

OCHRONA ŚRODOWISKA

System kaucyjny – rewolucja czy ewolucja w opakowaniach

Dla przedsiębiorców detalistów, a także konsumentów wdrożenie systemu kaucyjnego będzie związane z niezwykle istotną zmianą dotychczasowych praktyk dotyczących postępowania z opakowaniami na napoje.



DAWID MIELCARSKI

adwokat, partner w Andersenie w Polsce



IGOR SUCHECKI

Associate w Andersenie w Polsce

Od 1 października 2025 roku zaczną obowiązywać przepisy wprowadzające do polskiego porządku prawnego system kaucyjny, którego celem ma być zwiększenie efektywności gospodarowania odpadami opakowaniowymi. Wejście w życie nowych przepisów jest końcowym efektem prac legislacyjnych dotyczących implementacji przepisów unijnych, które trwają już od 2021 roku.

Podstawa prawna

Wprowadzenie systemu kaucyjnego w Polsce opiera się przede wszystkim na dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z 5 czerwca 2019 roku w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko, znana szerzej jako dyrektywa SUP (Single – Use – Plastics). Wspomniana dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do ograniczenia stosowania jednorazowych tworzyw sztucznych oraz poprawy poziomów selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych.

Stworzenie efektywnego systemu zwrotu opakowań, który będzie przystępny, powszechny i zachęcający konsumentów do uczestnictwa, ma pozwolić na osiągnięcie wymaganych przez Unię Europejską poziomów selektywnej zbiórki dla opakowań i odpadów opakowaniowych, które w 2025 roku mają wynieść 77 proc. Docelowo poziom selektywnej zbiórki ma

wzrosnąć w 2029 roku do 90 proc. Implementacja unijnych przepisów odbyła się poprzez nowelizację ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Proces legislacyjny został zainicjowany jeszcze w 2021 roku, kiedy to Ministerstwo Klimatu i Środowiska rozpoczęło konsultacje publiczne i prace analityczne nad kształtem krajowego systemu kaucyjnego. Projekt ustawy był przedmiotem szerokiej debaty publicznej, przez co wielokrotnie ulegał modyfikacji. Ostateczna wersja nowelizacji ukazała się 21 listopada 2024 roku, natomiast nowe przepisy wejdą w życie z dniem 1 października 2025 roku.

Polska wprowadza przepisy z co najmniej rocznym opóźnieniem, wskazać należy bowiem, że pierwszy pełny rok funkcjonowania systemu kaucyjnego przypada na 2026 rok – zatem już po terminie wyznaczonym na osiągnięcie pierwszego poziomu 77 proc. selektywnej zbiórki opakowań i odpadów opakowaniowych w ramach systemu kaucyjnego.

Czym jest system kaucyjny?

Podstawowym założeniem systemu kaucyjnego jest to, aby był on powszechny – zatem obejmował terytorium całego kraju. Ma to być zrealizowane przez umieszczenie przynajmniej jednego stacjonarnego punktu odbierania opakowań i odpadów opakowaniowych w każdej gminie. System w założeniu ma również zapewnić powszechny i równy dostęp dla wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje, wprowadzających bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje, jedno- i wielokrotnego użytku, hurtowego oraz innych produktów zbierających opakowania bez względu na ich powierzchnię.

W swoich pierwotnych założeniach system kaucyjny w Polsce zakładał doliczanie kaucji do ceny produktów w opakowaniach jednorazowego lub wielokrotnego użytku, którą miał uiszczać użytkownik końcowy. Po zwrocie opakowania do punktu zbiórki konsument odzyskiwałby wcześniej wpłaconą kwotę.

Nowelizacja ustawy z grudnia 2024 roku doprecyzowała jednak, że mechanizm kaucji obejmuje nie tylko relację detalista-konsument, ale również wcześniejsze etapy obrotu handlowego. Oznacza to, że kaucja będzie naliczana i

przekazywana na każdym etapie dystrybucji produktu: producent doliczy ją hurtownikowi, hurtownik – detaliście, a detalista – konsumentowi.

W ten sposób tworzy się zamknięty obieg kaucji, w którym każdy uczestnik systemu pobiera ją od kolejnego ogniw i przekazuje dalej. Po zwrocie opakowania kaucja wraca do uczestnika, który ją wcześniej wypłacił. Taki model zapewnia przejrzystość finansową, a także motywuje do zwrotu opakowań na każdym etapie obrotu. Natomiast nieodebrana przez użytkowników końcowych kaucja zostanie przekazana na finansowanie systemu.

Podmiot reprezentujący

W ramach systemu kaucyjnego w Polsce istotną funkcję pełnić będzie operator systemu, określany w ustawie jako „podmiot reprezentujący”. Z uwagi na zdecentralizowany charakter systemu funkcję tę będzie mogła pełnić spółka akcyjna utworzona przez przedsiębiorców wprowadzających na rynek produkty w opakowaniach na napoje. Również organizacje reprezentujące przedsiębiorców (np. izby gospodarcze) mogą działać jako pełnomocnicy przy zgłaszaniu podmiotu reprezentującego.

Podmiot reprezentujący będzie centralnym ogniwem w mechanizmie przepływu kaucji oraz rozliczeń między poszczególnymi uczestnikami systemu. Jego głównym zadaniem będzie organizacja systemu zbiórki i zagospodarowania pustych opakowań oraz odpadów opakowaniowych – w tym z jednostek handlu detalicznego i hurtowego. Ponadto podmiot reprezentujący będzie odpowiedzialny za rozliczanie kaucji z punktami sprzedaży, które wypłacają ją konsumentom.

