**Zestawienie kluczowych poprawek do** **projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (nr druku senackiego 1059; tzw. ustawa o systemie kaucyjnym)**

**Spis treści**

[**Poprawka nr 1: Umożliwienie wprowadzającym dokonania wyboru sposobu realizacji obowiązku selektywnej zbiórki opakowań i odpadów opakowaniowych w 2025 r.** 2](#_Toc140656735)

[**Poprawka nr 1a, alternatywna do poprawki nr 1: Przesunięcie o co najmniej rok obowiązku realizacji zbiórki opakowań i odpadów opakowaniowych w systemie kaucyjnym** 5](#_Toc140656736)

[**Poprawka nr 2: Niewliczanie kaucji do podstawy opodatkowania VAT** 8](#_Toc140656737)

[**Poprawka nr 3: Uznanie wprowadzających butelki szklane wielokrotnego użytku o pojemności do 1,5 litra za wprowadzających napoje bezpośrednio** 18](#_Toc140656738)

[**Poprawka nr 4: Dostosowanie minimalnych poziomów selektywnego zbierania do unijnych regulacji** 21](#_Toc140656739)

**Poprawka nr 1: Umożliwienie wprowadzającym dokonania wyboru sposobu realizacji obowiązku selektywnej zbiórki opakowań i odpadów opakowaniowych w 2025 r.**

|  |  |
| --- | --- |
| **Obecny zapis  w projekcie ustawy** | **Postulowana poprawka nr 1** |
| **-** | **W art. 9 po ust. 3** **wprowadza się ust. 4 i ust. 5** w brzmieniu:  „4.Do dnia 31 grudnia 2025 r. wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje może wykonywać obowiązek, o którym mowa w art. 21a ust. 1 zdanie pierwsze, w ramach systemu kaucyjnego lub samodzielnie lub za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań. Zebrane w ten sposób opakowania i odpady opakowaniowe wlicza się do osiągniętych poziomów selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych, o których mowa w art. 21a ust. 1 zdanie pierwsze.  5. W przypadku, gdy wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje nie wykonał obowiązku, o którym mowa w ust. 4, jest obowiązany wnieść opłatę produktową, której maksymalna stawka jest określona w art. 35 ust. 1.”  **Art. 11** otrzymuje brzmienie:  „Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, za wyjątkiem art. 21a ust. 9, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.” |

**Uzasadnienie poprawki nr 1:**

**Ze względu na znaczące opóźnienie w procedowaniu projektu ustawy o systemie kaucyjnym stanowiącego ramy prawne dla powstania systemu kaucyjnego w Polsce, zbudowanie i uruchomienie efektywnego systemu zaledwie w ciągu kilkunastu miesięcy, jakie pozostaną od momentu wejścia w życie przedmiotowej ustawy do 1 stycznia 2025 r., jest niemożliwe.**

**Powoływanie** **podmiotów reprezentujących tworzących system kaucyjny może rozpocząć się wyłącznie po wejściu w życie przepisów regulujących ich działalność. Zakładając, że projekt ustawy zostanie uchwalony we wrześniu br. oraz bazując na doświadczeniach innych krajów europejskich, w których utworzenie systemu kaucyjnego i realizacja wszystkich niezbędnych ku temu przygotowań zajęło minimum dwa lata** (w Słowacji i Litwie, czyli krajach o wiele mniejszych powierzchniowo i populacyjnie od Polski, gdzie złożoność systemu i zapotrzebowanie na urządzenia używane w ramach systemu są odpowiednio mniejsze, prace nad uruchomieniem systemu po wejściu w życie przepisów trwały dwa lata), nałożenie na przedsiębiorców wprowadzających do obrotu produkty w opakowaniach objętych systemem, obowiązku selektywnej zbiórki tych opakowań wyłącznie przez system kaucyjny już od 1 stycznia 2025 r. **będzie obowiązkiem całkowicie niemożliwym do realizacji**. Brak zmiany tego terminu będzie oznaczało, że w 2025 r. polska branża napojowa będzie musiała zapłacić gigantyczną opłatę karną w wysokości 24 zł/kg liczoną od wszystkich wprowadzonych opakowań, gdyż żaden inny sposób zbiórki nie może być według obecnego brzmienia ustawy zaliczony do realizacji poziomów zbiórki. W porównaniu z innymi krajami stopień skomplikowania systemu kaucyjnego oraz koszty i czas jego budowy będą dużo większe. **Zasadniczymi problemami mającymi wpływ na czas niezbędny do uruchomienia systemu kaucyjnego są:**

* **Wielość potencjalnych operatorów systemu** zamiast wzorem innych krajów jednego operatora. Oparcie systemu na kilku podmiotach reprezentujących oznacza, że w ramach przygotowań potrzebny jest czas na wypracowanie zasad i sposobu wzajemnych rozliczeń pomiędzy tymi podmiotami oraz przygotowanie narzędzi służących do rozliczeń – a to może nastąpić wyłącznie po uzyskaniu zezwolenia na prowadzenie działalności przez te podmioty reprezentujące. Tak więc w Polsce potrzebne jest zapewnienie dodatkowego okresu na etap, którego nie potrzebowały inne kraje, ze względu na fakt, że w nich ustawodawca przewidział działalność jednego operatora systemu kaucyjnego.
* Podmioty reprezentujące będą musiały zawrzeć **umowy z ponad 17 tysiącami punktów handlowych** o powierzchni pow. 200 m.kw., a dodatkowo z każdym punktem handlowym o mniejszej powierzchni, który wyrazi wolę zbierania opakowań w systemie kaucyjnym.
* System obejmie **prawie 16 mld sztuk opakowań**, w tym butelki wielokrotnego użytku, które w wielu krajach nie są objęte systemem. Taka ilość opakowań wymaga **odpowiedniej infrastruktury** – szacujemy, że w Polsce będzie musiało być postawionych co najmniej **15 tysięcy automatów** do odbioru opakowań i odpadów opakowaniowych, a kolejne 50 tysięcy punktów powinno prowadzić manualny odbiór, aby zapewnić konsumentom łatwą i skuteczną możliwość zwrotu opakowania lub odpadu oraz odebrania należnej kaucji. W Rumunii, na rynku który jest o 1/3 mniejszy od Polski prace trwają już 3 lata, a termin uruchomienia systemu był dwukrotnie wydłużany.
* Nie wiadomo ile potrwa proces wydawania decyzji w sprawie zezwolenia dla podmiotu reprezentującego na prowadzenie systemu kaucyjnego. Proces ten ma mieć charakter administracyjny, co oznacza nie tylko możliwość jego przedłużania, ale też wstrzymywania w drodze skarg czy nawet unieważniania w rezultacie postępowań przed sądami administracyjnymi. Nie uzasadnione byłoby więc założenie, że wydanie i uprawomocnienie się decyzji nastąpi w terminie 14 czy 30 dni.

Trzeba podkreślić, że **uruchomienie systemu kaucyjnego wymaga szeregu etapów, a część z nich jest możliwa po realizacji poprzednich. Po wejściu w życie ustawy niezbędne jest:**

* Nawiązanie współpracy pomiędzy wprowadzającymi w celu założenia podmiotów reprezentujących, wykonanie analizy danych i analizy biznesowej, powołanie spółki akcyjnej jako formy prawnej podmiotu reprezentującego, rekrutacja zespołu zatrudnionego przez spółkę, wypracowanie zasad działania podmiotu oraz współpracy z jednostkami detalicznymi i szczegółowe opracowanie wszystkich zasad współpracy i działania systemu kaucyjnego, które muszą być zawarte we wniosku o zezwolenie na prowadzenie systemu kaucyjnego oraz jego złożenie do ministra właściwego do spraw klimatu – niezbędny czas na te czynności to co najmniej rok,
* Uzyskanie decyzji Ministra Klimatu i Środowiska ws. zezwolenia na prowadzenie systemu kaucyjnego,
* Przeprowadzenie negocjacji i podpisanie umów z podmiotami handlowymi, zamówienie maszyn i urządzeń koniecznych do prowadzenia systemu kaucyjnego, przeprowadzenie procesu inwestycyjnego związanego ze zmianami w placówkach handlowych oraz stworzeniem innej koniecznej infrastruktury, zbudowanie systemu informatycznego do zarządzania i raportowania w ramach systemu, dostosowanie opakowań do wymagań systemu oraz opracowanie zasad rozliczania i wdrożenie narzędzi do tego służących między podmiotami reprezentującymi, które otrzymały zezwolenie – minimalny czas to co najmniej rok i to od momentu otrzymania zezwolenia,
* Rejestracja wszystkich produktów wprowadzanych na rynek przez podmioty wprowadzające u podmiotu reprezentującego oraz przygotowanie graficzne nowych opakowań i ich produkcja ze względu na konieczność nadruku nowego kodu, wysokości kaucji oraz symbolu danej organizacji reprezentującej – producenci mogą rozpocząć ten proces dopiero po otrzymaniu zezwolenia przez podmiot reprezentujący oraz po wydaniu rozporządzenia ustalającego wysokość kaucji. Są to działania obejmujące około blisko 17 tysięcy formatów opakowań na polskim rynku, przy czym należy wziąć pod uwagę, że możliwości sprostania temu zadaniu przez dostawców w krótkim czasie są mocno ograniczone. Dodatkowym wyzwaniem będzie dodanie stosownych informacji o systemie kaucyjnym na puszkach, w przypadku których zmiana oznakowania oznacza de facto produkcję nowej puszki. Na polskim rynku działalność prowadzi zaledwie kilku dostawców, którzy obsługują wszystkich producentów napojów i piwa, a ich moce zmiany i produkcji są ograniczone – stąd muszą mieć odpowiednio dużo czasu, aby móc dostarczyć nowe opakowania producentom. Taka skala zmian oznacza konieczność przewidzenia odpowiedniego czasu niezbędnego do ich przeprowadzenia – co najmniej 9 miesięcy.

