



Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Podsekretarz Stanu
Anita Sowińska

DGO-OP.0500.1.2026.AK
4171779.16908513.13727104
Warszawa, 20-01-2026

Dotyczy: odpowiedzi na interpelację Posła Witolda Tumanowicza w sprawie nieszczelności systemu kaucyjnego, K10INT14439

Pan
Włodzimierz Czarzasty,
Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację Posła Witolda Tumanowicza w sprawie nieszczelności systemu kaucyjnego poniżej przedstawiam wyjaśnienia. Przywołane przepisy dotyczą ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2025 r. poz. 870).

1. Jakie są rzeczywiste koszty funkcjonowania systemu kaucyjnego ponoszone przez konsumentów, małe sklepy i mniejszych producentów?

Dostępne źródła pozwalają opisać mechanikę kosztów i podać widełki dla wybranych elementów (np. RVM, przebudowy), ale nie ma jeszcze polskiego, reprezentatywnego badania ex-post pokazującego rzeczywistą strukturę i wielkość kosztów działania systemu. Ministerstwo Klimatu i Środowiska w tym momencie nie posiada danych o poniesionych kosztach w związku z wdrażaniem systemu. OSR przygotowane do projektu nowelizacji ustawy kaucyjnej przewiduje prowadzenie ewaluacji ex-post, ale to wymaga pełnego roku danych i sprawozdań (w tym danych o niezwróconych kaucjach, przepływach finansowych, kosztach logistyki i serwisowania, wpływie opłaty manipulacyjnej itp.). W związku z przesunięciem terminu uruchomienia systemu na 1 października 2025 r., pełna ewaluacja funkcjonowania będzie możliwa najwcześniej po pierwszym pełnym roku działania, tj. po rozliczeniu 2026 r.

2. Z jakich powodów Ministerstwo wprowadza kolejne wyłączenia i wyjątki zamiast uproszczenia lub likwidacji systemu?

Nie planuje się likwidacji systemu kaucyjnego. Szacuje się, że korzyści, zarówno środowiskowe jak i gospodarcze, jakie będziemy obserwować po ustabilizowaniu się systemu, będą przewyższały początkowe trudności.

Na mocy przepisów ustawy z obowiązków osiągnięcia poziomów selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych w ramach systemu kaucyjnego wyłączone zostały mleko i produkty mleczne. Procedowana obecnie zmiana ustawy wynika z inicjatywy poselskiej posłanki Gabrieli Lenartowicz. *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2112)* dotyczy wprowadzenia zmiany legislacyjnej, która ma zapewnić ramy prawne dla dalszego

funkcjonowania istniejących, rynkowych systemów zwrotu szklanych butelek wielokrotnego użytku. MKiŚ nie jest inicjatorem tych zmian.

3. Czy Ministerstwo analizowało wpływ regulacji na rynek handlu detalicznego, w szczególności na sytuację małych, niezależnych sklepów?

W Polsce wpływ na konkurencyjność handlu i MŚP był analizowany w raportach organizacji biznesowych i branżowych. MKiŚ nie prowadził własnej odrębnej analizy wpływu uruchomienia systemu kaucyjnego na konkurencyjność przedsiębiorstw. Każda prezentowana analiza była przygotowywana przed pełnym rozruchem systemu, a więc jest obciążona błędami wynikającymi w dużym stopniu z przyjętych założeń funkcjonowania systemu i warunkowością zależnością od wielu zmiennych.

Wpływ na dane przedsiębiorstwo zależy będzie od trudnych do oszacowania przed wdrożeniem systemu zmiennych jak np. niepewność wdrożeniowa – czyli zaangażowanie w uczestnictwo w systemie, decyzja o prowadzeniu manualnej lub ręcznej zbiórki opakowań, wysokość kosztów i struktura opłat niezbędnych do poniesienia za uczestnictwo w systemie. zróżnicowanych w zależności od wielkości przedsiębiorstwa i od operatora, opłat operacyjnych, logistyki odbiorów, rozliczeń kaucji, harmonizacji z ROP/PPWR.

Nie bez znaczenia jest prognozowane i podkreślane w OSR do nowelizacji ustawy kaucyjnej ryzyko spadku obrotów małych sklepów przy niedostatecznym lokalnym dostępie do punktów zwrotu opakowań i możliwości odzyskania kaucji. Szacunki branżowe wskazują możliwą utratę ok. 30% przychodów jednostek które nie przyjmują zwrotów. Może być to szczególnie dotkliwe dla małych jednostek handlowych o powierzchni poniżej 200 m².

Z drugiej strony analizy wskazują na szansę konkurencyjną dla małych sklepów, jeśli zapewnią wygodne punkty zwrotu opakowań – będzie to efekt dodatkowego ruchu klientów. Wskazuje na to m.in. doświadczenia rynków UE, gdzie model „return-to-retail” koreluje z wysokimi wskaźnikami zwrotu.

4. Czy w toku prac legislacyjnych analizowano wpływ przyjętych regulacji na rynek producentów napojów? Czy Ministerstwo przewiduje ryzyko eliminacji mniejszych producentów z rynku?

