



Przeprojektowanie odpowiedzialności producenta

Nowy model ROP dla gospodarki
o obiegu zamkniętym

Streszczenie

INFORMACJE O DOKUMENCIE

Niniejszy dokument stanowi podsumowanie raportu, który zostanie opublikowany we wrześniu 2015 roku.

Klient:



Zero Waste Europe

Nieuwe Keizersgracht 45
1018 VC Amsterdam

Oddział w Brukseli
Rue de la Pepiniere 1
B1000, Bruksela

Data:
lipiec 2015

Autor:

Fundació per a la Provençió de Residus i el Consum Responsable

c. Bruc, 91. 4t 1a
08009 Barcelona

Kontakt:

Víctor Mitjans Sanz
victorm@residusconsum.org

Tytuł oryginału: "Redesigning Producer Responsibility".



Dokument powstał dzięki wsparciu finansowemu z programu LIFE+ zarządzanego przez Komisję Europejską, Dyрекcję Generalną ds. Środowiska

Przeprojektowywanie odpowiedzialności producenta

Potrzebny jest nowy model ROP dla gospodarki o obiegu zamkniętym

1. ROP jako narzędzie dla Zero Odpadów

Idea Zero Odpadów (ZO, ang. Zero Waste) oznacza takie projektowanie produktów i procesów oraz zarządzanie nimi, które prowadzi do systematycznej eliminacji ilości odpadów, zmniejszania toksyczności materiałów, a także ochrony i odzysku wszystkich zasobów zamiast ich spalania lub zakopywania. Rola ZO w kontekście gospodarki o obiegu zamkniętym zawiera się w następujących celach:

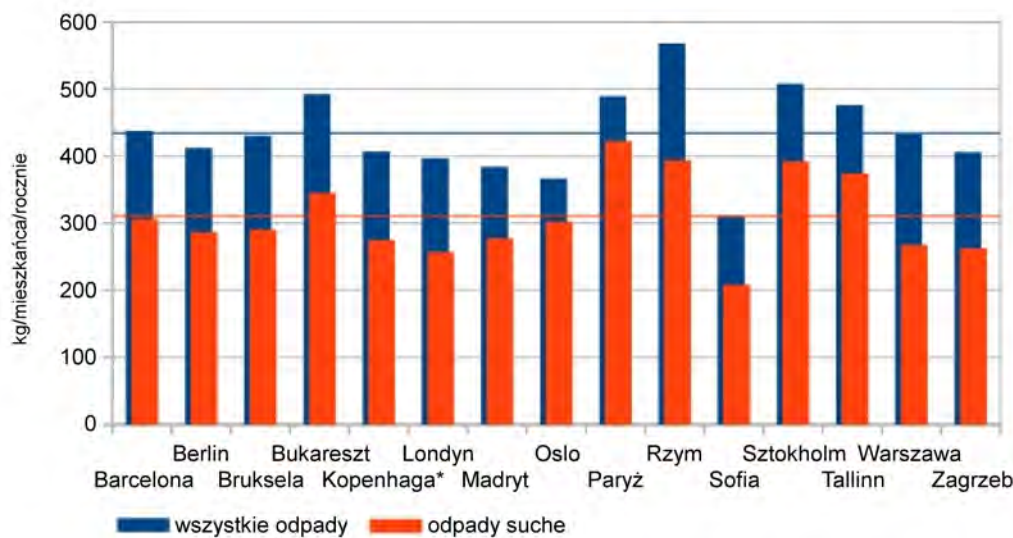
- Zmniejszanie zużycia zasobów.
- Lepsza naprawialność i wyższa stopa ponownego użycia.
- Redukcja ilości opakowań (zapobieganie ilościowe).
- Zmniejszanie toksyczności (zapobieganie jakościowe).
- Internalizacja kosztów zarządzania odpadami.
- Zwiększanie możliwości demontażu oraz recyklingu/kompostowania produktów.
- Zmniejszanie ilości śmieci, zwłaszcza morskich.
- Wzmocnienie rosnącego rynku surowców wtórnych w UE.
- Rozwój nowych rynków dla obróbki i recyklingu nowych produktów/materiałów.
- Promowanie gospodarki opartej na dostarczaniu usług.