Wykonanie tych wszystkich działań jest niemożliwe w ciągu kilkunastu miesięcy, jakie pozostaną od momentu wejścia w życie przedmiotowej ustawy do pierwszego roku, w którym ma nastąpić obowiązek zbiórki w systemie kaucyjnym. Należy podkreślić, że samo założenie spółki (zawiązanie spółki, w tym podpisanie statutu przez założycieli; wniesienie przez akcjonariuszy wkładów na pokrycie całego kapitału zakładowego; ustanowienie zarządu i rady nadzorczej; wpis do rejestru) zajmie ok. 9 miesięcy.

**W związku z powyższym wnioskujemy o umożliwienie wprowadzającym dokonania wyboru sposobu realizacji obowiązku selektywnej zbiórki w 2025 r. w ramach systemu kaucyjnego lub samodzielnie lub za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań.**

**Poprawka nr 1a, alternatywna do poprawki nr 1: Przesunięcie o co najmniej rok obowiązku realizacji zbiórki opakowań i odpadów opakowaniowych w systemie kaucyjnym**

|  |  |
| --- | --- |
| **Obecny zapis  w projekcie ustawy** | **Postulowana poprawka nr 1a, alternatywna do poprawki nr 1** |
| **Załącznik nr 1****a**  **minimalne poziomy SELEKTYWNEGO zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych**   |  |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | Poz. | Rodzaje opakowań | Poziomy selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych w % w roku | | | | | | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 i lata następne | | 1. | butelki jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do trzech 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 | 77 | 81 | 84 | 87 | 90 | | 2. | puszki metalowe o pojemności do jednego litra | 77 | 81 | 84 | 87 | 90 | | 3. | butelki szklane wielokrotnego użytku o pojemności do półtora litra | 77 | 81 | 84 | 87 | 90 | | W art. 9 po ust. 3 **wprowadza się ust. 4, ust. 5 i ust. 6** w brzmieniu:  „4.Do dnia 31 grudnia 2025 r. wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje wykonuje obowiązek, o którym mowa w art. 21a ust. 1 zdanie pierwsze, samodzielnie lub za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań. Zebrane w ten sposób opakowania i odpady opakowaniowe wlicza się do osiągniętych poziomów selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych, o których mowa w art. 21a ust. 1 zdanie pierwsze.  5. Od dnia 1 stycznia 2026 r. do dnia 31 grudnia 2026 r. wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje wykonuje obowiązek, o którym mowa w art. 21a ust. 1 zdanie pierwsze, w ramach systemu kaucyjnego w odniesieniu do opakowań, o których mowa w załączniku nr 1a do ustawy do ustawy zmienianej w art. 1, w których zostały wprowadzone do obrotu produkty będące napojami przez wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje po dniu 31 grudnia 2025 r. i po przystąpieniu do wprowadzającego produkty w opakowaniach do systemu kaucyjnego, albo samodzielnie lub za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań w odniesieniu do opakowań, o których mowa w załączniku nr 1a do ustawy zmienianej w art. 1, w których zostały wprowadzone do obrotu produkty będące napojami przez wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje przed dniem przystąpienia do systemu kaucyjnego oraz w terminie 4 miesięcy od dnia przystąpienia do systemu kaucyjnego. Zebrane w ten sposób opakowania i odpady opakowaniowe wlicza się do osiągniętych poziomów selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych, o których mowa w art. 21a ust. 1 zdanie pierwsze.  6. W przypadku, gdy wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje nie wykonał obowiązku, o którym mowa w ust. 4 lub 5, jest obowiązany wnieść opłatę produktową, której maksymalna stawka jest określona w art. 35 ust. 1.”  **Art. 11** otrzymuje brzmienie:  „Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, za wyjątkiem art. 21a ust. 9, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2027 r.”  **Poprawka wymaga zmiany Załącznika nr 1a:**  **Załącznik nr 1a**  **minimalne poziomy SELEKTYWNEGO zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych**   |  |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | Poz. | Rodzaje opakowań: | Poziomy selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych w % w roku: | | | | | | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029  i lata następne | | 1. | butelki jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do trzech litrów, włącznie z ich zakrętkami i wieczkami z tworzyw sztucznych z wyłączeniem: szklanych lub metalowych butelek na napoje, których zakrętki i wieczka wykonane są z tworzyw sztucznych | 77 | 77 | 77 | 77 | 90 | | 2. | puszki metalowe, w tym aluminiowe o pojemności do jednego litra | - | 72 | 74 | 76 | 78 | | 3. | butelki szklane wielokrotnego użytku o pojemności do półtora litra | - | 71 | 72 | 73 | 75 | |

**Uzasadnienie poprawki alternatywnej nr 1a:**

W uzupełnieniu do uzasadnienia dotyczącego poprawki nr 1 zauważamy, iż możliwym rozwiązaniem kwestii znaczącego opóźnienia w procedowaniu projektu ustawy o systemie kaucyjnym stanowiącego ramy prawne dla powstania systemu kaucyjnego w Polsce byłaby zmiana terminu **wejścia w życie realizacji obowiązku zbiórki przez system kaucyjny na 1 stycznia 2026 r. Dodatkowo rok 2026 należałoby uznać za rok przejściowy, w którym powinna zostać zachowana możliwość zbiórki opakowań również za pośrednictwem organizacji odzysku, co pozwoli na zebranie opakowań produktów wcześniej wprowadzonych na rynek i z tego powodu niezarejestrowanych jeszcze w systemie kaucyjnym.**

Jednocześnie **postulujemy, aby stawka opłaty produktowej** w tym przypadku była równa stawce określonej dla obowiązku wynikającego z art. 35 ust. 1, czyli obowiązkowi zapewnienia, aby opakowania te, włącznie z ich zakrętkami i wieczkami z tworzyw sztucznych, zawierały odpowiedni udział wagowy tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu.

Konsekwencją w/w zmian powinna być też **zmiana treści załącznika 1a poprzez wykreślenie poziomów realizacji w 2025 r. obowiązku selektywnej zbiórki dla opakowań i odpadów opakowaniowych wymienionych w poz. 2 i 3 tego załącznika, tj. dla puszek metalowych o pojemności do 1l oraz butelek szklanych wielokrotnego użytku o pojemności do 1,5l. Obowiązkowi selektywnej zbiórki i uzyskania określonego poziomu tej zbiórki w 2025 r. podlegałyby więc wyłącznie butelki z tworzyw sztucznych jednorazowego użytku o pojemności do 3l**, co zapewniłoby realizację wymogów określonych w art. 9 ust. 1 lit. a) Dyrektywy PE i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. ws. zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko.

Jednocześnie w celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych należy doprecyzować, iż systemem kaucyjnym objęte zostaną **puszki metalowe, w tym aluminiowe**.

