

**Szanowna Pani
Gabriela Lenartowicz
Zastępca Przewodniczącego Komisji Ochrony
Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
Poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowna Pani Posel,

Stowarzyszenie Krajowa Unia Producentów Soków (KUPS), reprezentujące producentów soków i napojów owocowo - warzywnych wyraża sprzeciw wobec prowadzenia prac legislacyjnych zmierzających do objęcia jednorazowych opakowań szklanych systemem kaucyjnym na obecnym etapie funkcjonowania systemu kaucyjnego w Polsce.

Apelujemy o odłożenie debaty oraz decyzji legislacyjnych dotyczących rozszerzenia zakresu systemu kaucyjnego do czasu:

- ustabilizowania funkcjonowania obecnego systemu kaucyjnego i dokonania jego rzetelnej ewaluacji,
- uchwalenia i wdrożenia kompleksowego systemu Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta (ROP), uwzględniającego unijne przepisy (PPWR) oraz postulaty interesariuszy dotyczące sprzeciwu przeciwko monopolowi państwowemu,
- przyjęcia aktów delegowanych i wykonawczych do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (PPWR), które będą miały bezpośredni wpływ na projektowanie krajowych systemów gospodarowania opakowaniami.

Podejmowanie decyzji przed zakończeniem tych procesów byłoby sprzeczne z zasadami racjonalnego stanowienia prawa i mogłoby prowadzić do konieczności kolejnych zmian legislacyjnych w krótkim czasie.

UZASADNIENIE

1. System kaucyjny znajduje się w fazie wdrażania i nie podlega jeszcze obiektywnej ocenie

System kaucyjny dopiero rozpoczyna funkcjonowanie. Nadal trwa wyposażanie placówek handlowych w urządzenia, integracja systemów informatycznych operatorów, organizacja logistyki oraz tworzenie modelu współpracy pomiędzy uczestnikami rynku.

Nie jest obecnie możliwe dokonanie rzetelnej oceny efektywności systemu ani określenie jego docelowej struktury organizacyjnej. Nie wiadomo również, jaka liczba operatorów będzie ostatecznie prowadziła działalność oraz w jaki sposób zostanie zorganizowana współpraca między nimi.

Rozszerzanie zakresu systemu przed zakończeniem procesu jego wdrażania oznaczałoby zmianę zasad w trakcie jej prowadzenia.

2. Konieczność jednoznacznego uregulowania wymogów sanitarnych dotyczących zbiórki opakowań kaucyjnych

Obecnie obowiązujące rozwiązania budzą poważne zastrzeżenia organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, co prowadzi do rozbieżności interpretacyjnych, nakładania kar na przedsiębiorców oraz powstania stanu niepewności prawnej. W praktyce organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej kwestionują rozwiązania przewidziane w obowiązujących przepisach i stosowane przez przedsiębiorców, w szczególności:

- podważają możliwość prowadzenia samoobsługowej zbiórki opakowań z wykorzystaniem butelkomatów zlokalizowanych na sali sprzedaży, uznając, że stwarza ona zagrożenie dla bezpieczeństwa żywności. Analogiczne zastrzeżenia formułowane są wobec ręcznego przyjmowania opakowań przez personel sklepu. W praktyce oznacza to brak akceptowanej przez organy sanitarne formy prowadzenia zbiórki w większości placówek handlowych, poza przeniesieniem całego procesu przyjmowania i magazynowania opakowań poza obiekt sklepu, co w wielu przypadkach jest technicznie, organizacyjnie lub ekonomicznie niewykonalne;
- wskazują na brak możliwości pełnej kontroli zachowań konsumentów, którzy wnoszą do sklepów nieumyte opakowania zawierające pozostałości napojów lub transportują je w nieszczelnych workach. Nawet przy obowiązujących regulaminach placówek handlowych przedsiębiorcy nie dysponują realnymi instrumentami pozwalającymi wyeliminować tego rodzaju sytuacje;
- kwestionują występowanie tzw. skrzyżowania dróg „czystych” i „brudnych”, wynikającego z równoczesnego przemieszczania produktów spożywczych oraz zwracanych opakowań. Zjawisko to jest jednak nieuniknione w modelu prowadzenia zbiórki opakowań w funkcjonujących placówkach handlowych;
- oczekują wydzielenia odrębnych pomieszczeń przeznaczonych wyłącznie do przyjmowania i magazynowania opakowań kaucyjnych. Dla zdecydowanej większości sklepów, zwłaszcza małych i średnich, spełnienie takiego wymogu jest niemożliwe z uwagi na ograniczenia architektoniczne, techniczne i ekonomiczne.

