

DEBATA „RZECZPOSPOLITEJ”

# Sektor agro: ROP to podatek od bezpieczeństwa żywności

Projekt ustawy o rozszerzonej odpowiedzialności producenta (UC 100) niezmiennie budzi ogromne obawy w sektorze rolno-spożywczym.

PARTNER DEBATY: POLSKA FEDERACJA PRODUCENTÓW ŻYWNOSCI ZWIĄZEK PRACODAWCÓW

Ekspert ostrzegają przed wzrostem cen żywności, spadkiem konkurencyjności i ryzykiem rozregulowania całego łańcucha dostaw oraz de facto uzależnieniem całej gospodarki żywnościowej od centralnego biurokratycznego nieefektywnego systemu i autorytarnych decyzji Ministerstwa Klimatu i Środowiska.

Wskazują też, że proponowany model zagraża współpracy producentów żywności z recyklernami i firmami odpadowymi w zakresie ekoprojektowania opakowań i podnoszenia poziomów selektywnej zbiórki. Jednocześnie podkreślają: ustawa jest potrzebna, ale musi uwzględnić specyfikę sektora rolno-spożywczego i być oparta na zdrowych regułach wolnego rynku.

Dyskusja o przyszłości systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP) w Polsce się zaostrza. Projekt ustawy UC 100, przygotowany przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska (MKiŚ), choć ostatnio (20 marca) po raz kolejny zmieniony, nadal zakłada wprowadzenie scentralizowanego modelu zarządzania systemem, za który miałyby odpowiadać, choć de facto bez realnej odpowiedzialności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Jednak – jak wybrzmiało to nader wyraźnie podczas debaty zorganizowanej przez „Rzeczpospolitą” – dla sektora rolno-spożywczego proponowane rozwiązania są nie do przyjęcia, gdyż oznaczają daleko idące negatywne konsekwencje ekonomiczne i systemowe, a proponowany system ROP nie daje żadnych gwarancji osiągnięcia celów środowiskowych, ekonomicznych i społecznych. W rezultacie rosnące koszty jego niewydolności byłyby przerezuane na obywateli poprzez wzrost cen żywności i to w drodze rozporządzenia, a nie ustawy, co samo w sobie rodzi obawy o niekonstytucyjność tych zapisów.

## Czas ucieka, a ustawy nie ma

W sierpniu 2025 r. na stronie Rządowego Centrum Legislacji opublikowano projekt ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (UC 100) regulujący zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Projekt wzbudził bardzo duże kontrowersje w sektorze rolno-spożywczym, który wprowadza na rynek gros wszystkich opakowań. MKiŚ zdecydowało się na wybranie koncepcji scentralizowanego i państwowego modelu, który zdaniem szerokiej koalicji organizacji rolniczych i przetwórczych nie jest dopasowany do specyfiki produkcji żywności i nie gwarantuje realizacji celów śro-

wiskowych i racjonalności kosztów w zakresie gospodarki opakowaniami po żywności. Teraz w odpowiedzi na liczne wątpliwości sektora rolno-spożywczego Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) dokonało pogłębionej analizy skutków projektu UC 100 wprowadzającego ROP dla gospodarki żywnościowej. Analizę wykonał Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (IERiGŻ). W raporcie wskazano na potrzebę szerokiej merytorycznej dyskusji i konstruktynego dialogu pomiędzy poszczególnymi interesariuszami oraz resortami, w szczególności klimatu i rolnictwa, w celu wypracowania optymalnego dla wszystkich stron rozwiązania.

## Głos wiodącego sektora niesłuchany

– Polska gospodarka żywnościowa wprowadza ok. 60 proc. wszystkich opakowań na rynek, więc trudno jej nie zauważyć. Opakowanie w sektorze rolno-spożywczym ma realny wpływ na bezpieczeństwo konsumentów i produktów, na ich jakość, trwałość, na ceny żywności, na bezpieczeństwo żywnościowe całego społeczeństwa, jak również na stopień niemarnowania żywności. Te wszystkie czynniki wymagają z jednej strony użycie odpowiednio barierowych opakowań, często wielomateriałowych, przy jednoczesnym dbaniu o racjonalność kosztów dla konsumentów. Opakowania do żywności to nie faneria rolno-spożywczego producenta – to nosnik całego systemu bezpieczeństwa żywnościowego kraju – mówił Andrzej Gantner, wiceprezes i dyrektor generalny Polskiej Federacji Producentów Żywności Związek Pracodawców. Tymczasem, jak podkreślił, MKiŚ nie prowadzi i nie prowadziło żadnego konstruktynego dialogu, kompletnie ignorując uwagi sektora na temat projektu UC 100.

