

System kaucyjny, czyli jak nie tworzyć przepisów

Unia Europejska narzuca nam złe prawo? To się zdarza. Jednak jeszcze częściej zdarza się, że to polscy politycy wprowadzają unijne prawo w zły sposób. Istnieje groźba, że taki scenariusz ziści się przy okazji budowy systemu kaucyjnego. Niestety, pomimo szerokich konsultacji z interesariuszami, część istotnych postulatów nie została uwzględniona w rządowym projekcie ustawy i nadal jest on daleki od doskonałości. Warsaw Enterprise Institute stoi na stanowisku, że tworząc przepisy, należy uwzględniać realia rynkowe, wykorzystywać istniejące efektywnie działające instytucje oraz czerpać ze sprawdzonych modeli funkcjonujących z sukcesem w innych państwach. Regulacje powinny być proste i zrozumiałe, ale przede wszystkim przemyślane i efektywne, żeby nie wymagały ciągłych nowelizacji oraz pozwalały osiągnąć zamierzone cele, jednocześnie jak najmniej obciążając obywateli i przedsiębiorców.

Wprowadzenie systemu kaucyjnego wiąże się z wdrożeniem przepisów unijnych. Państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia odpowiednich poziomów selektywnej zbiórki wybranych odpadów opakowaniowych, co pozwoli znacząco zwiększyć odsetek tworzyw poddawanych recyklingowi. Przy czym każde państwo może samodzielnie zdecydować o tym, jakie środki podejmie, aby osiągnąć zamierzone cele.

W Polsce istnieją już dobrowolne systemy kaucyjne dla opakowań szklanych wielokrotnego użytku, tworzone oddolnie przez producentów. Jednym z podstawowych grzechów projektu jest niewykorzystanie tego potencjału, a wręcz zniszczenie wieloletniej praktyki. Zamiast budować rozwiązanie bazujące na dotychczasowych, dobrych doświadczeniach, projektodawcy postanowili wywrócić rynek do góry nogami. Obecnie producenci, którzy wprowadzają na rynek produkty w szklanych butelkach zwrotnych, aby zabezpieczyć zwrot swoich opakowań, nakładają na nie kaucję. Następnie kaucja jest pobierana przez hurtownie od handlu detalicznego, a na końcu przez sklepy od konsumentów. Natomiast w planowanym systemie kaucja ma być nakładana dopiero w sklepie, który będzie się z niej rozliczał z konsumentem i z podmiotem reprezentującym, czyli operatorem systemu, który nie jest właścicielem opakowania. Czyli przepływ kaucji będzie odbywał się z pominięciem hurtowni i producentów, którzy zainwestowali w opakowania zwrotne i cały system ich ponownego użycia. W efekcie producenci tracą możliwość skutecznego odzyskiwania z rynku wydanych opakowań lub kaucji, gdy opakowanie nie zostaje im zwrócone.



Ta sytuacji wynika z faktu, że w ramach nowego systemu te same zasady zastosowano dla opakowań jednorazowych i zwrotnych, podczas gdy te drugie mają zupełnie inny obieg. Brak możliwości odzyskania kaucji za opakowanie zwrotne przez producentów może prowadzić do sytuacji, w której producenci zrezygnują z tych opakowań, wybierając bezzwrotne. Tym samym dojdzie do generowania większej liczby odpadów, które będzie trzeba przetworzyć, zamiast rozwijać bardziej ekologiczne systemy opakowań wielorazowych. Przewidziane w projekcie ustawy wtłoczenie opakowań zwrotnych w system dla opakowań jednorazowych to przykład nadregulacji. Nie ma potrzeby wprowadzania do systemów opakowań zwrotnych zbędnego ogniwa, jakim są podmioty reprezentujące. Owszem, są one niezbędne – ale w organizowaniu systemów kaucyjnych dla opakowań jednorazowych. W przypadku opakowań zwrotnych najlepiej byłoby, gdyby producenci mogli prowadzić tego rodzaju systemy na dotychczasowych zasadach. Tak zrobiono w Słowacji, gdzie po wprowadzeniu systemu kaucyjnego na butelki PET i puszki, obrót butelkami zwrotnymi nadal jest bezpośrednio organizowany przez producentów – niezależnie od systemu na opakowania jednorazowe.