Powyższe rozbieżności pokazują, że do chwili obecnej nie wypracowano jednolitego stanowiska pomiędzy Ministerstwem Klimatu i Środowiska a Głównym Inspektorem Sanitarnym w zakresie wymagań sanitarnych dotyczących funkcjonowania systemu kaucyjnego.

Włączenie do systemu jednorazowych opakowań szklanych dodatkowo zwiększyłoby skalę tych problemów. Opakowania szklane są cięższe, bardziej podatne na stłuczenia oraz generują większe ryzyko urazów pracowników i klientów, a także wymagają bardziej wymagających warunków magazynowania i transportu. Rozszerzenie systemu o kolejną frakcję opakowań przed usunięciem istniejących rozbieżności interpretacyjnych oraz przed wypracowaniem wspólnych wytycznych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska oraz Głównego Inspektora Sanitarnego prowadziłoby do dalszego pogłębiania niepewności prawnej i organizacyjnej.

3. Konieczne jest zachowanie stabilności prawa i zaufania przedsiębiorców

Jedną z podstaw demokratycznego państwa prawnego jest zasada pewności prawa oraz ochrona uzasadnionych oczekiwań przedsiębiorców.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP ustawodawca powinien tworzyć przepisy stabilne, przewidywalne oraz umożliwiające racjonalne planowanie działalności gospodarczej. Zasada ta znajduje również odzwierciedlenie w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącym ochrony uzasadnionych oczekiwań (legitimate expectations) i pewności prawa (legal certainty).

Przedsiębiorcy ponoszą obecnie znaczące koszty wdrażania systemu kaucyjnego w jego obowiązującym kształcie. Zapowiadanie kolejnych fundamentalnych zmian jeszcze przed oceną funkcjonowania obecnego modelu podważa zaufanie do państwa oraz utrudnia podejmowanie wieloletnich decyzji inwestycyjnych.

Dodatkowo, objęcie systemem kaucyjnym jednorazowych butelek szklanych nie jest wymagane przepisami unijnymi.

4. Najpierw ROP i pełne wdrożenie PPWR

System kaucyjny nie może być analizowany w oderwaniu od pozostałych elementów gospodarki odpadami opakowaniowymi.

Rozporządzenie PPWR ustanawia nową architekturę unijnej polityki opakowaniowej, opartą na hierarchii postępowania z odpadami, zwiększaniu wykorzystania opakowań wielokrotnego użytku, zapobieganiu powstawaniu odpadów oraz wysokiej jakości recyklingu.

Jednocześnie wiele kluczowych rozwiązań zostanie doprecyzowanych w aktach delegowanych i wykonawczych Komisji Europejskiej, które będą przyjmowane w kolejnych latach.

Oznacza to, że obecnie nie istnieje pełny obraz obowiązków państw członkowskich ani przedsiębiorców.

Podjęcie decyzji dotyczących rozszerzenia systemu kaucyjnego przed zakończeniem procesu wdrażania PPWR może skutkować koniecznością kolejnych nowelizacji ustawy oraz generować niepotrzebne koszty po stronie przedsiębiorców i administracji publicznej.

5. Zasada proporcjonalności wymaga wyboru najmniej obciążających środków

Zgodnie z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej oraz utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE, środki regulacyjne powinny być odpowiednie do osiągnięcia zamierzonego celu oraz nie mogą wykroczać poza to, co jest konieczne dla jego realizacji.

W odniesieniu do jednorazowych opakowań szklanych nie wykazano dotychczas, że objęcie ich systemem kaucyjnym stanowi jedyny lub najbardziej efektywny sposób osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu.

Przeciwnie, liczne analizy krajowe i zagraniczne wskazują, że porównywalne lub wyższe efekty można osiągnąć poprzez rozwój selektywnej zbiórki prowadzonej przez gminy przy wsparciu efektywnie zaprojektowanego systemu ROP.

