UZASADNIENIE

Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (UC98), zwany dalej „projektem ustawy”, przewiduje zmiany w ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 160, z późn. zm.), ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519, z późn. zm.), ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2022 r. poz. 931, z późn. zm.), ustawie z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1113), ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699, z późn. zm.) oraz ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1622) i stanowi częściową transpozycję do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz. Urz. UE L 155 z 12.06.2019, str. 1), zwanej dalej „dyrektywą SUP”.

W art. 9 powyższej dyrektywy jest zawarty obowiązek zapewnienia selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych powstałych z butelek jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do trzech litrów wraz z ich zakrętkami i wieczkami na poziomie 77% w 2025 r. oraz 90% w 2029 r.

W celu zapewnienia wskazanych powyżej poziomów selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych powstałych z opakowań, o których mowa w art. 9 ust. 1 dyrektywy SUP w odniesieniu do opakowań wskazanych w części F załącznika do tej dyrektywy, w projekcie ustawy przewidziano wprowadzenie systemu kaucyjnego obejmującego opakowania na napoje z tworzyw sztucznych. Projekt ustawy określa wymagania dotyczące utworzenia i prowadzenia systemu kaucyjnego, który będzie wspomagać selektywne zbieranie odpadów powstałych z tych opakowań.

W projekcie ustawy zaproponowano także objęcie systemem kaucyjnym opakowań szklanych na napoje wielokrotnego użytku o pojemności do półtora litra, ponieważ już obecnie funkcjonują takie systemy tworzone głównie przez browary. Nie są to jednak systemy uregulowane przepisami prawa oraz nie podlegają ewidencji i sprawozdawczości w zakresie gospodarki odpadami. Dlatego będą one wymagały dostosowania się do podstawowych warunków dotyczących systemu kaucyjnego określonych przepisami projektowanej ustawy. Aby projektowany system był efektywny, jest ważne, aby objął szeroką grupę danego rodzaju opakowań. Należy zauważyć, że opakowania szklane na napoje rzadko przekraczają pojemność półtora litra. Jest to więc pojemność, która pozwoli objąć systemem kaucyjnym większość wprowadzających produkty w tego rodzaju opakowaniach na napoje. Dodatkowo należy pamiętać, że puszki metalowe stanowią około 30% opakowań napojowych na rynku polskim. Objęcie tego rodzaju opakowań systemem kaucyjnym spowoduje nie tylko wzrost osiąganych poziomów zbierania i recyklingu odpadów opakowaniowych metalowych, ale także wpłynie korzystnie ekonomicznie na wprowadzany system kaucyjny oraz zwiększy wygodę konsumentów. Dzięki włączeniu puszek metalowych do systemu kaucyjnego zebrane, a następnie poddane recyklingowi będą odpady powstające z tych opakowań, które dziś najczęściej zaśmiecają tereny publiczne. Ponadto włączenie do systemu kaucyjnego zarówno puszek aluminiowych, jak i stalowych nie będzie powodowało dezorientacji konsumentów, czy opakowanie danego produktu jest objęte systemem kaucyjnym czy nie, a tym samym czy będzie obowiązany do uiszczenia lub odebrania kaucji. Dodatkowo pozwoli to swobodnie przechodzić producentom między tymi dwoma metalami w przypadku trudności z dostępnością surowca czy wzrostami cen na dany stop.

W praktyce gospodarczej przyjęło się używać określenia „system kaucyjny” dla opakowań wielokrotnego użytku oraz określenia „system depozytowy” dla opakowań jednorazowego użytku. Projektowana ustawa przyjmuje jednak jedno określenie „system kaucyjny” zarówno w odniesieniu do opakowań wielokrotnego użytku, jak i jednorazowego użytku. Ujednolicenie nazewnictwa ma na celu uproszczenie całości systemu oraz jednoczesne zapewnienie jednoznacznej identyfikacji tego systemu przez użytkowników. Przez system kaucyjny należy rozumieć system, w którym przy sprzedaży produktów w opakowaniach na napoje będących napojami jest pobierana opłata, która jest zwracana w momencie zwrotu opakowań albo odpadów opakowaniowych bez konieczności okazania paragonu potwierdzającego wcześniejsze uiszczenie kaucji. Nieodebrana kaucja zostanie przeznaczona na finansowanie systemu kaucyjnego.

Wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje oraz wprowadzający bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje, którzy będą tworzyć system kaucyjny, będą w ramach tego systemu obowiązani do sfinansowania co najmniej:

1. selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych w celu osiągania wymaganych poziomów selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych;
2. odbierania opakowań i odpadów opakowaniowych z jednostek handlu detalicznego i hurtowego oraz innych punktów zbierających opakowania i odpady opakowaniowe objęte systemem kaucyjnym;
3. transportu opakowań do wprowadzającego produkty w opakowaniach na napoje lub wprowadzającego bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje oraz odpadów opakowaniowych do zakładu przetwarzania;
4. prowadzenia ewidencji i sporządzania sprawozdań;
5. rozliczania kaucji z jednostkami handlu detalicznego i hurtowego oraz innymi punktami zbierającymi opakowania i odpady opakowaniowe objęte systemem kaucyjnym, w szczególności finansowania wypłat kaucji dla użytkowników końcowych;
6. finansowania kosztów zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych przez przedsiębiorcę prowadzącego jednostkę handlu detalicznego i hurtowego oraz inny punkt zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych objęte systemem kaucyjnym.

Wyżej wymienione działania zapewni wstępnie podmiot, zwany dalej „podmiotem reprezentującym”, który będzie prowadził system kaucyjny. Wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje oraz wprowadzający bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje uczestniczący w systemie kaucyjnym będą jednak refundować koszty powstałe w związku z tymi działaniami, zgodnie z zasadą rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

W projekcie określono podstawowe warunki, które musi spełnić system kaucyjny tworzony przez podmiot reprezentujący wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje. System kaucyjny powinien objąć obszar całego kraju i być powszechnie dostępny, przez co m.in. konsumentom łatwiej będzie przekazać opakowanie lub odpad opakowaniowy powstały z opakowania objętego systemem kaucyjnym. Ponadto utworzony system ma być powszechny i równie dostępny:

1. dla jednostek handlu detalicznego i hurtowego oraz innych punktów zbierających opakowania i odpady opakowaniowe objęte systemem kaucyjnym, bez względu na ich powierzchnię, a także
2. dla wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje.

Wprowadzający lub grupa wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje oraz wprowadzający bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje ustanowią podmiot, który będzie ich reprezentował. Podmiot reprezentujący będzie odpowiedzialny za utworzenie i prowadzenie systemu kaucyjnego. Wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje i wprowadzający bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje będą mogli na równych zasadach przystępować do utworzonych i funkcjonujących już systemów kaucyjnych.

Projekt ustawy nie określa liczby tworzonych systemów kaucyjnych, a tym samym liczby podmiotów reprezentujących wprowadzającego lub grupę wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje. Tym samym dopuszcza się możliwość utworzenia dwóch lub więcej systemów kaucyjnych.

