Oświadczenie złożone
przez senatora Stanisława Gawłowskiego
na 48. posiedzeniu Senatu
w dniu 19 grudnia 2025 r.

Oświadczenie skierowane do minister klimatu i środowiska Pauliny Hennig-Kloski

Szanowna Pani Minister!

Funkcjonujący formalnie od 1 października 2025 r. w Polsce system kaucyjny generuje w swojej początkowej fazie wiele problemów. Liczba opakowań kaucyjnych zwróconych w ramach systemu na razie jest wyłącznie symboliczna. Dopiero po Nowym Roku system powinien zacząć w pełni funkcjonować. Spodziewany rozwój systemu kaucyjnego może się jednak wiązać także ze wzrostem negatywnych konsekwencji dla części podmiotów uczestniczących w tym systemie. Polskie przepisy wprowadzające system kaucyjny nie zawierają bowiem wystarczających zabezpieczeń dla producentów napojów objętych systemem w zakresie terminu płatności kaucji przez klientów. W efekcie szczególnie mniejsze, lokalne podmioty narażone są na ryzyka finansowe związane z koniecznością zamrażania dużych środków finansowych w wartości kaucji. Wpływa to negatywnie na *cashflow* producentów i jest szczególnie niebezpieczne w przypadku mniejszych przedsiębiorców.

Zgodnie z przepisami producenci mają obowiązek przekazywania kaucji od każdego wprowadzonego na rynek opakowania do operatora systemu w terminie 7 dni od zakończenia 2-tygodniowych okresów rozliczeniowych. Z drugiej strony w zawartych w ustawie regulacjach nie zostały określone analogiczne zabezpieczenia terminów płatności kaucji pomiędzy producentami a ich klientami, zwłaszcza sieciami handlowymi. W praktyce, jak informują przedsiębiorcy, sieci handlowe, rozliczające się z producentami często w terminach nawet 60-dniowych, wymuszają na producentach przyjęcie tego samego terminu płatności za kaucję. Terminy, w których producent uzyskuje kaucję od klientów, zwłaszcza od dużych sieci handlowych, są wielokrotnie dłuższe niż ustawowe terminy przekazania kaucji przez producentów do operatorów systemu kaucyjnego. Ciężar finansowy pokrycia tej luki spada na producentów, którzy muszą zaangażować do tego znaczne środki obrotowe. Co istotne, ciężar ten jest tym wyższy, im większy procent pełnej ceny napoju stanowi kaucja. Przykładowo stosunkowo najwyższe ciężary finansowe związane z funkcjonowaniem systemu kaucyjnego poniosą producenci wód butelkowanych, gdyż napoje te są najtańsze, a zamrożona kaucja stanowi w przypadku tego rodzaju napojów znaczącą część ogólnej wartości tych produktów, wynoszącą nawet 1/5 łącznej ceny produktu dla konsumenta. W przypadku produktów droższych kategorii, np. soków, napojów typu cola, kwota kaucji przyjęta dla nich przez ustawodawcę w tej samej wysokości 50 gr nie jest tak znaczącym składnikiem końcowej ceny zakupu i może wynosić 1/10, a czasem nawet 1/15 łącznej ceny produktu.

Rozliczenia kaucji nie powinny stanowić większego problemu dla największych korporacji, posiadających większe zasoby, a także lepszą pozycję negocjacyjną wobec sieci handlowych. Mogą być jednak wręcz zabójcze dla mniejszych producentów, którzy nie dysponują środkami obrotowymi wystarczającymi do sfinansowania kaucji w okresie pomiędzy ustawowym terminem przekazania kaucji przez nich jako producenta do operatora systemu kaucyjnego a zapłatą kaucji przez sieci handlowe. W przypadku polskiego rynku będą to przede wszystkim lokalni, mniejsi producenci wód, będący jednocześnie znaczącymi pod kątem lokalnych społeczności pracodawcami.

Poruszona powyżej kwestia stosunku wysokości kaucji do ceny produktu, różniącego się znacznie w przypadku produktów tańszych i droższych kategorii, negatywnie wpływa także na zasady uczciwej konkurencji rynkowej. Ta sama stawka kaucji, niezależnie od ceny napoju, pogarsza bowiem cenową dostępność dla konsumenta produktów aktualnie tańszych i przy tym zdrowszych kategorii, jak np. woda butelkowana. Wysoki procentowy udział kaucji w cenie produktu sprawi, iż to właśnie ten segment spotka się z największymi spadkami sprzedaży. Co więcej, segment mineralnej wody butelkowanej już dzisiaj obciążony jest 23-procentową stawką VAT, w przeciwieństwie do szerokiego segmentu napojów gazowanych i niegazowanych dosładzanych sokiem, cukrem czy licznymi słodzikami, a także niektórych piw bezalkoholowych typu radler czy energetyków z dodatkiem soków owocowych, który korzysta z 5-procentowej stawki VAT.

W rezultacie czysta woda mineralna, stanowiąca podstawę rekomendacji żywieniowych, w obliczu systemu kaucyjnego zakładającego jedną stawkę kaucji niezależnie od ceny produktu, a także już obciążona dyskryminującą stawką VAT w porównaniu z napojami dosładzanymi, ucierpi najmocniej. Dotyczy to

zwłaszcza mniejszych producentów i lokalnych rozlewni wód, dających miejsca pracy ludziom poza największymi ośrodkami miejskimi. Obecny kształt systemu kaucyjnego może sprawić, iż na polskim rynku pozostaną tylko największe korporacje.

Szanowna Pani Minister, mając na względzie powyższe, zwracam się do pani z prośbą o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania.

1. Czy do ministerstwa trafiają sygnały od uczestników systemu kaucyjnego dotyczące potencjalnych problemów związanych z terminami rozliczeń kaucji pomiędzy producentami a sieciami handlowymi? Czy ministerstwo zamierza podjąć działania legislacyjne w tym zakresie?

2. Z jakiego powodu w przepisach nie zawarto terminów na rozliczanie kaucji pomiędzy producentami napojów a sieciami handlowymi analogicznych do terminów rozliczania kaucji pomiędzy producentami a operatorami systemu kaucyjnego? Czy ministerstwo zamierza podjąć działania legislacyjne zmierzające do wprowadzenia takich zmian w przepisach?

3. Czy ministerstwo zamierza przeprowadzić audyt funkcjonowania systemu kaucyjnego także pod kątem jego wpływu na sytuację finansową producentów napojów oraz zasady uczciwej konkurencji na polskim rynku? Jeśli tak, to kiedy i w jakim zakresie taki audyt jest planowany?

4. Czy ministerstwo przed uruchomieniem systemu kaucyjnego przeprowadziło analizy w zakresie wpływu jednej wysokości kaucji dla wszystkich produktów w butelkach jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na cenową dostępność dla polskich konsumentów produktów z tańszych i droższych kategorii cenowych?

5. Czy ministerstwo przed uruchomieniem systemu kaucyjnego przenalizowało wpływ tego rozwiązania na zasady gospodarki wolnorynkowej i konkurencję na polskim rynku? Jeżeli tak, to proszę o wskazanie tytułów tych analiz oraz raportów, ich autorów, a także dat ich sporządzenia.

Stanisław Gawłowski
senator RP