2. Obecny model ROP: sytuacja daleka od optymalnej

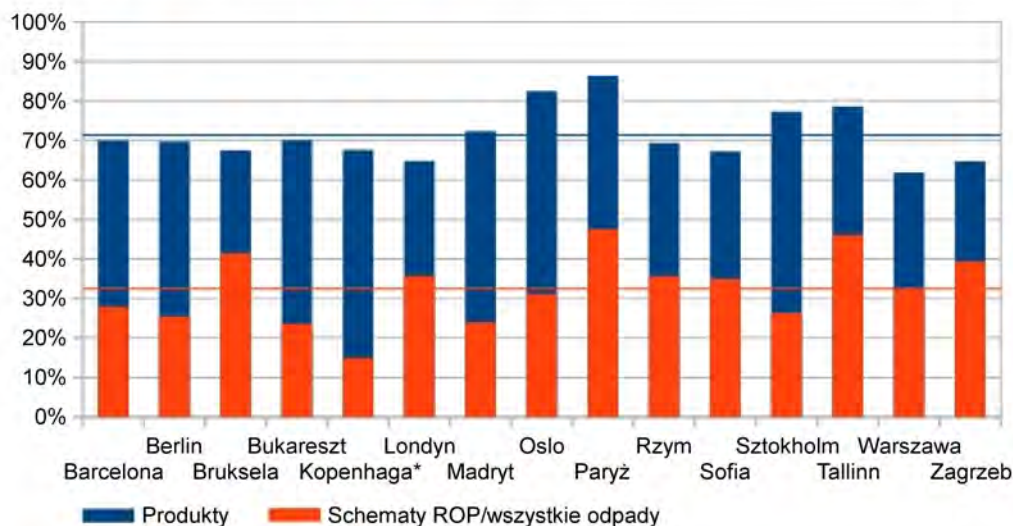
Przeważająca ilość odpadów to odpady suche...

Badanie oszacowało poziom produkcji odpadów w 15 europejskich miastach oraz efektywność obecnych schematów ROP. Analizowane miasta łącznie posiadają 33 miliony mieszkańców (6,5% populacji UE), dzięki czemu możliwe było zmierzenie szeregu wskaźników dotyczących ROP.

Średnia wytwarzania odpadów komunalnych w analizowanych miastach wyniosła 435 kg/mieszkańca/rok, około 20 kg poniżej średnich krajowych. 70% stanowiła frakcja sucha, co znaczy, że każdy Europejczyk produkuje rocznie 311 kg odpadów innych niż żywnościowe i ogrodowe (rycina 1).



Rycina 1: całkowita produkcja odpadów i ilość odpadów suchych



Rycina 2: odsetek odpadów suchych objętych schematami ROP

... jednak większość z nich nie jest objęta schematami ROP...

W badanych miastach zaledwie 45% wszystkich odpadów suchych podlega schematowi ROP, co oznacza, że producenci są bezpośrednio odpowiedzialni za mniej niż 1/3 wszystkich odpadów komunalnych (rycina 2).

... zwłaszcza biorąc pod uwagę zbiórkę selektywną.

Ostatni wskaźnik pokazuje, że średnio mniej niż 40% odpadów objętych schematami ROP pochodzi ze zbiórki selektywnej. W sumie mniej niż 18% odpadów suchych jest zbieranych selektywnie w ramach schematów ROP (rycina 3).