System kaucyjny będzie mógł zacząć funkcjonować po uzyskaniu zezwolenia, wydanego przez ministra właściwego do spraw klimatu w drodze decyzji. Natomiast wniosek o wydanie zezwolenia na prowadzenie systemu kaucyjnego podmiot reprezentujący jest obowiązany złożyć minimum 6 miesięcy przed planowanym uruchomieniem systemu.

Dodatkowo, w celu zabezpieczenia interesów wprowadzających, którzy przystąpią do systemu kaucyjnego, w projekcie wskazano warunki, jakie powinien spełniać podmiot reprezentujący. Powinien wykonywać działalność w formie spółki akcyjnej mającej siedzibę na terytorium kraju, a akcjonariuszami powinni być wyłącznie wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje oraz wprowadzający bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje. Dodatkowo podmiot reprezentujący jest obowiązany do przeznaczania uzyskanych dochodów na cele statutowe. *De facto* podmiot reprezentujący będzie zatem podmiotem prowadzącym działalność w formie *not for profit*. Należy zauważyć także, że podmiot reprezentujący będzie obowiązany do posiadania kapitału zakładowego w wysokości 5 mln zł i utrzymywania kapitału własnego w wysokości co najmniej połowy kapitału zakładowego albo do posiadania określonej gwarancji ubezpieczeniowej lub bankowej.

Wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje, którzy będą chcieli przystąpić do systemu kaucyjnego, będą obowiązani zawrzeć umowę z podmiotem reprezentującym. Umowa określi m.in. terminy płatności oraz wysokość wkładów finansowych ponoszonych przez wprowadzających na finansowanie systemu kaucyjnego.

Projektowane przepisy, w przypadku nieosiągnięcia wymaganych poziomów selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych przez wprowadzającego będącego w systemie kaucyjnym, zakładają konieczność wniesienia opłaty produktowej przez tego wprowadzającego oraz podmiot reprezentujący prowadzący system kaucyjny w wysokości 50% każdy. Mechanizm ten ma na celu motywację podmiotu reprezentującego do podejmowania działań zmierzających do uzyskiwania wysokich poziomów selektywnej zbiórki opakowań objętych systemem kaucyjnym. Dodatkowo do obliczenia i wniesienia opłaty produktowej będą obowiązani wszyscy wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje objętych systemem kaucyjnym, którzy nie przystąpią do systemu kaucyjnego, ponieważ wspomniane poziomy będzie można uzyskać jedynie w ramach takiego systemu. Butelki po napojach objętych systemem kaucyjnym, które zostaną zebrane poza tym systemem w ramach systemu gminnego, nie będą wliczane do uzyskiwanych poziomów selektywnego zbierania. Jest to mechanizm, który ma na celu zachęcanie przedsiębiorców do utworzenia systemu kaucyjnego. Opłata produktowa ma zatem niejako charakter sankcyjny.

Projekt wprowadza także przepisy, które określają warunki zaliczania masy opakowań i odpadów opakowaniowych do zebranych selektywnie. Przepisy zostały stworzone w oparciu o decyzję wykonawczą Komisji (UE) 2021/1752 z dnia 1 października 2021 r. ustanawiającą zasady stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 w odniesieniu do obliczania, weryfikacji i zgłaszania danych dotyczących selektywnej zbiórki odpadów będących jednorazowymi butelkami na napoje z tworzyw sztucznych (Dz. Urz. UE L 349 z 04.10.2021, str. 19). Zgodnie z przepisami do masy odpadów powstałych z opakowań w postaci butelek z tworzyw sztucznych o pojemności do trzech litrów zalicza się także masę ich zakrętek i wieczek. Masa opakowań i odpadów opakowaniowych zebranych w ramach systemu kaucyjnego nie obejmuje natomiast jakichkolwiek pozostałości, także masy innych materiałów i substancji obecnych wewnątrz oraz na zewnątrz opakowania lub odpadu opakowaniowego. Do masy tych opakowań i odpadów opakowaniowych można z kolei zaliczyć masę etykiet i klejów, ale tylko wtedy, gdy została ona uwzględniona również w masie opakowań wprowadzonych do obrotu.

Należy jednak wskazać, że wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje oraz wprowadzający bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje, podobnie jak ma to miejsce obecnie w odniesieniu do wszystkich wprowadzających produkty w opakowaniach, w przypadku wprowadzania do obrotu produktów w opakowaniach o łącznej masie opakowań nieprzekraczającej 1 Mg, będą mogli skorzystać z pomocy *de minimis*. Pomoc *de minimis* jest liczona w oparciu o stawkę opłaty produktowej. Dlatego, aby dać wprowadzającym produkty w opakowaniach na napoje i wprowadzającym bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje możliwość skorzystania z pomocy *de minimis* w przypadku nieosiągnięcia poziomów selektywnego zbierania, wprowadzono zmiany w przepisie obecnie obowiązującego art. 7 ust. 2 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, uwzględniając w sposobie obliczania tej pomocy także opłatę produktową wyliczaną na podstawie projektowanego art. 35 ust. 1a.

Przepisy projektu ustawy określą maksymalną wysokość kaucji, a docelowa jej wysokość dla poszczególnych rodzajów opakowań zostanie wskazana w rozporządzeniu wydanym przez ministra właściwego do spraw klimatu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw gospodarki. Zatem wysokość kaucji dla danego rodzaju opakowania objętego systemem kaucyjnym, niezależnie od tego, w którym systemie kaucyjnym będzie uczestniczył dany wprowadzający, w przypadku występowania dwóch lub więcej systemów kaucyjnych, będzie taka sama. Działanie to ma na celu wykluczenie dezorientacji użytkowników, w szczególności w przypadku funkcjonowania kilku systemów kaucyjnych w kraju.

Podmiot reprezentujący wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje uczestniczących w systemie kaucyjnym będzie składał coroczne sprawozdanie za pośrednictwem indywidualnego konta w Bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO). Sprawozdanie będzie zawierało m.in. informacje o:

1. wysokości środków przeznaczonych na funkcjonowanie systemu kaucyjnego;
2. wysokości nieodebranej kaucji;
3. masie opakowań i odpadów opakowaniowych, z podziałem na ich rodzaje, zebranych selektywnie w ramach systemu kaucyjnego.

Dodatkowo wprowadzający, którzy nie będą uczestniczyć w systemie kaucyjnym, będą obowiązani, w ramach sprawozdania o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami, do przekazywania, za pośrednictwem systemu BDO, informacji o masie opakowań, w których zostały wprowadzone do obrotu napoje, z podziałem na poszczególne rodzaje opakowań objętych systemem kaucyjnym. Takie samo sprawozdanie, w imieniu każdego wprowadzającego uczestniczącego w ramach systemu kaucyjnego, będzie składał podmiot reprezentujący.

