

**System kaucyjny w Polsce
w 2025 roku - prawne
i podatkowe aspekty
wdrożenia. Praktyczny
komentarz do ustawy
o gospodarce opakowaniami
i odpadami opakowaniowymi
w zakresie uruchomienia
systemu w Polsce**

Rozdział I. Systemy kaucyjne jako narzędzie gospodarki obiegu zamkniętego

1. Wstęp

Gospodarka o zamkniętym obiegu to model gospodarczy zmierzający w kierunku zrównoważonego wykorzystania zasobów, w ramach którego dąży się do wydłużenia cyklu życia produktów wprowadzanych na rynek, jednocześnie ograniczając ilość odpadów powstających z takich produktów do minimum. Ten model gospodarczy legł u założenia Europejskiego Zielonego Ładu, a zatem strategii politycznej przyjętej przez Komisję Europejską w 2019 roku.

Zrównoważona gospodarka oparta na **maksymalizacji wykorzystania surowców i minimalizacji powstających odpadów** to jedno z haseł często prezentowane w dokumentach i założeniach politycznych, nie tylko UE, lecz także poszczególnych krajów w Europie i na świecie¹.

W praktyce, wydłużanie życia produktu oznacza jego efektywniejsze wykorzystanie np. przez konsumentów, a po wykorzystaniu zamykanie obiegu gospodarczego poprzez szybkie przetworzenie i zawrócenie do obiegu powstałego w ten sposób surowca.

Systemy kaucyjne, rozumiane jako systemy selektywnego zbierania zużytych produktów nie tylko w sektorze opakowań, ale także szerzej np. zużytych baterii, palet, wykorzystanych ubrań czy innych tekstyliów wydają się **jedynym słusznym kierunkiem dla konkurencyjnej i zrównoważonej transformacji rynku w kierunku *circular economy***.

1. Wdrażanie mechanizmów zrównoważonego rozwoju jako narzędzie do redukcji ilości odpadów. Konieczność wdrażania mechanizmów powodujących redukcję odpadów, nie ma jedynie charakteru teoretycznego. Jak wynika ze źródeł, w UE pro-

¹ Por. Gospodarka o obiegu zamkniętym: definicja, znaczenie i korzyści, <https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20151201STO05603/gospodarka-o-obiegu-zamknietym-definicja-znaczenie-i-korzysci-wideo> (dostęp: 15.1.2025 r.).

duje się ponad 2,2 miliarda ton odpadów rocznie². Co więcej, jak pokazują statystyki, ta liczba będzie w kolejnych latach rosła³.

Jednocześnie wyraźnie widać także zmianę, szczególnie w krajach najbardziej rozwiniętych (choć generujących także najwięcej odpadów) w kierunku zwiększenia ilości odpadów oddanych do recyklingu i zmniejszenia ilości odpadów składowanych w UE.

Niestety, cały czas ilość produkowanych odpadów, w tym odpadów opakowaniowych, rośnie szybciej niż postępy w selektywnej zbiórce i przetwarzaniu odpadów. Ponadto nadal spora grupa państw członkowskich nie realizuje obecnie wymaganych poziomów recyklingu. Jedną z przyczyn takiej tendencji jest m.in. produkcja opakowań w sposób niedający możliwości poddania odpadów z nich pochodzących recyklingowi⁴.

2. Ograniczanie ilości odpadów. Ambicją Komisji Europejskiej, zarówno tej jak i poprzedniej kadencji, jest osiągnięcie gospodarki o zamkniętym obiegu do roku 2050⁵. Co warto podkreślić, w obecnej kadencji tej instytucji, powołano nowe stanowisko komisarza ds. środowiska, ochrony zasobów wodnych oraz konkurencyjnej gospodarki o obiegu zamkniętym, którego zadaniem będzie osiągnięcie tego celu⁶.

Celem ograniczania ilości odpadów, szczególnie odpadów opakowaniowych i ich wpływu na środowisko naturalne, UE przyjęła m.in. w **Europejskim Zielonym Ładzie ambitne zasady w zakresie recyklingu i redukcji** w zakresie składowania odpadów, a także szereg regulacji prawnych adresujących bezpośrednio problem odpadów opakowaniowych, w tym m.in. jednorazowych i po konsumencyjnych, choć także transportowych⁷.

² Por. Eurostat, Generation of waste-by-waste category, hazardousness and NACE Rev. 2 activity, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_wasgen/default/table?lang=en&category=env.env_was.env_wasgt%20 (dostęp: 15.1.2025 r.).

³ W 2021 r. państwa UE wygenerowały 84 mln ton odpadów opakowaniowych, czyli o 24% więcej niż w 2010 r. Jeżeli nie zostaną podjęte żadne działania, ilość odpadów opakowaniowych może zwiększyć się do 2030 r. o kolejne 19%. W ostatnich latach ilość opakowań rosła szybciej niż gospodarka i populacja UE, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/packaging/#rise> (dostęp: 15.1.2025 r.).

⁴ Por. Waste Early Warning Report z 8.6.2023 r., https://environment.ec.europa.eu/publications/waste-early-warning-report_en (dostęp: 15.1.2025 r.); szacunki Eurostatu na lata 2010, 2011 i 2021, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/packaging/#rise> (dostęp: 15.1.2025 r.).

⁵ Por. Jak UE chce osiągnąć gospodarkę o obiegu zamkniętym do 2050 r.?, <https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20210128STO96607/jak-ue-chce-osiagnac-gospodarke-o-obiegu-zamknietym-do-2050-r> (dostęp: 15.1.2025 r.).