3. Gospodarka o obiegu zamkniętym wymaga nowego podejścia do ROP

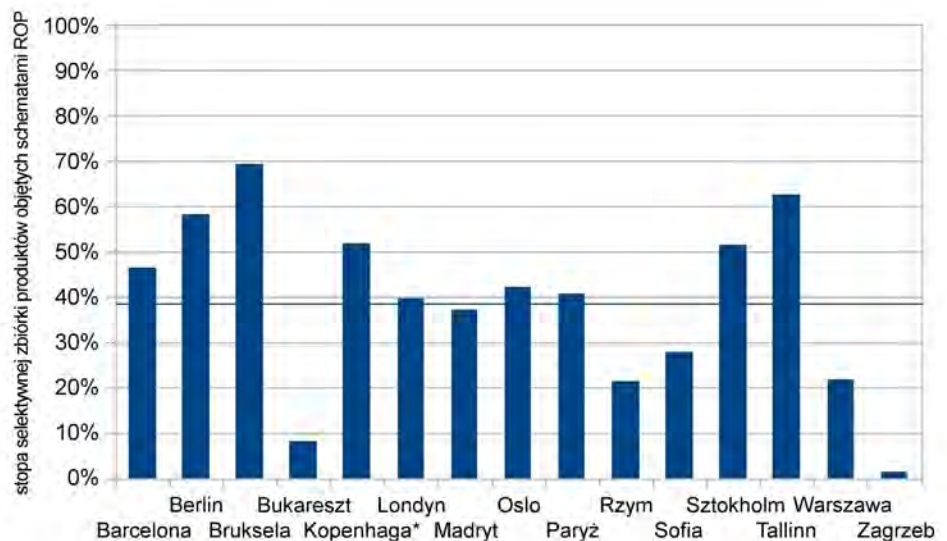
3.1. Potrzebna jest szersza definicja ROP

Obecnie stosowana definicja ROP nie jest wystarczająco jednoznaczna, zaś jej zakres i cele są różne na poziomie UE i poszczególnych państw członkowskich. Osiągnięciu celu Zero Odpadów powinna przyświecać oryginalna myśl Lindquista, który zdefiniował ROP jako „strategię ochrony środowiska polegającą na osiągnięciu celu środowiskowego w postaci mniejszego całkowitego wpływu produktu na środowisko”, a nie sam fakt wdrażania schematów ROP.

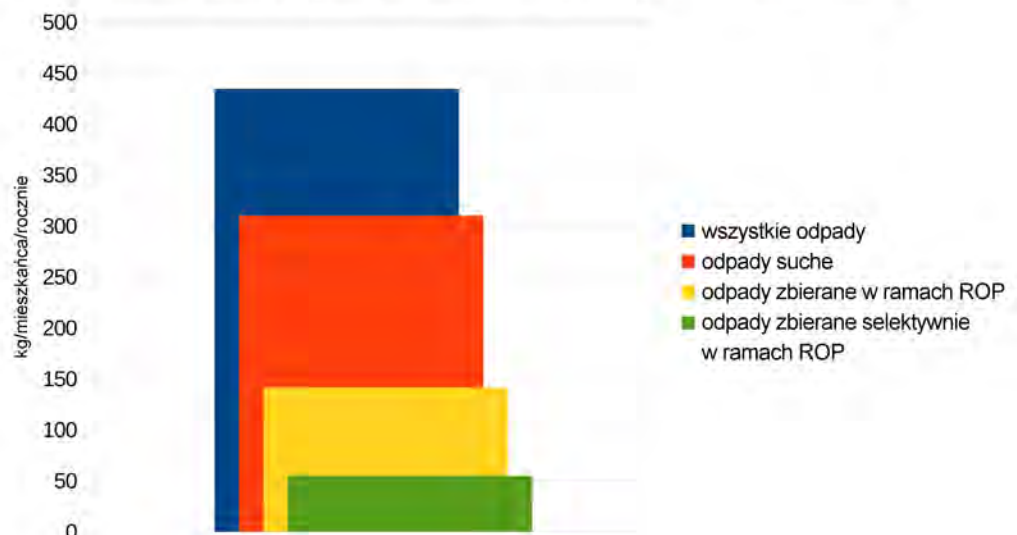
Przenoszenie na producenta odpowiedzialności za cały cykl życia produktu, zwłaszcza zaś za jego odbiór, recykling i ostateczne unieszkodliwienie, czy to we własnym zakresie, czy za pośrednictwem odpowiedzialnej organizacji (tzw. PRO – producer responsibility organization), powinno być tylko jednym z szeregu narzędzi – choć możliwe, że najważniejszym.

Należy wzmocnić Rozszerzoną Odpowiedzialność Producenta poprzez implementację większej ilości instrumentów gospodarczych oraz ulepszenie narzędzi administracyjnych i informacyjnych. Ostatecznym celem jest nieprzerwane włączanie mechanizmów zachęcających przemysł do ciągłego ulepszania produktów i procesów; zestaw narzędzi determinuje konkretny kształt ROP.