Projekt reguluje także przepisy w zakresie własności odpadów i opakowań zebranych w ramach systemu kaucyjnego. Prawo własności odpadów powstałych z opakowań, objętych systemem kaucyjnym przysługuje podmiotowi reprezentującemu. Natomiast wprowadzającemu produkty w opakowaniach na napoje albo wprowadzającemu bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje, uczestniczącemu w danym systemie kaucyjnym, przysługuje prawo własności opakowań szklanych objętych systemem kaucyjnym, zebranych w tym systemie kaucyjnym, w których ten przedsiębiorca wprowadził produkty będące napojami. Dodatkowo, ze względu na możliwość podpisania umowy przez jednostki handlu detalicznego i hurtowego o powierzchni sprzedaży nie większej niż 200 m2 z co najmniej jednym podmiotem reprezentującym, wprowadzono obowiązek dla podmiotów reprezentujących, zgodnie z którym podmioty te będą obowiązane ustalić między sobą warunki rozliczania pobranej i zwróconej kaucji oraz rozliczania i wymiany opakowań lub odpadów opakowaniowych zebranych w ramach prowadzonego przez siebie systemu kaucyjnego. Warunki te powinna wskazywać umowa, którą podmioty reprezentujące będą obowiązane do przekazania ministrowi właściwemu do spraw klimatu. W przypadku gdy po zawarciu umowy przez podmioty reprezentujące zezwolenie na funkcjonowanie systemu kaucyjnego otrzyma kolejny podmiot, podmioty, które dotychczas prowadziły systemy kaucyjne, będą musiały porozumieć się z nowo powstałym podmiotem reprezentującym w analogiczny sposób, tj. przez zawarcie stosownej umowy. Takie umowy (również aneksy czy zmiany obowiązujących umów) także będą musiały być przekazywane do ministra właściwego do spraw klimatu.

Ponadto zgodnie z art. 21a ust. 5 projektowanej ustawy masę odpadów opakowaniowych powstałych z opakowań, o których mowa w załączniku nr 1a do ustawy, zebranych w danym roku, ustala się na podstawie, prowadzonej przez podmioty zbierające odpady opakowaniowe z jednostek handlu detalicznego i hurtowego oraz innych punktów zbierających opakowania i odpady opakowaniowe objęte systemem kaucyjnym, ilościowej i jakościowej ewidencji, o której mowa w art. 66 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Należy przy tym zauważyć, że projekt zakłada także zmianę w zakresie sprawozdawczości dotyczącej odpadów komunalnych. W projekcie dodano przepisy wskazujące wprost, że podmiot reprezentujący jest obowiązany do sporządzenia rocznych sprawozdań o odpadach opakowaniowych zebranych z jednostek handlu detalicznego i hurtowego oraz innych punktów zbierających opakowania i odpady opakowaniowe objęte systemem kaucyjnym. Sprawozdanie podmiot reprezentujący będzie obowiązany sporządzić i złożyć wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta, związkowi międzygminnemu albo związkowi metropolitalnemu w terminie do dnia 31 stycznia za poprzedni rok kalendarzowy oddzielnie dla każdej gminy, w której takie odpady zostały odebrane. Sprawozdanie obejmie m.in. informacje o masie odpadów opakowaniowych zebranych w ramach systemu kaucyjnego oraz masie tych odpadów przygotowanych do ponownego użycia i do recyklingu. Jednocześnie projekt zakłada zwolnienie odbierających odpady komunalne oraz Punkty Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych z obowiązku przekazywania wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta sprawozdania, o którym mowa w art. 9na i art. 9nb ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w zakresie zebranych odpadów opakowaniowych objętych systemem kaucyjnym.

W związku z powyższym odpady zebrane w danej gminie z jednostek handlu detalicznego i hurtowego oraz innych punktów zbierających opakowania i odpady opakowaniowe objęte systemem kaucyjnym, a następnie przekazane do recyklingu będą mogły zostać rozliczone w ramach sprawozdań gminnych.

Należy jednak pamiętać, że w projekcie wyodrębniono grupę wprowadzających bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje. Mowa tu o przedsiębiorcach, którzy wykonują działalność gospodarczą w zakresie wprowadzania do obrotu produktów w butelkach szklanych wielokrotnego użytku o pojemności do półtora litra na napoje, będących napojami, dokonujących 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 przez tego samego wprowadzającego.

Wprowadzający bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje będą zwolnieni z obowiązku osiągania poziomów selektywnego zbierania opakowań w systemie kaucyjnym. Taki system sprzedaży opiera się na dostawach napojów w butelkach szklanych wielokrotnego użytku, które po opróżnieniu są odbierane przy kolejnej dostawie. Zwrócone opakowania są przekazywane 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 półtora litra, prowadzący sprzedaż bezpośrednią konsumentom, będą obowiązani do prowadzenia ewidencji obejmującej informacje o opakowaniach, w których wprowadzili napoje do obrotu, w tym o ich masie, liczbie i pojemności. Wprowadzający bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje zostaną obowiązani także do osiągnięcia w 2025 r. 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.

Zaproponowane przepisy zobowiązują każdą jednostkę handlu detalicznego i hurtowego o powierzchni sprzedaży powyżej 200 m2, w której są oferowane użytkownikom produkty w opakowaniach objętych systemem kaucyjnym, do zbierania pustych opakowań i odpadów opakowaniowych powstałych z opakowań objętych systemem kaucyjnym oraz do zwrotu kaucji. Są to na tyle duże powierzchnie, że pozwolą one na magazynowanie zebranych opakowań bez uciążliwości. Mniejsze jednostki handlowe będą mogły zbierać te opakowania i odpady opakowaniowe, a zarazem zwracać kaucję na zasadzie dobrowolności. Wszystkie jednostki handlowe, oferujące produkty będące napojami w opakowaniach na napoje objętych systemem kaucyjnym, będą natomiast obowiązane do pobierania kaucji. Zasady pobierania i zwracania kaucji nie zostały doprecyzowane w projekcie ustawy. Wskazano jednak, że kaucja będzie stanowiła określoną kwotę pieniężną, która zostanie pobrana w momencie sprzedaży napoju w opakowaniu, objętym systemem kaucyjnym i zwrócona w momencie zwrotu pustego opakowania lub odpadu opakowaniowego powstałego z opakowania objętego systemem kaucyjnym. Nie dopuszcza się zatem zwrotu kaucji w innej postaci, np. w formie bonu czy vouchera na realizację przyszłych zakupów w danym sklepie lub sieci sklepów. Należy zatem przyjąć, że jednostka handlowa będzie naliczała kaucję na paragonie, na którym będzie widniał zakupiony produkt w opakowaniu objętym systemem kaucyjnym, czyli w taki sposób, jak ma to miejsce obecnie przy nieuregulowanych prawnie systemach kaucyjnych. Z kolei kaucja będzie uiszczana przez użytkownika końcowego w momencie zapłaty za zakupy, tj. łącznie. Natomiast w przypadku zwrotu opakowań lub odpadów opakowaniowych jest możliwe kilka rozwiązań. Odbiór takich opakowań może następować w kasach obsługowych lub w specjalnie przygotowanych do tego miejscach na zasadzie zbiórki ręcznej. Nie jest też wykluczona zbiórka automatyczna, czyli z wykorzystaniem tzw. butelkomatów. W ramach systemów kaucyjnych jest możliwe także zastosowanie zbiórki mieszanej. Szczególnie w przypadku zbiórki zautomatyzowanej nie można jednoznacznie stwierdzić, na jakich zasadach będzie odbywało się zwracanie kaucji. Możliwe jest, że automat po zeskanowaniu kodów kreskowych lub innych, specyficznych w ramach danego systemu kaucyjnego (np. kodów QR), będzie wydawał bezpośrednio określoną kwotę, którą otrzyma użytkownik końcowy. Prawdopodobne jest także wydawanie przez automat specjalnego paragonu, na którym będzie widniała kwota, którą zwróci sprzedawca po jego okazaniu. Nie można jednak wykluczyć innych zasad pobierania i zwracania kaucji. Niemniej jednak te zostaną wskazane przez podmiot reprezentujący we wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie systemu kaucyjnego.