**Poprawka nr 2: Niewliczanie kaucji do podstawy opodatkowania VAT**

|  |  |
| --- | --- |
| **Obecny zapis  w projekcie ustawy** | **Postulowana poprawka nr 2** |
| **Art. 1. W ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 160 i 877) wprowadza się następujące zmiany**:  W art. 8 po pkt 6 dodaje się pkt 6a w brzmieniu:  „6a) kaucji – rozumie się przez to określoną kwotę pieniężną pobieraną w momencie sprzedaży produktu w opakowaniu na napoje jednorazowego albo wielokrotnego użytku, o których mowa w załączniku nr 1a do ustawy, będącego napojem, od użytkownika końcowego tego napoju i zwracaną w momencie zwrotu odpowiednio opakowania objętego systemem kaucyjnym albo odpadu opakowaniowego powstałego z opakowania objętego systemem kaucyjnym;”  W art. 8 po pkt 13 dodaje się pkt 13a w brzmieniu:  „13a) systemie kaucyjnym – rozumie się przez to system, w którym przy sprzedaży produktów w opakowaniach na napoje jednorazowego albo wielokrotnego użytku, o których mowa w załączniku nr 1a do ustawy, będących napojami, pobierana jest kaucja, która jest zwracana użytkownikom końcowym w momencie zwrotu odpowiednio opakowania objętego systemem kaucyjnym albo odpadu opakowaniowego powstałego z opakowania objętego systemem kaucyjnym;” | **Art. 1. W ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 160 i 877) wprowadza się następujące zmiany**:  W art. 8 po pkt 6 dodaje się pkt 6a w brzmieniu:  „6a) kaucji – rozumie się przez to określoną kwotę pieniężną pobieraną w momencie sprzedaży produktu w opakowaniu na napoje jednorazowego albo wielokrotnego użytku, o których mowa w załączniku nr 1a do ustawy, będącego napojem i zwracaną w momencie zwrotu odpowiednio opakowania objętego systemem kaucyjnym albo odpadu opakowaniowego powstałego z opakowania objętego systemem kaucyjnym;”  W art. 8 po pkt 13 dodaje się pkt 13a w brzmieniu:  „13a) systemie kaucyjnym – rozumie się przez to system, w którym przy sprzedaży produktów w opakowaniach na napoje jednorazowego albo wielokrotnego użytku, o których mowa w załączniku nr 1a do ustawy, będących napojami, pobierana jest kaucja, która jest zwracana w momencie zwrotu odpowiednio opakowania objętego systemem kaucyjnym albo odpadu opakowaniowego powstałego z opakowania objętego systemem kaucyjnym;” |
| Art. 3. **W ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2022 r. poz. 931, z późn. zm.[[1]](#footnote-2))) wprowadza się następujące zmiany:**  **1)** w art. 2 w pkt 48 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 49–51 w brzmieniu:  „49) opakowaniu wielokrotnego użytku – rozumie się przez to opakowanie, o którym mowa w poz. 3 załącznika nr 1a do ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 160 i 877), objęte systemem kaucyjnym w rozumieniu art. 8 pkt 13a tej ustawy;  50) wprowadzającym produkty w opakowaniach na napoje – rozumie się przez to podatnika będącego podmiotem w rozumieniu odpowiednio art. 8 pkt 21a oraz 21b ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, uczestniczącego w systemie kaucyjnym w rozumieniu art. 8 pkt 13a tej ustawy;  51) odpadzie opakowaniowym – rozumie się przez to odpad opakowaniowy w rozumieniu art. 8 pkt 8 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, powstały z opakowania wielokrotnego użytku i zwracany w ramach systemu kaucyjnego w rozumieniu art. 8 pkt 13a tej ustawy.”;  **2)** w art. 29a:  a) w ust. 10 w pkt 2 skreśla się wyrazy „ , z zastrzeżeniem ust. 11 i 12”,  b) po ust. 11 dodaje się ust. 11a w brzmieniu:  „11a. Do podstawy opodatkowania nie wlicza się wartości opakowania wielokrotnego użytku, jeżeli podatnik dokonał dostawy towaru w tym opakowaniu.”,  c) po ust. 12 dodaje się ust. 12a i 12b w brzmieniu:  „12a. W przypadku niezwrócenia przez nabywcę opakowania wielokrotnego użytku wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje podwyższa podstawę opodatkowania o wartość tego opakowania. Przez niezwrócenie opakowania wielokrotnego użytku rozumie się również zwrot odpadu opakowaniowego.  12b. W przypadku, o którym mowa w ust. 12a, wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje określa wysokość zmiany podstawy opodatkowania na ostatni dzień roku przez określenie różnicy między liczbą wprowadzonych do obrotu a liczbą zwróconych w danym roku opakowań wielokrotnego użytku. Jeżeli liczba zwróconych w danym roku opakowań wielokrotnego użytku jest większa od liczby wprowadzonych do obrotu opakowań wielokrotnego użytku w danym roku, wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje uwzględnia tę różnicę przy ustaleniu wartości podstawy opodatkowania dla kolejnego roku.”;  3) w art. 109 po ust. 11i dodaje się ust. 11ia–11ic w brzmieniu:  „11ia. Wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje jest obowiązany prowadzić ewidencję w postaci elektronicznej zawierającą dane niezbędne do określenia wysokości zmiany podstawy opodatkowania, w tym o wprowadzonych do obrotu opakowaniach wielokrotnego użytku z podziałem na rodzaje tych opakowań, o ich liczbie i wartości opakowań, od których pobrano kaucję w danym roku, oraz zwróconych opakowaniach wielokrotnego użytku z podziałem na rodzaje opakowań, o ich liczbie i wartości opakowań, od których zwrócono kaucję w danym roku. W ewidencji uwzględnia się również dane o zwróconych odpadach opakowaniowych, z podziałem na rodzaje odpadów opakowaniowych, o ich liczbie i kwotach należności zwróconych z tytułu zwrotu odpadów opakowaniowych w danym roku.  11ib. Ewidencja, o której mowa w ust. 11ia, jest udostępniana przez podatnika drogą elektroniczną na każde żądanie organu podatkowego.  11ic. Ewidencję, o której mowa w ust. 11ia, przechowuje się przez okres 5 lat od zakończenia roku, w rozliczeniu za który wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje określił wysokość zmiany podstawy opodatkowania wynikającą z różnicy między liczbą wprowadzonych do obrotu a liczbą zwróconych w danym roku opakowań wielokrotnego użytku.” | **Art. 3. W ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2022 r. poz. 931, z późn. zm.1)) wprowadza się następujące zmiany:**  **1)** w art. 2 w pkt 48 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 49-51 w brzmieniu:  „49) ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi – rozumie się przez to ustawę z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 160 i 877).  50) opakowaniu wielokrotnego użytku − rozumie się przez to opakowanie, o którym mowa w art. 8 pkt 9 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, wymienione w załączniku nr 1a do tej ustawy, objęte systemem kaucyjnym, o którym mowa w art. 8 pkt 13a tej ustawy;  51) opakowaniu jednorazowego użytku − rozumie się przez to opakowanie tego rodzaju, wymienione w załączniku nr 1a do ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, objęte systemem kaucyjnym, o którym mowa w art. 8 pkt 13a tej ustawy;".  **2)** w art. 29a w ust. 7 pkt 3 kropkę zastępuje się przecinkiem i dodaje się pkt 4 w brzmieniu:  „4) kaucji pobieranej zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi przy sprzedaży produktów w opakowaniach na napoje jednorazowego albo wielokrotnego użytku.". |
| **Art. 9.** 1. Opakowania, o których mowa w załączniku nr 1a do ustawy zmienianej w art. 1, w których zostały wprowadzone do obrotu produkty będące napojami przez wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje lub wprowadzających bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje przed dniem przystąpienia do systemu kaucyjnego, mogą być wykorzystywane do momentu ich zużycia, zwrotu lub wyczerpania zapasów.  2. Za opakowania, o których mowa w ust. 1, nie pobiera się kaucji.  3. Przedsiębiorcy, którzy przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy utworzyli system pobierania i zwracania kaucji na opakowania, w tym zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych powstałych z opakowań, o których mowa w załączniku nr 1a do ustawy zmienianej w art. 1, mogą prowadzić ten system do dnia 31 grudnia 2024 r. na zasadach dotychczasowych, przy czym opakowania, o których mowa w załączniku nr 1a do ustawy zmienianej w art. 1, w których zostały wprowadzone do obrotu produkty będące napojami przez wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje lub wprowadzających bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje przed dniem 1 stycznia 2025 r., mogą być zbierane, a pobrana kaucja może być zwracana na zasadach dotychczasowych po tym terminie, nie później jednak niż do dnia 31 grudnia 2025 r. | Art. 9. 1. Opakowania, o których mowa w załączniku nr 1a do ustawy zmienianej w art. 1, w których zostały wprowadzone do obrotu produkty będące napojami przez wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje lub wprowadzających bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje przed dniem przystąpienia do systemu kaucyjnego, mogą być wykorzystywane do momentu ich zużycia, zwrotu lub wyczerpania zapasów.  2. Za opakowania, o których mowa w ust. 1, nie pobiera się kaucji.  3. Przedsiębiorcy, którzy przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy utworzyli system pobierania i zwracania kaucji na opakowania, w tym zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych powstałych z opakowań, o których mowa w załączniku nr 1a do ustawy zmienianej w art. 1, mogą prowadzić ten system do dnia 31 grudnia roku przed uruchomieniem pierwszego systemu kaucyjnego na terytorium kraju na zasadach dotychczasowych, przy czym opakowania, o których mowa w załączniku nr 1a do ustawy zmienianej w art. 1, w których zostały wprowadzone do obrotu produkty będące napojami przez wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje lub wprowadzających bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje przed dniem jego uruchomienia, mogą być zbierane, a pobrana kaucja może być zwracana na zasadach dotychczasowych po tym terminie, nie później jednak niż do dnia 31 grudnia pierwszego roku jego funkcjonowania. |

**Uzasadnienie poprawki nr 2:**

**Proponowane zmiany w Art. 1**

Dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu kaucyjnego **kaucja powinna być pobierana na każdym etapie obrotu produktem** w opakowaniu kaucjonowanym, podobnie jak to funkcjonuje w innych krajach oraz w obecnym systemie kaucyjnym dla szklanych butelek wielokrotnego użytku zapewniając szczelność systemu i jego prawidłowe funkcjonowanie.

