśl których prowadzący stację demontażu, który nie uzyska wymaganych poziomów odzysku i recyklingu zmuszony będzie zapłacić opłatę, która w istocie jest karą. Polska będzie jedynym krajem unijnym, w którym to recykler odpowiedzialny będzie finansowo za nieosiągnięcie wymaganych poziomów odzysku i recyklingu, a nie producent. Proponowane zapisy art. 30a ustawy o recyklingu bulwersują środowisko recyklerów tym bardziej, że począwszy od dnia 1 stycznia 2015 r. obowiązywać będą poziomy odzysku i recyklingu w wysokości odpowiednio 95% i 85%, a osiągnięcie takich poziomów z przyczyn technicznych jest po prostu niemożliwe. Wpływ prowadzącego stację demontażu na uzyskiwane poziomy odzysku i recyklingu jest ograniczony i w dużej mierze ich osiągnięcie uzależnione jest od stanu, w jakim pojazd jest przekazywany do stacji i od działania innych operatorów systemu, w tym m.in. prowadzących strzępiarki. Przy tak niskiej wydajności strzępiarek, z których nawet najnowocześniejsze odzyskują zaledwie około 80% z przekazanej do strzępiarki masy odpadów, prowadzący stację może co najwyżej obliczyć poziomy odzysku i recyklingu, a nie je uzyskać i być za nie odpowiedzialnym. Nawet dzisiejsze poziomy odzysku i recyklingu tj. 85% i 80% w większości uzyskiwane są na papierze. Rząd milcząco aprobuje taką sytuację, z uwagi na zobowiązania unijne i konieczność rozliczenia się przed Unią z osiągniętych przez nasz kraj poziomów odzysku i recyklingu.

Obowiązek uzyskania poziomów odzysku i recyklingu oraz przewidziane w Projekcie kary za ich nieosiągnięcie bulwersują także w kontekście proponowanych zmian art. 23 ustawy o recyklingu poprzez rozszerzenie katalogu podmiotów, od których przedsiębiorca prowadzący stację demontażu nie pobiera opłaty przy przyjmowaniu pojazdu niekompletnego. Tego typu rozwiązania to przyzwolenie na demontaż pojazdów poza stacją. Do stacji demontażu może więc trafić sama karoseria, a w skrajnych przypadkach tylko jej część z polem numerowym, co będzie obligowało prowadzącego stację do przyjęcia takiego „pojazdu" i osiągnięcia z niego poziomu odzysku w wysokości 85% (liczonego od masy

własnej – czyli tej, jaką pojazd mieć powinien). **Z oczywistych względów uzyskanie poziomu odzysku z pojazdu niekompletnego nie jest możliwe, a zatem za demontaż pojazdów przez służby wymienione w art. 23 ustawy karę zapłaci prowadzący stację demontażu.** W tego typu propozycjach nie sposób dopatrzyć się racjonalności przypisywanej prawodawcy.

W Projekcie proponuje się, by próba strzępienia była wykonywana raz na pięć lat. Zatem na podstawie próby, która zostanie wykonana w przyszłym roku i która wykazywać będzie poziom odzysku w wysokości zaledwie 80%, prowadzący stacje demontażu będą musieli obliczyć poziomy odzysku i recyklingu w 2015 r. – **uzyskanie poziomu 95% odzysku i 85% recyklingu, przy takiej wydajności strzępiarek, nie będzie możliwe**. Jak więc można obarczać prowadzących stacje obowiązkiem niewykonalnym, a dodatkowo karać za brak jego realizacji?

Nie ma żadnej innej gałęzi gospodarki, w której na przedsiębiorców nakłada się obowiązek wykonania szeregu kosztownych działań, bez możliwości uzyskania wynagrodzenia za wykonaną pracę. Niejednokrotnie zgłaszaliśmy wątpliwości co do zgodności takich zapisów z Konstytucją. Podobnych regulacji nie odnajdujemy ani w odniesieniu do innych gałęzi gospodarki, ani nawet do innych odpadów. Za zagospodarowanie każdego innego odpadu przedsiębiorca może pobrać opłatę, tylko prowadzący stacje demontażu zostali pozbawieni tej możliwości, a Projekt w ogóle nie przewiduje zwrotu kosztów recyklingu pojazdów.

Wciąż słyszymy o tym, że pojazdy wycofane z eksploatacji zawierają tak wiele cennych surowców, że prowadzący stacje demontażu nie potrzebują zapłaty za zagospodarowanie wraków, bo i tak jest to działalność przynosząca zyski. Przekazywaliśmy Ministerstwu Środowiska materiały i opracowania dotyczące kosztów demontażu pojazdu wycofanego z eksploatacji i przetwarzania pochodzących z pojazdu odpadów, z których jednoznacznie wynika, że koszty przewyższają przychody z tej działalności. **Znaczna część prowadzących stacje demontażu funkcjonuje tylko dzięki dopłatom do demontażu. Wielu utrzymuje się tylko dzięki temu, że obok stacji demontażu prowadzona jest jeszcze inna działalność**.