Należy dodać, że w ramach systemu kaucyjnego przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego będzie zobowiązany do podpisania umowy z podmiotem reprezentującym. Jednostki handlu detalicznego i hurtowego o powierzchni sprzedaży powyżej 200 m2 będą obowiązane do podpisania umowy z każdym podmiotem reprezentującym. Jednakże to ten podmiot będzie musiał zgłosić się do danej jednostki. Z kolei mniejsze jednostki zostaną obowiązane do zawarcia umowy co najmniej z jednym podmiotem reprezentującym. Ustawa nie wprowadza obowiązków sprawozdawczych dla jednostek handlowych. Zobowiązuje jednak te jednostki oraz inne punkty uczestniczące w systemie kaucyjnym, w zakresie co najmniej pobierania i zwracania kaucji oraz zbierania pustych opakowań i odpadów opakowaniowych, do prowadzenia ewidencji, obejmującej:

1. liczbę nabytych i sprzedanych produktów będących napojami w opakowaniach na napoje objętych systemem kaucyjnym;
2. liczbę zwróconych przez konsumentów opakowań i odpadów opakowaniowych;
3. wysokość pobranych, zwróconych i niezwróconych kaucji.

Z kolei przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego lub inny punkt zbierający opakowania i odpady opakowaniowe objęte systemem kaucyjnym oraz uczestniczący w systemie kaucyjnym jedynie w zakresie pobierania kaucji zostanie obowiązany do prowadzenia ewidencji obejmującej liczbę nabytych i sprzedanych produktów będących napojami w opakowaniach na napoje objętych systemem kaucyjnym.

Dodatkowo przedsiębiorca prowadzący jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego lub inny punkt zbierający opakowania i odpady opakowaniowe objęte systemem kaucyjnym oraz uczestniczący w systemie kaucyjnym w zakresie co najmniej pobierania kaucji będzie obowiązany do umieszczenia, w widocznym miejscu, informacji o warunkach i trybie zwrotu pustych opakowań i odpadów opakowaniowych w ramach systemu kaucyjnego oraz możliwości zwrotu pobranej kaucji.

Należy zaznaczyć, że przepisy projektowanej ustawy zezwalają na funkcjonowanie systemów depozytowych, utworzonych przed dniem wejścia w życie ustawy do dnia 1 stycznia 2025 r., czyli do dnia, od którego powinien zacząć funkcjonować system kaucyjny, o którym mowa w projektowanej ustawie. Wprowadzony przepis daje możliwość zbierania przez jednostki handlowe opakowań objętych systemem depozytowym przed dniem 1 stycznia 2025 r. na zasadach dotychczasowych, tzn. ze zwrotem uiszczonego wcześniej depozytu. Jednocześnie takie działanie nie będzie możliwe po dniu 31 grudnia 2025 r. 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. Dodatkowo należy wskazać, że butelki zebrane w takich systemach (*de facto* poza systemem kaucyjnym) nie będą mogły zostać wliczone do poziomów selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych.

Nadzór nad przestrzeganiem przepisów w zakresie systemu kaucyjnego został powierzony wojewódzkim inspektoratom ochrony środowiska. Należy przy tym wskazać, że kary pieniężne za nieprzestrzeganie przepisów art. 44 wskazanych w funkcjonującej obecnie ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi wymierza także właściwy wojewódzki inspektor ochrony środowiska. W związku z powyższym wydaje się, że nadzór ten nie będzie wiązał się z dodatkowymi obciążeniami finansowymi dla tego organu.

Utworzenie systemu kaucyjnego wspomoże osiągnięcie celu selektywnego zbierania oraz recyklingu odpadów opakowaniowych, powstałych z opakowań produktów będących napojami, wykonanych z tworzyw sztucznych, a także ułatwi wielokrotne użycie opakowań szklanych. W założeniu projektodawcy system kaucyjny stanie się bodźcem finansowym dla konsumentów, który spowoduje, że zamiast wyrzucać butelki po napojach objętych tym systemem, będą je oddawali do jednostek handlu detalicznego w celu odzyskania uiszczonej wcześniej kaucji.

System kaucyjny, oprócz umożliwienia realizacji obowiązków wynikających z dyrektywy SUP, ma być także elementem wsparcia systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta, w ramach którego przedsiębiorcy wprowadzający produkty w opakowaniach są obowiązani do zagospodarowania odpadów powstałych z wprowadzonych przez nich do obrotu opakowań.

Ponadto zakłada się uchylenie ust. 3 w art. 21 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. W art. 21 ust. 3 zapisano, że do osiągniętego poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych z tworzywa sztucznego zalicza się wyłącznie recykling, w wyniku którego otrzymuje się produkt wykonany z tworzywa sztucznego. Powyższy zapis ogranicza metody recyklingu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, za które można otrzymać dokument potwierdzający recykling (DPR), wyłącznie do metod mechanicznych. Natomiast od pewnego czasu, również w Polsce, branża inwestuje w rozwój technologii do chemicznego recyklingu odpadów z tworzyw sztucznych. Branża przy tym widzi duży potencjał w odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych w kontekście tej technologii, a także wskazuje, że wypełnienie części celów (np. z dyrektywy SUP) nie będzie możliwe, jeżeli nie zostanie dopuszczone stosowanie recyklingu chemicznego. Co warto zaznaczyć, przepis w art. 21 ust. 3 stanowił transpozycję dyrektywy 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, niemniej aktualnie w dyrektywie analogiczny przepis jest uchylony. W związku z powyższym zmiana przyczyni się do rozwoju technologii recyklingu oraz nie będzie stała w sprzeczności z ww. dyrektywą.

W związku z wprowadzeniem nowych rozwiązań dotyczących funkcjonowania systemu kaucyjnego na opakowania po napojach jest konieczne również odpowiednie dostosowanie zasad podatku VAT związanych z opodatkowaniem niezwróconych opakowań.

W projekcie proponuje się zmiany w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, zwanej dalej „ustawą o VAT”, w zakresie wprowadzenia przepisów regulujących opodatkowanie opakowań zwrotnych wielokrotnego użytku, objętych systemem kaucyjnym, o których mowa w projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw.

