

II

(Informacje)

INFORMACJE INSTYTUCJI I ORGANÓW UNII EUROPEJSKIEJ

KOMISJA

Komunikat Komisji – Opakowania na napoje, systemy kaucji i swobodny przepływ towarów

(2009/C 107/01)

1. WPROWADZENIE

Opakowania pełnią ważną funkcję społeczną i gospodarczą. Są niezbędną częścią nowoczesnego obrotu towarami. Prędzej czy później opakowania staną się również częścią strumienia odpadów. W 2006 r. w UE powstało około 81 mln ton odpadów opakowaniowych. Aby ograniczyć ich wpływ na środowisko i zmniejszyć ilość ostatecznie unieszkodliwianych opakowań, dyrektywa 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych⁽¹⁾ ustanawia środki zapobiegające powstawaniu odpadów opakowaniowych, a także środki mające na celu wielokrotny użytek, recykling i odzysk takich odpadów. Dyrektywa ta zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, że utworzą one systemy zarządzania zbiórką i wielokrotnym użyciem zużytych opakowań, a także recyklingiem lub odzyskiem odpadów opakowaniowych w celu znalezienia optymalnych sposobów gospodarowania odpadami. W tym celu dyrektywa jako główny priorytet przewiduje środki służące zapobieganiu powstawania odpadów opakowaniowych. Wymienione są w niej także dodatkowe zasady podstawowe, takie jak wielokrotne użycie opakowań, recykling oraz inne formy odzysku odpadów opakowaniowych.

Krajowe systemy wielokrotnego użytku opakowań istnieją dla wielu różnych rodzajów opakowań. Niektóre z tych systemów funkcjonują bardzo dobrze, szczególnie w odniesieniu do opakowań transportowych, takich jak skrzynki i palety, a także opakowań na napoje w hotelarstwie, gastronomii i cateringu. Jednakże w innych dziedzinach konieczna może być interwencja państwa, aby wspierać systemy wielokrotnego użytku opakowań niezależnie od ich rzeczywistej opłacalności. Debaty prowadzone na ten temat w Unii Europejskiej skupiają się w głównej mierze na opakowaniach konsumenckich po napojach (które pod względem wagi stanowią około 20 % wszystkich opakowań)⁽²⁾.

Chociaż uregulowania prawne służące kontroli gospodarowania opakowaniami podjęte na szczeblu państw członkowskich w celu wprowadzenia systemów wielokrotnego użycia opakowań na napoje mogą służyć ochronie środowiska, to potencjalnie mogą także przyczynić się do fragmentacji rynku wewnętrznego. Podmiotom gospodarczym prowadzącym działalność w kilku państwach członkowskich systemy te często utrudniają czerpanie korzyści z możliwości rozwoju gospodarczego na rynku wewnętrznym. Podmioty te nie mogą sprzedawać tego samego produktu w takim samym opakowaniu na różnych rynkach, lecz wymaga się od nich, aby dostosowały one opakowania do wymogów każdego z państw członkowskich, co zwykle wiąże się z dodatkowymi kosztami.

Harmonizacyjne skutki dyrektywy 94/62/WE, która ma również na celu zapewnienie funkcjonowania rynku wewnętrznego, są w tej dziedzinie nadal ograniczone. Przepisy dyrektywy należy jednak interpretować w świetle ogólnych zasad prawa wspólnotowego i zobowiązań wynikających z Traktatu WE (w szczególności art. 28–30, 81, 82, 86 i 90 TWE).

⁽¹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.U. L 365 z 31.12.1994), ostatnio zmieniona dyrektywą 2005/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2005 r. (Dz.U. L 70 z 16.3.2005).

⁽²⁾ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczące wdrożenia dyrektywy 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych oraz jej wpływu na środowisko naturalne i na funkcjonowanie rynku wewnętrznego z dnia 6 grudnia 2006 r., COM(2006) 767 wersja ostateczna, s. 8.

Dyrektywa 94/62/WE doprowadziła do dużego stopnia konwergencji współczynników recyklingu państw członkowskich, a procedura informowania ustanowiona w dyrektywie 98/34/WE⁽³⁾ umożliwiła rozwiązanie wielu kwestii dotyczących rynku wewnętrznego przed przyjęciem proponowanego prawodawstwa, które mogłoby doprowadzić do problemów w praktyce. Jednakże cele dotyczące zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego i ograniczenia barier handlowych nie zostały w pełni zrealizowane w odniesieniu do wszystkich rodzajów opakowań. Doświadczenia z przeszłości i obecne przypadki pokazują, że przyjęcie jednostronnych środków w poszczególnych państwach członkowskich nadal stwarza problemy. W szczególności postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w sektorze napojów wykazały, że krajowe środki mogą prowadzić do zakłóceń konkurencji oraz w niektórych przypadkach do fragmentacji rynku wewnętrznego, co jest sprzeczne z celem dyrektywy 94/62/WE dotyczącym rynku wewnętrznego.

W sprawozdaniu z 2006 r. dotyczącym wdrożenia dyrektywy 94/62/WE Komisja przeprowadziła dalszą ocenę potrzeby wyjaśnienia przepisów w tej dziedzinie⁽⁴⁾. Niniejszy komunikat uważany jest za nieregulacyjny krok w tym kierunku i ma doprowadzić do większej przejrzystości w obowiązujących ramach prawnych na szczeblu wspólnotowym poprzez określenie tego, co z punktu widzenia Wspólnoty należy uczynić, a czego należy zaniechać.

Niniejszy komunikat ma w szczególności na celu wspieranie właściwych podmiotów gospodarczych i władz państw członkowskich zajmujących się opakowaniami na napoje i odpadami po nich poprzez udostępnienie im wszechstronnego i aktualnego przeglądu zasad prawa wspólnotowego i prawodawstwa wtórnego. Odzwierciedla to sposób, w jaki Komisja interpretuje dyrektywę, przepisy Traktatu i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.