Gantner zwrócił uwagę, że funkcja opakowań w sektorze spożywczym jest nieporównywalna z rolą opakowań np. w branży meblarskiej, zabawkarowej czy detergентовej. Podkreślał, że projekt UC 100 w obecnym kształcie nie uwzględnia tej specyfiki i jawi się sektorowi przede wszystkim jako nowy podatek – i to podatek od czegoś, co jest za gwarantowane Konstytucją RP, czyli bezpieczeństwa żywności i jej dostępności. Jego zdaniem traktowanie systemu ROP jako biurokratycznego fiskalnego narzędzia, którym ma zarządzać w drodze rozporządzeń MKiŚ, to całkowite wypaczenie idei rozszerzonej odpowiedzialności i budowania nowoczesnej, efektywnej środowiskowo i ekonomicznie gospodarki odpadami opakowaniami. – W tej postaci to próba podporządkowania całej gospodarki żywnościowej pod autorytarne decyzje MKiŚ przy



Uczestnicy debaty podkreślili, że oczekują prawdziwej dyskusji na temat tego, jak powinien wyglądać efektywny środowiskowo, racjonalny kosztowo system ROP, który nie naruszy systemu bezpieczeństwa żywności w Polsce i konkurencyjności sektora agro

pomocy monopolu biurokratycznej instytucji, jaką jest NFOŚiGW, nikt, komu zależy na sektorze rolno-spożywczym, nie może się na to zgodzić – mówił Gantner.

Znaczenie branży rolno-spożywczej dla polskiej gospodarki wybrzmiewało w wypowiedziach innych uczestników dyskusji. – Polska to dziś nie tylko dwudziesta gospodarka świata czy szósta gospodarka Unii Europejskiej, ale to również jeden z pięciu największych producentów żywności w UE. Eksport produktów rolno-spożywczych stanowi 15 proc. eksportu wszystkich produktów z naszego kraju. To ponad 50 mld euro – mówił prof. Sebastian Jarzębowski z Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Dodał, że w samym sektorze przetwórstwa rolno-spożywczego pracuje ponad 450 tys. osób, a uwzględniając rolnictwo, logistykę i transport, skala zatrudnienia jest jeszcze wyższa. Kontekst ten ma kluczowe znaczenie przy ocenie skutków każdej regulacji dotyczącej ten sektor.

Na inny aspekt zwróciła uwagę Małgorzata Gromadzka, wiceminister rolnictwa. – Sektor rolno-spożywczy to nie tylko kluczowy sektor polskiej gospodarki, generujący łącznie ponad 16 proc. PKB. To bezpieczeństwo żywnościowe państwa. W czasach, gdy tak wiele mówimy o bezpieczeństwie, nie możemy pomijać tego wymiaru. To nie tylko obronność o charakterze militarnym, to też kwestia ciągłości dostępu społeczeństwa do żywności. To system krwionośny naszego kraju. Żywność musi być odpowiednio zmagazynowana, opakowana i to wszystko wiąże się z kosztami produkcji, w których opakowania odgrywają znaczącą rolę, wszelkie czynniki zwiększające ten koszt, a za taki trzeba uznać ROP, musza być szczególnie dokładnie rozpatrywane i ograniczane – mówiła Gromadzka. Jak zaznaczyła wiceminister, sektor potrzebuje dziś przede wszystkim stabilności regulacyjnej. – Branża oczekuje przewidywalności

kosztów i wsparcia w utrzymaniu konkurencyjności. Szczególnie teraz w dobie poważnych zagrożeń geopolitycznych, które skutkują znaczącymi wzrostami kosztów, a nawet mogą skutkować rozrwanieniem łańcuchów dostaw w tym zakresie. Tymczasem dokładanie nowych obciążeń, które w głównej mierze skupiają się na producentach żywności, może poważnie zagrozić zarówno rolnictwu, jak i przetwórstwu – przestrzegła.