Propozycja rezygnacji z systemu dopłat do demontażu dyskutowana była już ponad dwa lata temu przy pierwszej wersji Projektu i ponawiano ją w każdej kolejnej wersji zmiany ustawy o recyklingu. Likwidacja dopłat do demontażu i brak perspektyw na stworzenie jakiegokolwiek systemu finansowania recyklingu spowodowało to, że branża nie rozwija się, prowadzący stacje demontażu nie inwestują w nowe technologie – nie ma bowiem pewności, że rozwijanie tej działalności w przyszłości się opłaci i będzie się można z niej utrzymać. Jeżeli recykling pojazdów nie będzie traktowany tak, jak każda inna gałąź gospodarki, w której każdy przedsiębiorca nastawiony jest na zysk i za świadczone usługi otrzymuje stosowne wynagrodzenie, system ulegnie załamaniu. Proponowane w Projekcie sankcje i drobna kosmetyka w działaniu systemu tego stanu nie zmienią. Jako Stowarzyszenie zgłaszaliśmy do Ministerstwa Środowiska propozycje zmian w przepisach i postulaty gruntownej przebudowy systemu w taki sposób, by w równym stopniu w jego działanie zaangażować wszystkich operatorów rynku, by wypracować mechanizmy zapewniające bardziej efektywną zbiórkę pojazdów wycofanych z eksploatacji, a wreszcie, by koszty recyklingu i osiągnięcia wymaganych poziomów odzysku i recyklingu zostały pokryte wg ogólnej zasady „zanieczyszczający płaci".

Niepokój budzi również i to, przepisy dotyczące likwidacji systemu dopłat do demontażu wejdą w życie w ciągi 14 dni od ogłoszenia. Oznacza to, że jeśli ustawa zostanie uchwalona w tym roku, to część przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu, która złożyła już wnioski o dopłaty za 2012 r. i która nie otrzyma wypłaty w I turze wypłat (tj. do

dnia 30 czerwca br.) może dopłat nie otrzymać w ogóle. II tura wypłat, która dotyczy tych przedsiębiorców, którzy korygowali, uzupełniali dokumenty składane do NFOŚiGW lub też byli wzywani do złożenia wyjaśnień, realizowana jest bowiem zazwyczaj w końcu roku. Uchylenie podstawy prawnej, na której oparty jest system dopłat, pozbawi tych przedsiębiorców, którzy nie podpiszą z NFOŚiGW umowy przed wejściem w życie nowelizacji ustawy, dofinansowania za 2012 r. Tego typu rozwiązania uważamy za niekonstytucyjne, naruszające zasadę praw nabytych. **Zważywszy zapewnienia strony rządowej, że reguły gry nie będą zmieniane w jej trakcie i że zmiany w zakresie dopłat do demontażu nie będą wchodzić w trakcie roku, wyrażamy nadzieję, że zapis art. 24 Projektu zawiera omyłkę, która zostanie skorygowana.**

Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że Projekt zabezpiecza interesy tylko wąskiej grupy, tj. wprowadzających i tzw. integratorów sieci zbierania pojazdów, którzy z polskiego rynku zniknęli w 2010 r., a dzięki nowelizacji ustawy o recyklingu, będą mogli na nowo podjąć swoją działalność. Nie sposób też oprzeć się wrażeniu, że projektodawcy nie mają żadnego pomysłu na chociażby ograniczenie zjawiska szarej strefy. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, że wprowadzenie proponowanych rozwiązań doprowadzi do wzmocnienia szarej strefy, ponieważ brak finansowania recyklingu i kolejne obowiązki nakładane na prowadzących stacje demontażu, uniemożliwiają konkurowanie stacjom demontażu z tymi, którzy prowadzą nielegalny demontaż.

Z ubolewaniem stwierdzamy, że Projekt w zasadzie nie uwzględnia żadnej ze zgłaszanych przez nas wcześniej propozycji. Zwracamy uwagę, że na rynku działa 809 przedsiębiorców prowadzących stacji demontażu i 126 przedsiębiorców prowadzących punkty zbierania pojazdów, którzy łącznie zatrudniają kilkanaście tysięcy pracowników. Uważamy, że Rząd nie może ignorować tak licznej grupy zawodowej, że nie można bezkarnie wprowadzać regulacji, które zabezpieczają wyłącznie interesy dużych koncernów i przedsiębiorstw kosztem mniejszych firm. Zatem apelujemy o to, by pochylić się nad Projektem i wnikliwie przeanalizować konsekwencje proponowanych zmian, ponieważ samymi nakazami i karami nie da się zbudować sprawnego systemu, który przyjmie i zagospodaruje każdy pojazd wycofany z eksploatacji.

Z poważaniem

Prezes Stowarzyszenia

Adam Małyszko

Załącznik:

1. **Uwagi szczegółowe – tabela (14 stron)**