Rycina 3: stopa selektywnej zbiórki strumieni odpadów objętych schematami ROP



Rycina 4: Podsumowanie całkowitej ilości odpadów, odpadów suchych, odpadów zbieranych w ramach ROP i odpadów zbieranych selektywnie w ramach ROP



3.2. Bardziej kompleksowe podejście do ROP

Jako że samo wdrażanie schematów ROP przez PRO przybliży realizację idei Zero Waste zbyt wolno, nowy pakiet gospodarki o obiegu zamkniętym powinien brać pod uwagę możliwość uzupełnienia ich o kolejne instrumenty. Nie ma wątpliwości co do tego, że organizacje PRO są siłą napędową polityki ROP, ale konieczne jest także uruchomienie odpowiednich mechanizmów zachęt poza ROP.

Możliwe instrumenty gospodarcze obejmują systemy kaucji zwrotnych dla opakowań produktów płynnych, opłaty za unieszkodliwianie pokrywające koszty niezbranych strumieni odpadów, opodatkowanie surowców, wymogi w zakresie zawartości materiałów pochodzących z recyklingu w opakowaniach i innych produktach...

3.3. Prawnie wiążące wymogi w zakresie ekoprojektu

Zgodnie z najnowszymi badaniami wpływ programów ROP na projektowanie produktów jest ograniczony. Jednym z powodów tego stanu rzeczy jest relatywnie niski koszt zapewnienia zgodności, powiązany z dofinansowywaniem wprowadzania zużytych produktów na rynek, w porównaniu do pozostałych kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwa.

Rozwiązaniem tej sytuacji jest rozszerzenie zakresu wymogów w zakresie ekoprojektu na wszystkie główne grupy produktów. Opakowania, baterie czy pieluchy jednorazowe to niektóre z produktów, które powinny zostać ujęte w nowelizacji dyrektywy w sprawie ekoprojektu. Nowelizacja ta powinna ponadto:

- Określić minimalne wymagania w zakresie trwałości produktów, w tym te przeciwdziałające zaplanowanemu postarzeniu,
- Opracować zestaw standardów dla produktów obejmujący takie aspekty jak możliwość naprawy, zdolność do ponownego użycia i recyklingu oraz zawartość surowców wtórnych.

3.4. Lepsze schematy ROP

3.4.1. Ponowne użycie jako część ROP

Chociaż ponowne użycie znajduje się na szczycie hierarchii sposobów postępowania z odpadami zgodnie z RDO, w europejskiej legislacji brakuje prawnie wiążących zapisów wyznaczających konkretne cele dla tego działania w ramach istniejących schematów ROP.

Powinno się także określić minimalne wymagania w zakresie ponownego użycia, tak aby sektory recyklingu i ponownego użycia nie musiały konkurować o strumienie zebranych odpadów. Przełoży się to na lepszą konsolidację i rozwój sieci ponownego użycia i napraw poprzez:

- Promowanie ponownego użycia i przygotowania do ponownego użycia poprzez cele ilościowe,
- Odpowiednią logistykę, zbiórkę i obsługę, które powinny gwarantować potencjalne ponowne użycie,
- Priorytetowy dostęp do odpadów, które mogą być ponownie wykorzystane, dla zatwierdzonych centrów, co pozwoli zniwelować nadużycia ze strony zaangażowanych schematów ROP (w tym przedsiębiorstw społecznych),
- Dostęp do instrukcji napraw i serwisowania, oprogramowania i sprzętu dla dostawców usług posprzedażowych (dla ZSEE).

3.4.2. Pełne pokrycie kosztów

Internalizacja kosztów jest jednym z czynników skłaniających producentów do dostarczania lepszych, bardziej ekologicznych produktów. Z tego powodu opłaty wnoszone

przez poszczególnych producentów do wspólnego systemu powinny odzwierciedlać całkowite koszty netto zbiórki i obróbki produktów.

Większość obecnych schematów ROP pokrywa jedynie koszty zbiórki selektywnej i obróbki odpadów suchych plus koszty informacji publicznej i administracji. Całkowite bądź częściowe pokrywanie kosztów odpadów niezbranych selektywnie powinno zostać włączone w zakres europejskich schematów ROP poprzez obowiązkowe zewnętrzne instrumenty gospodarcze lub wymagania minimalne dla organizacji PRO.

