Stanowisko ZPP do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (sygn. RPW/27019/2026)

- **Sprzeciwiamy się zawartej w poselskim projekcie Konfederacji propozycji całkowitej likwidacji systemu kaucyjnego. Naszym zdaniem problemy związane z jego początkowym funkcjonowaniem powinny prowadzić do jego usprawnienia i profesjonalizacji, a nie do wycofania rozwiązania krótko po jego uruchomieniu.**
- **Potencjalna likwidacja systemu stworzy realne ryzyko dla realizacji zobowiązań wynikających z unijnego rozporządzenia PPWR.**
- **Przyszłość systemu powinna być oceniana na podstawie danych, a nie doświadczeń z początkowego okresu jego funkcjonowania. Przed podejmowaniem tak fundamentalnych decyzji należy najpierw przeanalizować rzeczywiste poziomy zbiórki, koszty, efektywność operatorów, logistykę, rozliczenia oraz zachowania konsumentów.**
- **System kaucyjny odgrywa ogromną rolę w zapewnieniu dostępności wysokiej jakości surowców wtórnych. Wraz z rosnącymi wymogami PPWR dotyczącymi zawartości recyklatu w opakowaniach zapewnienie odpowiedniej ilości i jakości surowców będzie miało bowiem coraz większe znaczenie dla konkurencyjności przedsiębiorstw.**
- **Rezygnacja z systemu oznaczałaby dodatkowe koszty dla przedsiębiorców i osłabienie stabilności prawa. Firmy poniosły już nakłady na infrastrukturę, rozwiązania IT, logistykę i organizację procesów, wobec czego taka decyzja przełożyłaby się na utratę części tych inwestycji oraz konieczność poniesienia kolejnych kosztów dostosowawczych.**

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców (ZPP) ze zdecydowanym sprzeciwem przyjmuje złożony przez grupę posłów Konfederacji poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych

innych ustaw (sygn. RPW/27019/2026), który zmierza do całkowitej likwidacji uruchomionego w Polsce 1 października 2025 r. systemu kaucyjnego. Z przyczyn, które poniżej w drobiazgowy sposób wyjaśniamy, inicjatywa ta powinna zostać w całości odrzucona.

Na wstępie pragniemy zaznaczyć, że system kaucyjny stanowi kluczowy element rodzimego systemu gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, który umożliwia nam jako Państwu Członkowskiemu UE wywiązanie się z zobowiązań wynikających z prawa Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (PPWR).

W drugiej kolejności chcemy zwrócić uwagę, że jako organizacja broniąca praw przedsiębiorców jako szczególną wartość postrzegamy stabilne i przewidywalne otoczenie regulacyjne. System kaucyjny, choć mający naszym zdaniem pewne swoje ułomności, skłonił już firmy do poniesienia bardzo konkretnych kosztów inwestycyjnych, organizacyjnych i technologicznych. Stąd rezygnacja z tego rozwiązania w czasie tak krótkim od jego uruchomienia wydaje nam się nierozsądna z perspektywy tak kolejnych kosztów, jakie by wygenerowała, jak i szerzej ze względu na stabilność prawa gospodarczego w Polsce. Jako bardziej optymalne działanie jawi nam się usprawnienie, stabilizacja i dalszy rozwój tego mechanizmu, z mądrym uwzględnieniem doświadczeń z pierwszego okresu jego funkcjonowania.

Poniżej przedstawiamy naszą bardziej ustrukturyzowaną argumentację przemawiającą za takim podejściem.

1. System kaucyjny jako instrument realizacji celów środowiskowych

Przypominamy, że podstawowym celem systemu kaucyjnego jest zwiększenie poziomu selektywnej zbiórki opakowań po napojach oraz zapewnienie wysokiej jakości surowca kierowanego do recyklingu. Mechanizm kaucji stanowi przy tym prostą i bezpośrednią zachętę ekonomiczną dla konsumentów do zwrotu opakowań,

ograniczając ich porzucanie w przestrzeni publicznej oraz trafianie do strumienia odpadów zmieszanych.