Komisja nadal będzie ściśle nadzorowała prawidłowe wdrażanie obowiązujących zasad i jest zdecydowana reagować na wszelkie środki, które mogą spowodować zakłócenia w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego i które nie są uzasadnione względami ochrony środowiska.

2. SWOBODNY PRZEPLYW TOWARÓW I WYMOGI DOTYCZĄCE OPAKOWAŃ NA NAPOJE

2.1. Problem kontyngentów na opakowania na napoje

W ciągu minionych lat niektóre państwa członkowskie ustaliły pewne wartości docelowe (kontyngenty) dla szeregu opakowań wielokrotnego użytku na pewne napoje. Do kontyngentów tego rodzaju nie ma zastrzeżeń, jeżeli odpowiadają one ogólnym celom politycznym. Jednakże w przypadku nadwyżek lub niedoborów takie kontyngenty mogą być powiązane z pewnymi szczególnymi specjalnymi zobowiązaniami. Zobowiązania te mogą okazać się problematyczne dla rynku wewnętrznego, między innymi ponieważ – z powodu dodatkowych kosztów związanych z organizacją systemów wielokrotnego użytku opakowań i dużymi odległościami – importerzy napojów zużywają zwykle więcej opakowań jednorazowego użytku niż producenci krajowi.

Jeżeli takie kontyngenty prowadzą do ograniczeń ilościowych, np. do zakazu wprowadzania do obrotu dalszych produktów w określonym opakowaniu na napoje po wyczerpaniu kontyngentu, to byłoby to równoznaczne z barierą handlową sprzeczną z art. 28 Traktatu WE⁽⁵⁾.

Poza tym Komisja uważa, że przepisy krajowe, w świetle których istnieje bezpośredni związek między ilością opakowań wielokrotnego użytku stosowanych do określonych napojów a koniecznością stworzenia systemu kaucji i przyjmowania zwrotu dla opakowań jednorazowych, należy postrzegać ze szczególną rozważą z punktu widzenia rynku wewnętrznego. Quasi-matematyczny mechanizm, zależący od obowiązujących kontyngentów, narażony jest na wypaczenie go przez krótkoterminowe zmiany, które nie odzwierciedlają ogólnych trendów. W takich okolicznościach bezpośredni związek z tymi danymi w przepisach krajowych może być niewystarczająco elastyczny, aby zapewnić wiarygodność konieczną zwłaszcza przy planowaniu decyzji handlowych przez dane przedsiębiorstwa. Dlatego właściwsze mogłyby okazać się regularne przeglądy rozwoju w sektorze opakowań, aby na ich podstawie podejmować decyzje w kwestii wszelkich środków koniecznych do wspierania systemów wielokrotnego użycia opakowań lub wpływać na stosunek opakowań jednorazowych do opakowań wielokrotnego użytku.

⁽³⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 98/34/WE z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. L 204 z 21.7.1998), ostatnio zmieniona dyrektywą Rady 2006/96/WE z dnia 20 listopada 2006 r. (Dz.U. L 363 z 20.12.2006).

⁽⁴⁾ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczące wdrożenia dyrektywy 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych oraz jej wpływu na środowisko naturalne i na funkcjonowanie rynku wewnętrznego z dnia 6 grudnia 2006 r. COM(2006) 767 wersja ostateczna.

⁽⁵⁾ Sprawa C-309/02 *Radlberger Spitz* [2004] Zb. Orz. I-1 1763, pkt 62; zob. również sprawa 302/86, *Komisja przeciwko Danii*, Zb. Orz. [1988], 4607.

2.2. Zakaz dotyczący opakowań na napoje

Dyrektywa 94/62/WE ustanawia podstawowe wymogi dotyczące składu opakowań. Zgodnie z jej art. 18 państwa członkowskie nie utrudniają wprowadzenia do obrotu na ich terytorium opakowań spełniających wymogi wspomnianej dyrektywy. Z tego wynika, że państw członkowskie nie mogą zabronić wprowadzania do obrotu pewnych rodzajów opakowań na napoje, które spełniają wymogi prawodawstwa wspólnotowego⁽⁶⁾. W tym względzie dyrektywa stawia sobie podwójny cel: ochronę środowiska i zapewnienie funkcjonowania rynku wewnętrznego, przykładowo poprzez ustanowienie podstawowych wymogów dotyczących opakowań i ograniczenie dopuszczalnych poziomów stężenia metali ciężkich występujących w opakowaniach.

Krajowe przepisy ograniczające ilość produktów, które mogą być przywożone w określonych rodzajach opakowań na napoje, byłyby również sprzeczne z klauzulą dotyczącą swobody wprowadzania do obrotu w art. 18 dyrektywy⁽⁷⁾.

2.3. Uprzednie uzyskanie zezwolenia na opakowania na napoje

Krajowe systemy, które uzależniają wprowadzenie do obrotu towarów od uprzedniego uzyskania zezwolenia, ograniczają dostęp do rynku państwa członkowskiego przeznaczenia i dlatego należy je uznać za środek o skutku równoważnym z ograniczeniem ilościowym w przywozie w rozumieniu art. 28 TWE⁽⁸⁾. Ponadto w szczególnym przypadku opakowań na napoje wszelkie ograniczenia w dostępie do rynku dotyczące opakowań na napoje, które nie spełniają podstawowych wymogów dyrektywy, naruszałoby przepisy zarówno dyrektywy, jak i art. 28 TWE. Może to również dotyczyć sytuacji, kiedy wymóg uzyskania zezwolenia opiera się na dobrowolnej umowie między danym sektorem przemysłu a państwem członkowskim, ponieważ poprzez udział w takim porozumieniu lub jego popieranie państwo członkowskie akceptuje jego skutki i ryzykuje uchybienie swoim zobowiązaniom w ramach prawa wspólnotowego, które zabrania barier w dostępie do rynku dla opakowań na napoje spełniających wymogi dyrektywy. Uznaje się, że opakowania na napoje wprowadzane do obrotu w innym państwie członkowskim spełniają podstawowe wymogi dyrektywy i dlatego handel nimi na wspólnym rynku nie może być utrudniany.

