

Stanowisko ZPP ws. systemu kaucyjnego w Polsce

System kaucyjny jest formą realizacji rozszerzonej odpowiedzialności producenta, jednak jego wprowadzenie nie jest obowiązkiem wynikającym bezpośrednio z regulacji unijnych. Biznes od dawna wskazywał jednak, że w związku z ambitnymi minimalnymi poziomami zbiórki i recyklingu odpadów opakowaniowych przewidzianych w dyrektywach, jego wdrożenie może być konieczne. Warto jednak przygotować system w taki sposób, by realizował swoje cele jak najlepiej – w naszym przekonaniu powinien być zatem przede wszystkim jednolity i powszechny, a także racjonalny ekonomicznie i przyjazny dla konsumentów.

Przedstawiony przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska projekt nowelizacji ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz ustawy o odpadach, wprowadzający do polskiego porządku prawnego regulacje dot. systemu kaucyjnego, jest już po konsultacjach społecznych i oczekuje na dalsze procedowanie w ramach ścieżki legislacyjnej. Doceniając fakt, że Ministerstwo dostrzegło ewidentne korzyści wynikające z wdrożenia systemu kaucyjnego i jego znaczenie dla budowania gospodarki o obiegu zamkniętym (m.in. w zakresie budowania świadomości o wartości opakowań i odpadów opakowaniowych), uważamy że przedstawiony model wymaga w niektórych aspektach zdecydowanych poprawek. Poniżej omawiamy kluczowe – w naszym przekonaniu – właściwości pożądanego kształtu systemu kaucyjnego.

Dwie kluczowe cechy udanego systemu kaucyjnego to w naszym przekonaniu **powszechność** i **jednolitość**. Korzyści wynikające z powszechności są oczywiste. System kaucyjny ma sens, jeśli uczestniczą w nim wszyscy wprowadzający produkty objęte jego zakresem – być może zasadne byłoby wobec tego ustawowe obligo. Szanse na powodzenie systemu kaucyjnego (a zatem – na spełnienie poziomów selektywnej zbiórki i recyklingu wynikających ze stosownych dyrektyw) rosną z kolei wraz ze wzrostem liczby placówek handlowych uczestniczących w nim. Z punktu widzenia konsumenta ważne jest, by mógł oddać odpad opakowaniowy i odzyskać kaucję w możliwie najwygodniejszy sposób. Dlatego kluczowe jest, by powszechność odnosiła się również do placówek handlowych – jak największa liczba z nich powinna odbierać odpady opakowaniowe (niezależnie od ich zbieżności z ofertą produktową konkretnego punktu) za zwrotem kaucji w pełnej wysokości. Podobnie istotna dla powodzenia systemu jest jego jednolitość – ważne, żeby konsumenci w różnych częściach kraju i w różnych sklepach mieli do czynienia z de facto jednym, znanym im systemem. Jego „rozcłonkowanie” i tworzenie różnych „subsystemów” jest nieracjonalne z punktu widzenia podstawowych celów systemu kaucyjnego. W naszym przekonaniu polski regulator powinien zatem skorzystać z doświadczeń większości państw, w których funkcjonuje system kaucyjny, i przyjąć formułę **jednego** podmiotu reprezentującego utworzonego przez wprowadzających lub ich organizacje. Przyjęcie przeciwnego rozwiązania spowoduje, że w przestrzeni obecne będą mogły być różne, niekompatybilne ze sobą systemy, co z punktu widzenia konsumentów może stanowić istotne utrudnienie.

W procedowanym projekcie ustawy przyjęta jest koncepcja dopuszczenia wielu podmiotów reprezentujących, co generuje szereg istotnych ryzyk również w obszarze konkurencji. Łatwo wyobrazić sobie sytuację, w której duże sieci handlowe będące wprowadzającymi stworzą swoje własne systemy, do których nie dopuszczą innych wprowadzających, np. nie odbierając ich opakowań.

Mając na uwadze to zagrożenie, uważamy że jeśli prawodawca mimo wszystko utrzyma koncepcję wielości operatorów, powinien jednocześnie wprowadzić **obowiązek podpisania przez nich umowy** z każdym wprowadzającym, który wyrazi taką chęć.