Z perspektywy gospodarki o obiegu zamkniętym system pozwala skuteczniej kierować wartościowe surowce do kontrolowanego procesu zbiórki i recyklingu, ograniczając ich utratę. Ma to również szerszy wymiar środowiskowy, ponieważ ograniczenie ilości odpadów pozostających poza formalnym systemem gospodarowania nimi zmniejsza ryzyko ich nieprawidłowego zagospodarowania, w tym spalania w nieprzystosowanych do tego instalacjach.

Likwidacja systemu oznaczałaby rezygnację z istniejącego mechanizmu stworzonego właśnie w celu zwiększenia selektywnej zbiórki określonych rodzajów opakowań. Jeżeli jego funkcjonowanie ujawnia problemy lub bariery, właściwą reakcją powinno być ich zidentyfikowanie i usunięcie, a nie automatyczny powrót do rozwiązania alternatywnego, którego skuteczność w realizacji rosnących wymogów prawa unijnego nie została wykazana.

2. Likwidacja systemu kaucyjnego stwarza istotne ryzyko z punktu widzenia realizacji prawa UE

Za istotny argument przeciwko pomysłowi likwidacji systemu kaucyjnego uznajemy także jego znaczenie dla realizacji obowiązków wynikających z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (PPWR).

Art. 50 PPWR mówi o tym, że do 1 stycznia 2029 r. Państwa Członkowskie mają zapewnić selektywną zbiórkę co najmniej 90% masy jednorazowych butelek z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do 3 litrów oraz metalowych pojemników jednorazowych na napoje o pojemności do 3 litrów.

Co do zasady realizacja tego celu ma następować poprzez ustanowienie systemów kaucyjnych dla wskazanych formatów opakowań. PPWR przewiduje jednak możliwość zwolnienia Państwa Członkowskiego z obowiązku ustanowienia systemu kaucyjnego,

pod warunkiem spełnienia określonych wymogów dotyczących poziomu selektywnej zbiórki oraz przedstawienia Komisji Europejskiej planu zapewniającego osiągnięcie wymaganego poziomu 90%.

Możliwość rezygnacji z systemu kaucyjnego nie ma zatem charakteru swobodnej decyzji Państwa Członkowskiego. Jest uzależniona od wykazania, że alternatywny model zbiórki jest wystarczająco skuteczny oraz że istnieje wiarygodny i wykonalny plan osiągnięcia poziomu zbiórki wymaganego przez PPWR.

W konsekwencji likwidacja systemu kaucyjnego bez przedstawienia konkretnego, wykonalnego i zweryfikowanego mechanizmu, który pozwoliłby na osiągnięcie poziomu 90% selektywnej zbiórki, to rozwiązanie obarczone ogromnym ryzykiem regulacyjnym. Tym bardziej, że nie wystarczy udowodnić, że w przyszłości będzie możliwe zwiększenie efektywności systemu gminnego czy rozwój rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP). Konieczne jest przedłożenie konkretnych rozwiązań, które miałyby zapewnić realizację poziomów zbiórki wymaganych przez PPWR, wraz z terminami.

W naszym przekonaniu polityka regulacyjna państwa powinna być projektowana w sposób, który minimalizuje ryzyko niewywiązania się z obowiązków wynikających z prawa UE. Likwidowanie obecnie funkcjonującego instrumentu bez przedstawienia alternatywnego zdecydowanie się w tę zasadę nie wpisuje.

3. Problemy systemu powinny prowadzić do jego poprawy, a nie likwidacji

Dostrzegamy problemy związane z początkowym funkcjonowaniem systemu kaucyjnego, w tym kwestie dotyczące dostępności punktów zwrotu, rozwiązań technicznych, zasad funkcjonowania poszczególnych operatorów czy poziomu informacji kierowanej do konsumentów.

