

## Komentarz ZPP w sprawie systemu kaucyjnego i planów implementacji przepisów Dyrektywy Single Use Plastic

Gospodarka odpadami i stworzenie skutecznego systemu kaucyjnego jest niezwykle istotne dla współczesnej gospodarki. Wskazać należy nie tylko na aspekt ekologiczny, choć jest on oczywiście niezwykle istotny. Wszakże niewłaściwie zagospodarowane opakowania produktów stają się odpadami, które znajdujemy nie tylko na wysypiskach, ale także w przestrzeni publicznej, lasach, czy oceanach. W skrajnych przypadkach opakowania plastikowe mogą stanowić także wysokoenergetyczne i łatwo dostępne źródło opału, które jednocześnie przyczynia się do emisji bardzo znaczącej ilości szkodliwych substancji do atmosfery. Efektywny system kaucyjny i gospodarka odpadami przyczynia się do pozyskania surowców wtórnych, które posiadają realną i istotną wartość ekonomiczną.

Warto już na wstępie wskazać na kilka istotnych danych. Według przeprowadzonych badań, aż 88% Polaków chce wprowadzenia efektywnego systemu kaucyjnego<sup>1</sup>. Ważną informacją jest również fakt, że już w 2025 r. nowe butelki „PET” (wykonane z plastiku) będą musiały zawierać 25% recyklatu. Obowiązek ten nałożony jest przez przepisy prawa UE, zaś jedynym realnym sposobem na jego spełnienie jest wprowadzenie systemu kaucyjnego. Obecnie funkcjonujący system gospodarki odpadami i selektywnego zbierania odpadów nie jest w stanie zapewnić rynkowi takiej ilości recyklatu, aby sprostać wymogom stawianym przez UE. Wskazać ponadto należy, że w celu wdrożenia przepisów unijnych niemal wszystkie Państwa Członkowskie zdecydowały się na powierzenie systemu kaucyjnego jednemu operatorowi.

Gospodarka odpadami i stworzenie systemu kaucyjnego jest przedmiotem debaty między przedstawicielami władz publicznych i polskiego biznesu. Wskazujemy z przykrością, że proponowane rozwiązania prawne dalekie są od ideału i są w sposób istotny sprzeczne z oczekiwaniami rynku.

---

<sup>1</sup> <https://klimat.rp.pl/tworzywa-sztuczne/art36737651-polacy-chca-kaucji-na-opakowania> (dostęp na dzień 03.08.2022 r.).

Wskazać należy przede wszystkim na projekt ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw (UC73)<sup>2</sup> oraz Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko<sup>3</sup>, której przepisy powinny zostać zaimplementowane do polskiego porządku prawnego. Polskie przepisy zdają się realizować zobowiązania naszego kraju wobec UE w sposób nieefektywny, chaotyczny, a przede wszystkim sprzeczny z interesem naszej gospodarki.

Pierwszym z problemów na jaki należy wskazać, jest propozycja wprowadzenia wzajemnie konkurujących wobec siebie (i w praktyce sprzecznych ze sobą) sposobów zbiórki tego samego rodzaju opakowań. W toku prac legislacyjnych zdecydowano się na wprowadzenie rozwiązań, które bezpośrednio kolidują z opublikowanym w styczniu 2022 r. projektem zapisów o systemie kaucyjnym. W nowych przepisach określono formę realizacji obowiązku zbiórki butelek po napojach, który ma być osiągnięty samodzielnie lub poprzez organizację odzysku opakowań. Normy te stoją w sprzeczności z obowiązkami zbiórki opakowań w systemie kaucyjnym poprzez podmiot reprezentujący. Powstaje zatem istotna obawa o oczekiwania projektodawcy przepisów. Nie sposób bowiem, aby oczekiwać realizacji tego samego obowiązku w zakresie tych samych kategorii odpadów na dwa całkowicie różne sposoby.

Kolejną rzeczą, na którą warto zwrócić uwagę jest fakt, że w stosunku do tego samego opakowania mogą wystąpić dwa oddzielne sposoby postępowania w zależności od tego, jaki produkt się w nim znajduje. Z uwagi bowiem na nieprecyzyjne posługiwanie się definicją „napoju” może okazać się takie samo opakowanie w jednym przypadku będzie objęte systemem kaucyjnym, w innym natomiast nie.

Wskazać także należy, że obecnie proponowane rozwiązania prawne zakładają istnienie wielu operatorów systemu kaucyjnego. Projektodawca uzasadnia to rozwiązaniem chęcią uniknięcia

<sup>2</sup> <https://legislacja.gov.pl/projekt/12345305/katalog/12777289#12777289> (dostęp na dzień 03.08.2022 r.).

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0904> (dostęp na dzień 03.08.2022 r.).

występowania monopolu. Wskazujemy jednak na fakt, że nie bez powodu większość państw UE unika takiej konstrukcji systemu. Wprowadzenie wielu operatorów stanowi bowiem zagrożenie dla konkurencji na rynku. Duże sieci handlowe mogą bowiem tworzyć własnych operatorów i wywierać presję na producentów określonych produktów zmuszając ich do przystąpienia do ich systemu. Jeśli natomiast zostanie utworzony jeden operator działający non profit i mogący przeznaczać zyski z działalności wyłącznie na cele statutowe (utrzymanie i rozwijanie systemu, kwestie ochrony środowiska), to w takim przypadku nie można mówić o wystąpieniu tradycyjnego monopolu. Celem bowiem monopolistów jest bowiem osiągnięcie zysku, natomiast w zaproponowanym rozwiązaniu cel byłby określony ustawowo i byłby społecznie użyteczny.

Wskazujemy także, że operator powinien finansować swoją działalność z kilku źródeł. W pierwszej kolejności powinny być to nieodebrane opłaty kaucyjne, ale także przychody z opłat producenckich i przychody ze sprzedaży przekazanych do recyklingu opakowań.

Warto również zwrócić uwagę na fakt, że w przepisach należy określić jednoznacznie zwolnienie z opłaty opakowaniowej przewidzianej dla zbiórki pojemnikowej w systemie kaucyjnych. W przeciwnym wypadku możliwe jest podwójne obciążenie opłatami tego samego opakowania.

Wreszcie wskazać należy, że w ramach konstruowanych przepisów należałoby zapewnić „wprowadzającym” produkty w opakowaniach jednorazowego użytku dostęp do surowców wtórnych. Podmioty te powinny mieć możliwość pozyskania masy materiałowej pochodzącej z przetworzenia odpadów w opakowaniach w ramach systemu kaucyjnego proporcjonalnie do ilości wprowadzonych opakowań. W tym sposób możliwe byłoby zamknięcie obiegu surowcem i wypełnienie obowiązków dotyczących udziału recyklatu w nowych opakowaniach PET.

Mając na względzie konieczność pilnej implementacji przepisów unijnych, konieczność stworzenia efektywnego systemu kaucyjnego dla osiągnięcia celów środowiskowych, a także fakt, że przedsiębiorcy potrzebują przejrzystych przepisów, aby mogli prawidłowo realizować nakładane na nich zobowiązania apelujemy do ustawodawcy o ponowne przyjrzenie się projektowanym przepisom i uwzględnienie zgłoszonych uwag w pracach legislacyjnych.