Ministerstwo
Klimatu i Środowiska

Podsekretarz Stanu
Anita Sowińska

DGO-OP.050.27.2024.AK
3242878.12877387.10356684
Warszawa, 10-07-2024

Pani
Małgorzata Kidawa-Błońska
Marszałek Senatu RP

Szanowna Pani Marszałek,

W odpowiedzi na oświadczenie senatorskie złożone przez Pana Stanisława Gawłowskiego w dniu 13 czerwca 2024 r. w sprawie zasad funkcjonowania systemu kaucyjnego od dnia 1 stycznia 2025 r. BPS/043-13-269/24 poniżej przedstawiam szczegółowe wyjaśnienia.

Problem związany z możliwością pojawienia się nierzetelnych podmiotów, które zdecydowałyby się na prowadzenie systemu kaucyjnego jedynie dla zdobycia korzyści majątkowych, był podstawową zmienną braną pod uwagę przy przygotowywaniu nowelizacji ustawy. Prace nad projektem zostały zainicjowane w związku z pojawiającymi się wątpliwościami, czy obecne przepisy są wystarczające do zapewnienia planowego uruchomienia systemów kaucyjnych oraz rzetelnego ich prowadzenia. Widząc potrzebę wdrażania efektywnych metod zarządzania i nadzorowania realizacji projektów, istotnym jest zwiększenie roli koordynującej jaka przypadać powinna ministrowi, który jest odpowiedzialny za przepisy związane z systemem kaucyjnym. Wprowadzenie rozwiązania jakim będzie obowiązek przygotowywania przez operatorów harmonogramów czy dodatkowych kontroli ma zwiększać szansę na wykrycie na odpowiednio wczesnym etapie nierzetelne podmioty i cofnięcie im zezwoleń.

Zwiększenie nadzoru nad operatorami oraz wprowadzenie tzw. zamkniętego systemu obiegu kaucji, czyli wdrożenie rozwiązania polegającego na pobieraniu kaucji w całym łańcuchu dystrybucji, ma z założenia przyczynić się do uszczelnienia systemu i zapewnienia możliwości monitorowania przepływów kaucji. Mechanizm ten ma wyeliminować możliwości defraudacji kaucji, problemów z jej rozliczeniem pomiędzy podmiotami reprezentującymi oraz zagwarantować poprawne rozliczanie się operatorów z jednostkami handlu detalicznego, zapewniając jego prawidłowe funkcjonowanie.

Wyliczenia przedstawione przez pana Senatora dla roku 2025 r. dotyczą przypadku, w którym wszyscy wprowadzający przystąpiliby do systemu kaucyjnego, jednocześnie nie byłyby wykonywane żadne obowiązki podmiotów reprezentujących i żaden z konsumentów nie zgłaszałby się po zwrot kaucji, lub takiego zwrotu nie otrzymywał. Założenie takie ma charakter czysto teoretyczny i, jak rozumiem, ma stanowić jedynie zobrazowanie wielkości rynku przy ocenie skutków potencjalnych nieprawidłowości na istotnie niższą skalę. Jednocześnie wydaje się ono nie uwzględniać opisanego powyżej mechanizmu odprowadzania kaucji w całym łańcuchu dostaw. Wyłącza to potencjał malwersacji związany z poborem kaucji jedynie od użytkownika końcowego – i rozważanym wyprowadzeniem jej z systemu tą drogą.

Równocześnie, założenie możliwości osiągnięcia czystego zysku na poziomie 49 milionów zł wymaga przyjęcia, że brak aktywności podmiotu reprezentującego nie zostałby