Wyzwania te należy jednak traktować jako element procesu wdrażania nowego rozwiązania, a nie jako wystarczający argument przemawiający za jego całkowitą likwidacją. Tym bardziej, że to mechanizm wymagający stopniowego dostosowania po

stronie producentów, dystrybutorów, handlu, operatorów oraz konsumentów. Wydaje się, że naturalnym elementem tego procesu jest identyfikowanie barier i ich konsekwentne eliminowanie.

Dlatego odpowiedziami na dotychczasowe bolączki w funkcjonowaniu systemu zamiast likwidacji powinny być w naszym przekonaniu kolejno:

- zwiększanie dostępności i poprawa rozmieszczenia punktów zwrotu;
- upraszczanie i ujednolicanie zasad funkcjonowania systemu oraz operatorów;
- zapewnienie interoperacyjności rozwiązań technicznych i sprawnej wymiany danych;
- usprawnienie procesów rozliczeniowych i zwiększenie ich przejrzystości;
- poprawa informacji i edukacji konsumentów;
- eliminowanie barier organizacyjnych i technicznych;
- zapewnienie odpowiedniej koordynacji systemu;
- skuteczne monitorowanie poziomów zbiórki i recyklingu;
- wykorzystywanie danych z rzeczywistego funkcjonowania systemu do dalszych zmian regulacyjnych.

Opowiadamy się przy tym za podejściem regulacyjnym opartym na danych. Ewentualne zmiany modelu powinny wynikać z rzetelnej oceny jego wyników i identyfikacji rzeczywistych problemów, a nie z decyzji podejmowanych ex ante.

4. System kaucyjny ma znaczenie dla dostępności wysokiej jakości surowców wtórnych

System kaucyjny powinien być postrzegany nie tylko jako instrument gospodarowania odpadami, ale również jako element budowania rynku surowców wtórnych.

Dla przedsiębiorstw działających w sektorze spożywczym, napojowym oraz szerzej w sektorach wykorzystujących opakowania dostępność odpowiedniej ilości surowców wtórnych będzie miała w najbliższych latach coraz większe znaczenie, co wynika bezpośrednio z obowiązków wprowadzanych przez PPWR w zakresie minimalnej

zawartości materiału pochodzącego z recyklingu w opakowaniach z tworzyw sztucznych.

Zgodnie z art. 7 PPWR, w przypadku jednorazowych butelek z tworzyw sztucznych na napoje wymagany poziom zawartości recyklatu będzie wynosił 30% od 2030 r. oraz 65% od 2040 r.

Osiągnięcie tych poziomów wymaga nie tylko odpowiednich technologii recyklingu, ale przede wszystkim zapewnienia odpowiedniej ilości surowca wejściowego o odpowiedniej jakości. Tu swoją rolę ma do odegrania właśnie system kaucyjny, który tworzy odrębny mechanizm zbiórki oparty na ekonomicznej zachęcie do zwrotu opakowania. Dlatego jego likwidacja bez wdrożenia równie skutecznego rozwiązania alternatywnego zwiększy ryzyko niedoboru wysokiej jakości recyklatu, a tym samym wzrostu kosztów jego pozyskania, importu lub dostosowania procesów produkcyjnych.

5. Likwidacja systemu oznaczałaby dodatkowe koszty i osłabienie stabilności regulacyjnej

Wdrożenie systemu kaucyjnego wymagało od przedsiębiorców poniesienia nakładów związanych m.in. z dostosowaniem infrastruktury, systemów informatycznych, procesów logistycznych, procedur operacyjnych oraz organizacji sprzedaży i obsługi konsumentów.

Jego likwidacja w krótkim czasie od uruchomienia oznaczałaby, że część tych nakładów nie mogłaby zostać efektywnie wykorzystana. Jednocześnie przedsiębiorcy zostaliby zmuszeni do poniesienia kolejnych kosztów związanych z wycofaniem lub zmianą wdrożonych rozwiązań.

To kwestia szczególnie istotna z punktu widzenia polityki gospodarczej państwa. Stabilność i przewidywalność prawa stanowią bowiem jeden z warunków podejmowania przez przedsiębiorców długoterminowych decyzji inwestycyjnych.