3. SWOBODNY PRZEPIY TOWARÓW I SYSTEMY GOSPODAROWANIA OPAKOWANIAM NA NAPOJE

3.1. Wielokrotny użytek, odzysk i recykling opakowań na napoje

W przypadku opakowań na napoje „wielokrotny użytek” oznacza, że określone opakowanie, przeznaczone i zaprojektowane do osiągnięcia w ramach jego cyklu życia minimalnej liczby rotacji, jest powtórnie napełniane i wykorzystywane do tego samego celu, do którego było pierwotnie wprowadzone do obrotu⁽⁹⁾. Ponownie użyte opakowania na napoje nazywane są często „opakowaniami do wielokrotnego napełniania”.

Dyrektywa 94/62/WE nie określa precyzyjnej hierarchii między wielokrotnym użytkowaniem opakowań a odzyskiem odpadów opakowaniowych⁽¹⁰⁾. Jednakże zgodnie z ósmym motywem preambuły dyrektywy „do chwili osiągnięcia odpowiedniego poziomu postępu naukowo-technicznego w dziedzinie odzysku odpadów, wielokrotny użytek i recykling należy traktować jako bardziej pożądane pod względem wpływu na środowisko”.

Oprócz tego art. 5 dyrektywy 94/62/WE zezwala państwom członkowskim na zachęcanie do stosowania systemów opakowań wielokrotnego użytku w sposób przyjazny dla środowiska, zgodnie z Traktatem. Tym samym art. 5 podkreśla opcję, z której państwa członkowskie mogą skorzystać zgodnie z własnym uznaniem. Ustalając przepisy dotyczące takiego środka, państwa członkowskie muszą dostosować się nie tylko do wymogów wynikających z przepisów dyrektywy, lecz również do wymogów wynikających z przepisów Traktatu, w szczególności dotyczących swobodnego przepływu towarów⁽¹¹⁾.

⁽⁶⁾ Zob. opinia rzecznika generalnego Colomera w sprawie C-246/99 *Komisja przeciwko Danii*, pkt 40 oraz jego opinia w sprawie C-233/99, pkt 24 (obydwie sprawy usunięto z rejestru Trybunału bez wyroku). Nie narusza to prawa państwa członkowskiego do przedłożenia wniosku o udzielenie odstępstwa zgodnie z art. 95 ust. 5 TWE ze względu na specyficzny problem tego państwa, który pojawił się po przyjęciu środka harmonizującego.

⁽⁷⁾ Sprawa C-309/02 *Radlberger Spitz* [2004] Zb. Orz. I-11763, pkt 62.

⁽⁸⁾ Zob. przykładowo: sprawa C-432/03 *Komisja przeciwko Portugalii* [2005] Zb. Orz. I-9665, pkt 41.

⁽⁹⁾ Zob. art. 3 ust. 5 dyrektywy 94/62/WE („Definicje”).

⁽¹⁰⁾ Sprawa C-309/02 *Radlberger Spitz* [2004] Zb. Orz. I-11763, pkt 33; sprawa C-463/01 *Komisja przeciwko Niemcom* [2004] Zb. Orz. I-11705, pkt 40. Poddana ostatnio przeglądowi dyrektywa ramowa w sprawie odpadów (2008/98/WE), dla której dyrektywa w sprawie opakowań stanowi przepisy szczególne, zawiera hierarchię priorytetów w przepisach prawa i polityce dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania odpadami (zapobieganie, przygotowywanie do ponownego użycia, recykling, inne metody odzysku, np. odzysk energii, oraz składowanie), na tyle, na ile ta hierarchia przynosi środowisku najlepszy wynik całkowity. Może to oznaczać dla niektórych strumieni odpadów odstępstwo od tej hierarchii, jeżeli jest to uzasadnione zastosowaniem metodologii dotyczącej cyklu życia, obejmującej całkowity wpływ związany z wytwarzaniem i gospodarowaniem odpadami, biorąc pod uwagę między innymi wykonalność techniczną, opłacalność ekonomiczną i ochronę środowiska.

⁽¹¹⁾ Sprawa C-309/02 *Radlberger Spitz* [2004] Zb. Orz. I-11763, pkt 36.

3.2. Ogólne systemy zbiórki opakowań po napojach

Gospodarowanie opakowaniami i odpadami opakowaniowymi wymaga, aby państwa członkowskie ustanowiły systemy zwrotu, zbiórki i odzysku opakowań. Takie systemy pełnią dwojaką funkcję: są to po pierwsze zwrot lub zbiórka zużytych opakowań i odpadów opakowaniowych, a po drugie wielokrotny użytek opakowań lub odzysk zebranych odpadów opakowaniowych⁽¹²⁾. W przypadku opakowań po napojach wybór między wielokrotnym użytkowaniem a odzyskiem zależy od faktu, czy opakowanie jest opakowaniem do wielokrotnego napełniania, czy też nie.