3.4.3. Indywidualizacja

Skuteczność internalizacji kosztów w ramach ROP zależy od ponoszenia przez poszczególne przedsiębiorstwa pełnej indywidualnej odpowiedzialności finansowej za zarządzanie swoimi produktami na końcu ich cyklu życia. Organizacje ROP mają jednak skłonność do uśredniania kosztów dla wszystkich producentów, przez co nie zachęcają poszczególnych przedsiębiorców do podejmowania wysiłków na rzecz ułatwiania recyklingu i napraw, użycia materiałów pochodzących z recyklingu czy zmniejszania toksyczności materiałów.

Zaledwie kilka organizacji PRO stosuje różnicowanie opłat faworyzujące tych producentów, którzy poprzez ekoprojektowanie przyczyniają się do zmniejszania środowiskowego wpływu zużytych produktów i redukcji kosztów ekonomicznych.

Minimalne wymagania dla organizacji PRO powinny obejmować tabelę opłat odzwierciedlającą rzeczywisty pełny koszt zarządzania na końcu cyklu życia w oparciu o hierarchię sposobów postępowania z odpadami. Skala ta powinna uwzględniać:

- System bonus-malus w zakresie użycia materiałów z recyklingu,
- Zdolność do recyklingu,
- Zdolność do ponownego użycia,
- Detoksykację odpadów.

Różnicowanie opłat powinno opierać się na niewielkiej liczbie łatwych w implementacji i monitorowaniu zasad, co ułatwi ich wdrażanie.

3.4.4. Zbiórka selektywna jako cel

Cele w zakresie recyklingu od zawsze wyznaczały kierunek dla polityki ROP. Jednym z celów schematów ROP jest osiągnięcie wysokiej stopy recyklingu, jednak w kontekście internalizacji kosztów nie jest to ani najlepszy wskaźnik, ani też jedyny pożądany cel.

Ponieważ większość schematów ROP pokrywa wyłącznie koszty powodowane przez zbiórkę selektywną, rzeczywista internalizacja kosztów powinna dokonywać się poprzez dodanie do istniejących celów w zakresie recyklingu celów w zakresie zbiórki, na przykład w ramach dyrektywy w sprawie opakowań. Co więcej, dla poszczególnych strumieni odpadów, które wiążą się z różnymi efektami (powstawaniem śmieci w przypadku opakowań po napojach czy ryzykiem utraty materiałów strategicznych w przypadku telefonów komórkowych), można wyznaczyć różne cele zbiórki.

3.4.5. Więcej produktów w schematach ROP

Obecna ilość produktów objętych schematami ROP, tj. 45%, to za mało, by przeprowadzić sprawną zmianę w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym. Na poziomie Europy schematy ROP dotyczą opakowań, ZSEE, baterii i pojazdów wycofanych z eksploatacji. Niektóre kraje posiadają schematy ROP także dla innych strumieni odpadów, takich jak opony, papier graficzny, oleje, odpady medyczne czy folie rolnicze.

Część państw poszła jeszcze o krok dalej i wdrożyła schematy ROP dla innych produktów. Ciekawym rozwiązaniem mógłby być schemat ROP dla papieru graficznego, stanowiący świetne uzupełnienie schematu dla papieru/tektury.

Na szczeblu europejskim powinno się także uregulować schematy ROP dla mebli i niebezpiecznych odpadów z gospodarstw domowych (taki schemat obowiązuje tylko we Francji) czy tekstyliów (także tylko we Francji, w fazie badań dla krajów skandynawskich).

W niektórych krajach implementacja schematów ROP dla papieru graficznego, tekstyliów i mebli mogłaby dwukrotnie rozszerzyć zasięg działania ROP.

3.4.6. Zakaz składowania i spalania produktów nadających się do recyklingu objętych schematami ROP

Nadrzędnym celem polityki ROP jest lepsze projektowanie produktów oraz ponowne użycie i recykling produktów i materiałów, dlatego też model ROP powinien być skonstruowany tak, by materiały nadające się do ponownego użycia bądź recyklingu nie były składowane lub spalane przy użyciu jakiegokolwiek z metod (pirolizy, gazyfikacji, pieców cementowych). Należy stopniowo wdrażać zakaz składowania i spalania, żeby promować przeprojektowywanie tych produktów i materiałów, które obecnie nie mogą zostać poddane recyklingowi nawet mimo to, że są zbierane selektywnie. Pierwszym krokiem mogłoby być zakazanie spalania wszystkich odpadów pozyskiwanych w ramach schematów ROP.