⁶ Por. Hearing of Commissioner-designate Jessika Roswall, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20241029IPR25037/hearing-of-commissioner-designate-jessika-roswall> (dostęp: 15.1.2025 r.).

⁷ Por. zapis Motywu 5 preambuły do Rozporządzenia PPWR „Zgodnie z Europejskim Zielonym Ładem określonym w komunikacie Komisji z dnia 11 grudnia 2019 r., nowy Plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy określony w komunikacie Komisji z dnia 11 marca 2020 r. zobowiązuje do zaostrzenia wymogów zasadniczych dotyczących opakowań, tak aby do 2030 r. wszystkie opakowania były zgodne do ponownego użycia lub recyklingu, oraz do rozważenia innych środków mających na celu ograniczenie (nadmiernego) stosowania opakowań i odpa-

2. Problem odpadów jako współczesne, globalne wyzwanie gospodarcze

Niewątpliwie, zmiany jakie następują i nastąpią w kolejnych latach w obszarze wymogów, jak i zagospodarowania odpadów opakowaniowych można nazwać rewolucją. Ta rewolucja nie będzie dotyczyła wyłącznie producentów opakowań czy produktów znajdujących się w tych opakowaniach, lecz także **zmieni zachowania konsumentów i obecne ich przyzwyczajenia**.

2. Problem odpadów jako współczesne, globalne wyzwanie gospodarcze

1. Rozwój rynku opakowań jednorazowych. Przełom wieków XIX i XX to czas rozwoju gospodarczego na świecie, w tym także wielki przełom w zakresie zmian dotyczących pakowania produktów przeznaczonych dla konsumentów, szczególnie opakowań do produktów spożywczych.

Należy podkreślić, że produkcja opakowań z tworzyw sztucznych od lat 40. XX wieku była przełomowym krokiem dla gospodarki. Pierwszym opakowaniem jednorazowym był wymyślony w 1907 roku kubek na napoje tzw. *Health Kup* (pisownia oryginalna)⁸.

Naturalną konsekwencją wprowadzenia na rynek i wykorzystywania jednorazowych kubków było w niedługim czasie wprowadzenie innych jednorazowych produktów – jednorazowych sztućców, talerzy i innych produktów, z których w szybki sposób podczas posiłku mogliby skorzystać konsumenci. To ułatwienie było i nadal jest dla konsumentów bardzo wygodne, stąd ich ogromna popularność. Cały czas, pomimo negatywnego wpływu na środowisko, związanego m.in. z zaśmiecaniem terenów publicznych, trudno jest zrezygnować z takiej powszechnie dostępnej wygody konsumentom.

W połowie lat 70. *Nathaniel Wyeth*⁹, amerykański inżynier, opatentował politereftalanu etylenu, czyli surowiec do produkcji m.in. opakowania, które dzisiejsi konsumenci świetnie kojarzą, tj. butelki z tworzywa sztucznego. Takie opakowanie, obecnie szeroko wykorzystywane przez konsumentów szybko stało się standardowym opakowaniem do gazowanych i niegazowanych napojów bezalkoholowych. W kolejnych latach, butelka

dów opakowaniowych, propagowanie projektowania z myślą o ponownym użyciu opakowań i ich zdolności do recyklingu, zmniejszenie złożoności materiałów opakowaniowych oraz wprowadzenie wymogów dotyczących zawartości materiałów pochodzących z recyklingu w opakowaniach z tworzyw sztucznych”.

⁸ Kubek miał sprzyjać higienie korzystających. Z czasem kubki wykonane z papieru zaczęły być pokrywane okładzinami zapobiegającymi przesiąkaniu, wykonanymi z tworzyw sztucznych. Wynalazcą i propagatorem kubków jednorazowych był *Lawrence Luellen*; por. https://en.wikipedia.org/wiki/Paper_cup (dostęp: 15.1.2025 r.).

⁹ https://pl.wikipedia.org/wiki/Nathaniel_Wyeth (dostęp: 15.1.2025 r.).

z powyższego tworzywa jak i inne opakowania i produkty produkowane z politereftalanu etylenu zaczęły być masowo wykorzystywane na całym świecie¹⁰.

Zresztą, już w latach 70. ubiegłego wieku zaczęto w krajach najbardziej rozwiniętych zauważać problem wynikający z **rosnących ilości odpadów powstających z opakowań, szczególnie tych jednorazowego użytku**. Obecnie, pomimo tego, że regulacje unijne obowiązują od lat 90. i od tego czasu podejmowane są środki na rzecz ograniczenia ilości opakowań, liczba powstających z nich odpadów opakowaniowych cały czas rośnie. Jak wynika z badań konsumenckich, ta tendencja jest pochodną m.in. masowego wykorzystywania produktów jednorazowego użytku oraz opakowań na wynos, które nadal są preferowane przez konsumentów, a także rosnącej ilości zamówień przez internet, dostarczanych w paczkach (opakowaniach).

Jak wynika ponadto z informacji publikowanych na stronach UE, **w 2021 r. każdy Europejczyk wytworzył średnio ponad 188 kg odpadów opakowaniowych** i wyrzuca codziennie – często bezpośrednio tuż po zakupie – pół kilograma opakowań, włączając w to opakowania jednostkowe jednorazowe, a także opakowania służące do transportu zamawianych produktów¹¹.

Dla pełnego obrazu sytuacji warto przytoczyć Motyw 2 preambuły do PPWR, zgodnie z którym obecnie „do produkcji opakowań wykorzystuje się duże ilości surowców pierwotnych – 40% tworzyw sztucznych i 50% papieru w UE wykorzystuje się do produkcji opakowań – i stanowią one 36% stałych odpadów komunalnych”.

