Oświadczenie złożone
przez senatora Stanisława Gawłowskiego
w dniu 13 czerwca 2024 r.

Oświadczenie skierowane do minister klimatu i środowiska Pauliny Hennig-Kloski

Szanowna Pani Minister!

W dniu 1 stycznia 2025 r. wprowadzony zostanie w Polsce system kaucyjny. Na dzień dzisiejszy zezwolenia na prowadzenie systemu kaucyjnego otrzymały 2 podmioty.

Zgodnie z art. 21a ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (DzU z 2023 r. poz. 1658 z późn. zm., dalej: UOG) wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje jest obowiązany osiągnąć poziomy selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych co najmniej w wysokości określonej w załączniku nr 1a do ustawy. Co istotne, do osiągniętych poziomów selektywnego zbierania wlicza się jedynie opakowania i odpady opakowaniowe selektywnie zebrane w ramach systemu kaucyjnego. Oznacza to, że nieprzystąpienie do systemu kaucyjnego obarczone jest obowiązkiem uiszczenia opłaty produktowej.

W przypadku, gdy wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje przystąpił do systemu kaucyjnego i zawarł umowę wskazaną w art. 40h ust. 3 UOG, ale nie wykonał obowiązku osiągniecia poziomów selektywnej zbiórki, o którym mowa w art. 21a ust. 1 UOG, tenże wprowadzający oraz podmiot reprezentujący prowadzący system kaucyjny, do którego wprowadzający przystąpił, są obowiązani do wniesienia opłaty produktowej obliczonej oddzielnie dla poszczególnych rodzajów opakowań – każdy w wysokości 50%.

Opłata produktowa w okresie pierwszych 2 lat funkcjonowania systemu kaucyjnego jest stosunkowo niska.

Poz.	Rodzaj opakowania	2025 r.	2026 r.	2027 r. i lata następne
		stawka opłaty produktowej w zł za 1 kg		
1.	butelki jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do 3 litrów, włącznie z ich zakrętkami i wieczkami z tworzyw sztucznych, z wyłączeniem szklanych lub metalowych butelek na napoje, których zakrętki i wieczka są wykonane z tworzyw sztucznych	0,10	1,00	5,00
2.	puszki metalowe o pojemności do 1 litra	0,10	1,00	5,00
3.	butelki szklane wielokrotnego użytku o pojemności do 1,5 litra	0,10	1,00	5,00

Jednocześnie kaucja za odpady opakowaniowe z plastiku i aluminium na chwilę obecną ma wynosić 0,5 zł.

Co istotne, środki finansowe pochodzące z nieodebranej kaucji oraz ze sprzedaży materiałów pochodzących z przetwarzania odpadów opakowaniowych przeznacza się na finansowanie systemu kaucyjnego. Brak jest jednak jednoznacznego wskazania, co oznacza zwrot „przeznacza się na finansowanie systemu kaucyjnego”. Z tego względu nie wiadomo, na jakie działania mogą być przeznaczone wpływy z niezwróconej kaucji.

Proste zestawienie przytoczonych danych oraz kalkulacja wpływów z niezwróconej kaucji i kosztów opłaty produktowej w 2025 r. wskazują, że może dojść do sytuacji braku pełnego wdrożenia systemu kaucyjnego, tj. niezapewnienia możliwości zwrotu opakowań z nałożoną kaucją i tym samym niezwrócenia konsumentowi pobranej kaucji. Istnieje ryzyko, że w pierwszym roku funkcjonowania systemu dla niektórych podmiotów reprezentujących bardziej opłacalne będzie nierealizowanie obowiązków wynikających z UOG i zezwolenia, a więc zatrzymanie środków z kaucji niezwróconej konsumentowi (pomniejszonych o opłatę produktową), nawet w kontekście ryzyka związanego z cofnięciem takiego pozwolenia.

Oczywiście nie dotyczy to podmiotów działających na rynku od lat i posiadających międzynarodową

renomę, jednak ustawa nie wprowadza szczególnej weryfikacji takich podmiotów pod kątem ich długoletniej działalności czy rzetelności.