odnotowany przez cały pierwszy rok obowiązywania systemu. Przyjmowane przepisy pozwalają w ocenie Ministerstwa na wykluczenie takiego ryzyka. Podmiot reprezentujący zmierzający do pozyskania nieodebranej kaucji jest jednocześnie obowiązany do zawarcia umowy z każdym przedsiębiorcą prowadzącym jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży powyżej 200 m^2 oraz z każdym zainteresowanym przedsiębiorcą prowadzącym mniejszą jednostkę. W odniesieniu do jednostek aktywnie uczestniczących w systemie, umowa określa zasady zbierania i przekazywania opakowań i odpadów opakowaniowych powstałych z opakowań kaucyjnych, przy zapewnieniu pokrycia kosztów tych działań przez operatora, w okresach rozliczeniowych nie dłuższych niż miesiąc. Niewypełnianie tych obowiązków i nieponoszenie kosztów logistycznych przez potencjalnie nieuczciwego operatora będzie zatem możliwe do stwierdzenia dużo wcześniej – zarówno w oparciu o nowelizowane przepisy dot. harmonogramu uruchomienia systemu, jak i w oparciu o informacje od uczestników rynku.

W celu otrzymania zezwolenia operatorzy muszą podjąć wysiłek organizacyjny i inwestycyjny w celu zapewnienia wymań określonych w przepisach ustawy. Pozyskanie klientów na poziome wprowadzających jak i punktów handlowych, organizacja punktów zbiórki opakowań i odpadów opakowaniowych, zapewnienie logistyki odbiorów i transportu opakowań, a także logistyki rozliczeń między podmiotami i operatorami są zadaniami wymagającymi nakładu czasu i środków. Budowanie takiego zaplecza, podpisywanie umów i zaciąganie długoterminowych kredytów inwestycyjnych z perspektywą likwidacji działalności w celu uzyskania nieodebranej kaucji z okresu kilku tygodni nie wydaje się działaniem racjonalnym ekonomicznie.

Przy tym każdy z podmiotów reprezentujących ma obowiązek zapewnienia powszechnego i równego dostępu dla użytkowników końcowych, bez wymogu okazania dowodu zakupu produktu w celu zwrotu pobranej kaucji. Założenie to stanowi zabezpieczenie ryzyka dotyczącego potencjalnego cofnięcia zezwolenia innemu podmiotowi reprezentującemu, a także oznacza, że puste opakowanie będzie można zwrócić w dowolnej jednostce handlowej lub punkcie zwrotu pustych opakowań, które uczestniczą w systemie. Z biegiem czasu sieć zwrotu będzie rozwijana i dostosowywana na podstawie faktycznych doświadczeń z funkcjonowania systemu.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi minister właściwy do spraw klimatu wydaje zezwolenia na prowadzenie systemu kaucyjnego. Wszystkie wnioski o wydanie takiego zezwolenia są szczegółowo weryfikowane, a wnioskodawcy wzywani do dostarczenia dodatkowych wyjaśnień. Same zezwolenie szczegółowo określa sposoby postępowania i prowadzenia systemu przez podmiot reprezentujący. Ponadto, w przypadku funkcjonowania z naruszeniem wydanego zezwolenia, przewidziano możliwość cofnięcia tego zezwolenia. Działania podejmowane oraz możliwości w zakresie cofania zezwoleń mają na celu zabezpieczenie obywateli przed potencjalnie nierzetelnymi operatorami systemu kaucyjnego oraz umożliwiają prowadzenie nad nimi nadzoru.

Aktualnie dwóm podmiotom zostało udzielone zezwolenie na prowadzenie systemu kaucyjnego, a w trakcie procedowania są trzy kolejne wnioski. Oznacza to, że na rynku będzie funkcjonowała co najmniej kilka podmiotów prowadzących system, w związku z czym nie powinno wystąpić ryzyko braku możliwości zwrotu pustego opakowania i odebrania kaucji przez konsumenta.

Jednocześnie, ryzyko zaistnienia nieprawidłowości nawet w istotnie mniejszej skali nie może być lekceważone. Projekt nowelizacji zawiera dodatkową propozycję mechanizmu zabezpieczenia roszczeń aby chronić podmioty zależne od potencjalnie nieuczciwego

podmiotu. Forma zabezpieczenia roszczeń będzie ustalana pomiędzy przedsiębiorcami uczestniczącymi w systemie i podmiotem reprezentującym oraz pomiędzy podmiotami reprezentującymi.

Z wyrazami szacunku

Anita Sowińska
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

dw. Departament Spraw Parlamentarnych w KPRM.