Ostatecznie zatem opakowania z tworzyw sztucznych wydają się wprawdzie materiałem wysokoemisyjnym, natomiast, jak podkreśla się w dokumentach UE, recykling odpadów z tworzyw sztucznych jest około pięć razy korzystniejszy niż ich spalanie z odzyskiem energii. To powoduje zwiększenie nacisku na sam recykling, lecz także na powszechne i zrównoważone wykorzystywanie tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu¹².

2. Konieczność wprowadzenia zmian. W konsekwencji powyższych trendów, zmiany polegające na ograniczeniu ilości produkowanych opakowań, zmiany w zakresie samych opakowań, inwestowanie w opakowania wielokrotnego użytku, selektywną zbiórkę i efektywne przetwarzanie odpadów opakowaniowych są niezbędne.

Co trzeba podkreślić, **zmiany niewątpliwie muszą być wspierane poprzez zachęty finansowe**, w tym promowanie racjonalnej kosztowo gospodarki opakowaniowej

¹⁰ https://pl.wikipedia.org/wiki/Nathaniel_Wyeth (dostęp: 15.1.2025 r.); <https://www.nytimes.com/1990/07/07/obituaries/n-c-wyeth-inventor-dies-at-78-developed-the-plastic-soda-bottle.html> (dostęp: 15.1.2025 r.).

¹¹ Por. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/packaging/#rise> (dostęp: 15.1.2025 r.).

¹² Od 1.1.2021 r. decyzją Rady (UE, Euratom) 2020/20534 wprowadzono krajowy wkład, który jest proporcjonalny do ilości odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, które nie są poddawane recyklingowi w poszczególnych państwach członkowskich; por. Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z 14.12.2020 r w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE dostępna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32020D2053> (dostęp: 15.1.2025 r.); por. Europejska strategia na rzecz tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym zawarta w komunikacie Komisji z 16.1.2018 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0028> (dostęp: 25.2.2025 r.).

2. Problem odpadów jako współczesne, globalne wyzwanie gospodarcze

o obiegu zamkniętym. Aby ta rewolucja nastąpiła, zmiana musi się nie tylko przedsięwziąć, ale także i konsumentom wielowymiarowo po prostu opłacać.

3. Rola konsumentów. Stąd rola konsumentów w rewolucji opakowaniowej wydaje się kluczowa. Zmiana przyzwyczajeń musi opierać się także na budowaniu prośrodowiskowej świadomości konsumenta. Szczególnie łatwego rozumienia i intuicyjności oznakowań prośrodowiskowych m.in. poprzez obowiązek dodatkowych opisów na etykietach dotyczących wykorzystanych materiałów (np. „zawiera plastik”) lub gdzie wyrzucić dane opakowanie po jego wykorzystaniu (np. „wyrzuć do żółtego pojemnika”). Takie zasady dotyczyć muszą także systemów kaucyjnych – opakowania wprowadzane na rynek objęte systemem zwrotu muszą być opatrzone odpowiednim znakiem na etykiecie, pozwalając konsumentom zrozumieć, że zużyte opakowania są objęte systemem zwrotu i jako takie powinny być wyrzucone do wyznaczonych miejsc.

Niemal połowa Polaków zwraca uwagę na kwestie ekologiczne podczas zakupów. Badania pokazują, że obecnie 56% Polaków zmienia swoje zachowania konsumencie z myślą o klimacie. W efekcie, dokonując wyborów konsumpcyjnych, klienci coraz chętniej wybierają te, które mniej szkodzą środowisku. Rośnie poparcie dla rozwiązań cyrkularnych, wspierających wielokrotne wykorzystywanie opakowań, tworzenie systemów kaucyjnych na opakowania. Szczególnie pośród młodszych pokoleń.

Badania pokazują, że ponad **połowa Polaków na co dzień zmienia swoje nawyki zakupowe na bardziej prośrodowiskowe**¹³. Co więcej, Polacy coraz częściej wdrażają zasady zrównoważonego rozwoju w swoim codziennym życiu, tam, gdzie to możliwe wykorzystując produkty ponownie. To pokazuje, że coraz więcej osób zaczyna mieć świadomość wpływu swoich bieżących decyzji zakupowych na środowisko naturalne. Wprowadzane regulacje np. związane z zakazem wprowadzania do obrotu jednorazowych słomek z tworzyw sztucznych do napojów, zakazem wprowadzania jednorazowych sztućców z tworzyw sztucznych i innych powodują pierwsze zmiany świadomości konsumentekiej.

Niewątpliwie, **zachęty finansowe dla przechodzenia na rozwiązania circular economy** muszą wspierać konsumentów w korzystaniu z produktów i opakowań wielorazowych, co oznacza, że takie opakowania muszą być atrakcyjne cenowo. Można zatem jasno stwierdzić, że zaangażowanie konsumenta jest kluczem do zielonej transformacji.

4. Transformacja sektora opakowań. W perspektywie gospodarczej, nowopowstające rynki i gałęzie przemysłu muszą jednak kreować możliwości biznesowe oraz nowe zawody z nimi powiązane. Jest to o tyle ważne, że przekształcający się sektor opakowań, obejmujący zarówno produkcję, jak i gospodarowanie odpadami, generuje obecnie łączny obrót na poziomie 370 mld euro w UE¹⁴.

¹³ Raport OOH. EKO świadomość w wyborach konsumentów, <https://ams.com.pl/wp-content/uploads/2024/07/EKO-swiadomosc-w-wyborach-konsumentow.pdf> (dostęp: 15.1.2025 r.).