Przykładowo w 2025 r., jeśli założyć, że na 1 kg butelek PET składa się ok. 30 butelek, wpływ z kaucji wyniósłby 15 zł/kg, a zysk pomniejszony o opłatę produktową za niezrealizowanie poziomów zbiórki – 14,90 zł/kg. W przypadku 1 tony butelek wpływ z kaucji pomniejszony o opłatę produktową to już 14 tysięcy 900 zł. Jeśli przyjąć, że butelek PET objętych systemem kaucyjnym jest w Polsce 200 tysięcy t, to wpływ z kaucji pomniejszony o opłatę produktową może wynieść aż 2,9 miliarda zł. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku puszek aluminiowych. Jeśli założyć, że ok. 50 puszek składa się na 1 kg, to przy ok. 80 tysiącach puszek wprowadzanych rocznie mamy do czynienia z wpływami z kaucji na poziomie 2 miliardów zł. Opłata produktowa za 100% niezrealizowanego poziomu wyniesie jedynie 8 milionów zł, a zatem czysty zysk to 1,99 miliarda zł.

Wobec tego sumaryczne wpływy pomniejszone o 100-procentową opłatę produktową to 4,9 miliarda zł. W przypadku złej woli i porozumienia mniejszych wprowadzających z nieuczciwym operatorem, które dotyczyłoby tylko 1% wprowadzanych opakowań, oraz zebrania kaucji np. tylko ze sklepów o powierzchni poniżej 200 m^2, które nie są objęte obowiązkowym systemem zwrotu butelek, mielibyśmy do czynienia z czystym zyskiem na poziomie 49 milionów zł.

Jeśli z powodu niewywiązywania się z obowiązków wynikających z ustawy czy zezwolenia podmiotowi reprezentującemu zostanie cofnięte zezwolenie na prowadzenie systemu kaucyjnego, to będzie on obowiązany do rozliczenia:

1) pobranej kaucji z jednostkami handlu detalicznego i hurtowego oraz innymi punktami zbierającymi opakowania i odpady opakowaniowe objęte systemem kaucyjnym;

2) poziomów selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych przez wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje lub wprowadzających bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje oraz do odbioru opakowań i odpadów opakowaniowych, za które do dnia, w którym decyzja o cofnięciu zezwolenia stała się ostateczna, została pobrana kaucja, w ramach prowadzonego systemu kaucyjnego.

Podmiot reprezentujący będzie obowiązany zrobić to na własny koszt i w terminie wskazanym, ale ten mechanizm nie dotyczy sytuacji, kiedy podmiot ulega likwidacji lub dokonuje malwersacji i znika z rynku.

Na marginesie należy wskazać, że mechanizm rozliczania jest niedopracowany i nie przewiduje, że konsument może przyjść do sklepu z butelką po zwrot kaucji po dacie cofnięcia zezwolenia podmiotowi reprezentującemu.

Obecne zabezpieczenia w postaci depozytu, gwarancji bankowej czy polisy w wysokości połowy kapitału zakładowego podmiotu reprezentującego (czyli 2,5 miliona zł) nie są wystarczające. Do tego w UOG nie wskazano żadnych instrumentów gwarantujących wypłatę pobranej kaucji czy instytucji, które mogłyby pełnić skuteczny nadzór nad przepływami finansowymi. Kary administracyjne do maksymalnej wysokości 1 miliona zł również nie są adekwatne do potencjalnych korzyści, a ustawa nie przewiduje żadnych sankcji karnych za nierealizowanie obowiązków wynikających z prowadzenia systemu kaucyjnego.

W związku z tym bardzo proszę o odpowiedź na następujące pytania.

1. Czy MKiŚ dostrzega w obecnie obowiązujących przepisach opisane przeze mnie luki umożliwiające malwersacje w zakresie środków zebranych w systemie kaucyjnym?

2. W jaki sposób zniwelowano ryzyko wyprowadzenia pieniędzy z systemu kaucyjnego z tytułu nieodebranej kaucji? Wydaje się, że cofnięcie zezwolenia nie jest wystarczającym i skutecznym środkiem.

3. W jaki sposób zapewniona zostanie ochrona interesów podmiotów biorących udział w systemie kaucyjnym, związana z ryzykiem nieprawidłowego wdrożenia systemu kaucyjnego przez podmiot reprezentujący?

4. Czy MKiŚ nie widzi problemu w tym, iż gwarancje bankowe na poziomie 2,5 miliona zł nie chronią nas w żaden sposób przed wyprowadzeniem pieniędzy z systemu (tak jak w podanym przykładzie)?

Stanisław Gawłowski