Systemy opakowań wielokrotnego użytku połączone są zwykle z płaceniem kaucji, aby zapewnić, że większość opakowań zostanie zwrócona do ponownego napełnienia. Systemy kaucji i przyjmowania zwrotu zorganizowane są często na zasadzie dobrowolności przez podmioty zajmujące się napełnianiem opakowań. Podmioty te tworzą albo własny system obejmujący produkty przez nie dystrybuowane, albo łączą swoje zasoby z innymi producentami, używając jednolitych pojemników i skrzynek. Prawodawstwo rzadko obejmuje dobrowolne systemy tego rodzaju dotyczące opakowań do wielokrotnego napełniania. Jednakże kilka państw członkowskich ustanowiło przepisy dotyczące ustalenia pewnych wspólnych parametrów. Parametry te ograniczają się zwykle do ogólnych zasad, takich jak jednolity poziom kaucji. Z perspektywy wspólnego rynku jest mało prawdopodobne, żeby dobrowolne systemy doprowadziły do powstania barier handlowych, biorąc pod uwagę fakt, że opierają się one na dobrowolnych decyzjach danego sektora przemysłu. Jeżeli jednak państwa członkowskie zdecydują się na ustanowienie krajowych ram prawnych dotyczących takich systemów obejmujących opakowania do wielokrotnego napełniania, to muszą przynajmniej przestrzegać następujących wymogów określonych w art. 7 dyrektywy 94/62/WE:

- ustanowione wymogi muszą mieć zastosowanie do wyrobów przywożonych na niedyskryminacyjnych warunkach, oraz
- należy unikać zakłóceń konkurencji.

Z punktu widzenia przedsiębiorstw należy zauważyć, że systemy opakowań do wielokrotnego napełniania stosowane są przeważnie przez krajowe podmioty zajmujące się napełnianiem opakowań, ponieważ wymagają one pewnego obiegu pojemników, którego koszty zwykle wzrastają wraz ze zwiększającą się odległością między takim podmiotem a punktami sprzedaży.

W przypadku opakowań jednorazowego użytku nadal dominują ogólne systemy zbiórki opakowań. Jednakże niektóre państwa członkowskie wprowadziły również obowiązkowe systemy kaucji obejmujące jednorazowe opakowania na napoje. Obowiązujące prawodawstwo wspólnotowe pozostawia każdemu państwu członkowskiemu swobodę wyboru pomiędzy systemem kaucji i przyjmowania zwrotu a ogólnym systemem zbiórki opakowań lub też połączeniem obu systemów w zależności od rodzaju produktu, pod warunkiem, że wybrane systemy będą służyły najbardziej odpowiedniemu sposobowi gospodarowania opakowaniami oraz że będą one stanowiły element polityki obejmującej wszelkie opakowania i odpady opakowaniowe⁽¹³⁾.

Jednakże taki wybór musi również być zgodny z art. 7 dyrektywy 94/62/WE i właściwymi postanowieniami Traktatu:

- W systemie mogą brać udział podmioty gospodarcze działające w danych sektorach oraz właściwe władze publiczne.
- Wybrany system musi mieć zastosowanie również do przywożonych produktów na warunkach niedyskryminacyjnych, które obejmują szczegółowe ustalenia i wszelkie opłaty nakładane za dostęp do systemu. Jeżeli chodzi o ten ostatni aspekt, państwa członkowskie powinny unikać ustaleń prowadzących do nieuzasadnionego pobierania podwójnych opłat na różnych poziomach za udział w systemie za te same usługi, co narażałoby w szczególności małe przedsiębiorstwa.
- System nie może stwarzać nieuzasadnionych barier handlowych i tym samym naruszać art. 28–30 TWE.
- Zgodnie z art. 81, 82 i 86 TWE system nie może zakłócać konkurencji.

⁽¹²⁾ Artykuł 7 ust. 1 dyrektywy 94/62/WE.

⁽¹³⁾ Sprawa C-309/02 *Radlberger Spitz* [2004] Zb. Orz. I-11763, pkt 42.

3.3. Obowiązkowe systemy kaucji jako bariera handlowa

Objęcie jednorazowych opakowań na napoje obowiązkowym systemem kaucji i przyjmowania zwrotu stwarza bariery handlowe, ponieważ taki system uniemożliwia sprzedaż tego samego produktu w takim samym opakowaniu w kilku państwach członkowskich. Ponadto producenci lub dystrybutorzy musieliby zmienić opakowanie lub oznakowanie przywożonych produktów i ponieść dodatkowe koszty związane z organizacją systemu zwrotu opakowań, zwrotem zapłaconej kaucji i wszelkimi rozliczeniami tych kosztów między dystrybutorami. W takich przypadkach, nawet jeżeli takie systemy właściwie nie zakazują przywozu napojów w opakowaniach jednorazowych, to wymagają one znacznych zmian i nakładów, czym utrudniają przywożonym napojom dostęp do rynku ⁽¹⁴⁾.

Takie przepisy krajowe mogłyby stanowić barierę handlową, będąc jednocześnie uzasadnione względami ochrony środowiska. Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości ustanowienie systemu kaucji i przyjmowania zwrotu może spowodować zwiększenie ilości zwracanych pustych opakowań, a tym samym prowadzić do bardziej precyzyjnej segregacji odpadów opakowaniowych. Ponadto może się to przyczynić do zmniejszenia ilości odpadów, ponieważ pobranie kaucji motywuje konsumenta do zwrotu pustych opakowań ⁽¹⁵⁾. W końcu, przyjąwszy że te przepisy krajowe zachęcają danych producentów i dystrybutorów do stosowania opakowań wielokrotnego użytku, przyczyniają się one do ogólnego obniżenia ilości unieszkodliwianych odpadów, co stanowi ogólny cel polityki ochrony środowiska.

W praktyce oznacza to, że państwa członkowskie mogą wprowadzać obowiązkowe systemy kaucji, jeżeli zgodnie z własnym uznaniem stwierdzą, że jest to konieczne ze względu na ochronę środowiska.

Jeżeli państwo członkowskie decyduje się na obowiązkowy system kaucji i przyjmowania zwrotu, musi ono przestrzegać określonych wymogów w celu zapewnienia zachowania właściwej równowagi między celami ochrony środowiska a wymogami rynku wewnętrznego. Wobec dodatkowego obciążenia produktów przywożonych, takie systemy muszą uwzględnić tę szczególną sytuację i stosować środki, które nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia przewidzianego celu.