¹⁴ Por. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/packaging/#rise> (dostęp: 15.1.2025 r.).

Uważa się, że ta tendencja powinna mieć charakter wzrostowy przy rozpowszechnianiu się narzędzi prawnych *circular economy*. Co należy podkreślić, zmiany dotyczyć będą całej gałęzi opakowań, bez względu na to z jakiego materiału je wykonano, skąd pochodzą i czy są wykorzystywane wyłącznie przez konsumentów. **Systemy kaucyjne dające możliwość selektywnej zbiórki surowca (odpadów opakowaniowych) i szybkiego zawrócenia ich do obiegu gospodarczego** wydają się jednym z fundamentów tej zmiany.

3. Otoczenie regulacyjne i cel systemów kaucyjnych

3.1. Uwagi ogólne

1. Cel systemów kaucyjnych. Celem systemów kaucyjnych na produkty stanowiące napoje, zarówno tych systemów funkcjonujących w Europie, jak i na świecie, jest zapewnienie możliwie jak najwyższego poziomu selektywnej zbiórki zużytych opakowań po napojach.

Zbiórka dokonywana jest celem przetworzenia odpadu na surowiec (w przypadku opakowań na napoje jednorazowego użytku) lub ponownego napełnienia opakowania o charakterze wielorazowym (zwrotnym).

W praktyce gospodarczej, określenia „**system kaucyjny**” używa się dla opakowań wielokrotnego użytku, natomiast termin „**system depozytowy**” dla opakowań jednorazowego użytku. W Polsce, odmiennie od tej praktyki, ustawodawca używa terminu „system kaucyjny” dla obu powyższych typów opakowań objętych systemem – podobnie czynią Autorzy tej publikacji.

Systemy kaucyjne są ważnym elementem wdrażania cyrkularnych modeli gospodarczych, w tym stanowią element systemowych rozwiązań w obszarze rozszerzonej odpowiedzialności producenta w UE, lecz także na świecie.

Za pomocą systemów depozytowych i kaucyjnych (albo systemów mieszanych) realizowane są poniższe **cele gospodarcze**:

- 1) ograniczenie i redukcja ilości odpadów opakowaniowych w przestrzeni publicznej;
- 2) uzyskanie czystego i pozbawionego zanieczyszczeń recyklatu, który może zostać wykorzystany jako surowiec dla nowych opakowań; a dzięki temu
- 3) domykanie obiegu materiałów i surowców (rPeT, koncepcja *bottle to bottle*).

2. Ramy regulacyjne. Europejskie przepisy dotyczące gospodarki odpadami opakowaniowymi koncentrują się wokół kilku aktów prawnych – znowelizowanej Dyrektywy Odpadowej, Dyrektywy SUP (*Single Use Plastic*), a także zapisów rozporządze-

3. Otoczenie regulacyjne i cel systemów kaucyjnych

nia unijnego w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (PPWR), które będzie stosowane od połowy 2026 roku. Zgodnie z motywem 142 PPWR, systemy kaucyjne powinny być obowiązkowe w przypadku butelek jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje oraz metalowych pojemników jednorazowego użytku na napoje¹⁵.

Państwa członkowskie mogą również postanowić o włączeniu do tych systemów innych opakowań z innych produktów lub wykonanych z innych materiałów, w szczególności szklanych butelek jednorazowego użytku.

Powyższe przepisy **tworzą ramę regulacyjną** w zakresie nowych i obowiązujących we wszystkich krajach członkowskich UE wymagań zarówno dla producentów produktów w opakowaniach, lecz także jednostek handlu i innych podmiotów.

System kaucyjny, jako element tych regulacji, stanowi praktyczny sposób realizacji zapisanej w Traktacie UE zasady „zanieczyszczający płaci”, której rozwinięcie w kontekście gospodarki odpadami opakowaniowymi, dokonane zostało w przepisach.

3.2. Systemy kaucyjne jako element odpowiedzialności producentów

1. Rozszerzona odpowiedzialność producenta. Rozszerzona odpowiedzialność producenta rozumiana zgodnie z Dyrektywą Odpadową, lecz także art. 3 ust. 1 pkt 28a oraz art. 22a ustawy z 14.12.2012 r. o odpadach¹⁶ stanowi zestaw środków podjętych w celu zapewnienia, aby wprowadzający produkty, w tym produkty w opakowaniach, ponosili odpowiedzialność finansową albo odpowiedzialność finansową i organizacyjną na etapie cyklu życia produktu, gdy staje się on odpadem.

Jak wynika z PPWR, prawidłowo **wdrażane systemy ROP stanowią najodpowiedniejszy środek do osiągnięcia celu, czyli efektywnej gospodarki odpadami**, zgodnie z zasadą zanieczyszczający płaci. Dzięki temu, mogą mieć pozytywny wpływ na środowisko poprzez ograniczenie wytwarzania odpadów opakowaniowych oraz zwiększenie ich zbierania i recyklingu¹⁷. Wprawdzie, jak zapisano w tym dokumencie, istnieją znaczne różnice w sposobie ustanawiania systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta, w ich skuteczności i w zakresie odpowiedzialności. Dlatego, przepisy dotyczące rozszerzonej odpowiedzialności producenta ustanowione w Dyrektywie Odpadowej mogą zostać – uzupełnione dalszymi przepisami szczegółowymi, gdy będzie to konieczne i stosowne.