**Proponowane zmiany w Art. 3**

Z punktu widzenia konsekwencji w zakresie podatku od towarów i usług [dalej: **VAT**] kluczowe elementy systemu kaucyjnego proponowanego w Projekcie są następujące:

1. podmiot wprowadzający (producent napoju, importer etc.) sprzedając napoje w opakowaniu (zarówno wielokrotnego jak i jednokrotnego użytku) nie pobiera kaucji, o której mowa w proponowanym systemie kaucyjnym[[2]](#footnote-3) - kaucja jest pobierana przez detalistę od użytkownika końcowego (konsumenta) i wypłacana osobie, która zwróci opakowanie lub rozliczana z podmiotem reprezentującym (operatorem systemu);
2. podmiot wprowadzający w żadnych okolicznościach nie otrzymuje przedmiotowej kaucji ani nie może dysponować kaucją, o której mowa w Projekcie ani żadną jej częścią;
3. kaucja jest wypłacana osobie (użytkownikowi), który przyniesie do punktu sprzedaży (detalisty) opakowanie (także zniszczone) bez konieczności posłużenia się dokumentem (takim jak paragon lub faktura) potwierdzającym, że napój w zwracanym opakowaniu został nabyty w tym punkcie sprzedaży. Oznacza to, że kaucja jest zwracana przez taki punkt sprzedaży także w przypadku, gdy przyniesione zostanie opakowanie nabyte w innym punkcie sprzedaży. Punkt przyjmujący opakowania dokona zwrotu kaucji, weryfikując wyłącznie to, czy opakowanie podlegało pod system kaucyjny;
4. niezwrócone konsumentom kaucje będą przeznaczone na rozwój systemu kaucyjnego, co oznacza, że zostaną przekazane przez detalistę podmiotowi reprezentującemu (operatorowi systemu) i to ten podmiot będzie nimi dysponował;
5. wysokość kaucji jest ustalana przez prawodawcę i jest oderwana od kosztu nabycia bądź wytworzenia opakowania.

Nowe reguły opodatkowania VAT dla wszystkich rodzajów opakowań

Co istotne, o ile Projekt przewiduje, że system kaucyjny obejmuje opakowania wielokrotnego użytku (butelki szklane o pojemności do 1,5 l) oraz opakowania jednorazowe (butelki jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do 3 l. oraz puszki metalowe o pojemności do 1 l.), to jednak przewidziano nowe regulacje dotyczące opodatkowania VAT jedynie w stosunku do opakowań wielokrotnego użytku, pomijając opakowania jednorazowe.

Zmiana reguł opodatkowania VAT wyłącznie dla jednego rodzaju opakowań – tj. opakowań wielokrotnego użytku, a praktyce dla butelek szklanych – jest niezasadne, ponieważ pozostawia wątpliwości co do tego czy i w jaki sposób należy uwzględnić wartość opakowań jednorazowych w podstawie opodatkowania VAT. O ile obecnie w art. 29a ust. 6 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[[3]](#footnote-4) [dalej: **ustawa o VAT**] wprost wskazano, że podstawa opodatkowania obejmuje koszty opakowania, to jednak w świetle Projektu nie jest jasne jak należy postąpić z kaucją za opakowania jednorazowego użytku. Kaucję tę ma według Projektu pobierać punkt sprzedaży detalicznej i rozliczać ją z podmiotem reprezentującym.

Dlatego nie ma uzasadnienia dla pominięcia w regulacjach dotyczących VAT kaucji odnoszącej się do opakowań jednorazowego użytku.

Niezasadne obciążenie finansowe producenta wprowadzającego napoje

Projekt zakłada uzupełnienie przepisów o podstawie opodatkowania (art. 29a ustawy o VAT) o nowe ustępy 12a i 12b. rt.. 29a ust. 12a wprowadza bardzo specyficzną formę samoopodatkowania VAT, które wystąpi w sytuacji niezwrócenia przez nabywcę opakowania wielokrotnego użytku (butelki szklanej) lub zwrot odpadu opakowaniowego (stłuczonej butelki szklanej). W takim przypadku wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje podwyższa podstawę opodatkowania o wartość tego opakowania (w pewnym uproszczeniu - mnożąc ilość niezwróconych punktom sprzedaży detalicznych butelek razy kaucje otrzymane przez detalistów a niezwrócone konsumentom).

Z kolei według projektowanego art. 29a ust. 12b ustawy o VAT wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje określa wysokość zmiany podstawy opodatkowania na ostatni dzień roku przez określenie różnicy między liczbą wprowadzonych do obrotu a liczbą zwróconych w danym roku opakowań wielokrotnego użytku. Oznacza to powstanie obowiązku opodatkowania VAT w sytuacji, gdy w danym roku liczba butelek wprowadzonych do obrotu przewyższa liczbę zwróconych. Ze względu na to, ze Projekt nie wskazuje, czy wartość kaucji należy potraktować jako kwotę brutto (zawierającą już VAT), czy też netto (do której należy doliczyć VAT) istnieje ryzyko, że w praktyce organy podatkowe nakażą doliczać i wpłacać wprowadzającym napoje VAT należny od niezwróconych opakowań z własnych środków.

Jednak podstawowy problem wynikający z proponowanych art. 29a ust. 12a i 12b ustawy o VAT leży gdzie indziej.

Skoro bowiem kaucja jest przyjmowana przez punkt sprzedaży detalicznej i nigdy, w żadnej części nie trafi do wprowadzającego (np. producenta napoju) a wprowadzający nie może w żaden sposób i w żadnym stopniu dysponować (rozporządzać) kwotą kaucji – to nałożenie na niego obowiązku sztucznego podwyższenia podstawy opodatkowania z tytułu sprzedaży napojów o kwotę niezwróconej kaucji (która zgodnie z konstrukcją systemu kaucyjnego nawet nie mogłaby zostać temu wprowadzającemu zwrócona) stanowi nie tylko bezzasadne obciążenie wprowadzającego ale przede wszystkim narusza regulacje dyrektywy 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[[4]](#footnote-5) [dalej: **Dyrektywa VAT**] dotyczące określania podstawy opodatkowania i zasady – proporcjonalności, neutralności i obciążenia konsumpcji.

Niezgodność proponowanych regulacji z prawem UE

W naszej ocenie samoopodatkowanie wprowadzającego napoje do obrotu przewidziane w nowych art. 29a ust. 12a i ust. 12b ustawy o VAT jest niezgodne z prawem UE, ponieważ taka czynność opodatkowana jak wprowadzenie opakowań wielokrotnego użytku do obrotu w ilości większej niż ich zwroty nie jest przewidziana jako czynność opodatkowana VAT według Dyrektywy VAT.

Ponadto, na gruncie przepisów Dyrektywy VAT nie jest możliwe ujęcie w podstawie opodatkowania sprzedanych towarów (napojów) kwot, które nigdy nie zostaną przez podatnika i nigdy nie będą mu należne. Przyjęcie odmiennego rozwiązania (jak proponuje się w Projekcie) stanowić będzie naruszenie przede wszystkim zasady proporcjonalności i regulacji art. 73 Dyrektywy VAT.

Zasada proporcjonalności została sformułowana w art. 1 ust. 2 Dyrektywy VAT, który przewiduje, że:

„*Zasada wspólnego systemu VAT polega na zastosowaniu do towarów i usług ogólnego podatku konsumpcyjnego* ***dokładnie proporcjonalnego do ceny towarów i usług****, niezależnie od liczby transakcji, które mają miejsce w procesie produkcji i dystrybucji poprzedzającym etap obciążenia tym podatkiem*”.

Tak określoną zasadę proporcjonalności realizuje art. 73 dyrektywy VAT, który określając podstawę opodatkowania przewiduje, że z zastrzeżeniem przypadków szczególnych w przypadku dostawy towarów „*podstawa opodatkowania* ***obejmuje wszystko, co stanowi zapłatę otrzymaną lub którą dostawca lub usługodawca otrzyma w zamian za dostawę towarów lub świadczenie usług****, od nabywcy, usługobiorcy lub osoby trzeciej, włącznie z subwencjami związanymi bezpośrednio z ceną takiej dostawy lub świadczenia*”.

Natomiast art. 78 Dyrektywy VAT wprowadza zamknięta listę opłat i kosztów, które mogą podwyższyć podstawę opodatkowania określoną zgodnie z art. 73. Zgodnie z art. 78:

„*Do podstawy opodatkowania wlicza się następujące elementy:*

*a) podatki, cła, opłaty i inne należności, z wyjątkiem samego VAT;*

*b) koszty dodatkowe, takie jak koszty prowizji, opakowania, transportu i ubezpieczenia, pobierane przez dostawcę lub usługodawcę od nabywcy lub usługobiorcy.*

*Do celów akapitu pierwszego lit. b), państwa członkowskie mogą uznać koszty objęte odrębną umową za koszty dodatkowe*”.

Cechą charakterystyczną ujętych w art. 78 Dyrektywy VAT należności innych niż podatkowe (a kaucja w systemie kaucyjnym nie jest niewątpliwie należnością o charakterze podatkowym) jest to, że dotyczą one kwot, które są „**pobierane przez dostawcę** lub usługodawcę od nabywcy lub usługobiorcy” a zatem kwot, które są otrzymane lub należne dostawcy towarów.

W konsekwencji przepisy dotyczące podstawy opodatkowania ujęte w Dyrektywie VAT przewidują, że:

1. podstawa opodatkowania obejmuje wszystko, co stanowi zapłatę otrzymaną lub którą dostawca lub usługodawca otrzyma w zamian za dostawę towarów lub świadczenie usług,
2. a jedyne elementy, które mogą być doliczone do tak określonej podstawy opodatkowania niebędące płatnościami o charakterze podatkowym to koszty dodatkowe pobierane przez dostawcę lub usługodawcę od nabywcy lub usługobiorcy.