Na podstawie dyrektywy 94/62/WE i zasady proporcjonalności wynikającej z art. 28–30 TWE, Trybunał Sprawiedliwości ustalił kilka zasad, których należy przestrzegać przy tworzeniu systemu.

3.3.1. Okres przejściowy

Przejście z jednego systemu gospodarowania odpadami do innego wymaga dobrego i przemyślanego przygotowania z udziałem wszystkich kluczowych zaangażowanych stron, biorąc pod uwagę fakt, że faza ta ma szczególne znaczenie dla podmiotów gospodarczych, ponieważ nieprecyzyjna sytuacja prawna i faktyczna może doprowadzić do niestabilności na rynku. Przejście do nowego systemu musi odbyć się płynnie i bez narażania zdolności danych przedsiębiorstw do rzeczywistego uczestnictwa w nowym systemie, jak tylko zacznie on działać. Oznacza to, że należy opracować i wprowadzić w życie struktury systemu, dostosować linie produkcyjne i sieci dystrybucji oraz poinformować konsumentów. Wymaga to czasu i wysiłku. Dlatego należy zapewnić producentom i dystrybutorom wystarczająco długi okres przejściowy, aby umożliwić im dostosowanie się do wymogów nowego systemu, zanim system kaucji i przyjmowania zwrotu wejdzie w życie. W przypadku całkowitej zmiany systemu, która wymaga opracowania zupełnie nowego systemu, okres sześciu miesięcy, przewidziany pomiędzy ustawowym ogłoszeniem o systemie a jego wejściem w życie, został uznany za niewystarczający ⁽¹⁶⁾. W takim przypadku należy przewidzieć przynajmniej jeden rok.

Z drugiej strony po utworzeniu systemu kaucji i przyjmowania zwrotu kolejne zmiany mogą być wprowadzane w krótszym terminie, niż ten ustalony do wprowadzenia systemu. Ogólnie mówiąc, przy ustalaniu długości poszczególnych okresów przejściowych władze krajowe muszą ocenić określone ramy czasowe w poszczególnych przypadkach.

3.3.2. Koncepcja systemu: sprawiedliwość, otwartość i przejrzystość

Inne kluczowe cechy systemu, które musi posiadać obowiązkowy system kaucji i przyjmowania zwrotu opakowań jednorazowych, to wymogi operacyjne. Niektóre z tych parametrów wynikają z art. 7 dyrektywy 94/62/WE, inne opracował Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzecznictwie dotyczącym art. 28 TWE.

⁽¹⁴⁾ Sprawa C-463/01 *Komisja przeciwko Niemcom* [2004] Zb. Orz. I-11705, pkt 61 i 62.

⁽¹⁵⁾ Sprawa C-309/02 *Radlberger Spitz* [2004] Zb. Orz. I-11763, pkt 77.

⁽¹⁶⁾ Sprawa C-463/01 *Komisja przeciwko Niemcom* [2004] Zb. Orz. I-11705, pkt 81.

- a) Należy stworzyć ogólnokrajowy system obejmujący cały obszar, na którym obowiązywać ma system kaucji. Nie oznacza to jednak obecności tylko jednego operatora systemu. Możliwe jest występowanie kilku operatorów, pod warunkiem, że ich systemy są kompatybilne i nie wykluczają się wzajemnie. Celem ogólnokrajowego systemu jest udostępnienie wystarczającej liczby punktów zwrotu, tak aby konsumenci mogli odzyskać kaucję niezależnie od pierwotnego miejsca zakupu. Zwiększa to akceptację takiego systemu u konsumentów, ułatwia zdawanie pustych opakowań i bez wątpienia zwiększa liczbę zebranych opakowań. Doświadczenia z przeszłości pokazały, że brak ogólnokrajowego systemu prowadzi do powstawania odrębnych systemów poszczególnych detalistów (tzw. „rozwiązania indywidualne”), co oznacza dużą liczbę różnych systemów zwrotu opakowań, które nie są kompatybilne. Poza tym rozdrobnienie rozwiązań często prowadzi do tego, że detaliści wymagają od swoich dostawców, aby dostosowali opakowania do ich potrzeb, co przysparza dostawcom dodatkowych kosztów. Może to prawdopodobnie spotęgować negatywny wpływ na rynek wewnętrzny. Z tego punktu widzenia system ogólnokrajowy ma zasadnicze znaczenie ⁽¹⁷⁾.
- b) Każdy obowiązkowy system kaucji i przyjmowania zwrotu musi być otwarty dla wszystkich podmiotów gospodarczych w danym sektorze. Musi mieć także zastosowanie do wyrobów przywożonych na niedyskryminacyjnych warunkach. Obejmuje to szczegółowe zasady dotyczące działania systemu, a także opłaty lub taryfy nakładane przez organizację zarządzającą systemem. Celem tych gwarancji jest zapobieganie tworzenia nieuzasadnionych barier handlowych lub zaburzeń konkurencji.
- c) Państwa członkowskie muszą zagwarantować, że nie dojdzie do dyskryminacji między produktami nieobjętymi systemem, a tymi podlegającymi obowiązkowi kaucji oraz, że wszelki podział produktów opierać się będzie na obiektywnych kryteriach. W związku z tym Komisja jest zdania, że zasadniczo podział powinien opierać się na tym, z jakiego materiału wykonano opakowania, a nie na składzie napojów, ponieważ skład napojów nie ma związku z ekologicznością opakowania.