## Koszty, które wrócą do konsumenta

Jednym z głównych wątków debaty były skutki ekonomiczne wdrożenia ROP w proponowanej przez MKiŚ formie. Z analiz IERiGŻ wynika, że mogą one być znaczące. – Z naszego raportu z przeprowadzonych badań jednoznacznie wynika, że wdrożenie ustawy UC 100 w proponowanym przez MKiŚ kształcie spowoduje wzrost kosztów bezpośrednich, czy to związanych właśnie z opłatami, z kosztami raportowania, rejestracji, zgodności, ale też może pociągnąć za sobą koszty pośrednie, które są wręcz trudne do oszacowania, tak jak zmiany opakowań czy dostosowania procesów technologicznych, produkcyjnych. Koszty logistyk i organizacji to są niewyobrażalne wręcz kwoty. To zmiany systemowe, które w efekcie mogą prowadzić do ograniczenia marż producentów, a tym samym osłabienia konkurencyjności branży, która – jak wspomniano – jest jedną z kluczowych branż eksportowych i motorem naszej gospodarki – wskazywał prof. Jarzębowski. Jak dodał, badania jednoznacznie pokazują, że koszty te zostaną przeniesione na konsumentów. Szacunek resortu rolnictwa w tej materii są nader alarmujące. – Podwyżki cen detalicznych żywności mogą sięgać nawet 20 proc. To realne ryzyko, którego nie możemy ignorować – mówiła Gromadzka. Uczestnicy debaty podkreślali, że specyfika branży

żywnościowej – niskie marże i wysoka wrażliwość cenowa – sprawia, że sektor nie jest w stanie absorbować dodatkowych kosztów. – Co innego wzrost kosztu opakowania w produkcji, np. kosmetykach za 50 zł, a co innego w produkcie za 3 zł, np. w twarogu. W tym drugim przypadku te koszty są na wagę bycia albo nie być na rynku krajowym i zagranicznym. Szczególnie że to właśnie producenci żywności i konsumenci w proponowanym modelu ROP będą w głównej mierze finansować selektywną zbiórkę, a z recyklatu skorzystają dużo bardziej zamożne sektory gospodarki. To niesprawiedliwy społecznie system – zauważył Gantner.

## Bezpieczeństwo kontra cele środowiskowe

Ważnym elementem dyskusji była konieczność pogodzenia celów środowiskowych z wymogami bezpieczeństwa żywności. Posłanka Gabriela Lenartowicz przypomniała, że istota ROP jest pokrycie rzeczywistych kosztów zagospodarowania odpadów przez producentów.

– Rozmawiamy o tym, jakie kto poniesie koszty, ale tak naprawdę musimy rozmawiać o tym, co jest istotą ROP. To ma być rozszerzona odpowiedzialność producenta w przypadku opakowań za cykl życia opakowania produktu, wtedy, kiedy przestaje on być częścią produktu, a staje się odpadem. To ma służyć do ograniczania ilości opakowań i zwiększania ich recyklowalności, ale w przypadku żywności nakłada się na to dodatkowe ryzyko – bezpieczeństwo. To czynnik, który nie występuje w innych sektorach. Celem tej ustawy jest zmniejszenie presji odpadów na środowisko i na zdrowie, ale jednocześnie w przypadku żywności jest to aspekt sanitarny nie tylko bezpieczeństwa żywnościowego, ale też dostaw. Aspekt epidemiologiczny w chwili, kiedy ludzkość mierzy się zagrożeniami pandemicznymi, w ograniczaniu których opako-

wania do żywności odgrywają rolę, oznacza, że z tym większą troskliwością musimy się pochylać nad wszelkimi regulacjami zwiększającymi koszty w tym obszarze – mówiła posłanka. Jednocześnie nie można ignorować też wpływu nowych regulacji na budżety gospodarstw domowych. – Żywność stanowi większy udział wydatków w mniej zamożnych rodzinach, więc skutki będą tam szczególnie odczuwalne – podkreśliła posłanka.

Lenartowicz zwróciła też uwagę na potrzebę strategicznego podejścia. – Potrzebujemy mapy drogowej opracowanej wspólnie z sektorem dla opakowań żywnościowych – wtedy producenci będą wiedzieli na pewno, że i będą mogli się do nich przygotować. Z drugiej strony regulacje byłyby lepiej dopasowane do specyficznych uwarunkowań rynku żywnościowego. I to mogłaby być mapa drogowa dla rozwiązań, także w zakresie rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Wtedy producenci żywności będą wiedzieli na pewno, że i będą mogli się do nich przygotować.

Michał Mikołajczyk, prokurent w Organizacji Odzysku Opakowań REKOPOL, przypomniał, że w świetle unijnego rozporządzenia PPWR (rozporządzenie o opakowaniach i odpadach opakowaniowych), które weszło w życie w lutym 2025 r., a zacznie stopniowo obowiązywać od 12 sierpnia br., opakowania, które nie spełnią określonych wymogów – m.in. co do zawartości recyklatu – nie będą mogły być wprowadzane na rynek. Niestety, rozwiązania zaproponowane w UC 100 nie przewidują mechanizmów stymulujących powstawanie nowych rozwiązań. Co to oznacza w praktyce? Ze produkty żywnościowe zapakowane niezgodnie z nowymi standardami po prostu znikną z półek.

powinien być impulsem do innowacji, do znaczącego polepszenia jakości selektywnej zbiórki i rozwoju nowoczesnych instalacji do recyklingu. Najgorszy z możliwych scenariuszy to taki, kiedy za pieniądze polskich konsumentów zbudujemy system, w którym te innowacyjne i prośrodowiskowe opakowania wyładowują w spalarniach i na wysypiskach – podkreśliła posłanka.