Stosowane na gruncie ustawy o VAT rozwiązania wskazują obecnie, że co do zasady elementem podstawy opodatkowania dostaw towarów są koszty opakowań, którymi są obciążani nabywcy towarów. Oznacza to, że zasadniczo wartość opakowań jest włączona do ceny sprzedawanego towaru, w ramach jego podstawy opodatkowania, a całość jest opodatkowana stawką właściwą dla sprzedawanego towaru (art. 29a ust. 10 ustawy o VAT).

Natomiast do podstawy opodatkowania nie wlicza się wartości opakowania, jeżeli podatnik dokonał dostawy towaru w opakowaniu zwrotnym, pobierając kaucję za to opakowanie lub określając taką kaucję w umowie dotyczącej dostawy towarów. W przypadku niezwrócenia przez nabywcę opakowania zwrotnego (za pobraną kaucją) podstawę opodatkowania podwyższa się o wartość tego opakowania: w dniu następującym po dniu, w którym umowa przewidywała zwrot opakowania – jeżeli tego opakowania nie zwrócono w terminie określonym w umowie; 60. dnia od dnia wydania opakowania – jeżeli w umowie nie określono terminu zwrotu tego opakowania.

W związku z powyższym pobranie kaucji z tytułu sprzedaży towaru w opakowaniu zwrotnym i późniejszy jej zwrot przez sprzedawcę w określonych terminach, które zostały ustalone na podstawie prowadzonej dokumentacji przez podatnika, nie powoduje konsekwencji podatkowych na gruncie VAT.

Zasady opodatkowania podatkiem VAT opakowań zwrotnych są przewidziane w art. 92 dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006, str. 1, z późn. zm.), zwanej dalej „dyrektywą VAT”. Państwa członkowskie, wprowadzając rozwiązania rozliczeń podatku VAT od opakowań zwrotnych, muszą konstruować przepisy w sposób zgodny z przyjętymi zasadami dyrektywy VAT.

Dyrektywa VAT w art. 92 przewiduje, że w przypadku kosztów opakowań zwrotnych państwa członkowskie mogą przyjąć jeden z następujących środków:

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

Konstrukcja przepisu art. 92 dyrektywy VAT wskazuje, że państwa członkowskie dysponują elastycznością przy poszanowaniu zasad podatku VAT w zakresie:

1. ustalenia warunków wyłączania (lit. a) albo włączania (lit. b) kosztów opakowań zwrotnych z podstawy opodatkowania;
2. określenia niezbędnych środków w celu skorygowania podstawy opodatkowania w przypadku odpowiednio niezwrócenia (lit. a) albo zwrócenia tych opakowań.

Dyrektywa VAT przyznaje państwom członkowskim elastyczność w zakresie stworzenia rozwiązania uwzględniającego specyficzny charakter i realia gospodarcze związane z opakowaniami zwrotnymi, które:

1. z jednej strony będzie służyło zabezpieczeniu szczelności systemu, tj. uniknięciu braku opodatkowania konsumpcji, przez zapewnienie, że koszty tych opakowań zostaną uwzględnione w podstawie opodatkowania, np. w przypadku gdy podatnik zachowa kaucję w związku z brakiem zwrotu opakowań;
2. a z drugiej strony będzie proporcjonalne z punktu widzenia podatników, a więc nie będzie generowało nadmiernych kosztów i uciążliwości w związku ze stosowaniem tego rozwiązania.

Dodatkowo należy wskazać, że przepis art. 92 dyrektywy VAT dotyczy opakowań zwrotnych wielokrotnego użytku, natomiast nie ma zastosowania do opakowań zwracanych w ramach systemu kaucyjnego jako tzw. odpady opakowaniowe. Należy zatem rozgraniczyć wyraźnie zasady przewidziane w podatku VAT dla opakowań zwrotnych wielokrotnego użytku oraz jednorazowych.

Projekt ustawy w zakresie systemu kaucyjnego zmierza do uregulowania zasad funkcjonowania systemu kaucyjnego w Polsce na opakowania jednorazowego użytku oraz opakowania wielokrotnego użytku.

Istota systemu kaucyjnego w projekcie ustawy polega na możliwości dokonania zwrotu przez konsumenta opakowania objętego systemem kaucyjnym w dowolnym punkcie, który uczestniczy w systemie kaucyjnym w ramach zbierania pustych opakowań i odpadów opakowaniowych.

Projekt ustawy przewiduje możliwość zwrotu opakowania wielokrotnego użytku objętego systemem kaucyjnym bez konieczności okazywania paragonu zakupu lub innego dokumentu potwierdzającego sprzedaż. Zwrot opakowania wielokrotnego użytku objętego systemem kaucyjnym będzie oznaczał zatem, że punkt przyjmujący takie opakowania dokona zwrotu pobranej kaucji, weryfikując wyłącznie, czy opakowanie wielokrotnego użytku podlegało pod system kaucyjny.

Jednocześnie kaucja za opakowanie wielokrotnego użytku po napoju będzie pobierana wyłącznie na etapie dokonywania sprzedaży przez jednostkę handlową obowiązaną do zawarcia umowy z podmiotem reprezentującym.

Projektowane zmiany wprowadzające system kaucyjny wiążą się z koniecznością odpowiedniego dostosowania zasad rozliczenia podatku VAT.

Projektowane rozwiązania w podatku VAT nie zmienią zasad obowiązujących dla opakowań zwrotnych, które nie będą objęte system kaucyjnym lub w przypadku których podmioty wprowadzające takie opakowania do obrotu nie zdecydują się na przystąpienie do systemu kaucyjnego.

Proponowane zmiany w ustawie o VAT dotyczą tylko opakowań zwrotnych wielokrotnego użytku objętych systemem kaucyjnym. Przepisy te nie będą miały zastosowania wobec innych rodzajów opakowań – tzw. odpady opakowaniowe nie stanowią opakowań zwrotnych w rozumieniu art. 92 dyrektywy VAT.

Mając na uwadze powyższe rozwiązania przyjęte w zakresie systemu kaucyjnego, proponuje się wprowadzenie, w granicach przewidzianych we wskazanym art. 92 dyrektywy VAT, odpowiednich rozwiązań na gruncie podatku VAT.

W art. 2 pkt 49–51 ustawy o VAT proponuje się zdefiniowanie pojęcia: opakowania wielokrotnego użytku, wprowadzającego produkty w opakowaniach na napoje oraz odpadu opakowaniowego przez odpowiednie odesłanie do tych pojęć w ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

Przez pojęcie opakowania wielokrotnego użytku należy rozumieć opakowanie wielokrotnego użytku w rozumieniu poz. 3 załącznika nr 1a do ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi objęte systemem kaucyjnym w rozumieniu art. 8 pkt 13a tej ustawy. Z definicji na potrzeby podatku VAT zostały wyłączone opakowania jednorazowe, które mogą być objęte zasadami systemu kaucyjnego np. puszki czy butelki z tworzywa sztucznego.