Ze względu na specyfikę polskiego systemu kaucyjnego, który z jednej strony ma charakter powszechny i obejmuje terytorium całego kraju, a z drugiej – cechuje się decentralizacją z uwagi na istnienie wielu podmiotów reprezentujących (operatorów systemu), poszczególni operatorzy są zobowiązani do samodzielnego ustalenia zasad wzajemnych rozliczeń. Dotyczy to w szczególności rozliczania pobranej i zwróconej kaucji oraz wymiany opakowań i odpadów opakowaniowych. Ustalenia te muszą zostać zawarte w formie pisemnej lub elektronicznej, pod rygorem nieważności.

Zakres działania systemu kaucyjnego

System kaucyjny będzie obejmował trzy rodzaje opakowań, do których należą:

- butelki jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do 3 litrów, włącznie z ich zakrętkami i wieczkami z tworzyw sztucznych;
- szklane butelki wielorazowego użytku na napoje o pojemności do 1,5 litra;
- metalowe puszki na napoje o pojemności do 1 litra.

Zgodnie z nowelizacją ustawy z grudnia 2024 roku z systemu wyłączone zostały opakowania na napoje będące mlekiem, jogurtem lub innym pitnym produktem mlecznym z uwagi na bezpieczeństwo sanitarne.

Wysokość kaucji została określona w rozporządzeniu ministra klimatu i środowiska z dnia 8 lipca 2024 roku w sprawie wysokości kaucji dla poszczególnych rodzajów opakowań objętych systemem kaucyjnym i będzie wynosić:

- 0,50 zł – dla butelek jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych o pojemności do 3 litrów, a także dla metalowych puszek o pojemności do 1 litra;
- 1,00 zł – dla butelek szklanych wielokrotnego użytku o pojemności do 1,5 litra.

Na przedsiębiorcach wprowadzających do obrotu napoje w opakowaniach objętych systemem kaucyjnym – zarówno tych, którzy produkują napoje, jak i tych, którzy zajmują się ich dalszą dystrybucją – ciąży obowiązek umieszczania na opakowaniach specjalnego oznakowania. Oznakowanie to musi jednoznacznie informować, że dane opakowanie jest objęte systemem kaucyjnym, oraz wskazywać wysokość pobieranej kaucji. Wzór oznakowania został określony w przepisach.

Niezmiennym założeniem systemu kaucyjnego jest to, że użytkownik końcowy będzie miał możliwość zwrotu opakowania objętego systemem w dowolnym punkcie handlowym uczestniczącym w systemie, bez konieczności okazywania dowodu zakupu. Oznacza to, że konsument nie będzie zobowiązany do oddania opakowania w tym samym sklepie, w którym dokonał zakupu – jak to w większości przypadków miało miejsce dotychczas. Przy czym obowiązek przyjmowania opakowań bez konieczności okazywania dowodów zakupu będzie dotyczył jedynie konkretnych uczestników systemu kaucyjnego, tj. sklepów o powierzchni większej

niż 200 mkw. Sklepy o mniejszej powierzchni nie mają obowiązku prowadzenia zbiórki opakowań, ale mogą dobrowolnie zdecydować się na taką formę uczestnictwa w systemie. Należy jednak pamiętać, że wszystkie sklepy – niezależnie od powierzchni – które sprzedają napoje w opakowaniach objętych kaucją, są zobowiązane do jej pobierania i zwracania.

Konieczne inwestycje

Dla przedsiębiorców detalistów, a także konsumentów wdrożenie systemu kaucyjnego będzie związane z niezwykle istotną zmianą dotychczasowych praktyk dotyczących postępowania z opakowaniami jednorazowego użytku na napoje. Obowiązek odbioru opakowań w sklepach, zwłaszcza tych większych, oznacza przede wszystkim konieczność inwestycji w odpowiednią infrastrukturę (tzw. recyklaty), przeszkolenia pracowników.

Również dla konsumentów system wprowadza nową kulturę korzystania z opakowań – butelka czy puszka po raz kolejny staje się przedmiotem wartościowym, który należy zwrócić, aby odzyskać pieniądze. Może to znacząco zmienić zachowania społeczne, podobnie jak miało to miejsce np. w Niemczech czy krajach skandynawskich.

Jednak ustawodawstwo unijne od dłuższego czasu zmierza w kierunku zwiększenia poziomów recyklingu między innymi poprzez selektywną zbiórkę odpadów komunalnych. System kaucyjny nie jest więc całkowitą nowością, a raczej narzędziem, które ma poprawić skuteczność obowiązujących zasad.

Ponadto znaczna część dużych podmiotów rynkowych – głównie międzynarodowych koncernów – funkcjonuje już w krajach, gdzie takie systemy działają od dawna. Dla nich wprowadzenie podobnych rozwiązań w Polsce to raczej dostosowanie się do przewidzianych regulacji niż zaskoczenie.

Bez względu na to, czy uznamy system kaucyjny za ewolucję istniejących mechanizmów gospodarki odpadami, czy za rewolucję w sposobie myślenia o opakowaniach, jedno jest pewne – z punktu widzenia legislacyjnego wprowadzenie systemu kaucyjnego zdecydowanie jest jedną z największych zmian w obszarze gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi od lat.

/ ©



Teksty z dodatku dostępne
w wersji elektronicznej na: **PRO.RP.PL.**