

Warszawa, 30 stycznia 2025 r.

Komentarz ZPP w sprawie ustawy z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw¹ oraz Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych.

- Już w 2025 r. w Polsce ma zacząć obowiązywać system kaucyjny. Sejm przyjął nowelizację ustawy z lipca 2023 roku, który uwzględniła zgłaszane dotychczas postulaty branży. Zgodnie ze zgłoszonymi uwagami, nowelizacja ustawy ma uwzględnić mechanizm śledzenia kaucji za opakowaniem w całym łańcuchu sprzedaży, a także wprowadzenie jednolitego systemu oznakowania.
- Spod obowiązków Ustawy dot. konieczności osiągnięcia poziomu selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych wyłączone zostały wprost opakowania po produktach mlecznych – w nowelizacji nie znalazły natomiast odzwierciedlenia postulaty dążące do wyłączenia spod ustawy opakowań suplementów diety.
Dyrektywa „ściekowa” wprowadza nowe wymagania związane z oczyszczaniem ścieków komunalnych. Nowe regulacje dotkną przede wszystkim podmioty z sektora farmaceutycznego oraz kosmetycznego.
- Europejska Federacja Przemysłu i Stowarzyszeń Farmaceutycznych (EFPIA) reprezentująca przemysł farmaceutyczny działający w Europie podkreśla, iż nacisk zostanie położony na zapewnienie, że: więcej gałęzi przemysłu musi dzielić koszty w oparciu o zasadę „zanieczyszczający płaci”, rządy

¹ Dalej jako „Ustawa”.

krajowe również wnoszą wkład w wysokości 20% kosztów, które mają ponieść oraz płatności dokonywane są według tylko jednego modelu kalkulacji opłat, który opiera się na ilości i szkodliwości.

- Polskie Stowarzyszenie Przemysłu Kosmetycznego i Detergentowego (PSPKD) od początku procesu legislacyjnego podkreślało, że wprowadzony w ramach dyrektywy system rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP) będzie nieefektywny i niesprawiedliwy. System ROP spełniający swoje cele powinien opierać się przede wszystkim na prawidłowo wdrożonej zasadzie „zanieczyszczający płaci”, zobowiązując przedsiębiorców do opłat za konkretne substancje, które dotychczas nie są skutecznie usuwane i które realnie stanowią problem w oczyszczalniach – niezależnie od sektora przemysłu, z którego pochodzą.

GOSPODARKA OPAKOWANIAM I ODPADAMI OPAKOWANIOWYMI

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 8 pkt 15ba Ustawy uruchomienie systemu kaucyjnego przesunie się 9 miesięcy względem pierwotnego terminu, bo na dzień 1 października 2025 r.

Wyjątek stanowią przepisy dotyczące opłaty produktowej (z zastosowaniem potrójnej stawki), w przypadku braku zawarcia umowy z podmiotem reprezentującym i niewykonanie obowiązku dotyczącego osiągnięcia poziomów selektywnego zbierania opakowań i odpadów, które wejdą w życie 1 stycznia 2026 r.

Niezależnie, kluczową zmianą, w stosunku do pierwotnego brzmienia ustawy, jest wyłączenie spod obowiązku osiągnięcia poziomu selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych, wprowadzających **produkty w opakowaniach na napoje będące mlekiem, jogurtem lub innym pitnym produktem mlecznym.**

W ostatecznym projekcie ustawy nie znalazły odzwierciedlenia, natomiast postulaty zgłaszane przez posłów Konfederacji w zakresie **wyłączenia spod definicji „opakowania na napoje” (a tym samym systemu kaucyjnego) opakowań suplementów diety.** Analogiczne wyłączenie przewidziano bowiem w art. 8b aktualnie obowiązującej wersji ustawy z dnia 13 czerwca

2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi dla produktów leczniczych czy wyrobów medycznych. Poprawka została jednak w całości odrzucona.