## Uderzenie w mniejsze podmioty

– Szczególne obawy dotyczą sektora małych i średnich przedsiębiorstw. To właśnie one będą miały największy problem z absorpcją kosztów – mówił prof. Jarzębowski. Ten wątek rozwinęła Agnieszka Maliszewska, prezes Polskiej Izby Mleka. – Nie boimy się ROP jako takiego, ale boimy się go w kształcie proponowanym przez MKiŚ – zaznaczyła. Jak podkreśliła, w sektorze mleczarskim ponad 85 proc. przetwórstwa to spółdzielnie należące do rolników. – To bardzo ściśle powiązanie. Jeśli system podniesie koszty, uderzy nie tylko w przetwórców, ale i w rolników – mówiła Maliszewska, zwracając uwagę na ograniczone możliwości zmiany opakowań. – Żywność musi być bezpieczna i mieć odpowiedni termin przydatności. Nie mamy dziś alternatywy dla wielu opakowań wielomateriałowych. Nowe regulacje mogą prowadzić do efektu odwrotnego od zamierzonego. Jeśli produkty będą się jęczyły psuły, wzrośnie marnowanie żywności. To przeciwieństwo w szczególności z ideą ROP – podkreśliła prezes Polskiej Izby Mleka.

Michał Mikołajczyk, prokurent w Organizacji Odzysku Opakowań REKOPOL, przypomniał, że w świetle unijnego rozporządzenia PPWR (rozporządzenie o opakowaniach i odpadach opakowaniowych), które weszło w życie w lutym 2025 r., a zacznie stopniowo obowiązywać od 12 sierpnia br., opakowania, które nie spełnią określonych wymogów – m.in. co do zawartości recyklatu – nie będą mogły być wprowadzane na rynek. Niestety, rozwiązania zaproponowane w UC 100 nie przewidują mechanizmów stymulujących powstawanie nowych rozwiązań. Co to oznacza w praktyce? Ze produkty żywnościowe zapakowane niezgodnie z nowymi standardami po prostu znikną z półek.

## Bezpieczeństwo kontra cele środowiskowe

Ważnym elementem dyskusji była konieczność pogodzenia celów środowiskowych z wymogami bezpieczeństwa żywności. Posłanka Gabriela Lenartowicz przypomniała, że istota ROP jest pokrycie rzeczywistych kosztów zagospodarowania odpadów przez producentów.

– Rozmawiamy o tym, jakie kto poniesie koszty, ale tak naprawdę musimy rozmawiać o tym, co jest istotą ROP. To ma być rozszerzona odpowiedzialność producenta w przypadku opakowań za cykl życia opakowania produktu, wtedy, kiedy przestaje on być częścią produktu, a staje się odpadem. To ma służyć do ograniczania ilości opakowań i zwiększania ich recyklowalności, ale w przypadku żywności nakłada się na to dodatkowe ryzyko – bezpieczeństwo. To czynnik, który nie występuje w innych sektorach. Celem tej ustawy jest zmniejszenie presji odpadów na środowisko i na zdrowie, ale jednocześnie w przypadku żywności jest to aspekt sanitarny nie tylko bezpieczeństwa żywnościowego, ale też dostaw. Aspekt epidemiologiczny w chwili, kiedy ludzkość mierzy się zagrożeniami pandemicznymi, w ograniczaniu których opako-

– Projekt UC 100 nie uwzględnia faktu, że dziś w dużej liczbie branż żywnościowych nie da się przeprowadzić ekoprojektowania bez naruszenia bezpieczeństwa, trwałości i w ogóle możliwości funkcjonowania produktu, bo nie ma takich materiałów. Co więcej, ta ustawa nie uwzględnia faktu, że w sektorze rolno-spożywczym mamy wiele opakowań wielomateriałowych, które nazywa się w gospodarce odpadami trudnymi – podkreślił Gantner.