¹⁵ Zgodnie z motywem 145 PPWR, do 1.1.2029 r. wszystkie systemy kaucyjne obejmujące butelki jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje oraz metalowe pojemniki jednorazowego użytku na napoje powinny spełniać ogólne minimalne wymagania określone w niniejszym rozporządzeniu, z wyjątkiem systemów kaucyjnych ustanowionych przed wejściem w życie niniejszego rozporządzenia i które do 1.1.2029 r. osiągną cel w zakresie selektywnej zbiórki na poziomie 90%.

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.

¹⁷ Por. Motyw 127 PPWR.

PPWR jako rozporządzenie unijne mające – co należy tu podkreślić – charakter *lex specialis* wobec Dyrektywy Odpadowej idzie dalej, wskazując w Motywie 125, **konieczny monitoring obowiązków finansowych i organizacyjnych producentów służący zapewnieniu gospodarowania odpadami z opakowań**. Taki monitoring wymaga, aby właściwy organ w każdym państwie członkowskim ustanowił rejestr producentów i nim zarządzał, a producenci mieli obowiązek rejestracji. Powyższe zmierza do konkluzji, że kierunek regulacyjny zmian ma na celu przekazywanie producentom nie tylko odpowiedzialności finansowej, ale także i odpowiedzialności organizacyjnej za cykl życia swoich produktów, w tym powstających z nich odpadów.

Konieczność ustanawiania systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta w krajach członkowskich UE wprowadziła Dyrektywa Odpadowa, zgodnie z traktatową zasadą „**zanieczyszczający płaci**”. Ze względu na m.in. trudności z wprowadzeniem takich złożonych, systemowych rozwiązań, przez kraje członkowskie ww. dyrektywa została znowelizowana w 2018 roku m.in. poprzez dodanie minimalnych kryteriów dla systemów rozszerzonej odpowiedzialności producentów **(w znowelizowanej w 2018 roku Dyrektywie Odpadowej dodano art. 8a)**.

Niewątpliwie zatem, systemy kaucyjne jako element regulacji w zakresie gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi muszą stanowić część rozwiązania w zakresie rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP – rozszerzona odpowiedzialność producenta) w krajach członkowskich UE. Wprost przewiduje się konieczność wspierania efektywności selektywnej zbiórki odpadów (wszystkich) poprzez ustanawianie instrumentów ekonomicznych zachęcających do stosowania hierarchii gospodarowania odpadami takich jak np. systemy zwrotu kaucji rozumiane szerzej niż w Dyrektywie SUP¹⁸.

Zgodnie zatem z art. 8a Dyrektywy Odpadowej należy uznać, że systemy kaucyjne jako narzędzie i element szerszego rozwiązania, tj. rozszerzonej odpowiedzialności producenta, powinny zapewniać transparentne zasady co do obowiązków wprowadzających, w szczególności w obszarze finansowania tych obowiązków (koszt netto).

2. Obowiązek państw członkowskich. Co należy podkreślić, obowiązkiem państw członkowskich, wynikającym z art. 8a pkt 4 znowelizowanej Dyrektywy Odpadowej jest zatem podjęcie środków w celu zapewnienia, by wysokość wkładów finansowych płatnych, w kontekście systemów kaucyjnych, przez wprowadzających na rynek produkty w opakowaniach na napoje obliczona była po uwzględnieniu dochodów z ponownego użycia, ze sprzedaży surowców wtórnych i z nieodebranych kaucji, czyli według kosztu

¹⁸ Dz.Urz. UE L Nr 155, s. 1.

3. Otoczenie regulacyjne i cel systemów kaucyjnych

netto, a także nie przekraczała kosztów niezbędnych do świadczenia usług gospodarowania odpadami w sposób efektywny kosztowo.

3. Koszty ponoszone przez wprowadzających produkty w opakowaniach na napój. Z powyższego wynika, że wkłady finansowe (opłaty) ponoszone przez wprowadzających produkty w opakowaniach na napój, którzy uczestniczą w systemie (zapisali się do systemu) muszą być powiązane z faktycznymi kosztami związanymi z zagospodarowaniem odpadów i nie mogą stanowić źródła wzbogacenia się dla jakichkolwiek podmiotów w łańcuchu wartości.

Polska, pomimo prób i projektów aktów prawnych dyskutowanych w tym zakresie, nie wdrożyła jeszcze wymaganych ww. dyrektywą rozwiązań ROP w obszarze opakowań i odpadów opakowaniowych, zgodnie z założeniami.

Ramy prawne dla systemu ROP powinny jednak zakładać, podobnie jak w innych krajach, że formaty opakowań, które są objęte obowiązkami wynikającymi z uczestnictwa w systemie kaucyjnym **nie będą podlegały już opłatom lub znakowaniu z tytułu ROP.**

Takie rozwiązanie powinno prowadzić do efektywności kosztowej (kosztu netto), tj. nieprzekraczania kosztów niezbędnych do prawidłowego zagospodarowania opakowań i odpadów opakowaniowych.

4. Zróżnicowanie modeli finansowania systemów kaucyjnych. Warto w tym miejscu podkreślić, że modele finansowania systemów kaucyjnych są zróżnicowane. Zgodnie z zasadą rozszerzonej odpowiedzialności producenta, z reguły wprowadzający produkty stanowiące opakowanie na napoje objęte systemem kaucyjnym finansują system poprzez tzw. opłaty producenckie (opłaty za świadczenie usługi osiągnięcia poziomu selektywnej zbiórki). **Koszty funkcjonowania systemu powinny być pomniejszane m.in. o zysk ze sprzedaży pozyskanego surowca oraz nieodebrane kaucje**¹⁹.