Istotnym przedmiotem debaty pozostaje również to, **jakiego rodzaju opakowania powinny zostać objęte systemem kaucyjnym**. Z naszego punktu widzenia wskazane jest, by w systemie uwzględnione były **opakowania jednorazowego użytku na napoje, z wyłączeniem napojów mlecznych**. Generuje to trojake konsekwencje.

Po pierwsze, oznacza że w systemie powinny znaleźć się puszki metalowe po napojach. Niemal wszystkie systemy depozytowe w Europie obejmują puszkę, ponieważ jest to **najefektywniejszy** sposób na zapewnienie obiegu zamkniętego tego materiału. Obecnie skuteczność zbiórki jest determinowana rynkową ceną aluminium, a to – wzięwszy pod uwagę potencjalny cel 90% recyklingu tego surowca – może stanowić bardzo istotny problem w przypadku ich spadku. Wobec powyższego, wyłączenie puszki aluminiowej z systemu kaucyjnego jest w naszym przekonaniu niezasadne, zwłaszcza że doprowadzić może do osłabienia konkurencyjności działających w Polsce firm napojowych.

Po drugie, z takiego założenia wynika, że od systemu kaucyjnego należy **jasno rozdzielić** systemy dotyczące opakowań zwrotnych, tzn. w praktyce butelek szklanych wielokrotnego użytku. W ramach przedstawionego projektu, strumienie te zostały niejako potraktowane łącznie, co w naszym przekonaniu nie znajduje uzasadnienia. Szklana butelka zwrotna jest własnością wprowadzającego i stanowi trwałe, pełnowartościowe opakowanie wykorzystywane wielokrotnie w cyklu swojego życia. Nie jest zatem odpadem. Co więcej, istnieją już skuteczne, prośrodowiskowe mechanizmy obrotu butelkami zwrótnymi. Nie należy zatem włączać butelek zwrótnych do tworzonego systemu kaucyjnego, a co najwyżej dokonać drobniejszych modyfikacji przepisów tak, by wesprzeć popularyzację tego rodzaju opakowań. W odniesieniu do opakowań zwrotnych należałoby wobec tego przewidzieć możliwość samodzielnego prowadzenia systemów przez wprowadzających (bez konieczności odprowadzania opłaty produktowej), oraz ewentualnie dobrowolnego utworzenia przez wprowadzających przedstawiciela i przystąpienia do utworzonego przez ten podmiot systemu kaucyjnego.

Po trzecie w końcu, zgodnie z literalnym brzmieniem postulatu, **z przyczyn higieniczno-sanitarnych** uważamy, że z zakresu systemu kaucyjnego wyłączone powinny zostać opakowania po napojach mlecznych. Uwzględnienie tych opakowań w systemie kaucyjnym generować będzie istotny dyskomfort, a być może i zagrożenie zdrowotne dla personelu sklepów i klientów, szczególnie w okresie letnim.

Ostatecznie, wskazujemy na konieczność uwzględnienia w projekcie ustawy pewnych gwarancji dla wprowadzających i podmiotu reprezentującego. Przede wszystkim, **podmiot reprezentujący powinien być właścicielem odpadów znajdujących się w systemie**, a strumienie finansowania przypisane do poszczególnych rodzajów materiałów powinny być rozdzielne (tzn. że nie powinno się finansować zbiórki odpadów z jednego rodzaju materiału przychodami ze sprzedaży odpadów opakowaniowych z innego rodzaju materiału). Sami wprowadzający powinni mieć z kolei zagwarantowany **dostęp do surowców wtórnych** w systemie – w wymiarze proporcjonalnym do masy opakowań wprowadzonych przez danego wprowadzającego i zebranych przez podmiot reprezentujący. W sensie finansowym,

zwracamy uwagę na konieczność zapewnienia, że opakowania w systemie kaucyjnym zostaną zwolnione z opłaty opakowaniowej właściwej dla zbiórki w systemie komunalnym (potrzeba uniknięcia podwójnego obciążenia tych samych odpadów), a także zwolnienie kaucji z opodatkowania VAT (kaucja nie jest wszak ani towarem, ani usługą).

Głęboko wierzymy, że implementacja przedstawionych powyżej postulatów przyczyniłaby się do zwiększenia efektywności tworzonego systemu. Mamy zatem nadzieję, że zostaną one uwzględnione w toku dalszych prac regulacyjnych – oczekując na kolejne wersje projektu ustawy, **pozostajemy gotowi do dialogu w tym zakresie.**