## Nie rynek, lecz NFOŚiGW

– Z jednej strony mówimy o krótkich łańcuchach dostaw, dbaniu o możliwość lokalnej sprzedaży, a z drugiej strony taką ustawą my natychmiast to pozabawimy wytwórców jakiegokolwiek możliwości zarobku, bo koszty będą tak wysokie, że oni nie będą mogli zapłacić rolnikom. Tymczasem mamy dobrze funkcjonujący system odbioru opakowań wielomateriałowych. On funkcjonuje na tyle dobrze, że wszystko odbywa się w obiegu zamkniętym. Dlaczego taka ustawa niszczy coś, co jest dobre, i my jako konsumenci nie mamy dzięki temu podwyższonych kosztów produktu – tłumaczyła Maliszewska.

– Z naszego badania też jasno wynika, że aż 70 proc. respondentów wskazuje, że korzystają z opakowań wielomateriałowych i nie mają możliwości zastąpienia ich opakowaniami monomateriałowymi bez utraty funkcji, jakie one pełnią. To jest właśnie ta rola małych i średnich przedsiębiorców. W raporcie wskazujemy, że MŚP będą miały najtrudniej. Poziom absorpcji podwyższonych kosztów w branży jest bardzo niski, ale w MŚP szczególnie – podkreślił prof. Jarzębowski.

Krytycznie o proponowanym modelu wypowiedział się także Michał Mikołajczyk. Podkreślał, że obecny system opiera się na ponad 20-letnich doświadczeniach, kompetencji, ale i relacjach, i to weryfikacyjnych, a nie urzędniczych. I choć w niektórych aspektach niedoskonały, to realizuje rosnące cały czas poziomy recyklingu, co resort środowiska skrzętnie raportuje m.in. do Brukseli.

– Gospodarka obiegu zamkniętego to nie akcja PR-owa, tylko system ekonomiczny, który musi działać w praktyce. Dziś reagujemy na zmiany

rynku na bieżąco. Projekt ustawy zastępuje to mechanizmem długotrwałej refundacji. W miejsce wypracowywanych przez lata relacji gospodarczych, które polegają na szybkim, elastycznym reagowaniu na potrzeby rynku, przez organizacje odzysku opakowań, które nie są tylko i wyłącznie wystawcą faktur dla ponad 100 tys. firm, ale hubem kompetencyjnym, chce nam się wmówić, że centralny system na czele z NFOŚiGW poradzi sobie lepiej niż system wolnorynkowy – mówił Mikołajczyk. Jednym z centralnych punktów krytyki projektu UC 100 jest właśnie decyzja o powierzeniu zarządzania systemem ROP Narodowemu Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – instytucji państwowej, która w żaden sposób ma nie ponosić odpowiedzialności za efektywność systemu. Jak ostrzegł Mikołajczyk, może to prowadzić do paraliżu systemu. – Zamiast elastyczności będziemy mieli wielomiesięczne procedury i wpolnienia w przepływie środków. Jeśli finansowanie będzie oparte na refundacji, selektywna zbiórka może przegrać z innymi pilnymi i bieżącymi wydatkami gmin.

To pułapka zastawiona przez ministerstwo na samodzielną i firmy gospodarki odpadami. Autorzy UC 100, kimkolwiek są, bo nigdy nie dane nam było poznać nazwisk ekspertów stojących za tym projektem, nie mają pojęcia o gospodarowaniu opakowaniami i odpadami opakowaniami, co widać także w odniesieniu do istotnego zagadnienia, jakim jest edukacja ekologiczna, na którą w pierwszym roku działania ustawy mają być przeznaczone ledwie 2 mln zł, co w przeliczeniu na jedną gminę daje zaledwie 806 zł! Dla porównania – REKOPOL tylko w ub.r. przeznaczył na budowanie świadomości ponad 20 mln zł – punktował absurd projektu ustawy Mikołajczyk.

– Ten system zaprojektowano tak, że będzie bez przerwy głodny, bo tak naprawdę wszystkim, z wyjątkiem wprowadzających opakowania, będzie miały być przeznaczony, żeby jak najwięcej trafiło ich do NFOŚiGW, który ewentualnie podzieli się trochę z samorządami, branżą odpadową i recyklingową, ale według własnych zasad, a nie odpowiadając, a jednocześnie nikomu nie będzie zależało na racjonalności kosztów, nie mówiąc już o wycieceniu realnego kosztu netto, który miałby obniżyć opłaty dla wprowadzających opakowania, zbierających, recyklerom nie będzie zależało na obniżaniu kosztów, wprowadzeniu nowych technologii, bo po co, skoro będą skupieni tylko na wycieceniu, że tyle się należy, bo tyle według nich kosztuje. System redystrybucyjny jest systemem najdroższym, bo z reguły ściąganie i wydawanie pieniędzy