W literaturze podkreśla się²⁰, że brak zachowania kosztu netto może oznaczać ryzyko wysokich opłat producenckich, których część przenoszona będzie na konsumentów poprzez podniesienie cen produktów. Stąd rola utrzymania kosztu netto w finansowaniu systemu kaucyjnego dla wprowadzających jest fundamentalna²¹.

¹⁹ W tak zbudowanych systemach to wprowadzający ponoszą koszty związane m.in. ze zbiórką i transportem opakowań i odpadów oraz prowadzeniem ewidencji i rozliczaniem kaucji; por. *F. Laubinger, A. Brown, M. Dubois, P. Börkey*, Deposit-refund systems and the interplay with additional mandatory extended producer responsibility policies, OECD Environment Working Papers, Nr 208, s. 22–24, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a80f4b26-en> (dostęp: 15.1.2025 r.).

²⁰ Ibidem.

²¹ Od 2025 roku wzrośnie popyt na surowiec z recyklingu w związku z tym, że wprowadzający we wszystkich krajach europejskich będą mieli obowiązek zapewnienia odpowiedniej ilości tworzyw sztucznych z recyklingu (por. pkt poniższy). Przykładowo, w systemie słowackim, przyjęto, że zyski ze sprzedaży surowca aluminium powinny pokryć koszty wprowadzających napoje w opakowaniach z aluminium, co w praktyce oznaczało brak konieczności uiszczania opłat producenckich. Por. Ministry of Environment of the Slovak Republic, Real Price of Deposit – Analysis of the introduction of the deposit-refund system for

3.3. Dyrektywa SUP i wymóg osiągnięcia poziomu selektywnej zbiórki

1. Rola systemów kaucyjnych. Systemy kaucyjne funkcjonowały w krajach UE także przed 2019 rokiem, w którym przyjęto Dyrektywę SUP. Zgodnie z kolejnymi, uruchamianymi regulacjami w obszarze opakowań i odpadów opakowaniowych, obecnie systemy kaucyjne są uruchamiane jako:

- 1) efektywne narzędzie do realizacji obowiązku selektywnej zbiórki, jakie wprowadziła Dyrektywa SUP, a w Polsce – implementująca te przepisy ustawa z 14.4.2023 r.²², a następnie ZmGospOpakowaniaU23. Art. 9 Dyrektywy SUP wprowadził obowiązek selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych, stanowiących jednorazowe butelki z tworzyw sztucznych na napoje, o pojemności do 3 litrów. Polskie przepisy rozszerzyły ten zakres zbiórki;
- 2) a także jako rozwiązanie mające potencjał przy realizacji obowiązku z Dyrektywy SUP dotyczącego recyklatu opakowania na napoje stanowiące jednorazowe butelki z tworzyw sztucznych, od 2025 r. muszą być wykonane w minimum 25% z materiału pochodzącego z recyklingu, a od 2030 r. w 30%.

Co trzeba podkreślić, implementacja Dyrektywy SUP przez wszystkie kraje członkowskie stworzy ogólnoeuropejski rynek potrzeb w zakresie recyklatu.

Bez względu na powyższe w krajach członkowskich UE, w których wdrażane są systemy kaucyjne, obowiązkiem selektywnej zbiórki obejmowany jest szerszy zakres opakowań po napojach, niż opisany w Dyrektywie SUP (np. z metalu czy szkła). Podobnie ma mieć to miejsce w Polsce.

3.4. Rozporządzenie PPWR i obowiązkowe systemy kaucyjne

1. Obowiązkowe wdrożenie systemów kaucyjnych. Jak wskazywano, brak jest obecnie przepisów unijnych dotyczących obowiązku wdrożenia systemów kaucyjnych na określone typy produktów w opakowaniach.

Kwestia ta zmieni się za sprawą Rozporządzenia PPWR, które wymaga wprowadzenia obowiązkowych systemów kaucyjnych na pewne formaty zużytych opakowań, ale pozostawia państwom członkowskim wybór co do ram organizacyjnych i prawnych ich funkcjonowania. Państwa członkowskie powinny rozważyć ustanowienie systemów kaucyjnych także w odniesieniu do opakowań wielokrotnego użytku.

single-use beverage packaging in the Slovak Republic 2018, s. 19, https://www.minzp.sk/files/iep/real_price_of_deposit.pdf (dostęp: 15.1.2025 r.).

²² Ustawa z 14.4.2023 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 877).

3. Otoczenie regulacyjne i cel systemów kaucyjnych

Zgodnie z PPWR systemy kaucyjne powinny:

- 1) być obowiązkowe w przypadku butelek jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje oraz metalowych pojemników jednorazowego użytku na napoje,
- 2) zapewniać, aby formaty opakowań jednorazowego użytku, w szczególności szklane butelki jednorazowego użytku na napoje, były w równym stopniu dostępne w odniesieniu do opakowań wielokrotnego użytku, o ile jest to technicznie i ekonomicznie wykonalne.

Ze względu na charakter produktów w opakowaniach na napoje oraz różnice w systemach ich produkcji i dystrybucji, systemy kaucyjne nie powinny być jednak obowiązkowe w przypadku opakowań na wino, aromatyzowanych produktów sektora wina czy innych napojów spirytusowych.

Rozporządzenie PPWR ma na celu harmonizację wymogów ROP w państwach UE, a także wymogów dotyczących możliwości recyklingu i etykietowania opakowań. Przepisy od 1.1.2026 r. wprowadzą także:

- 1) minimalny wymóg osiągnięcia wskaźnika masy wszystkich odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi dla państw członkowskich w wysokości 65%, a także podjęcia niezbędnych środków w celu ustanowienia systemów zwrotów oraz selektywnej zbiórki wszystkich odpadów opakowaniowych dla tych materiałów;
- 2) kolejny wymóg istotny z perspektywy procesu recyklingu, to minimalna zawartość materiałów pochodzących z recyklingu w opakowaniach z tworzyw sztucznych, która od 2030 r. wyniesie 30% dla jednorazowych plastikowych butelek na napoje oraz innych opakowań wykonanych z tworzywa PET.