Państwa członkowskie mogą decydować, czy same zorganizują taki system czy też przekażą to zadanie danej gałęzi przemysłu (np. producentom lub dystrybutorom). Jednak jeżeli państwo członkowskie zdecyduje się na tę drugą opcję, to nie zwalnia je to z obowiązku zapewnienia właściwego funkcjonowania systemu. W tym względzie państwo członkowskie ponosi odpowiedzialność za wynik. Wymaga to aktywnego udziału władz krajowych. Aby spełnić funkcję gwarancyjną, państwa członkowskie mogą w przepisach wykonawczych określić szczególne cechy systemu albo zlecić jednostce odpowiedzialnej za system wykonanie określonych zadań związanych z monitoringiem lub nadzorem.

3.3.3. Najlepsze rozwiązania

Aby poruszyć niektóre z wymienionych wyżej kwestii, państwa członkowskie mogą rozważyć skorzystanie z następujących praktycznych rozwiązań:

- a) Oznakowanie: Aby ułatwić konsumentom rozpoznawanie napojów lub opakowań na napoje objętych systemem kaucji i przyjmowania zwrotu, pożyteczne byłoby oznakowanie danych produktów np. jednolitym logo ⁽¹⁸⁾. Jednakże opisana korzyść dla konsumenta może spowodować dodatkowe koszty dla producentów i dystrybutorów, ponieważ oznakowanie musi być przystosowane do szczególnych wymogów rynku krajowego. Wszelkie obowiązki tego rodzaju dotyczące zmian w opakowaniach mogą potencjalnie stanowić bariery handlowe w rozumieniu art. 28 TWE ⁽¹⁹⁾. Aby zrównoważyć te przeciwstawne interesy – tj. informacje dla konsumentów i łatwy dostęp do rynku – wszelkie wymogi dotyczące oznakowania należy ograniczyć do niezbędnego minimum. W przypadku obowiązkowego znaku kaucji pożyteczne byłoby umożliwienie producentom łatwego dostępu do elementów koncepcji i specyfikacji drukarskich, aby ułatwić im korzystanie z takiego znaku. Poza tym importerom małych ilości opakowań można dostarczyć naklejki, co pozwoliłoby małym dystrybutorom na uzupełnienie oryginalnego oznakowania dodatkową naklejką, zamiast zobowiązywania ich do zmiany całego oznakowania. Ponadto

⁽¹⁷⁾ Zob. sprawa C-309/02 *Radlberger Spitz* [2004] Zb. Orz. I-11763, pkt 46.

⁽¹⁸⁾ Systemy oznakowania i identyfikacji określone w art. 8 dyrektywy 94/62/WE są obecnie ograniczone do decyzji z dnia 28 stycznia 1997 r. ustanawiającej system identyfikacji materiałów opakowaniowych zgodnie z dyrektywą 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, która dotyczy materiałów opakowaniowych. Natomiast oznakowanie opakowań podlegających systemowi kaucji i przyjmowania zwrotu nie jest objęte zharmonizowanym prawodawstwem wspólnotowym.

⁽¹⁹⁾ Sprawa C-315/92 *Clinique Laboratoires* [1994] Zb. Orz. I-317, pkt 19.

- zaleca się, aby nie ustanawiać wymogów dotyczących oznakowania opakowań na napoje wyłącznie jednym logo, lecz zezwolić na stosowanie innych logo używanych w innych krajach członkowskich. Pozwoliłoby to producentom na stosowanie takiej samej etykiety w kilku państwach członkowskich. W szczególnych okolicznościach równoczesne oznakowywanie danego opakowania kilkoma logo oznaczającymi kaucję może naturalnie zostać ograniczone ze względów związanych ze zwalczaniem nadużyć. Podobne względy dotyczą kolejnego elementu oznakowania: kodów EAN (Europejski Kod Towarowy) stosowanych do oznakowania produktów. Należy unikać stosowania kodów EAN charakterystycznych dla poszczególnych krajów, ponieważ kody te mogą również sprawić, że konieczne będzie wprowadzenie indywidualnych opakowań dla każdego kraju, co stanowiłoby utrudnienie w handlu transgranicznym.
- b) System rozliczeń: System rozliczeń przyczyniłby się do zagwarantowania wyrównania różnicy między różnymi wysokościami kaucji pobranych i wypłaconych między uczestnikami systemu. Zalecane jest również, aby system był łatwo dostępny, niezależnie od tego w jakim państwie członkowskim dany producent lub dystrybutor ma swoją siedzibę.
- c) Zwolnienia dotyczące małych przedsiębiorstw: Państwa członkowskie mogą ograniczyć dla małych przedsiębiorstw niektóre obowiązki związane z działaniem systemu kaucji, opierając się np. na zasadzie *de minimis*. Za przykład niech posłuży fakt, że małe kioski nie posiadają wystarczającej powierzchni magazynowej, aby spełnić swoje obowiązki w zakresie przyjmowania zużytych opakowań. Dlatego właściwe byłoby udzielenie im określonych zwolnień. Zaleca się jednakże dokonanie oceny, czy takie zwolnienie nie miałyby wpływu na ogólną jakość i funkcjonowanie całego systemu kaucji i przyjmowania zwrotu oraz czy nie doprowadziłyby to do dyskryminacyjnego stosowania jego warunków.
- d) Łatwy przywóz i wywóz: Obowiązkowe systemy kaucji i przyjmowania zwrotu utrudniają dostęp do rynku przywożonym produktom, ponieważ wymagają one regularnego przekształcania danego produktu. Równocześnie mogą one utrudniać wywóz, ponieważ wprowadzenie do obrotu tych produktów w innych państwach może się okazać trudne, jeżeli opracowano je specjalnie dla potrzeb systemu kaucji i pobierania zwrotu w państwie członkowskim, w którym pierwotnie zostały wprowadzone do obrotu. Niektóre z tych problemów związanych z handlem są z pewnością nieuniknioną konsekwencją takich systemów, ponieważ związane są one z sytuacją w konkretnym państwie członkowskim, a nie z sytuacją panującą w całej UE. Jednakże państwa członkowskie powinny unikać wszelkich uregulowań prawnych, które praktycznie uniemożliwiłyby przywóz, przywóz powrotny lub import równoległy napojów z powodu szczególnych wymogów dotyczących opakowań.