Dlatego stoimy na stanowisku, że raz wprowadzone regulacje nie powinny być cofane bez odpowiedniego uzasadnienia. Zmiana powinna następować wówczas, gdy

przemawiają za nią rzetelnie zidentyfikowane problemy, a proponowane rozwiązanie jest oparte na analizie skutków regulacji i nie generuje nieproporcjonalnych kosztów.

W przypadku systemu kaucyjnego brak jest obecnie przekonujących argumentów, że całkowita likwidacja jest rozwiązaniem bardziej efektywnym niż korekta i usprawnienie jego funkcjonowania.

6. System kaucyjny i ROP powinny być rozwiązaniami komplementarnymi

System kaucyjny nie powinien być analizowany w oderwaniu od pozostałych elementów systemu gospodarowania opakowaniami i odpadami, w szczególności od systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP).

Konieczne jest zatem zaprojektowanie tych instrumentów w sposób spójny i komplementarny, tak aby wzajemnie się uzupełniały i nie prowadziły do nieuzasadnionego dublowania obowiązków, kosztów i obciążeń administracyjnych.

Naszym zdaniem właściwym kierunkiem jest zatem równoległe:

- usprawnianie systemu kaucyjnego;
- rozwijanie efektywnego systemu ROP;
- zapewnienie zgodności obu instrumentów z PPWR;
- ograniczanie dublowania obowiązków i kosztów po stronie przedsiębiorców;
- stworzenie stabilnych zasad funkcjonowania systemu w perspektywie wieloletniej.

7. Likwidacja systemu nie odpowiada zasadzie proporcjonalności regulacyjnej

Uczulamy, że nawet w przypadku realnych problemów z funkcjonowaniem systemu kaucyjnego w pierwszej kolejności należy rozważyć rozwiązania mniej ingerujące w rynek, takie jak poprawa współpracy operatorów, zwiększenie dostępności punktów zwrotu, usprawnienie systemów informatycznych i rozliczeń czy doprecyzowanie obowiązków uczestników rynku.

Całkowita likwidacja systemu to krok najbardziej radykalny, który nie powinien być pierwszym wyborem ustawodawcy, jeżeli zakładane cele można osiągnąć poprzez korektę istniejących regulacji. Właściwa polityka regulacyjna powinna koncentrować się na usuwaniu zidentyfikowanych barier przy zachowaniu tych elementów systemu, które skutecznie realizują swoje cele.

8. Podsumowanie

Reasumując, stoimy na stanowisku, że obecne problemy związane z funkcjonowaniem systemu kaucyjnego powinny być traktowane jako argument za jego usprawnieniem i profesjonalizacją, a nie za jego likwidacją.

Rezygnacja z systemu bez wiarygodnego rozwiązania alternatywnego mogłaby bowiem negatywnie wpłynąć na poziom selektywnej zbiórki, dostępność surowców wtórnych, realizację zobowiązań wynikających z prawa UE oraz przewidywalność otoczenia regulacyjnego przedsiębiorstw. Równocześnie podjęcie podobnej decyzji po poniesieniu już przez przedsiębiorców znaczących nakładów oznaczałoby ich ponowne obciążenie kosztami dostosowania do zmienionych regulacji i podważałaby zaufanie do stabilności stanowionego prawa.

Dlatego apelujemy o utrzymanie systemu kaucyjnego, jego dalsze doskonalenie oraz zapewnienie jego spójności z ROP i wymaganiami PPWR. Właściwym kierunkiem jest ewolucja i poprawa systemu, a nie jego likwidacja.

Deklarujemy przy tym gotowość do dalszego dialogu z administracją publiczną oraz wszystkimi uczestnikami rynku w celu wypracowania rozwiązań, które zwiększą efektywność systemu, ograniczą nieuzasadnione koszty regulacyjne po stronie przedsiębiorców oraz pozwolą Polsce skutecznie realizować cele środowiskowe oraz zobowiązania wynikające z prawa Unii Europejskiej.