Ponadto:

- Wprowadzono **trzymiesięczny okres przejściowy** dla produktów opakowaniowych, które zostały już wprowadzone do obrotu w okresie trzech miesięcy od dnia przystąpienia do systemu kaucyjnego, nie później jednak niż do dnia 31 grudnia 2025 r., nieposiadające oznakowania wskazującego na objęcie opakowania systemem kaucyjnym oraz określającego wysokość kaucji – produkty te będą mogły pozostawać w obrocie do momentu ich zużycia, zwrotu lub wyczerpania zapasów;
- Ustawa doprecyzowuje **obowiązek uczestnictwa w systemie kaucyjnym dla przedsiębiorców prowadzących jednostki handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży nie większej niż 200 m²** – podmioty te będą zobowiązane do uczestniczenia w systemie kaucyjnym w zakresie pobierania kaucji, jednakże udział w systemie zwracania kaucji oraz zbierania pustych opakowań pozostanie dobrowolny (z zastrzeżeniem butelek szklanych wielokrotnego użytku o pojemności do półtora litra) - niespełnienie powyższych wymagań uwzględniono w przepisach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych; biorąc pod uwagę objęcie systemem kaucyjnym suplementów diety apteki będą również uczestnikami tego systemu;
- Przepisy wymagają **zapewnienia w każdej gminie co najmniej jednego stacjonarnego punktu odbierania opakowań** i odpadów opakowaniowych objętych systemem kaucyjnym od użytkowników końcowych.
- Istotną zmianą jest zmniejszenie minimalnego poziomu selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych na lata 2026-2028 do 77%.
- Co istotne, wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje, którzy nie zawarli umowy z podmiotem reprezentującym i nie wykonają obowiązku w zakresie osiągnięcia przewidzianych przepisami poziomów selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych, będą **zobowiązani do wniesienia opłaty produktowej z zastosowaniem potrójnej stawki tej opłaty określonej dla danego rodzaju opakowania na napoje**. Stosowanie powyższego wymogu przewidziano od 1 stycznia 2026 r.
- W ustawie doprecyzowano etap pobierania kaucji (**w całym łańcuchu dystrybucji**) oraz terminy jej przekazania podmiotowi

reprezentującemu prowadzącemu dany system kaucyjny, tj.: do siódmego dnia miesiąca, za okres od piętnastego do ostatniego dnia miesiąca poprzedniego oraz do dwudziestego pierwszego dnia miesiąca, za okres od pierwszego do czternastego dnia miesiąca.

- Środki finansowe pochodzące z nieodebranej kaucji oraz ze sprzedaży odpadów opakowaniowych zebranych w ramach systemu kaucyjnego i sprzedaży materiałów pochodzących z przetwarzania tych odpadów zostaną przeznaczone na finansowanie systemu kaucyjnego.
- W Ustawie przedstawiono także, **uproszczony wzór oznakowania wskazującego na objęcie opakowania systemem kaucyjnym.**

Na posiedzeniu w dniu 4 grudnia 2024 r. Senat rozpatrzył ustawę proponując dodatkowe przesunięcie startu systemu kaucyjnego o 3 miesiące, tj. na dzień **1 stycznia 2026 r.** Zwrócono również uwagę, że wdrożenie systemu kaucyjnego przed zakończeniem prac nad pełnym wdrożeniem rozszerzonej odpowiedzialności producenta („**ROP**”) może doprowadzić do nieprawidłowego rozłożenia ciężarów finansowych w systemie i trudności w egzekwowaniu przepisów. Przedmiotowe poprawki zostały jednak odrzucone przez Sejm na posiedzeniu 6 grudnia 2024 r.

SYSTEM KAUCYJNY - PODATEK OD TOWARÓW I USŁUG

Ustawa wprowadza zmiany w przepisach dotyczących podstawy opodatkowania.

Od 1 stycznia 2025 r. do podstawy opodatkowania nie wlicza się kaucji pobieranej za opakowanie objęte systemem kaucyjnym, jeżeli podatnik dokonał dostawy towaru w tym opakowaniu.

Jednocześnie, w przypadku niezwrócenia do podmiotu reprezentującego opakowania lub odpadu opakowaniowego objętych systemem kaucyjnym, wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje podwyższa podstawę opodatkowania. Ustawa określa ponadto sposób ustalania podstawy opodatkowania w przypadku różnicy w wartości kaucji z opakowań objętych systemem kaucyjnym, wprowadzonych do obrotu, w stosunku do zwróconych do podmiotu reprezentującego.