3.4. Brak zakłóceń konkurencji

Artykuł 7 dyrektywy 94/62/WE stanowi, że państwa członkowskie unikają wszelkich zakłóceń konkurencji przy tworzeniu systemów zwrotu, zbiórki i odzysku. Jeżeli zadanie utworzenia takich systemów zostało powierzone podmiotom prywatnym, to władze krajowe powinny zagwarantować, że systemy te nie służą do utrudniania wejścia na rynek nowych konkurentów. Należy zapewnić odpowiednie zabezpieczenia w ramach prawnych. Należy podkreślić, że przede wszystkim to podmioty prywatne biorą odpowiedzialność za nadużywanie pozycji dominującej lub zachowania antykonkurencyjne w rozumieniu art. 81 i 82 TWE. Niemniej jednak wzywa się państwa członkowskie do nadzorowania koncepcji i działania systemu kaucji i przyjmowania zwrotu pod względem możliwego ryzyka, które może ułatwić wystąpienie takich nadużyć.

4. PODEJŚCIA ALTERNATYWNE

4.1. Systemy oparte na podatkach

Artykuł 15 dyrektywy 94/62/WE podkreśla, że wobec braku zharmonizowanych przepisów państwa członkowskie uprawnione są do przyjęcia instrumentów ekonomicznych, aby wspierać cele polityki ochrony środowiska. Takie instrumenty powinny między innymi być zgodne z zasadą „zanieczyszczający płaci”, a także z obowiązkami wynikającymi z Traktatu.

Państwa członkowskie mogą rozważyć systemy oparte na podatkach jako jedną z form takich instrumentów ekonomicznych i jako alternatywny sposób prowadzący do osiągnięcia zrównoważonego systemu opakowań. Koszty dostosowania do krajowych systemów podatkowych opartych na ochronie środowiska są często niższe niż dodatkowe koszty związane z opisanym powyżej obowiązkowym systemem kaucji. Niemniej jednak opodatkowanie opakowań wywarłoby wpływ na rynek wewnętrzny. Jeżeli podatki tego rodzaju dotyczą konkretnego użytego materiału, może to doprowadzić do zmiany materiału, biorąc pod uwagę fakt, że materiały stosowane do produkcji opakowań na napoje mogą być zwykle używane zamiennie. Ponadto podatki takie są często przeniesione na klienta, co powoduje wzrost ceny detalicznej, co z kolei może mieć wpływ na wybór dokonywany przez konsumenta.

W tym kontekście państwa członkowskie muszą zapewnić zgodność krajowych systemów podatkowych z art. 90 TWE. Celem tego przepisu jest zagwarantowanie całkowitej neutralności podatków wewnętrznych w odniesieniu do konkurencji między produktami krajowymi i produktami przywożonymi z innego państwa członkowskiego⁽²⁰⁾. Zapobiega to wdrażaniu przez państwa członkowskie krajowych podatków, które sprzyjają krajowym podmiotom gospodarczym, a są niekorzystne dla ich konkurentów z innych państw członkowskich produkujących podobne lub konkurujące ze sobą produkty. Zasady niedyskryminacji należy przestrzegać pod względem *de jure* i *de facto*. Komisja będzie dokonywać oceny możliwych niezgodności krajowych podatków z art. 90 TWE w poszczególnych przypadkach.

Zgodnie z tym przepisem zróżnicowanie między produktami podobnymi jest dozwolone, gdy służy celom polityki gospodarczej, społecznej i ochrony środowiska, które same w sobie są zgodne z wymogami Traktatu WE i wspólnotowego prawa pochodnego oraz gdy jego przepisy szczegółowe mają charakter umożliwiający uniknięcie wszelkich form dyskryminacji⁽²¹⁾. Zgodnie z tym kryterium państwa członkowskie mogą wprowadzić zróżnicowane przepisy podatkowe dla produktów podobnych na podstawie obiektywnych kryteriów, takich jak rodzaj wykorzystanego surowca lub zastosowany proces produkcyjny⁽²²⁾.

W tym kontekście kryteria różnicowania mogą być uważane za obiektywne, jeżeli odzwierciedlają one wpływ na środowisko wywierany przez zastosowany materiał. Tego rodzaju kryteria związane ze środowiskiem należy stosować w sposób spójny. Jeżeli podatki pobierane są z uwagi na jednorazowy rodzaj opakowania, to różnicowanie w tym kontekście w zależności od ich składu należy rozpatrywać ze szczególną ostrożnością, ponieważ czynnik ten sam w sobie nie jest zależny od wpływu opakowania na środowisko.

Wymienione wyżej względy dotyczą całego systemu podatkowego, łącznie z ulgami podatkowymi. Produkty z innego państwa członkowskiego, spełniające te same warunki, muszą bez dyskryminacji zostać objęte wszelkiego rodzaju traktowaniem preferencyjnym.

4.2. Systemy nieobowiązkowe

Dobrowolne systemy lub własne systemy producentów dotyczące przyjmowania zwrotu często stosowane są w odniesieniu do pojemników wielokrotnego użytku, ponieważ w tej sytuacji w szczególnym interesie producenta jest zebranie dużej części zużytych opakowań, aby cykl ponownego napełniania mógł funkcjonować. Z punktu widzenia rynku wewnętrznego takie systemy nie stanowią barier handlowych. Państwa członkowskie mogą jednakże ustalić pewne parametry, aby zapewnić współdziałanie systemów, ich dostępność i ochronę konsumenta.