3.5. Reforma gospodarki - usługi zamiast produktów

Tak jak ekoprojektowanie nie może być odpowiednio wprowadzone w życie wyłącznie dzięki działalności organizacji PRO, obecny stan implementacji ROP nie daje firmom wystarczająco silnego bodźca ekonomicznego do skupienia się na usługach pomagających ograniczyć produkcję odpadów.

Odpowiednich zachęt mogłaby dostarczyć ekologiczna reforma podatkowa (ETR) poprzez przesunięcie ciężaru podatkowego z pracy na szkodliwą dla środowiska produkcję i konsumpcję. Opodatkowanie pracy odpowiada obecnie za 53,3% całkowitego przychodu z podatków w strefie euro. W przypadku podatków środowiskowych jest to tylko 5,7% (Unia Europejska, 2014).

Jednocześnie należy zaprzestać dotowania działalności szkodzącej środowisku – sektor paliw kopalnych na poziomie UE rocznie otrzymuje do 68,8 mld € (OECD, 2013). Częściowe pokrywanie kosztów zbiórki i zarządzania odpadami również może być postrzegane jako pewien rodzaj dotacji przekładający się na większą produkcję odpadów. To samo dotyczy grantów z funduszy spójności na budowę nowych składowisk lub spalarni. Wszelka tego typu pomoc finansowa powinna zostać zlikwidowana.

Słownik pojęć

Ekoprojektowanie

Zgodnie z dyrektywą w sprawie ekoprojektowania polega ono na wbudowywaniu w projekty produktów aspektów środowiskowych. Celem jest uczynienie produktów bardziej przyjaznymi dla środowiska w ciągu całego cyklu życia.

Ekologiczna reforma podatkowa (ETR – environmental tax reform):

Wprowadzenie podatków środowiskowych przy równoczesnej obniżce jednego lub więcej istniejących podatków. Jeśli model ROP jest neutralny z punktu widzenia dochodów, wówczas również stanowi ekologiczną zmianę podatkową.

Rozszerzona odpowiedzialność producenta (ROP):

ROP to strategia ochrony środowiska polegająca na osiągnięciu celu środowiskowego w postaci mniejszego całkowitego wpływu produktu na środowisko.

Schemat ROP

Każdy z systemów uruchamiany przez jednego lub kilku producentów w celu implementacji zasad ROP. System ten może być wdrażany indywidualnie przez poszczególnych producentów bądź na zasadzie współpracy kilku producentów, którzy przenoszą swoje zobowiązania na niezależną organizację odpowiedzialności producenckiej (PRO).

Opłata

Określona kwota pieniędzy, którą producent płaci za zarządzanie produktem za pośrednictwem organizacji PRO.

Odpady niebezpieczne z gospodarstw domowych (HHW – household hazardous waste)

Nie istnieje wyraźna definicja „odpadów niebezpiecznych z gospodarstw domowych (HHW)”, jednak można je określić jako „odpady suche, które przyczyniają się do zwiększenia niebezpiecznych właściwości stałych odpadów komunalnych w trakcie ich składowania, spalania lub kompostowania”.

Organizacja odpowiedzialności producenckiej (PRO – producer responsibility organization)

Organizacja zajmująca się wdrażaniem zasad ROP w imieniu reprezentowanych przedsiębiorstw korzystających ze wspólnego schematu ROP.

Odpady suche

Wszelkie odpady komunalne inne niż odpady kuchenne lub ogrodowe.

Gospodarka oparta na usługach

Gospodarka oparta na usługach to taka, która zmniejsza popyt na energię i/lub materiały poprzez projektowanie trwałych i dających się zmodernizować produktów charakteryzujących się długim cyklem życia. Przedsiębiorstwa operujące w tym modelu gospodarki zajmują się przede wszystkim dostarczaniem usług zamiast samych produktów.