W przypadku pozostałych opakowań zwrotnych, które nie będą podlegały pod system kaucyjny, zastosowanie znajdą rozwiązania stosowane obecnie.

Przez wprowadzającego produkty w opakowaniach na napoje należy rozumieć podatników będących podmiotami w rozumieniu odpowiednio art. 8 pkt 21a oraz 21b ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, którzy uczestniczą w systemie kaucyjnym zgodnie z tymi przepisami. Pojęcie wprowadzającego produkty w opakowaniach na napoje w zaproponowanej konstrukcji przepisów będzie odnosiło się wyłącznie do podatników dokonujących dostaw towarów w opakowaniach wielokrotnego użytku.

Zgodnie z brzmieniem definicji zawartej w projektowanym art. 8 pkt 21a ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje jest przedsiębiorcą wykonującym 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.

Natomiast zgodnie z projektowanym art. 8 pkt 21b ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi przez wprowadzającego bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje należy rozumieć przedsiębiorcę wykonującego działalność gospodarczą w zakresie wprowadzania do obrotu produktów w opakowaniach wielokrotnego użytku na napoje, 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 przez tego samego wprowadzającego oraz w takiej samej ilości jak opakowania, w których zostały dostarczone produkty.

Na potrzeby podatku VAT definicja wprowadzającego produkty w opakowaniach na napoje będzie obejmować łącznie przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje na podstawie art. 8 pkt 21a ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz wprowadzających bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje w rozumieniu art. 8 pkt 21b ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi – uczestniczących w tym systemie. Nowe zasady wprowadzane w podatku VAT będą zatem stosowane przez obie kategorie podmiotów zdefiniowanych na potrzeby przepisów o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi uczestniczących w systemie kaucyjnym, wyłącznie dla opakowań wielokrotnego użytku.

Przez definicję odpadu opakowaniowego będzie należało rozumieć 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, zwracanego w ramach systemu kaucyjnego w rozumieniu art. 8 pkt 13a tej ustawy.

Określenie tych definicji jest niezbędne w celu precyzyjnego interpretowania nowych norm prawnych dotyczących niezwróconych opakowań wielokrotnego użytku podlegających pod system kaucyjny, w zakresie prawidłowości rozliczenia podatku VAT.

Zmiana w art. 29a ust. 10 pkt 2 ma wyłącznie charakter legislacyjno-prawny i nie wpływa na merytoryczne stosowanie przepisów dotyczących ustalania podstawy opodatkowania przy dostawach towarów w opakowaniach zwrotnych. W związku z tym, że obowiązujące przepisy ust. 11 i 12 w art. 29a oraz projektowane ust. 11a i 12a–12b wskazują wprost na zasady postępowania w przypadku dostaw towarów w opakowaniach zwrotnych/wielokrotnego użytku utrzymywanie zastrzeżenia w przepisie, który w sposób generalny wskazuje na wliczanie wartości opakowania do podstawy opodatkowania, nie jest konieczne.

W dodawanym ust. 11a w art. 29a ustawy o VAT zostanie wprowadzona zasada, zgodnie z którą do podstawy opodatkowania nie wlicza się wartości opakowania, jeżeli podatnik dokonał dostawy towaru w opakowaniu wielokrotnego użytku. Oznacza to, że w przypadku dostaw towarów w szklanych butelkach wielokrotnego użytku objętych systemem kaucyjnym wartość kaucji za to opakowanie nie będzie co do zasady wliczana do wartości podstawy opodatkowania. Jest to rozwiązanie analogiczne jak w przypadku innych opakowań zwrotnych, które nie będą objęte nowym systemem kaucyjnym, a od których jest pobierana kaucja zwrotna.

Zgodnie z projektowanym art. 29a ust. 12a ustawy o VAT, 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.

Zgodnie natomiast z proponowanym ust. 12b, w przypadku niezwrócenia przez nabywcę opakowania wielokrotnego użytku wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje będzie określał wysokość zmiany podstawy opodatkowania na ostatni dzień roku przez określenie różnicy między liczbą wprowadzonych a liczbą zwróconych w danym roku opakowań wielokrotnego użytku. Jeżeli liczba zwróconych w danym roku opakowań wielokrotnego użytku będzie większa od liczby opakowań wprowadzonych do obrotu w danym roku, wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje uwzględni tę różnicę przy ustaleniu wartości zmiany podstawy opodatkowania w kolejnym roku.

W związku z nowymi zasadami systemu kaucyjnego rozwiązania proponowane w podatku VAT obligują do rozliczenia podatku VAT za niezwrócone opakowanie wielokrotnego użytku jedynie podmioty wprowadzające produkty w opakowaniach na napoje do obrotu. Mając na uwadze, że zwrot kaucji za pobrane opakowanie wielokrotnego użytku objęte systemem kaucyjnym nie będzie obarczony obowiązkiem okazania dokumentu potwierdzającego zakup, nie jest możliwe rozliczenie podatku VAT przez podmiot, który pobrał kaucję za opakowanie zwrotne od konsumenta. Stąd dodawany ust. 11a w art. 29a całościowo wskazuje na krąg podatników, którzy dokonują dostawy towarów w opakowaniach wielokrotnego użytku, natomiast ust. 12a–12b w art. 29a wskazują wyłącznie na podmiot obowiązany do zwiększenia podstawy opodatkowania o wartość niezwróconych opakowań, tj. wprowadzającego produkty w opakowaniach na napoje.

Jednocześnie przyjmuje się, że nałożenie obowiązku rozliczenia podatku należnego od niezwróconych opakowań wielokrotnego użytku na podmioty wprowadzające produkty w opakowaniach na napoje do obrotu nie wpływa na zasady neutralności podatku VAT oraz stanowi rozwiązanie proporcjonalne w zakresie nakładanych na podatników obowiązków. Uwzględniając, że opodatkowaniu podatkiem VAT powinna podlegać wartość opakowań, które nie zostały zwrócone, należy wskazać, że proponowane rozwiązanie w pełni realizuje tę zasadę.

Zgodnie z projektowanymi przepisami obowiązanymi do utrzymania systemu kaucyjnego pozostają podmioty wprowadzające produkty w opakowaniach na napoje do obrotu. Jednym z elementów tego finansowania pozostaje również wartość niezwróconych konsumentom kaucji. Mimo że środki z niezwróconych kaucji trafiają bezpośrednio do podmiotu reprezentującego, którego obowiązkiem jest prowadzenie systemu kaucyjnego, należy uznać, że wartość tych środków jest faktycznie jednym z elementów utrzymania tego systemu ponoszonym przez wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje. Brak fizycznego otrzymania środków z niezwróconych kaucji przez te podmioty nie powoduje naruszenia zasady neutralności VAT.