## Rozporządzenie? To błąd prawny

– Co więcej, tak naprawdę NFOŚiGW nie będzie za nic odpowiedzialny. W myśl ustawy nie bierze on żadnej odpowiedzialności za gospodarkę odpadami opakowaniami i jej skuteczność oraz racjonalność ekonomiczną. NFOŚiGW tylko dostanie pieniądze od urzędów marszałkowskich, a potem je łaskawie rozdzieli. W sytuacji zaś, kiedy system nie

będzie efektywny i nie będzie realizował zakładanych celów środowiskowych, co przy centralnym sterowaniu można z pewnością założyć, a na co sektor żywnościowy nie będzie miał żadnego wpływu, jedynym rozwiązaniem będzie zagwarantowanie w UC 100 prawo do podwyższenia opłat w drodze rozporządzenia, co samo w sobie jest niekonstytucyjne, gdyż nawet opłata cukrowa musiała być podwyższona ustawą, a tu mieliśmy władztwo MKiŚ w postaci rozporządzenia, gdzie tak naprawdę minister klimatu będzie dyktował caemu sektorowi spożywczemu warunki finansowe jego funkcjonowania. Będzie mógł określać naszą rentowność i warunki funkcjonowania całego łańcucha żywnościowego. Na takie rozwiązanie nikt, komu zależy na rolnictwie i przetwórstwie w Polsce, nie powinien się zgodzić – wtórował Andrzej Gantner.

Na ten błąd prawny w projekcie UC 100 zwrócił też uwagę Sławomir Brzózka, dyrektor biura zarządu Związku Pracodawców Przemysłu Opakowań i Produktów w Opakowaniach EKO-PAK. – Opłata opakowaniowa ma charakter daniny publicznej i zgodnie z Konstytucją RP nie może być określana w aktach rangi niższej niż ustawa. Tymczasem UC 100 zostawia tę prerogatywę rozporządzeniu ministra klimatu, dokładnie tak jak w poprzedniej ustawie z 2022 r., która upadła m.in. właśnie z tego powodu – wskazywał Brzózka.

– Ten system zaprojektowano tak, że będzie bez przerwy głodny, bo tak naprawdę wszystkim, z wyjątkiem wprowadzających opakowania, będzie miały być przeznaczony, żeby jak najwięcej trafiło ich do NFOŚiGW, który ewentualnie podzieli się trochę z samorządami, branżą odpadową i recyklingową, ale według własnych zasad, a nie odpowiadając, a jednocześnie nikomu nie będzie zależało na racjonalności kosztów, nie mówiąc już o wycieceniu realnego kosztu netto, który miałby obniżyć opłaty dla wprowadzających opakowania, zbierających, recyklerom nie będzie zależało na obniżaniu kosztów, wprowadzeniu nowych technologii, bo po co, skoro będą skupieni tylko na wycieceniu, że tyle się należy, bo tyle według nich kosztuje. System redystrybucyjny jest systemem najdroższym, bo z reguły ściąganie i wydawanie pieniędzy

## Rozporządzenie? To błąd prawny

– Co więcej, tak naprawdę NFOŚiGW nie będzie za nic odpowiedzialny. W myśl ustawy nie bierze on żadnej odpowiedzialności za gospodarkę odpadami opakowaniami i jej skuteczność oraz racjonalność ekonomiczną. NFOŚiGW tylko dostanie pieniądze od urzędów marszałkowskich, a potem je łaskawie rozdzieli. W sytuacji zaś, kiedy system nie

kosztuje bardzo dużo. Złazcza że nie ma konkurenta w tym zakresie – tłumaczyła Gabriela Lenartowicz.

Sławomir Brzózka umieścił też debatę o ROP w szerszym kontekście europejskiej gospodarki obiegu zamkniętego. Podkreślił, że idea ROP nie jest stworzenie mechanizmu fiskalnego, lecz transformacja zachowań producentów poprzez ekoprojektowanie i realne wzięcie odpowiedzialności za cykl życia opakowania.

– Kluczem do tego, że byśmy poradził sobie ze zmniejszeniem wpływu opakowań na środowisko, jest ekoprojektowanie, znalezienie nowych technologii opakowań i nowych technologii ich przetwarzania. Gdybyśmy nie tracił czasu na przekonywanie się do modelu ROP, to może byśmy zdążyli z racjonalnym systemem opartym na zasadach gospodarki wolnorynkowej, a tak minal rok i jesteśmy praktycznie w punkcie wyjścia i nie widać możliwości osiągnięcia kompromisu, a MKiŚ konsekwentnie odmawia jakiegokolwiek dialogu ze stroną wprowadzających – mówił przedstawiciel EKO-PAK.