Jak wynika z jednolitej linii orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości UE [dalej: **TSUE**], podstawą wymiaru podstawy opodatkowania jest rzeczywiście otrzymane wynagrodzenie (np. C-230/87 Naturally Yours Cosmetics, C-317/94 Elida Gibbs) a państwa członkowskie nie mogą w żadnym wypadku pobierać podatku VAT w kwocie przekraczającej kwotę otrzymaną przez podatnika lub należną podatnikowi (np. C-330/95 Goldsmiths, C-317/94 Elida Gibbs, wyrok w sprawach połączonych C‑621/10 i C‑129/11 Balkan and Sea Properties ADSIC, Provadinvest OOD).

Innymi słowy, na gruncie orzecznictwa TSUE nie ulega wątpliwości, że zasada proporcjonalności, określona w art. 1 ust. 2 Dyrektywy VAT wymaga aby podstawa opodatkowania obejmowała jedynie kwoty otrzymane lub należne dostawcy towarów.

Tej zasadzie odpowiada także rozwiązanie przyjęte w art. 92 Dyrektywy VAT i art. 29a ust. 11 i 12 ustawy o VAT – czyli dotyczące obecnie obowiązującego rozliczenia w przypadku otrzymana kaucji z tytułu sprzedaży towaru w opakowaniu zwrotnym. Jego istotą jest bowiem ujęcie w podstawie opodatkowana wartości **otrzymanej przez sprzedającego** kaucji w przypadku, gdy kaucja ta nie została zwrócona klientowi – a w konsekwencji stała się przychodem (elementem obrotu) sprzedawcy. Innymi słowy – jest to kwota, która dostawca otrzymał i która może swobodnie dysponować.

I to różni kaucję o której mowa w art. 29a ust. 11 i 12 ustawy o VAT od nowej kaucji, ujętej we wprowadzanym przez Projekt systemie kaucyjnym.

Zasada proporcjonalności jest powiązana z zasada neutralności i zasadą opodatkowania (obciążenia) konsumpcji, które sprawiają, że podatnik powinien być uwolniony od kosztu podatku a podatek ten powinien ekonomicznie obciążać konsumenta – stąd system odliczeń umożliwiający uniknięcie tego obciążenia przez osoby (podatników VAT), które biorą udział w procesie dostarczenia towaru lub usługi ostatecznemu konsumentowi. I to właśnie ten konsument, który otrzymuje towar bądź usługę, jest podmiotem, na którym spoczywać powinien ekonomiczny ciężar podatku. Dlatego konsument ten, co do zasady, nie może odzyskać podatku (z wyjątkami określonymi w ustawie).

W wyroku w sprawach połączonych C-249/12 i C-250/12 Corina-Hrisi Tulică i Călin Ion Plavosin, TSUE podkreślił, że jedną z zasad podstawowych wspólnego systemu podatku VAT, jest właśnie zasada **obciążenia podatkiem jedynie końcowego konsumenta**. To sprawia, w ocenie TSUE, że:

„*jeżeli umowa sprzedaży została zawarta bez żadnej wzmianki dotyczącej podatku VAT, w sytuacji gdy dostawca zgodnie z prawem krajowym nie może odzyskać od nabywcy podatku VAT, którego zażądał następnie organ podatkowy, uwzględnienie całkowitej ceny, bez odliczenia podatku VAT jako podstawy, do której stosowany jest podatek VAT, powodowałoby, że podatek VAT obciążałby tego dostawcę, i naruszałoby zatem zasadę, zgodnie z którą podatek VAT jest podatkiem konsumpcyjnym, ponoszonym przez końcowego konsumenta*”.

W wyroku w sprawie C‑69/11,Connoisseur Belgium BVBA, Trybunał zauważył ,że **„***zasada neutralności podatkowej tkwiąca w systemie podatku VAT, ma na celu obciążenie wyłącznie konsumenta końcowego i zmierza do zagwarantowania równego traktowania podatników. Zgodnie z tą zasadą podstawa opodatkowania VAT, który ma być pobrany przez organy podatkowe, nie może być wyższa niż świadczenie faktycznie zapłacone przez konsumenta końcowego i od którego został obliczony podatek VAT ostatecznie poniesiony przez tego konsumenta (zob. wyrok z dnia 24 października 1996 r., s. Elida Gibbs, C‑317/94, Rec. I‑5339, pkt 19).* ***Zasada ta zostałaby bowiem naruszona w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym, gdyby podatnik był zobowiązany do zapłaty podatku VAT od kwot, które nie zostały zafakturowane jego klientow*i**”.

W konsekwencji ujęte w Projekcie rozwiązanie dotyczące proponowanych art. 29a ust. 12a i 12b ustawy o VAT sprawia, że:

1. podstawa opodatkowania u wprowadzającego (np. producenta) zostanie podwyższona o kwoty, które nigdy nie mogą zostać otrzymane przez wprowadzającego i które nie są mu należne – a zatem nigdy ich nie otrzyma i nigdy nie będzie mógł nimi dysponować;
2. tym samym rozwiązanie to wykracza poza reguły określania podstawy opodatkowana ujęte w art. 73 dyrektywy VAT i wprost narusza zasadę proporcjonalności określoną w art. 1 ust. 2 tej Dyrektywy
3. rozwiązanie to narusza także zasady neutralności i obciążenia konsumenta albowiem to podatnik (wprowadzający) ponosi ekonomiczny koszt podatku, którego nie jest w stanie przerzucić na konsumenta.

Tym samym, przy takim ustrukturyzowaniu systemu kaucyjnego jaki został zawarty w Projekcie podwyższenie podstawy opodatkowania u wprowadzającego (np. producenta) o kwoty kaucji, której wprowadzający nigdy nie otrzyma nie powinno mieć miejsca.

Inne uwagi

Proponowane rozwiązanie skutkować będzie powstaniem sytuacji, w której wprowadzający napoje będą płacić VAT z tego tytułu, że konsumenci (ostateczni nabywcy) napojów w opakowaniach objętych systemem kaucyjnym nie zwrócili pustych opakowań po przyjmującego je punktu. Jeszcze mniej zrozumiałe wydaje się to, że skoro zwrot odpadu opakowaniowego (zbitej butelki) jest równoznaczny dla potrzeb VAT jego niezwróceniu, czyli powiększy kwotę VAT należnego od wprowadzającego napoje do obrotu, bo ci ostatni nie będą mieli możliwości jego odzyskania. Rozwiązania te nie mają nic wspólnego z regulacjami dotyczącymi kaucji w przypadku opakowań zwrotnych, o których mowa w art. 92 Dyrektywy VAT, który daje państwom członkowskim wybór jednego z dwóch opisanych jedynie w zarysie modeli.

Zgodnie z art. 92 Dyrektywy VAT, w przypadku kosztów opakowań zwrotnych, państwa członkowskie mogą przyjąć jeden z dwóch następujących środków:

1. wyłączyć je z podstawy opodatkowania, podejmując niezbędne środki w celu skorygowania tej podstawy, jeśli opakowania nie zostaną zwrócone;
2. włączyć je do podstawy opodatkowania, podejmując niezbędne środki w celu skorygowania tej podstawy, jeśli opakowania zostaną zwrócone.

Proponowany w Projekcie model samoopodatkowania zakłada obowiązek samoopodatkowania w przypadku gdy w danym roku liczba butelek wprowadzonych do obrotu przewyższa liczbę zwróconych. Pozostali uczestnicy obrotu napojami w opakowaniach, nawet sprzedawca detaliczny, który ma obowiązek pobrania kaucji, nie będą z tego tytułu obciążeni żadnymi nowymi obowiązkami w zakresie opodatkowania VAT.

Ze względu więc na to, że nowe zasady opodatkowania będą dotyczyły podmiotu, który nie otrzymał kaucji, a jednocześnie nie dokonał dostawy na rzecz konsumenta, choć od zachowania tego ostatniego zależy wysokość jego opodatkowania, w naszej ocenie nowe regulacje art. 29a ust. 12a i ust. 12b ustawy o VAT są niezgodne z art. 92 lit. a Dyrektywy VAT.

Dokonując więc rocznego rozliczenia wprowadzonych do obrotu i zwróconych opakowań, wprowadzający do obrotu będzie podwyższał swoją podstawę opodatkowania powyżej wartości zapłaty, jaką otrzymał od swojego kontrahenta. Tymczasem, jak zaznaczono powyżej, podstawa opodatkowania, w myśl art. 73 Dyrektywy VAT „*obejmuje wszystko, co stanowi zapłatę otrzymaną lub którą dostawca lub usługodawca otrzyma w zamian za dostawę towarów lub świadczenie usług, od nabywcy, usługobiorcy lub osoby trzeciej*”. Skoro kaucja według założeń systemu kaucyjnego nie jest pobierana przez wprowadzającego napoje do obrotu, to nie powinna w żadnej sytuacji powiększać jego podstawy opodatkowania.