Na gruncie przepisów ustawy o VAT zwrot kaucji dotyczy wyłącznie zwrotu opakowania, które może służyć do powtórnego użytku (napełnienia). W sytuacji gdy przedmiotem zwrotu będzie odpad opakowaniowy powstały z opakowania wielokrotnego użytku, zasady związane z wyłączeniem z opodatkowania VAT opakowania wielokrotnego użytku nie mogą być stosowane (zasadniczo nie następuje zwrot opakowania). W sytuacji dokonania zwrotu (przez konsumenta) uszkodzonego opakowania wielokrotnego użytku, które nie nadaje się do powtórnego wykorzystania przez wprowadzającego produkty w opakowaniach na napój do obrotu, uznaje się, że dokonano zwrotu odpadu opakowaniowego i w związku z tym faktycznie nie doszło do zwrotu opakowania. Odpad opakowaniowy staje się własnością podmiotu reprezentującego i faktycznie nie następuje jego zwrot do wprowadzającego produkty w opakowaniach na napoje.

Przepis art. 29a ust. 12b ustawy o VAT wprowadza istotną zmianę wobec obecnie przyjętych zasad rozliczenia podatku VAT z tytułu opodatkowania niezwróconych opakowań. Podmioty wprowadzające do obrotu produkty w opakowaniach na napoje wielokrotnego użytku w ramach systemu kaucyjnego opodatkują wartość kaucji za niezwrócone opakowania na ostatni dzień roku przez określenie różnicy między liczbą wprowadzonych do obrotu a liczbą zwróconych w danym roku opakowań wielokrotnego użytku. Rozliczenie będzie się odbywać w deklaracji za ostatni okres rozliczeniowy każdego roku, tj. składanej do 25. stycznia kolejnego roku.

Jednocześnie mogą wystąpić również sytuacje, gdzie ilość produktów w opakowaniach wielokrotnego użytku wprowadzonych do obrotu w danym roku będzie mniejsza od ilości opakowań, które zostaną zwrócone. Jeżeli na koniec danego roku (tj. na dzień 31 grudnia) w prowadzonej przez podatnika ewidencji wystąpi taka nadwyżka, to konieczność zwiększenia podstawy opodatkowania nie wystąpi. Wartość wynikająca z nadwyżki będzie natomiast mogła być wykorzystana w kolejnym roku – pomniejszy ewentualną różnicę między opakowaniami wprowadzonymi i zwróconymi w tym kolejnym roku. Należy przy tym uwzględnić, że część opakowań będzie ulegać zniszczeniu i nie zawsze opakowania te będą zwracane, jednak sytuacje takie powinny występować sporadycznie.

Rozliczenie będzie dokonane w oparciu o prowadzoną elektroniczną ewidencję, do której prowadzenia podmiot wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje będzie zobligowany na podstawie proponowanego art. 109 ust. 11ia ustawy o VAT. Zgodnie z proponowanym przepisem w prowadzonej elektronicznej ewidencji zostaną ujęte dane niezbędne do określenia wysokości zmiany podstawy opodatkowania, w tym o opakowaniach wielokrotnego użytku wprowadzonych do obrotu, z podziałem na rodzaje opakowań, w tym 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.

Zakres danych wymaganych w prowadzonej ewidencji uwzględnia zróżnicowanie opakowań wielokrotnego użytku, w których będą dostarczane towary. Możliwość ustalenia różnych wartości kaucji uzależnionych od rodzaju opakowania wielokrotnego użytku powoduje konieczność wyszczególniania w prowadzonej ewidencji danych umożliwiających określenie podstawy opodatkowania dla konkretnych rodzajów niezwróconych opakowań wielokrotnego użytku.

W ewidencji będą uwzględniane również dane o zwróconych odpadach opakowaniowych powstałych z opakowań wielokrotnego użytku, zwróconych w ramach tego systemu, z podziałem na rodzaje odpadów opakowaniowych, o ich liczbie i kwotach należności zwróconych z tytułu zwrotu odpadów opakowaniowych w danym roku. W związku z tym, że opakowania zwrócone jako odpady opakowaniowe nie będą wpływać na zmniejszenie podstawy opodatkowania, jest konieczne również uwzględnienie informacji na temat tych odpadów opakowaniowych po opakowaniach wielokrotnego użytku w prowadzonej ewidencji.

Elektroniczna ewidencja prowadzona na potrzeby rozliczenia podatku VAT powinna uwzględniać wszystkie informacje istotne dla ustalenia wartości opakowań (kaucji) do opodatkowania, wynikającej z różnicy między opakowaniami wprowadzonymi do obrotu a opakowaniami, które zostały zwrócone.

Podatnik wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje do obrotu będzie uzyskiwał informacje niezbędne do uwzględnienia w elektronicznej ewidencji na potrzeby podatku VAT przez uczestnictwo w systemie kaucyjnym. Z jednej strony wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje ma obowiązek przekazywania informacji do podmiotu reprezentującego (obsługującego system kaucyjny) o ilości wprowadzanych opakowań do obrotu (w odpowiednim podziale na rodzaje opakowań), natomiast z drugiej strony podmiot reprezentujący zwraca do niego opakowania wielokrotnego użytku do ponownego wykorzystania. Zwrócone opakowania będą wcześniej zbierane w jednostkach handlowych obowiązanych do uczestnictwa w systemie kaucyjnym przez podmiot reprezentujący, który w okresach miesięcznych będzie dokonywał rozliczenia z tymi podmiotami na podstawie prowadzonych przez nie ewidencji.

Ilość zwróconych opakowań wielokrotnego użytku objętych systemem kaucyjnym będzie stanowić jeden z elementów wzajemnego rozliczenia między podmiotem wprowadzającym produkty w opakowaniach na napoje a podmiotem reprezentującym. Suma wskazanych informacji ujęta w dodatkowej elektronicznej ewidencji prowadzonej na potrzeby podatku VAT umożliwi właściwe rozliczenie kwot należnego podatku VAT za niezwrócone opakowania.

Dodatkowo opakowania wielokrotnego użytku będą musiały posiadać odpowiednie oznaczenia umożliwiające ustalenie zarówno podmiotu wprowadzającego produkty w opakowaniach na napoje, jak i wartości kaucji od każdego opakowania. Brak możliwości identyfikacji podmiotu wprowadzającego produkty w opakowaniach na napoje wielokrotnego użytku w momencie zwrotu takiego opakowania oznaczałby dla podatku VAT brak możliwości uznania, że w tym przypadku opakowanie zostało zwrócone – nie można przyporządkować zwrotu do konkretnego podatnika VAT.

W związku z tym wprowadzane zasady systemu kaucyjnego umożliwiają w połączeniu z dodatkową elektroniczną ewidencją wprowadzoną na potrzeby rozliczenia VAT, w sposób transparentny, ustalić wartości opakowań, które nie zostały zwrócone w przyjętym dla rozliczenia okresie.

Wartość opodatkowania na podstawie prowadzonej elektronicznej ewidencji będzie ustalana w okresie rocznym – ostatniego dnia roku.

Ponadto, zgodnie z proponowanym art. 109 ust. 11ib ustawy o VAT, ewidencja prowadzona w formie elektronicznej będzie musiała być udostępniona przez podatnika drogą elektroniczną, na każde żądanie organu podatkowego.