## Potrzeba kompromisu zamiast konfliktu

Choć uczestnicy debaty zgodni bardzo negatywnie ocenili projekt UC 100, to jednocześnie nie negowali potrzeby wdrożenia ROP, mocno podkreślając konieczność wypracowania kompromisowego modelu ROP. – Ta ustawa musi być procedowana w zgodzie z branżą rolno-spożywczą. Potrzebujemy rozwiązań, które nie będą generować nadmiernych kosztów, systemu, który będzie zbudowany na podstawie wiedzy interesariuszy, których ustawa bezpośrednio dotyczy, i mierzenia rachunku zysków i strat – mówiła minister Gromadzka. – Debiata potwierdziła problem wynikający z braku głębokiej analizy i chęci dialogu ze stroną MKiŚ. Resort rolnictwa jako jedyny wykonał pogłębioną analizę skutków UC 100 dla sektora rolno-spożywczego, oczekujemy, że MKiŚ ustosunkuje się merytorycznie do zawartych w nim wniosków oraz do uwag do projektu ustawy, jakie zgłosiliśmy w obecnie trwających konsultacjach międzyresortowych. Tak ważne dla gospodarki żywnościowej projekty, jakim jest projekt ROP, muszą być oparte na rzetelnych merytorycznych analizach i dialogu ze

## Bezpieczeństwo kontra cele środowiskowe

Ważnym elementem dyskusji była konieczność pogodzenia celów środowiskowych z wymogami bezpieczeństwa żywności. Posłanka Gabriela Lenartowicz przypomniała, że istota ROP jest pokrycie rzeczywistych kosztów zagospodarowania odpadów przez producentów.

– Rozmawiamy o tym, jakie kto poniesie koszty, ale tak naprawdę musimy rozmawiać o tym, co jest istotą ROP. To ma być rozszerzona odpowiedzialność producenta w przypadku opakowań za cykl życia opakowania produktu, wtedy, kiedy przestaje on być częścią produktu, a staje się odpadem. To ma służyć do ograniczania ilości opakowań i zwiększania ich recyklowalności, ale w przypadku żywności nakłada się na to dodatkowe ryzyko – bezpieczeństwo. To czynnik, który nie występuje w innych sektorach. Celem tej ustawy jest zmniejszenie presji odpadów na środowisko i na zdrowie, ale jednocześnie w przypadku żywności jest to aspekt sanitarny nie tylko bezpieczeństwa żywnościowego, ale też dostaw. Aspekt epidemiologiczny w chwili, kiedy ludzkość mierzy się zagrożeniami pandemicznymi, w ograniczaniu których opako-

wszystkimi interesariuszami – podkreśliła Gromadzka.

Ekspert nie krył zresztą irytacji sposobem, w jaki resort klimatu prowadzi prace legislacyjne. – Uważamy, że MKiŚ straciło dokładnie rok, brnąc w kontrowersyjny, nieakceptowalny przez wiele środowisk merytorycznego paroparcia. Kompletnie sobie nie wyobrażamy, że nagle, ni stąd, ni zowąd, będziemy w pełni zgodni z ministrowi klimatu, który nie ma bladego pojęcia o bezpieczeństwie i jakości żywności oraz uwarunkowaniach sektora rolno-spożywczego – stwierdził Andrzej Gantner. Z kolei Michał Mikołajczyk opisał, kuriozalną w jego ocenie, historię procesu legislacyjnego. – Jesienią 2024 r. prezentowano zupełnie inne założenia systemu. W styczniu 2025 r. nastąpił zwrot, a nowa propozycja uprawiała większość interesariuszy w osłupienie. Gdy zaczęto dociekać, czy poza czystą polityką są jakieś racjonalne przesłanki zmiany stanowiska tych samych, podkreślił, urzędników np. na podstawie doświadczeń innych systemów europejskich, oparto te składowe założenia, otrzymaliśmy wymuszone odpowiedzi o analizach systemu chorkawkiego i duńskiego, obu tak odległych, by nie powiedzieć egzotycznych, dla specyfiki polskiego systemu i rynku.

– Tak strategiczna ustawa tworzona bez udziału interesariuszy i zdrowego rozsądku powinna trafić do kosza. Dlaczego nie wspieramy tego, co dobrze funkcjonuje, tylko chcemy to wywalić kompletnie do góry nogami, mając zupełnie odjętane pomysły. Stracimy tylko kolejne lata i ponieśliśmy olbrzymie koszty bez żadnej gwarancji realizacji celów środowiskowych, za co zapłacimy dodatkowe kary, mimo że nie będziemy mieli najmniejszego wpływu na to, jak funkcjonuje system – stwierdziła Maliszewska.