Dodatkowo istnieją wątpliwości co do zgodności z prawem unijnym planowanych przepisów podatkowych. Rozliczenie VAT-u od kaucji na opakowania zwrotne pod rządami nowej ustawy będzie nie tylko generowało problemy i wątpliwości, ale również ryzyko skarg przedsiębiorców do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ponadto kaucja na opakowania jednorazowe powinna być całkowicie zwolniona z VAT. Jeżeli nie będzie – wywoła to duże problemy po stronie handlu detalicznego i znaczący wzrost kosztów systemu.

Ogromne kontrowersje wzbudza również wprowadzenie systemu wielu operatorów. Przy czym producenci i eksperci zgodnie postulują jednego operatora, który nie będzie działał dla zysku. Dlaczego to takie ważne? Żeby zapobiec chaosowi na rynku oraz zapewnić prostotę i efektywność systemu. Wielość operatorów oznacza konieczność zawarcia przez sklep umowy z każdym z nich. Przy czym w praktyce nie przewidziano sankcji za brak takiej umowy. Więc może się zdarzyć, że obowiązki nie zostaną dopełnione i konsumenci po prostu nie będą mogli zwrócić opakowań w danym sklepie, zniechęcając się do odzyskania kaucji, a tym samym pomniejszając wolumen selektywnej zbiórki. Nie wiadomo również, jak zostaną ukształtowane relacje pomiędzy poszczególnymi operatorami – powinni oni samodzielnie ustalić warunki współpracy, jednak co w sytuacji, w której nie uda się osiągnąć konsensusu? Tego niestety projektodawca już nie przewidział.



Tak niestety niedoskonałe systemy kaucyjne miałyby zacząć funkcjonować już od 1 stycznia 2025 r. Zrozumiałe jest dążenie do jak najszybszego wdrożenia zmian, abstrahując od konieczności dopracowania przepisów, jednak jest to fizycznie niemożliwe. Utworzenie systemu kaucyjnego wymaga czasu, dostosowania poszczególnych podmiotów, które będą w nim funkcjonowały. Eksperti i producenci są zgodni, że nieco ponad rok na wdrożenie zmian to zdecydowanie za mało. Rynek nie jest gotowy i ustalenie tak bliskiego terminu może się jedynie przyczynić do klęski systemu, który nie będzie działał prawidłowo i spełniał swojej roli. Na przygotowanie i uruchomienie systemu potrzeba co najmniej dwóch lat. Jeśli prace nad ustawą byłyby prowadzone sprawniej – wówczas przedsiębiorcy mogliby zdążyć. Teraz jedyną szansą dla nich jest przesunięcie obowiązku zbiórki w systemie kaucyjnym o rok – od 1 stycznia 2026 r.

Wszystkie te obserwacje prowadzą do wniosku, że należy wykorzystać czas procesu legislacyjnego w Sejmie na wprowadzenie niezbędnych zmian – przede wszystkim zachowanie dotychczasowych systemów dla butelek zwrotnych, dostosowanie przepisów podatkowych, żeby nie budziły wątpliwości i nie generowały chaosu na rynku, czy odłożenie w czasie wejścia w życie przepisów. Co istotne, powyżej zostały wskazane jedynie wybrane wątpliwości, a pełna treść projektu niestety generuje ich dużo więcej. Należy zrewidować planowaną regulację i wypracować najlepsze rozwiązania. System kaucyjny jest potrzebny, ale musi być dobrze zaplanowany, żeby był efektywny.