Formuła wyłączenia kaucji z podstawy opodatkowania VAT

**Mając na uwadze opisane wyżej wady i obszary niezgodności projektowanych zmian w ustawie o VAT w obszarze rozliczania opakowań wielokrotnego użytku, proponujemy przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym w podstawie opodatkowania VAT nie uwzględnia się „*kaucji pobieranej zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi przy sprzedaży produktów w opakowaniach jednorazowego albo wielokrotnego użytku*”.**

Rozwiązanie to zapewni jednakowe traktowanie kaucji pobieranej w przypadku sprzedaży napoju w opakowaniu jednorazowego użytku oraz napoju w opakowaniu wielokrotnego użytku. Nie wystąpi w tym wypadku zwiększenie podstawy opodatkowania w przypadku niezwrócenia któregoś z tych opakowań, przez co nie powstanie podatek należny, choć jednocześnie nie wystąpi również zdarzenie nakazujące wystawienie faktury, czy też faktury korygującej, która mogłaby u nabywcy doprowadzić do zwiększenie kwoty podatku naliczonego do odliczenia.

Ponadto, proponowane przez nas doprecyzowanie nowych definicji ustawowych dodawanych do ustawy o VAT (nowy art. 2 pkt 50 i 51 ustawy o VAT), polegające na odwoływaniu się do załącznika 1a do ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, zamiast wskazywania jedynie konkretnych pozycji tego załącznika nie będzie wymagało nowelizacji ustawy o VAT w przypadku zmiany zakresu opakowań objętych systemem kaucyjnym. Nowe regulacje w zakresie wyłączenia pobranych od nich kaucji z podstawy opodatkowania będzie automatyczne stosowane do każdego z nowych rodzajów opakowań, które objął system kaucyjny.

Zaproponowane rozwiązanie nie wprowadza specyficznego samoopodatkowania wprowadzającego napoje do obrotu w sytuacji, gdy w danym roku liczba butelek wprowadzonych do obrotu przewyższa liczbę zwróconych. Wprowadzający napoje nie więc będą płacić VAT z tego tytułu, że konsumenci (ostateczni nabywcy) napojów w opakowaniach objętych systemem kaucyjnym nie zwrócili pustych opakowań po przyjmującego je punktu – z czym wiązały się rozwiązania przewidziane w Projekcie.

Rozwiązanie to w odniesieniu do sprzedawców detalicznych, podobnie jak Projekt, likwiduje problem ponoszenia kosztu ekonomicznego VAT od niezwróconych opakowań (np. butelek). Nie będą oni zobligowani do monitorowania okresów od dokonania sprzedaży i poboru kaucji. Zasadniczo w każdym wypadku będą pobierali i zwracali kaucję o tej samej wysokości, bez względu na to, z kim została zawarta transakcja sprzedaży towaru wraz opakowaniem zwrotnym lub jednorazowym (objętych systemem kaucyjnym).

Ponadto, proponowane rozwiązanie jest w pełni zgodne z prawem UE. Kaucja pobierana za wydanie opakowań innych niż opakowania zwrotne, powinna być uznana za rozwiązanie nieprzewidziane wprost w Dyrektywie VAT. Zasady jej pobierania i rozliczania wynikają z przepisów innych niż podatkowe, w szczególności z Dyrektywy ROP, Dyrektywy SUP oraz ustawy o gospodarce opakowaniami.

Nowe obowiązki ewidencyjne

Wśród nowych regulacji dodawanych do ustawy o VAT uwagę zwracają art. 109 ust. 11ia −11ic ustawy o VAT. Przepisy te przewidują, że wprowadzający napoje w opakowaniach będzie miał obowiązek prowadzenia ewidencji zawierającej liczne dane:

* wprowadzone do obrotu opakowania wielokrotnego użytku, z podziałem na rodzaje tych opakowań, ich liczbie i wartości opakowań, od których pobrano kaucję w danym roku kalendarzowym,
* zwróconych opakowaniach wielokrotnego użytku z podziałem na rodzaje opakowań, ich liczbie i wartości opakowań od których zwrócono kaucję w danym roku kalendarzowym,
* dane o zwróconych odpadach opakowaniowych, z podziałem na rodzaje odpadów opakowaniowych, ich liczbie, i kwotach należności zwróconych z tytułu zwrotu odpadów opakowaniowych w danym roku kalendarzowym.

Konieczność gromadzenia tak dużej ilości danych nie jest proporcjonalna do zamierzonego celu. Należy zwrócić uwagę, że wskazane wyżej informacje będą mogły być pozyskane przez organy podatkowe od:

* wprowadzającego napoje w opakowaniach - informacje o liczbie i pojemności opakowań, w których wprowadził produkty będące napojami do obrotu, z podziałem na rodzaje opakowań (art. 22 ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami),
* podmiotu reprezentującego - informacje o liczbie, pojemności i masie odebranych od podmiotów prowadzących jednostki handlu detalicznego i hurtowego oraz innych punktów odbierających opakowania i odpady opakowaniowe objętych systemem kaucyjnym w danym roku kalendarzowym (art. 40n ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami),
* podmiotów prowadzących inny punkt objęty systemem kaucyjnym w pobierania i zwracania kaucji oraz odbierania pustych opakowań – informacje o liczbie nabytych i sprzedanych produktów będących napojami w opakowaniach na napoje objętych systemem kaucyjnym, liczbie zwróconych opakowań i odpadów opakowaniowych, wysokości pobranych, zwróconych i niezwróconych kaucji art. 44 ust. 10 ustawy o gospodarce opakowaniami).

Dlatego też proponowane jest skreślenie propozycji przepisów wprowadzających nowe obowiązki ewidencyjne na gruncie VAT.

Zachowanie dotychczasowych zasad opodatkowania VAT dla opakowań zwrotnych nie objętych systemem kaucyjnym

Nasz propozycja dąży również do tego, aby podobnie jak w projekcie utrzymać zasadę, zgodnie z którą opakowania zwrotne, które nie będą objęte system kaucyjnym lub w przypadku których podmioty wprowadzające takie opakowania do obrotu nie zdecydują się na przystąpienie do systemu kaucyjnego, będą podlegały dotychczasowym zasadom rozliczeń. W dalszym ciągu, jeśli zostaną wydane za kaucją, to kaucja ta nie będzie uwzględniana w podstawie opodatkowania VAT (art. 29a ust. 11 ustawy o VAT) aż do upływu umownego terminu zwrotu opakowania, czy też 60 dni od ich wydania (art. 29a ust. 12 ustawy o VAT).

Wspomniane art. 29a ust. 11 i ust. 12 ustawy o VAT będą więc w dalszym ciągu stosowane do wydanych za kaucją np. skrzynek transportowych na butelki, skrzyń drewnianych, palet, butli na gaz.

**Proponowane zmiany Art. 9**

W naszej ocenie zasadne jest wprowadzenie w art. 9 Projektu zasady, zgodnie z którą „prywatne” systemy kaucyjne, utworzone przed wejściem w życie Projektu, będą mogły dalej funkcjonować do dnia, od którego powinien zacząć funkcjonować nowy system kaucyjny. Ponadto, przez pierwszy rok funkcjonowania nowego systemu kaucyjnego ma istnieć możliwość zbierania przez jednostki handlowe zwrotnych butelek szklanych na zasadach dotychczasowych, tzn. ze zwrotem uiszczonej wcześniej kaucji. Uzasadnienie wskazuje również, że „Taki okres powinien zapewnić z jednej strony możliwość odbioru butelek, które są jeszcze zdatne do użycia i nie stanowią odpadu, a z drugiej strony zmotywuje podmioty, które prowadzą takie systemy depozytowe, do przystępowania lub utworzenia systemu kaucyjnego zgodnego z projektowanymi przepisami”.

Założenia te są jak najbardziej słuszne. Również w naszej ocenie po uruchomieniu nowego systemu kaucyjnego powinna istnieć możliwość przejściowego funkcjonowania „prywatnych” systemów kaucyjnych, aby możliwie jak największa część butelek zwrotnych powróciła dzięki nimi do producentów napojów, a podmioty uczestniczące w obrocie napojami odzyskały wpłaconą kaucję.

Jednakże założenie, że nowy system kaucyjny (wprowadzany Projektem) będzie w pełni funkcjonował od 1 stycznia 2025 r. jest w naszej ocenie nierealne, biorąc pod uwagę ilość działań, które muszą zostać zakończone przed tym dniem: utworzenie podmiotu reprezentującego w formie spółki akcyjnej, uzyskanie zezwolenia na prowadzenie systemu kaucyjnego, podpisanie umów o przystąpieniu do systemu kaucyjnego z wprowadzającymi produkty w opakowaniach, zawarcie umów z jednostkami handlowymi. Dodatkowo, podmiot reprezentujący powinien zatrudnić odpowiedni personel, opracować plan działania swojego systemu kaucyjnego, przygotować projekty wspomnianych umów, podjąć współpracę z przedsiębiorcami, którzy będą odbierali na jego rzecz opakowania i odpady opakowaniowe oraz ustalić w jaki sposób będzie dysponował odpadami opakowaniowymi. Ponadto, podmiot reprezentujący powinien opracować przebieg procesu raportowania i otrzymywania raportów dotyczących wydanych i odebranych opakowań.