5. OBOWIĄZEK PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W ZAKRESIE POWIADAMIANIA

Dyrektywa 98/34/WE⁽²³⁾ przewiduje procedurę informowania w zakresie norm i przepisów technicznych w celu zapobiegania przyjmowania krajowych norm i przepisów technicznych, które mogą stworzyć nowe bariery handlowe na rynku wewnętrznym. Zgodnie z tą dyrektywą państwa członkowskie są zobowiązane do przekazywania Komisji przepisów technicznych w fazie projektu. Taka procedura umożliwia Komisji i państwom członkowskim dokonanie analizy projektów przepisów technicznych (innego) państwa członkowskiego przed ich przyjęciem, co daje im możliwość wyeliminowania wszelkich ograniczeń w swobodnym przepływie towarów przed powstaniem przepisów.

Obowiązek powiadamiania dotyczy projektów przepisów technicznych. Zgodnie z art. 1 ust. 11 tej dyrektywy przepisy techniczne obejmują specyfikacje techniczne i inne wymagania bądź zasady dotyczące usług, łącznie z odpowiednimi przepisami administracyjnymi, których przestrzeganie jest obowiązkowe.

Zgodnie z art. 1 ust. 3 dyrektywy specyfikacja techniczna oznacza specyfikację zawartą w dokumencie, który opisuje wymagane cechy produktu, takie jak: poziom jakości, wydajności, bezpieczeństwa lub wymiary, włącznie z wymaganiami mającymi zastosowanie do produktu w zakresie nazwy, pod jaką jest sprzedawany, terminologii, symboli, badań i metod badania, opakowania, oznakowania i etykietowania oraz procedur oceny zgodności. Termin „specyfikacja techniczna” obejmuje także metody produkcji oraz przetwórstwa stosowanego w stosunku do produktów rolniczych i produktów przeznaczonych do spożycia przez człowieka.

⁽²⁰⁾ Zob. sprawa C-167/05 *Komisja przeciwko Szwecji*, ust. 40.

⁽²¹⁾ Zob. sprawa C-221/06 *Stadtgemeinde Frohnleiten* [2007] Zb. Orz. I-9643, pkt 56; sprawa C-213/96 *Outokumpu Oy* [1998] ECR I-1777, pkt 30.

⁽²²⁾ Sprawa C-90/94 *Haahr Petroleum* (1997) Rec. I-4085, pkt 29.

⁽²³⁾ Cytowana w przypisie numer 3.

Zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy „inne wymagania” oznaczają wymagania inne niż specyfikacje techniczne, nałożone na produkt w celu ochrony, w szczególności konsumentów i środowiska, które wpływają na jego cykl życiowy po wprowadzeniu go na rynek, takie jak warunki użytkowania, powtórne przetwarzanie, ponowne zastosowanie lub unieszkodliwianie, gdzie takie warunki mogą mieć istotny wpływ na skład lub rodzaj produktu lub jego obrót.

Przepisy krajowe, które dotyczą gospodarowania odpadami opakowaniowymi lub wprowadzają system zwrotu lub wielokrotnego użycia opakowań, czy nawet oddzielnej zbiórki określonych produktów, będą prawdopodobnie zawierały przepisy należące do kategorii „inne wymagania” i dlatego należy informować o nich Komisję w ramach procedury informowania, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE.

Tym samym obowiązek powiadamiania dotyczy przepisów technicznych, których przestrzeganie jest obowiązkowe *de jure* lub *de facto*, łącznie z dobrowolnymi porozumieniami, w których władze publiczne są umawiającą się stroną.

Ponadto art. 16 dyrektywy 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych przewiduje, że przed podjęciem jakichkolwiek środków państwa członkowskie notyfikują Komisji projekty środków, które zamierzają podjąć w ramach dyrektywy 94/62/WE w celu umożliwienia zbadania ich zgodności powyższą dyrektywą.

Dlatego też art. 16 rozszerza obowiązek notyfikacji, ponieważ państwa członkowskie muszą notyfikować Komisji również środki, które nie są przepisami technicznymi w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, lecz objęte są ramami dyrektywy 94/62/WE. Do środków tych należą przepisy techniczne, które należy notyfikować zarówno w ramach dyrektywy 94/62/WE, jak i dyrektywy 98/34/WE.

W celu zapewnienia sprawnego przebiegu tych procedur notyfikacji utworzono punkt zgłaszania projektów środków. Komisja jest o nich powiadamiana w ramach procedury ustanowionej dyrektywą 98/34/WE, a następnie projekty są analizowane.

Państwa członkowskie rzeczywiście regularnie notyfikują swoje projekty aktów prawnych, w szczególności tych dotyczących systemów kaucji, przyjmowania zwrotu i zbiórki zgodnie z dyrektywą 98/34/WE. Dało to Komisji możliwość wglądu w krajowe inicjatywy uregulowań prawnych, doprowadziło do stworzenia prawdziwego forum dyskusyjnego z udziałem przedstawicieli przemysłu i zawczasu zapobiegło powstawaniu problemów, dzięki czemu nie doszło do kosztownych i kontrowersyjnych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które można rozpocząć dopiero po wejściu w życie spornego środka.

6. WNIOSEK

Niniejszy komunikat przedstawia różne aspekty prawne uregulowań prawnych w zakresie opakowań na napoje, które mogą wywierać wpływ na faktyczne funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Mając świadomość tego, wzywa się państwa członkowskie, działające w interesie ulepszenia uregulowań prawnych, do notyfikowania i szczegółowego badania prewencyjnego krajowych środków pod tym względem, aby ułatwić swobodny przepływ towarów i zagwarantować możliwie wysoki stopień interoperacyjności systemów krajowych.

Ze swojej strony Komisja będzie nadal monitorować rozwój sytuacji w sektorze opakowań na napoje i w razie konieczności będzie weryfikowała, w jakim stopniu należy podjąć dalsze środki regulacyjne lub nieregulacyjne, łącznie z przeglądem niniejszego komunikatu.