Poza przywołanymi danymi w OSR do ustawy nie prowadzono oddzielnych szczegółowych analiz wpływu regulacji na rynek producentów napojów. W toku planowania legislacji Ministerstwo Klimatu i Środowiska zaproponowało spójne przepisy łagodzące bariery wejścia do systemu dla przedsiębiorców. Obniżono wysokość opłaty produktowej w 2025 r. (0,10 zł/kg dla butelek jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych i puszek metalowych oraz 0,01 zł/kg dla opakowań szklanych wielokrotnego użycia) i określono jej stopniowe podnoszenie w kolejnych latach, wprowadzono okres przejściowy dla wprowadzających do końca 2025 r., wprowadzono zamknięty obieg kaucji – wszystko to miało ograniczyć koszty wdrożenia i ryzyka operacyjne po stronie mniejszych podmiotów. Jednocześnie organizacje branżowe sygnalizowały możliwe obciążenia dla producentów i postulowały przesunięcie terminu, co MKiŚ częściowo adresowało korektami, ale utrzymało start systemu. Pełna, empiryczna ocena wpływu na MŚP wymaga badania ex-post co najmniej po pierwszym pełnym roku funkcjonowania systemu.

5. Czy Ministerstwo planuje zmiany przepisów zapewniające producentom terminową zapłatę kaucji przez klientów, analogiczną do terminów, w jakich producenci zobowiązani są do przekazywania kaucji operatorom systemu? Jeśli nie – z jakich powodów?

Prace w tym zakresie nie są obecnie prowadzone. Rozliczenia między podmiotami znajdują się w zawieranych między nimi umowach. W praktyce producenci napojów rozliczają się z hurtowniami najczęściej w ciągu 14–30 dni, a przy większych podmiotach do 45–60 dni. Między przedsiębiorcami termin zapłaty co do zasady nie powinien przekraczać 60 dni.

Dla poprawności rozliczeń między podmiotami istotne znaczenie ma prawidłowe ustalenie momentu powstania obowiązku pobrania kaucji, którym powstaje z chwilą dokonania sprzedaży produktu przez wprowadzającego do sieci handlowej. Zgodnie z art. 40g ust. 16 ustawy kaucję pobiera się na etapach dystrybucji produktu w opakowaniu, o którym mowa w załączniku nr 1a do ustawy, będącego napojem, poprzedzających sprzedaż tego produktu użytkownikowi końcowemu oraz od użytkownika końcowego nabywającego ten produkt.

Ze względu na terminy dokonywania rozliczeń pomiędzy podmiotami, które znajdują się w ich umowach, MKiŚ nie widzi konieczności wprowadzania zmian w przepisach w tym zakresie.

6. Czy rozważane jest odejście od systemu kaucyjnego na rzecz tańszych i mniej biurokratycznych rozwiązań opartych na dobrowolnych mechanizmach rynkowych oraz istniejącym systemie gospodarki odpadami?

Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie planuje odejścia od systemu kaucyjnego. Przyjęto zasadę komplementarności systemu kaucyjnego i systemów gminnych. W praktyce działania obejmują:

- harmonizację metodyki raportowania tak, by uwzględniła fakt objęcia części opakowań systemem kaucyjnym i aby uniknąć sztucznego zaniżenia wskaźników gmin;
- dialog z operatorami i gminami w celu ustalenia praktycznych rozwiązań raportowych oraz przepływu informacji;
- opracowanie interpretacji i wytycznych ujednolicających stosowanie przepisów i procedur w obszarze ewidencji i raportowania;
- działania edukacyjne i informacyjne, w tym kampanię MKiŚ oraz współpracę z operatorami systemu kaucyjnego, by zapewnić sprawne przekazywanie danych i eliminowanie luk systemowych.

Wprowadzenie systemu kaucyjnego wpłynie na zwiększenie poziomów selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych i ich recyklingu. Według aktualnych danych dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi wiele gmin nie osiągnęło wymaganego poziomu recyklingu odpadów komunalnych. Dokonywane przez mieszkańców zwroty odpadów opakowaniowych w ramach systemów kaucyjnych zwiększają będą poziom selektywnego zbierania, a w kolejnym kroku również recyklingu, który będzie mógł zostać zaliczony do poziomów recyklingu odpadów komunalnych zapewnianych przez gminy. Dane ze sprawozdań za 2025 r. przygotowywane przez podmioty prowadzące systemy kaucyjne będą przekazywane do gmin, które będą mogły uwzględnić wskazane poziomy recyklingu w swoich sprawozdaniach. Z uwagi na wysoką skuteczność selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych w krajach europejskich (wydajność ok. 90%), wdrożenie systemu kaucyjnego wpłynie pozytywnie na możliwość osiągnięcia przez gminy wymaganych poziomów recyklingu, a tym samym unikania ewentualnych kar finansowych za niezrealizowane cele. Pozyskiwany będzie czysty surowiec, który będzie mógł być stosowany do produkcji kolejnych opakowań, w tym do kontaktu z żywnością. Włączenie samorządu w działania wspomagające rozwój systemu kaucyjnego będzie istotne dla zapewnienia powszechności systemu. Ministerstwo liczy na współpracę gmin z operatorami systemu w zakresie organizacji punktów zbierania odpadów opakowaniowych, a także prowadzenia działań informacyjnych dla mieszkańców i przedsiębiorców na swoim terenie.

System kaucyjny pozostaje kluczowym narzędziem do osiągnięcia poziomów selektywnej zbiórki i recyklingu wymaganych prawem unijnym. W związku z tym nie są obecnie rozważane alternatywy polegające na powrocie do mniej sformalizowanych modeli.

Z wyrazami szacunku

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

Do wiadomości: Departament Spraw Parlamentarnych, KPRM