W myśl projektowanego art. 109 ust. 11ic ustawy o VAT ewidencję trzeba będzie przechowywać 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. Okres przechowywania ewidencji zapewni organom skarbowym odpowiedni czas na zweryfikowanie rozliczeń dokonanych przez podatników.

W projekcie zaproponowano także uchylenie ust. 2 i 3 w art. 72 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach. Proponowana zmiana ma na celu uporządkowanie przepisów związanych z przygotowywaniem raportu o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami. Aktualnie Główny Inspektor Ochrony Środowiska na podstawie art. 72 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach jest obowiązany do sporządzania i przedkładania ministrowi właściwemu do spraw klimatu, w terminie do dnia 15 maja roku następującego po roku, którego dotyczy, rocznego raportu o funkcjonowaniu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami. Obowiązek sporządzania raportu został nałożony na Głównego Inspektora Ochrony Środowiska przed uruchomieniem BDO. Raporty przygotowywano wówczas na podstawie danych ze sprawozdań o bateriach i akumulatorach oraz zużytych bateriach i akumulatorach, przekazywanych zgodnie z art. 121 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach przez marszałków województw Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska do czasu utworzenia bazy danych, o której mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 i art. 69 ust. 2 tej ustawy (obecnie art. 23 ust. 1 pkt 1 i art. 69 ust. 2 są uchylone). Raport był sporządzany w celu przekazania informacji ministrowi właściwemu do spraw środowiska na potrzeby sporządzenia raportu do Komisji Europejskiej. Aktualnie sprawozdania są składane przez obowiązane podmioty marszałkowi województwa za pomocą BDO. Obecnie minister właściwy do spraw klimatu ma możliwość wygenerowania danych dotyczących funkcjonowania gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami z BDO, w związku z czym sporządzanie ww. raportów przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska jest bezzasadne. Art. 72 ust. 3 stanowi delegację ustawową ministra właściwego do spraw klimatu, który określa, w drodze rozporządzenia, zakres i wzór raportu, o którym mowa w ust. 2, kierując się koniecznością określenia danych w celu dokonania oceny funkcjonowania systemu gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami. W związku z proponowaną zmianą polegającą na uchyleniu obowiązku raportowania przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska przepis ten jest niepotrzebny. Proponowana zmiana polegająca na uchyleniu art. 72 ust. 2 i 3 ma charakter porządkowy.

Zaproponowano także uchylenie art. 88 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Proponowana zmiana ma na celu uporządkowanie przepisów związanych z przygotowywaniem raportu o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem. Zgodnie z aktualnym brzmieniem ustawy Główny Inspektor Ochrony Środowiska na podstawie art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym jest zobowiązany do sporządzania i przekazywania ministrowi właściwemu do spraw klimatu, w terminie do dnia 30 lipca każdego roku, rocznego raportu o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem w poprzednim roku kalendarzowym. Należy wskazać, że obowiązek sporządzania ww. raportu został nałożony na Głównego Inspektora Ochrony Środowiska jeszcze przed uruchomieniem BDO. Raporty przygotowywano wówczas na podstawie danych pozyskanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska od przedsiębiorców na papierowych wersjach sprawozdań w celu przekazania informacji ministrowi właściwemu do spraw środowiska na potrzeby sporządzenia raportu do Komisji Europejskiej. Aktualnie sprawozdania są składane przez obowiązane podmioty marszałkowi województwa za pomocą BDO. Obecnie minister właściwy do spraw klimatu ma możliwość wygenerowania danych dotyczących funkcjonowania systemu gospodarki zużytym sprzętem, w związku z czym sporządzanie ww. raportów przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska jest bezzasadne. Natomiast art. 88 ust. 2 stanowi delegację ustawową ministra właściwego do spraw klimatu, który określa, w drodze rozporządzenia, zakres i wzór rocznego raportu o funkcjonowaniu systemu gospodarki zużytym sprzętem, kierując się potrzebą oceny funkcjonowania systemu gospodarki zużytym sprzętem. W związku z proponowaną zmianą polegającą na uchyleniu obowiązku raportowania przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska przepis ten jest niepotrzebny. Proponowana zmiana polegająca na uchyleniu art. 88 ma charakter porządkowy.

Projekt ustawy zakłada też wprowadzenie zmian w art. 73 ust. 2 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach oraz zmiany w art. 72 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Proponowana zmiana ma na celu uporządkowanie w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach spraw związanych ze sprawozdawczością w zakresie zużytego sprzętu. Zmianę tę należy odzwierciedlić również w art. 72 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym – obecnie art. 72 ust. 2 stanowi, że wprowadzający sprzęt, który nie wykonał obowiązku osiągnięcia minimalnego rocznego poziomu zbierania zużytego sprzętu, poziomu odzysku lub poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu zużytego sprzętu, jest obowiązany do wniesienia opłaty produktowej, obliczanej oddzielnie dla każdej grupy sprzętu. Zmiany wynikają z rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 13 grudnia 2022 r. w sprawie wyboru metody oraz sposobu liczenia poziomu zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (Dz. U. poz. 2704) i polegają na wskazaniu, że poziom zbierania oraz wysokość opłaty produktowej podaje się dla grupy 4 w podziale na panele fotowoltaiczne oraz pozostały sprzęt z tej grupy.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu.

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, pod nr UC98.

Projekt ustawy zawiera przepisy techniczne w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.) i podlega notyfikacji technicznej Komisji Europejskiej.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Zgodnie z projektem ustawy wejdzie ona w życie po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia. Należy dodać, że mimo wejścia w życie ustawy w trakcie trwania danego roku projektowane przepisy nie spowodują obciążenia dla przedsiębiorców objętych systemem kaucyjnym. Podkreślenia wymaga, że w przypadku wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje oraz wprowadzających bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje obowiązek osiągania określonych poziomów selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych nastąpi od 2025 r. Z kolei przedsiębiorcy prowadzący jednostki handlu detalicznego i hurtowego, zarówno te obowiązane do uczestniczenia w systemie kaucyjnym, jak i wyrażające chęć dobrowolnego przystąpienia do systemu kaucyjnego, będą miały stosunkowo więcej czasu na ewentualne dostosowanie swoich jednostek w zakresie miejsca magazynowego, ewentualne negocjacje z podmiotem reprezentującym czy podpisanie umowy. Dodatkowo im szybciej projektowana ustawa wejdzie w życie, tym więcej czasu na opracowanie strategii uruchomienia systemu kaucyjnego, uzyskanie zezwolenia na prowadzenie systemu kaucyjnego oraz ewentualne inwestycje będzie miał podmiot reprezentujący prowadzący system kaucyjny. Ponadto przedstawiciele branż docelowo uczestniczących oraz tworzących system kaucyjny zwracają uwagę na konieczność uchwalenia projektu ustawy w terminie co najmniej 18 miesięcy przed dniem 1 stycznia 2025 r., ze względu na czas dostosowania tych przedsiębiorców do systemu kaucyjnego.