W takich warunkach wybór rozwiązania znacznie bardziej kosztownego i organizacyjnie skomplikowanego budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia zasady proporcjonalności.

6. Brak kompleksowej oceny skutków regulacji

Tak istotna zmiana wymaga przygotowania pełnej oceny skutków regulacji (OSR), obejmującej w szczególności:

- wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw,
- wpływ na sektor handlu detalicznego,
- wpływ na funkcjonowanie samorządowych systemów gospodarowania odpadami,
- wpływ na poziomy recyklingu,
- skutki środowiskowe,
- skutki społeczne,
- analizę kosztów i korzyści alternatywnych modeli osiągania celów środowiskowych.

Zgodnie z zasadami stanowienia prawa wynikającymi z Regulaminu pracy Rady Ministrów oraz wytycznymi Komisji Europejskiej, każda istotna interwencja regulacyjna powinna być poprzedzona analizą alternatywnych rozwiązań oraz wykazaniem, że proponowany model jest najbardziej efektywny.

Dotychczas nie przedstawiono analiz jednoznacznie wykazujących przewagę objęcia szkła jednorazowego systemem kaucyjnym nad rozwojem systemów gminnych wspieranych przez ROP.

7. Niedostateczne konsultacje publiczne

Przedsiębiorcy zgłaszają liczne zastrzeżenia dotyczące jakości prowadzonych konsultacji publicznych przy ostatnich zmianach legislacyjnych dotyczących systemu kaucyjnego.

Dialog z interesariuszami powinien mieć charakter rzeczywisty, oparty na analizie zgłaszanych uwag oraz transparentnym przedstawieniu powodów ich uwzględnienia lub odrzucenia.

Takie standardy wynikają zarówno z zasad dobrego stanowienia prawa obowiązujących w Polsce, jak i z wytycznych Komisji Europejskiej dotyczących procesu legislacyjnego.

8. Ryzyko destabilizacji rynku

Rozszerzenie systemu kaucyjnego na jednorazowe szkło oznaczałoby kolejne obowiązki organizacyjne i finansowe dla przedsiębiorców oraz handlu.

Może to ograniczyć udział szczególnie mniejszych placówek handlowych w systemie, utrudnić osiąganie wymaganych poziomów zbiórki oraz zwiększyć koszty funkcjonowania całego systemu.

Jednocześnie istnieje ryzyko osłabienia funkcjonujących systemów selektywnej zbiórki prowadzonej przez gminy oraz pogorszenia ich sytuacji finansowej poprzez ograniczenie dostępu do jednego z najcenniejszych strumieni surowcowych.

Przedstawiając powyższe stoimy na stanowisku, że obecnie nie istnieją ani przesłanki prawne, ani gospodarcze uzasadniające rozszerzenie systemu kaucyjnego o jednorazowe opakowania szklane.

Z punktu widzenia zasad dobrej legislacji właściwa sekwencja działań powinna wyglądać następująco:

- 1. pełne wdrożenie obecnego systemu kaucyjnego i jego kilkuletnia ewaluacja;**
- 2. uchwalenie kompleksowej ustawy o Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta zgodnej z PPWR;**
- 3. uwzględnienie aktów delegowanych i wykonawczych wydanych na podstawie PPWR;**
- 4. przeprowadzenie pełnej oceny skutków regulacji z analizą alternatywnych modeli zbiórki szkła;**
- 5. dopiero wówczas rozpoczęcie debaty nad ewentualnym rozszerzeniem zakresu systemu kaucyjnego.**

Takie podejście odpowiada zasadom proporcjonalności, pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań przedsiębiorców oraz standardom stanowienia prawa obowiązującym zarówno w Polsce, jak i w Unii Europejskiej. Pozwoli również uniknąć wielokrotnych nowelizacji przepisów, zapewni przedsiębiorcom stabilność regulacyjną oraz umożliwi wypracowanie rozwiązań opartych na rzetelnych analizach, a nie na założeniach formułowanych przed zakończeniem wdrażania obecnego systemu.

Apelujemy o zaprzestanie prac nad włączeniem opakowań jednorazowego użytku do systemu kaucyjnego przed realizacją powyższych działań.

Z wyrazami szacunku,



dr. inż. Barbara Groele
Sekretarz Generalny KUPS