– Chciałbym, żebyśmy wreszcie doczekali się ujawnienia ekspertyz, na podstawie których MKiŚ wybrało obecny model ROP i stwierdziło, że model produkcyjny jest nieefektywny i zły. I żebyśmy generalnie wypracowali rozwiązania w oparciu o wiedzę, ekspertów, bo zaprezentowany przez IERiGŻ raport jest póki co jedynie tym cenniejszym. A samo prowadzenie procesu legislacyjnego powinno być przejrzyste, a nie intencjonalnie przez MKiŚ utajniane oraz prowadzone z udziałem wszystkich istotnych interesariuszy, a nie tylko z wybranych, jak jest obecnie – zaapelował Brzózka.

Zdaniem ekspertów kluczowe jest uwzględnienie specyfiki sektora żywnościowego, zachowanie konkurencyjności eksportu oraz zapewnienie efektywności środowiskowej systemu. – Najgorsze, co możemy zrobić, to stworzyć regulację bardziej restrykcyjną niż unijna i osłabić własną gospodarkę – podsumował prof. Jarzębowski.

Debata jednoznacznie wskazała, że przyszłość ROP w Polsce rozstrzygać się nie tylko na polu środowiskowym, ale także gospodarczym i społecznym. A w przypadku sektora agro – też w kontekście bezpieczeństwa państwa.

## OPINIA DLA „RZECZPOSPOLITEJ”



### MAŁGORZATA GROMADZKA

sekretarz stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW)

**Sektor rolno-spożywczy wprowadza na rynek ok. 60 proc. wszystkich opakowań w Polsce.** Opakowania te nie są „fanaberia producentów”, lecz nosnikiem całego systemu bezpieczeństwa żywnościowego kraju – gwarantują trwałość, jakość i ochronę produktów, a jednocześnie ograniczają marnowanie żywności. MRiRW konsekwentnie podkreśla: ustawa o ROP jest potrzebna, ale musi uwzględniać specyfikę branży spożywczą i być oparta na zdrowych zasadach wolnego rynku oraz formule kosztu netto.

Raport Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego

(IERiGŻ-PIB), wykonany na nasze zlecenie, jednoznacznie pokazuje skalę zagrożeń. Wdrożenie projektu UC 100 w proponowanym kształcie generuje zarówno koszty bezpośrednie (opłaty ROP, raportowanie, rejestracja), jak i pośrednie – zmiany opakowań, dostosowanie procesów technologicznych oraz logistyki. Efektom będzie wzrost cen detalicznych żywności nawet o 20 proc. Koszty te nie zostaną zaabsorbowane przez sektor o niskich marżach – zostaną przeniesione bezpośrednio na konsumentów. Największe obciążenie spadnie na małe i średnie przedsiębiorstwa oraz spółdzielnie mleczarskie (to ponad 85 proc. przetwórstwa mleka), które są ściśle powiązane z rolnikami.

Centralny, państwowy model zarządzania systemem likwiduje wioleltenie, efektywne relacje rynkowe między producentami żywności a recyklernami i organizacjami odzysku. Zastępuje je biurokratyczną refundacją i długotrwałymi procedurami, co grozi paraliżem systemu i przerezuaniem odpowiedzialności

za ewentualną nieefektywność wyłącznie na wprowadzających opakowania.

MRiRW w pełni popiera cele środowiskowe ustawy. W ramach konsultacji międzyresortowych zgłosił szereg merytorycznych uwag do projektu UC 100, wskazując na konieczność dostosowania regulacji do specyfiki i realiów gospodarki żywnościowej.

Jesteśmy gotowi do konstruktynego dialogu międzyresortowego. Raport IERiGŻ-PIB oraz nasze uwagi stanowią solidną podstawę do wypracowania rozwiązania, które jednocześnie realizuje cele środowiskowe, ochroni rentowność produkcji i eksportu oraz zagwarantuje ciągłość bezpieczeństwa żywnościowego obywateli.

Bezpieczeństwo żywności nie może być kosztem zle zaprojektowanej regulacji. Liczymy, że MKiŚ uwzględni wszystkie argumenty i wspólnie z nami oraz innymi interesariuszami wypracuje model ROP efektywny środowiskowo, racjonalny kosztowo i zgodny z zasadami wolnego rynku. ■