Biorąc pod uwagę, że do 1 stycznia 2025 r. pozostało relatywnie mało czasu w stosunku do ilości działań, które mają być podjęte, zasadna jest zmiana w art.9 Projektu, aby zamiast sztywno określonej daty 1 stycznia 2025 r. odwoływać się do „pierwszego roku funkcjonowania systemu kaucyjnego”. Dzięki temu, w razie opóźnień w rozpoczęciu pracy systemów kaucyjnych, możliwe będzie dalsze funkcjonowanie „prywatnych” systemów kaucyjnych w przeciągu tego roku kalendarzowego, w którym rzeczywiście rozpoczął działalność i pełną funkcjonalność system kaucyjny przewidziany w Projekcie.

**Poprawka nr 3: Uznanie wprowadzających butelki szklane wielokrotnego użytku o pojemności do 1,5 litra za wprowadzających napoje bezpośrednio**

|  |  |
| --- | --- |
| **Obecny zapis  w projekcie ustawy** | **Postulowana poprawka nr 3** |
| W art. 1 pkt 4 wprowadza się następujące zmiany:  W art. 8 po pkt 21 dodaje pkt 21 a i 21b w brzmieniu:  „21a) wprowadzającym produkty w opakowaniach na napoje – rozumie się przez to przedsiębiorcę wykonującego działalność gospodarczą w zakresie wprowadzania do obrotu produktów w opakowaniach na napoje jednorazowego albo wielokrotnego użytku, o których mowa w załączniku nr 1a do ustawy, będących napojami, z wyłączeniem sprzedaży bezpośredniej polegającej na dostarczaniu napojów w opakowaniach przez wprowadzającego bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje;  21b) wprowadzającym bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje – rozumie się przez to przedsiębiorcę wykonującego działalność gospodarczą w zakresie wprowadzania do obrotu produktów w opakowaniach na napoje wielokrotnego użytku, o których mowa w poz. 3 załącznika nr 1a do ustawy, będących napojami, dokonującego wyłącznie sprzedaży bezpośredniej polegającej na dostarczaniu napojów w opakowaniach przez wprowadzającego bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje do miejsca ustalonego między tym wprowadzającym a nabywającym i jednocześnie odbieraniu przez tego wprowadzającego opakowań po produktach tego samego rodzaju, wprowadzonych do obrotu przez tego samego wprowadzającego;”, | W art. 1 pkt 4 wprowadza się następujące zmiany:  W art. 8 po pkt 21 dodaje pkt 21a i 21b w brzmieniu:  „21a) wprowadzającym produkty w opakowaniach na napoje – rozumie się przez to przedsiębiorcę wykonującego działalność gospodarczą w zakresie wprowadzania do obrotu produktów w opakowaniach na napoje, o których mowa w załączniku nr 1a do ustawy, będących napojami, z wyłączeniem sprzedaży bezpośredniej polegającej na dostarczaniu napojów w opakowaniach, o których mowa w poz. 3 załącznika 1a do ustawy przez wprowadzającego bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje;  21b) wprowadzającym bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje – rozumie się przez to przedsiębiorcę wykonującego działalność gospodarczą w zakresie wprowadzania do obrotu produktów w opakowaniach na napoje wielokrotnego użytku, o których mowa w poz. 3 załącznika nr 1a do ustawy, będących napojami, dokonującego sprzedaży polegającej na dostarczaniu napojów w opakowaniach, przez wprowadzającego napoje bezpośrednio do odbiorcy ustalonego między tym wprowadzającym a nabywającym i jednocześnie odbieraniu przez tego wprowadzającego opakowań po produktach tego samego rodzaju, wprowadzonych przez tego samego wprowadzającego oraz rozliczania kaucji przez tego samego wprowadzającego z tym samym nabywającym w odniesieniu do takiej samej ilości opakowań jak opakowania, w których zostały dostarczone produkty;” |

**Uzasadnienie poprawki nr 3:**

Obecnie działają już w Polsce skuteczne systemy kaucyjne na opakowania wielokrotnego użytku prowadzone przez producentów wprowadzających napoje w opakowaniach wielokrotnego użytku. W tych systemach obrót opakowaniami odbywa się w najbardziej efektywny środowiskowo i finansowo model, w którym puste opakowania są odbierane z placówek handlu detalicznego przy dostarczaniu napełnionych opakowań. Takie rozwiązanie przyczynia się do zmniejszania emisji gazów cieplarnianych związanej z wykorzystywaniem opakowań do napojów. Ze względu na skalę działania operatorów systemów kaucyjnych oraz ilości butelek wielokrotnego użytku (około 700 mln szklanych butelek wielokrotnego użytku do piwa) integralną częścią tych systemów są dystrybutorzy hurtowi. Za ich pośrednictwem opakowania krążą w rynku możliwie najkrótszą drogą pomiędzy wprowadzającymi a handlem detalicznym. Także za ich pośrednictwem zawierane są stosowne umowy dotyczące sprzedaży produktów w opakowaniach wielokrotnego użytku oraz odbioru pustych opakowań. Tego rodzaju rozwiązania mają już długą praktykę, w ramach której został zoptymalizowany wpływ środowiskowy opakowań wielokrotnego użytku oraz zmaksymalizowane korzyści handlu detalicznego ze sprzedaży produktów w opakowaniach wielokrotnego użytku. Przy projektowaniu przepisów o wprowadzające takie same zasady działania dla opakowań jednorazowych oraz wielokrotnego użytku nie wzięto pod uwagę zasadniczej różnicy w cyklu życia tych opakowań. Opakowania jednorazowe są zbierane w ramach systemu z przeznaczeniem do recyklingu. Opakowania wielokrotnego użytku muszą jak najszybciej wrócić do producenta napoju, który ponownie je napełnić. Im szybciej wracają, tym większa jest częstotliwość ich użycia. Kolejna zasadnicza różnica wynika z faktu, że **systemy kaucyjne na opakowania wielokrotnego użytku już istnieją i działają bardzo efektywnie – przepisy nie powinny więc ich niszczyć, wręcz przeciwnie powinny wzmacniać ich rozszerzanie, co jest zgodne z hierarchą postępowania z odpadami**.

Obecnie działające systemy kaucyjne opakowań wielokrotnego użytku nie różnią się niczym od przewidzianych dla wprowadzających bezpośrednio w projekcie ustawy. Jedynym wyjątkiem jest ich skala oraz utrzymywanie relacji handlowych i zawieranie umów pomiędzy wprowadzającymi a jednostkami handlu detalicznego za pośrednictwem dystrybutorów hurtowych. **Realizacja postanowień ustawy oznaczać będzie konieczność działania poprzez podmiot reprezentujący, co doprowadzi do rozerwania obecnie funkcjonujących systemów** oraz zawarcia nowych umów przez operatora z około 80 - 90 tysiącami placówek handlu detalicznego działającymi w Polsce, które będą zmuszone do administrowania dwa razy większą ilością umów oraz faktur. Spowoduje to chaos na rynku i wskutek nałożenia kolejnego obowiązku może zrazić dużą część placówek handlowych do oferowania produktów w opakowaniach wielokrotnego użytku w ramach już działających, jak i tworzonych w przyszłości systemów. Jednocześnie projektodawca przewiduje, że to na podmiocie reprezentującym będzie ciążyć obowiązek zgłoszenia się do przedsiębiorcy prowadzącego jednostkę handlu, a co za tym idzie ten obowiązek praktycznie będzie obciążał wprowadzających prowadzących systemy kaucyjne na opakowania wielokrotnego użytku. Zakładane rozwiązanie może prowadzić do nałożenia na  nich bardzo istotnych obciążeń organizacyjnych, administracyjnych i logistycznych, które w żaden sposób nie upraszczają ani też nie poprawiają efektywności systemu.

Podział w ramach dwóch definicji: wprowadzających napoje w opakowaniach i wprowadzających napoje bezpośrednio, przedsiębiorców oferujących produkty w tego samego rodzaju opakowaniach (butelki szklane wielokrotnego użytku o pojemności do 1,5 litra), w oparciu o ten sam model, a tylko różniących się skalą działalności  ma doniosłe znaczenie praktyczne, bowiem ustawodawca różnicuje sytuację wprowadzających napoje w butelkach szklanych bezpośrednio i wprowadzających napoje w butelkach szklanych za pośrednictwem jednostek handlu, co może prowadzić do wniosku o nierównym traktowaniu podmiotów gospodarczych.

W związku z tym proponujemy zmianę brzmienia definicji wprowadzającego napoje bezpośrednio z uwzględnieniem rozliczeń kaucji, tak aby definicja obejmowała wszystkie podmioty wprowadzające do obrotu produkty w opakowaniach na napoje, o których mowa w poz. 3 załącznika nr 1a do ustawy.

Jednocześnie pragniemy zwrócić uwagę, że każdy podmiot oferujący napoje w tych opakowaniach, ze względu na własność opakowań, które stanowią jego środek trwały, szczegółowo dokumentuje ich obrót. Zarówno dostawa opakowań, jak i zwrot opakowań są dokumentowane wystawianymi dokumentami księgowymi – najczęściej notami obciążeniowymi i uznaniowymi wystawianymi na poszczególnych kontrahentów, które zawierają informacje o rodzajach i ilościach opakowań zwrotnych i które dokumentują obrót opakowaniami zwrotnymi. To umożliwia wprowadzającym pełne i transparentne raportowanie organom państwa w zakresie ustalania realizacji poziomów selektywnego zbierania opakowań, jak również liczby ich rotacji.