Rozporządzenie PPWR zastąpi dotychczasową Dyrektywę Opakowaniową²³, obejmując przepisami wszystkie państwa członkowskie UE.

Zgodnie z art. 50 ust. 1 PPWR, do 2029 r. państwa członkowskie muszą zapewnić rocznie selektywną zbiórkę co najmniej 90% jednorazowych plastikowych butelek i metalowych pojemników na napoje. Osiągnąć to mają za pomocą obowiązkowych systemów kaucyjnych dla tych opakowań.

Minimalne wymagania dotyczące DRS nie będą miały zastosowania do systemów już istniejących przed wejściem w życie rozporządzenia, jeśli systemy te osiągną cel selektywnej zbiórki 90% do 2029 roku. Warto zaznaczyć, że w PPWR zawarto zapis zwalniający z wymogu wprowadzenia systemu kaucyjnego dla krajów o wskaźniku selektywnej zbiórki powyżej 78% osiągniętym w 2026 r.

²³ Tj. dyrektywę 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20.12.1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.Urz. UE L Nr 365, s. 10).

3.5. Systemy kaucyjne wobec tzw. *plastic tax*

1. **Plastic tax.** Wdrożenie systemów kaucyjnych w krajach członkowskich UE powinno mieć, co do zasady pozytywny wpływ na osiągnięcie wysokich poziomów selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych na cele recyklingu przez kraje UE.

To z kolei powinno wpłynąć na wysokość opłat płaconych przez kraje członkowskie z tytułu *plastic tax*, rozumianego jako podatek od opakowań z tworzyw sztucznych, niepoddanych recyklingowi. *Plastic tax* uiszczany jest bezpośrednio przez państwa członkowskie i zasila budżet UE.

Sama wysokość składek *plastic tax* opłacanych przez państwa członkowskie obliczana jest na podstawie informacji o masie odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi według jednolitej stawki, które to dane państwa przekazują w ramach istniejących obowiązków sprawozdawczych, wynikających z Dyrektywy Opakowaniowej.

2. **Wątpliwości regulacyjne.** Konieczność zapłaty *plastic tax* za masę odpadów opakowaniowych, niepoddanych recyklingowi, ma powodować, że kraje członkowskie UE wprowadzać będą nowe obowiązki prawne, które zwiększą ilość odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi.

Rozdział II. Systemy kaucyjne – przegląd wybranych rozwiązań w UE i na świecie

1. Uwagi wstępne

1. Cel systemów kaucyjnych. Celem systemów kaucyjnych jest zapewnienie możliwie jak najwyższego poziomu selektywnej zbiórki zużytych opakowań po napojach poprzez ustanowienie zachęty finansowej dla konsumentów. W momencie zakupu napoju pobierana jest wraz z ceną od konsumenta kaucja, którą konsument może odzyskać przy oddaniu zużytego opakowania w wyznaczonym punkcie zbiórki.

2. Ewolucja systemów kaucyjnych. W krajach UE wdrażanie systemów kaucyjnych można podzielić na trzy etapy, tj.:

- 1) przed 2019 rokiem wejściem w życie Dyrektywy SUP (to te „najstarsze” systemy m.in. w Skandynawii),
- 2) po 2019 roku, tj. na skutek implementacji Dyrektywy SUP oraz
- 3) w związku z planowanym wejściem w życie regulacji unijnego rozporządzenia PPWR do 2029 r.

3. Sposób wdrożenia systemów kaucyjnych. Sposób wdrożenia i ramy prawne dla systemów kaucyjnych są realizowane przez państwa członkowskie w dowolnej formie i przy użyciu dowolnych środków prawnych. Przepisy unijne nie dokonywały, jak i nadal nie dokonują w zasadzie żadnych ograniczeń co do sposobu realizacji i ram prawnych dla osiągania poziomów selektywnej zbiórki. Dlatego **systemy kaucyjne różnią się nie tylko pod względem struktur i ramy organizacyjnej, ale również pod względem zakresu opakowań objętych systemem oraz wysokością kaucji.**

W ramach przykładu, można podać, że w państwach takich jak Niemcy, Finlandia, Estonia, Litwa, Szwecja, Holandia, Dania oraz Chorwacja systemy pobierania i zwrotu kaucji wprowadzone zostały w oparciu o „rozszerzoną odpowiedzialność producenta” (ROP) przed wdrożeniem Dyrektywy SUP i już wówczas pozwalały osiągać wprowadzającym poziom selektywnej zbiórki opakowań po napojach powyżej 77%.

W dalszych krokach państwa te skoncentrowały się na regulacjach związanych z rozszerzaniem zakresu systemu kaucyjnego o nowe formaty opakowań. W przypadku Niemiec, proces ten nastąpił stopniowo: od 2003 r. system kaucyjny obejmował butelki z tworzyw sztucznych wielokrotnego użytku, jednak dopiero przyjęta w 2019 roku ustawa o opakowaniach (*Verpack*) określiła ramy prawne zbiórki wszystkich odpadów opakowaniowych i opakowań wielokrotnego użytku. **Dopelnieniem w systemie niemieckim jest wprowadzenie zbiórki opakowań po mleku i produktach mlecznych od 1.1.2024 r.**¹

W nielicznych przypadkach (Estonia jako pierwsze państwo bałtyckie wdrożyła system w 2005 r.), czas wdrożenia był znacznie krótszy, co również miało swoje odzwierciedlenie w wysokich (i stałych) poziomach zwrotu wszystkich materiałów (85% do 90% w przypadku butelek PET i szkła, 65% do 90%) w latach 2014–2022.