Tekst Ustawy ustalony po rozpatrzeniu poprawek Senatu jest dostępny [na stronie Sejmu RP.](#)

DYREKTYWA „ŚCIEKOWA”

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego u Rady 2024/3019 z dnia 27 listopada 2024 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (wersja przekształcona) została opublikowana 12 grudnia w Dzienniku Urzędowym UE.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024L3019&qid=1737358243010>

Dyrektywa przewiduje wprowadzenie mechanizmu rozszerzonej odpowiedzialności producenta („**ROP**”) w odniesieniu do dwóch kategorii produktów:

- produktów leczniczych;
- kosmetyków.

Idea jest zatem podobna jak w przypadku tzw. elektrośmieci - podmiot wprowadzający dany produkt na rynek, powinien ponieść koszty usunięcia produktu ze środowiska naturalnego, Producenci zobowiązani zostaną do pokrycia co najmniej 80% kosztów oczyszczania czwartego stopnia tj. oczyszczania ścieków z szerokiego spektrum mikrozanieczyszczeń, w tym kosztów inwestycyjnych i operacyjnych takiego oczyszczania, a także kosztów gromadzenia danych dotyczących produktów wprowadzanych do obrotu oraz innych kosztów obowiązkowo ponoszonych w związku z rozszerzoną odpowiedzialnością producenta.

Organizacje branżowe szacują, że koszt wprowadzenia Dyrektywy dla samego sektora farmaceutycznego w Polsce może wynieść nawet 600 mln zł rocznie. Kontrowersje budzi wskazanie wyłącznie dwóch sektorów jako wytwarzających szczególnie dużo mikrozanieczyszczeń – w ocenie branży jest to rozwiązanie niesprawiedliwe i nieproporcjonalne. Wprowadzony w taki sposób system ROP nie będzie gwarantował skutecznej realizacji zasady „zanieczyszczający płaci”, na której powinien się opierać.

Dyrektywa przewiduje wyłączenia od ww. obowiązku partycypacji w kosztach w przypadku producentów wprowadzających do obrotu poniżej 1 tony substancji zawartych w produktach rocznie lub gdy substancje zawarte w produktach szybko ulegają biodegradacji bądź nie generują mikrozanieczyszczeń w ściekach pod koniec przydatności do użycia.

Dodatkowo, Dyrektywa wprowadza mechanizm zakładający utworzenie organizacji odpowiedzialności producentów, za pośrednictwem której producenci będą partycypować w kosztach oczyszczania czwartego stopnia.

Dyrektywa weszła w życie 1 stycznia 2025 r. i. Rozszerzona odpowiedzialność producentów ma zostać implementowana przez państwa członkowskie do dnia 31 lipca 2027 r.. Pełne oczyszczanie ścieków czwartego stopnia będzie wchodziło w życie stopniowo, z datą końcową ustaloną na 31 grudnia 2045 r.

Dyrektywa nałożyła na Komisję Europejską, w terminie do dnia 1 stycznia 2025 r., obowiązek organizacji wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk między państwami członkowskimi w zakresie wdrażania rozszerzonej odpowiedzialności producenta, m.in. w zakresie wpływu tych przepisów na dostępność, ofertę i przystępność cenową leków wprowadzanych do obrotu na terenie Unii. Wyniki tych konsultacji Komisja Europejska ma opublikować wraz z zaleceniami i wytycznymi dla państw członkowskich.

PSPKD oraz cała branża kosmetyczna na poziomie UE wielokrotnie sygnalizowały władzom, zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim, swój sprzeciw wobec przyjęcia dyrektywy z systemem ROP nakreślonym w przyjętej ostatecznie formie. Obawy branży zostały zauważone, na skutek czego Polska głosowała przeciwko przyjęciu Dyrektywy. Jej treść została jednak zatwierdzona, wobec czego wdrożenie jej zapisów będzie teraz ogromnym wyzwaniem zarówno dla branż obciążonych opłatami, jak również dla władz, zobowiązanych do transpozycji przepisów do prawodawstwa krajowego. Nowe regulacje mogą mieć wpływ także na branże budowlaną oraz deweloperską w związku z nowymi wymogami dot. rozwoju systemów do zbierania ścieków komunalnych.

Z treścią Dyrektywy można zapoznać się pod [linkiem](#).