Ponadto integralną częścią obecnie istniejących systemów są skrzynki zabezpieczające opakowania szklane przed zniszczeniem. Rozerwanie łańcucha: producent- dystrybutor hurtowy- punkt sprzedaży detalicznej w obrocie napełnionymi i pustymi opakowaniami spowoduje dodatkową, a tym samym niepotrzebną, kosztowną oraz negatywną z punktu widzenia emisji CO2 dystrybucję pustych skrzynek pomiędzy podmiotami sprzedającymi produkt w opakowaniu wielokrotnego użytku a podmiotami zobowiązanymi do zbierania opakowań.

**Włączenie wszystkich wprowadzających do obrotu produkty w opakowaniach na napoje, o których mowa w poz. 3 załącznika nr 1a do ustawy jest bezpieczne dla funkcjonowania systemu kaucyjnego oraz związanych z nim wymogów raportowych, zdecydowanie uprości system obrotu tymi opakowaniami po wejściu w życie ustawy oraz pozwoli na niezakłócone funkcjonowanie i rozwój kolejnych systemów kaucyjnych opakowań wielokrotnego użytku.**

Jest także zbieżne z intencją wyrażoną w Uzasadnieniu projektu, która w odniesieniu do wprowadzających bezpośrednio opisuje de facto obecnie działające w Polsce systemy kaucyjne (!):

*Taki system sprzedaży opiera się na dostawach napojów w butelkach szklanych wielokrotnego użytku, które po opróżnieniu są odbierane przy kolejnej dostawie. Zwrócone opakowania przekazywane są bezpośrednio do zakładu produkcyjnego. Opierając się na danych z prowadzonej ewidencji podmioty takie wskazują, że ich system pozwala na zapewnienie ponad 99% poziomu zbierania wprowadzanych przez nich opakowań szklanych rocznie. Niemniej jednak tacy wprowadzający będą mogli przystąpić do systemu kaucyjnego na zasadzie dobrowolności. Dodatkowo, w przypadku nieprzystąpienia do systemu kaucyjnego, wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje w butelkach szklanych wielokrotnego użytku o pojemności do 1,5l, prowadzący sprzedaż bezpośrednią konsumentom, będą obowiązani do prowadzenia ewidencji obejmującej informacje o opakowaniach, w których wprowadzili napoje do obrotu, w tym o ich liczbie, pojemności i masie. Wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje bezpośrednio zostaną zobowiązani także do osiągnięcia w roku 2025 oraz w latach następnych określonych poziomów selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych. Będą to mogli jednak uczynić poza systemem kaucyjnym, np. w ramach zbiórki własnej.*

**Poprawka nr 4: Dostosowanie minimalnych poziomów selektywnego zbierania do unijnych regulacji**

|  |  |
| --- | --- |
| **Obecny zapis  w projekcie ustawy** | **Postulowana poprawka nr 4** |
| **Załącznik nr 1a**  **minimalne poziomy SELEKTYWNEGO zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych**   |  |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | Poz. | Rodzaje opakowań | Poziomy selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych w % w roku | | | | | | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 i lata następne | | 1. | butelki jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do trzech 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 | 77 | 81 | 84 | 87 | 90 | | 2. | puszki metalowe o pojemności do jednego litra | 77 | 81 | 84 | 87 | 90 | | 3. | butelki szklane wielokrotnego użytku o pojemności do półtora litra | 77 | 81 | 84 | 87 | 90 | | **Załącznik nr 1a**  **minimalne poziomy SELEKTYWNEGO zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych**   |  |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | Poz. | Rodzaje opakowań: | Poziomy selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych w % w roku: | | | | | | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 i lata następne | | 1. | butelki jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do trzech litrów, włącznie z ich zakrętkami i wieczkami z tworzyw sztucznych z wyłączeniem: szklanych lub metalowych butelek na napoje, których zakrętki i wieczka wykonane są z tworzyw sztucznych | 77 | 77 | 77 | 77 | 90 | | 2. | puszki metalowe, w tym aluminiowe o pojemności do jednego litra | - | 72 | 74 | 76 | 78 | | 3. | butelki szklane wielokrotnego użytku o pojemności do półtora litra | - | 71 | 72 | 73 | 75 | |

**Uzasadnienie poprawki nr 4:**

W projekcie ustawy przyjęte zostały minimalne poziomy selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych dla puszek i butelek szklanych wielokrotnego użytku w takiej samej wysokości, jak dla butelek z tworzyw sztucznych, które to poziomy wynikają z dyrektywy Single Use Plastics (77% w 2025 r. i 90% w 2029 r.). **Tak wysokie poziomy nie są jednak wymogiem ustawodawstwa unijnego w stosunku do wyżej wymienionych opakowań.** W związku z powyższym **proponujemy przyjęcie dla tego rodzaju opakowań poziomów selektywnego zbierania jak dla celów recyklingu określonych w Dyrektywie PE i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 94/62/WE ws. opakowań i odpadów opakowaniowych, które wynoszą dla puszek metalowych odpowiednio: 78% w 2030 r.,** **zaś dla szkła 75% w 2030 r.**

**Przyjęte w projekcie ustawy poziomy w przypadku butelek szklanych wielokrotnego użytku uniemożliwiają w praktyce zwiększenie używania przez producentów butelek szklanych wielokrotnego użycia poprzez wprowadzanie nowych produktów/marek na rynek lub zastępowanie produktów/marek w butelkach jednorazowych butelkami wielokrotnego użytku, ze względu na brak możliwości osiągnięcia tak wysokich poziomów przynajmniej w pierwszych latach stosowania takiego rodzaju opakowania.** Doświadczenie pokazuje, że konsumenci potrzebują przynajmniej 3 lat do wyrobienia nawyku oddawania butelki szklanej i średnio w pierwszym roku wraca do producenta około 40% tego rodzaju opakowań. Ze względu na specyfikę rynku opakowań szklanych do napojów oznaczenie na butelce informujące o kaucji jest niewystarczające do wyrobienia odpowiednich nawyków wśród konsumentów. W przypadku opakowań jednorazowych, po uruchomieniu systemu kaucyjnego, automatycznie wszystkie butelki z tworzyw sztucznych i puszki metalowe do napojów będą objęte kaucją. Natomiast w przypadku butelki szklanej na rynku występują zarówno butelki jednorazowego użytku, jak i butelki wielorazowego użytku, co powoduje brak automatyzmu w zachowaniach konsumenckich. Bariera ta szczególnie będzie silna w przypadku próby zmiany butelki jednorazowej na butelkę wielokrotnego użytku, co jest bardzo pożądane z punktu widzenia środowiskowego. Konsumenci będą musieli nauczyć się, że ta sama marka napoju oferowana dotychczas w butelce jednorazowego użytku zmieniła swoje opakowanie na zwrotne. Wysokie opłaty produktowe połączone z nierealnymi do osiągnięcia poziomami selektywnego zbierania szklanych butelek wielokrotnego użytku zniechęcą producentów do takich zmian ze względu na duże ryzyko nie uzyskania wymaganych poziomów w pierwszych latach stosowania butelki zwrotnej. Takie poziomy mogą uzyskać wyłącznie te opakowania, które od wielu lat są w świadomości konsumentów opakowaniami z kaucją.

Ponadto, w projekcie ustawy w **nieuzasadniony sposób założono szybki, coroczny wzrost poziomów selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych**, chociaż również nie jest to wymogiem ustawodawstwa unijnego. Doświadczenia z innych krajów europejskich wyraźnie wskazują, iż w pierwszych latach funkcjonowania systemów kaucyjnych osiągane są niższe poziomy selektywnego zbierania (w pierwszym roku wydajność systemu wynosi ok 60%) ze względu na konieczność przyzwyczajenia się wszystkich konsumentów do dokonywania zwrotu do placówek handlowych opakowań i odpadów opakowaniowych. Z tego względu poziomy selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych w pierwszych latach funkcjonowania systemu kaucyjnego powinny być zrównane do poziomu celu I roku zbiórki.

1. ) Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2022 r. poz. 974, 1137, 1301, 1488, 1561, 2180 i 2707 oraz z 2023 r. poz. 535, 556, 996 i 1059. [↑](#footnote-ref-2)
2. Pewnym problemem o charakterze wykraczającym poza samą formę jest fakt, że mamy do czynienia z dwoma typami kaucji – kaucji, o której mowa w art. 29a ust. 11 ustawy i art. 92 dyrektywy 2006/112 (czyli standardowej kaucji stosowanej od lat w obrocie opakowaniami zwrotnymi) oraz kaucji wprowadzanej przez Projekt, której celem jest finansowanie nowego systemu kaucyjnego a nie zabezpieczenie interesu ekonomicznego sprzedawcy napoju w opakowaniu zwrotnym. [↑](#footnote-ref-3)
3. Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 931 ze zm. [↑](#footnote-ref-4)
4. Dz. Urz. UE L Nr 347 z 11.12.2006, s. 1 ze zm. [↑](#footnote-ref-5)