Dostępne opracowania potwierdzają osiągnięcie tego celu w funkcjonujących w innych krajach systemach kaucyjnych – wskazując na średnie poziomy zbiórki wynoszące 91% dla butelek PET, 89% dla puszek i 97% dla opakowań szklanych².

Do tej pory systemy kaucyjne na opakowania uruchomiło 14 państw UE, podczas gdy kolejne 4 uruchomią swój DRS w 2025 r. Jak wynika z doświadczeń większości państw UE, uruchomienie i wdrożenie systemu kaucyjnego trwa średnio od 2 do 5 lat.

2. Najczęstsze modele systemów kaucyjnych

1. Podział modeli systemów kaucyjnych. Struktury prawne i ramy organizacyjne systemów kaucyjnych w Europie oraz na świecie nie są jednolite i pomimo że ustanowiono je dla realizacji w zasadzie tego samego celu, potrafią różnić się od siebie pod wieloma względami.

Po pierwsze, modele systemów kaucyjnych dzielą się na systemy centralnie zarządzane prywatnie lub państwowe (model scentralizowany) oraz na struktury rozproszone (model zdecentralizowany).

To drugie rozwiązanie zastosowano m.in. w Niemczech i Finlandii, gdzie istotną rolę odgrywają jednostki handlu, odpowiadające za organizację zbiórki opakowań i odpadów opakowaniowych (oraz recykling). W modelach rozproszonych, operatorzy systemów kaucyjnych z reguły nie biorą udziału w zbiórce odpadów opakowaniowych, ponie-

¹ Por. <https://dpg-pfandsystem.de/index.php/en/the-one-way-deposit-system/useful-information/108-legal-changes/345-expansion-of-deposit-obligation-as-of-1-january-2024.html> (dostęp: 15.1.2025 r.).

² Por. Global Deposit Book 2022. An Overview of Deposit Return Systems for Single-Use Beverage Containers, opracowany przez Reloop, <https://www.reloopplatform.org/global-deposit-book-2022/> (dostęp: 15.1.2025 r.).

2. Najczęstsze modele systemów kaucyjnych

waż te organizowane są bezpośrednio między wprowadzającymi a jednostkami handlu. W modelach rozproszonych, instytucje państwowe tworzą jedynie ramy prawne funkcjonowania systemów lub pełnią wyłącznie funkcje nadzorcze (kontrolne).

Po drugie, systemy kaucyjne można podzielić na te finansowane ze środków publicznych oraz te finansowane ze *stricto* środków prywatnych.

W wielu państwach rolę operatora systemu kaucyjnego pełni prywatnie powoływana spółka lub organizacja *not-for-profit*, założona przez wprowadzających do obrotu produkty stanowiące napoje w opakowaniach, i handel. Tak jest m.in. w wypadku m.in. Niemiec, gdzie centralny operator (*Deutsche Pfandsystem GmbH, DPG*³) jest wspólną własnością handlu i producentów napojów. Podobnie jest w przypadku Finlandii, Słowacji, czy też Holandii.

Odwrotnie jest w Danii i Chorwacji, gdzie operatorzy tj. duński Dansk Retursystem oraz chorwacki Fundusz Ochrony Środowiska i Efektywności Energetycznej (FZOEU) są powoływani i administrowani jako jednostki publiczne.

Po trzecie, systemy kaucyjne można podzielić na systemy dopuszczające funkcjonowanie jednego lub wielu operatorów systemu kaucyjnego.

Systemy zarządzane przez jednego operatora to zdecydowana większość systemów kaucyjnych funkcjonujących w UE i na świecie, głównie ze względu na ich jasną w zarządzaniu strukturę organizacyjną, bez względu na to czy mają one charakter prywatny czy publiczny. Między innymi tak działa system Chorwacji, Danii, Holandii, Litwy, Łotwy, Malty, Niemiec, Rumunii, Słowacji, Szwecji, a od 2025 r. system Austrii oraz Luksemburga.

W niektórych krajach, takich jak np. Finlandia, powstają prywatne systemy kilku operatorów, choć z reguły tacy operatorzy podzielną są kompetencyjnie co do zakresu swoich obowiązków.

W Finlandii system obejmuje dwóch operatorów, których działalność dedykowana jest różnym formatom opakowań (opakowaniom jednorazowym poddawanym recyklingowi oraz odpowiednio, opakowaniom zwrotnym); oprócz ww. operatorów odrębną działalność w zakresie wyłącznie własnych opakowań plastikowych prowadzi trzeci operator – sieć sklepów Lidl⁴. Dla przykładu, Palpa jako operator odpowiedzialny za opa-

³ Por. Spółka DPG Deutsche Pfandsystem GmbH została założona w czerwcu 2005 r., a jej siedziba znajduje się w Berlinie; więcej informacji: <https://dpg-pfandsystem.de/index.php/en/the-one-way-deposit-system/about-dpg.html> (dostęp: 15.1.2025 r.).

⁴ European Environment Agency, Early warning assessment related to the 2025 targets for municipal waste and packaging waste, 2022, s. 37, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwizx6fuv4uIAxW7R_EDHVziMCsQFnoECB4QAQ&url=ht

[Przejdź do księgarni →](#)

ksiegarnia.beck.pl