



Zaprojektowanie ROP

wspieranie konkurencyjności i strategicznej
autonomii UE

Streszczenie

Kwiecień 2025 r.

zerowasteurope.eu



Zawartość

2	1. Streszczenie
8	2. Wprowadzenie
8	2.1. Cel badania
8	2.2. Metodologia i podejście

Część 1 – Kontekst historyczny, analiza i wyzwania 30 lat ROP

10	3. Kontekst historyczny i ewolucja ROP
10	3.1. Początki ROP
13	3.2. Wdrożenie rozszerzonej odpowiedzialności producenta
17	4. Analiza wydajności obecnych systemów ROP
17	4.1. ROP i trwałość/wytwarzanie odpadów
21	4.2. Wpływ ROP na naprawę i ponowne użycie
24	4.3. ROP i zbieranie odpadów
27	4.4. ROP i pokrycie kosztów
29	4.5. Paradoks ROP: czy narzędzie techniczne może rozwiązać problem społeczno-polityczny?
31	5. Wnioski Część 1: wyzwania związane z obecną interpretacją i wdrażaniem ROP

Część 2 – Wizja przyszłości ROP

35	6. Od narzędzia do zarządzania odpadami do możliwości zwiększenia konkurencyjności i strategicznej autonomii
39	7. Zalecenia szczegółowe
39	7.1. Optymalizacja systemu – nadzór, monitorowanie i harmonizacja
45	7.2. Od pokrycia kosztów do czynnika umożliwiającego gospodarkę o obiegu zamkniętym
59	8. Wnioski
60	9. Słowniczek definicji i akronimów

1. Streszczenie

Rozszerzona odpowiedzialność producenta (ROP) ewoluowała od narzędzia do finansowania gospodarki odpadami do potencjalnego kamienia węgielnego konkurencyjności UE.

Gospodarka o obiegu zamkniętym jest coraz częściej postrzegana przez UE jako sposób na zmniejszenie zależności od importowanych materiałów, a tym samym pomoc w budowaniu strategicznej autonomii. Niniejsze badanie analizuje historyczny rozwój ROP, obecne wyzwania związane z wdrażaniem i proponuje kompleksowe ramy przekształcenia ROP w czynnik umożliwiający osiągnięcie celów przemysłowych, gospodarczych i środowiskowych UE.

Kontekst historyczny i ewolucja ROP

Koncepcja ROP powstała na początku lat 90-tych jako zasada polityki mająca na celu rozszerzenie odpowiedzialności producenta na cały cykl życia produktu. Jednak po skodyfikowaniu w prawie UE, ROP skupiła się przede wszystkim na finansowaniu gospodarki odpadami wycofanymi z eksploatacji. Od czasu jej wprowadzenia, ROP została z powodzeniem wdrożona w różnych strumieniach odpadów w UE, w tym w opakowaniach, bateriach, pojazdach wycofanych z eksploatacji oraz zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym.

Chociaż ROP skutecznie zmobilizował zasoby do zbierania odpadów i pomógł rozwinąć infrastrukturę recyklingu, wnioski z 30 lat wdrażania ujawniają istotne ograniczenia:

- 1. Ograniczony wpływ na zapobieganie powstawaniu odpadów:** pomimo wdrożenia systemów ROP, wytwarzanie odpadów w objętych nimi sektorach raczej wzrosło niż spadło. Na przykład ilość odpadów opakowaniowych wzrosła o 20% na mieszkańca w ciągu ostatnich 20 lat.
- 2. Minimalny wpływ na projekt:** Opłaty ROP stanowią tak niewielki ułamek kosztów produktu (zazwyczaj mniej niż 2%, czasami nawet 0,1%), że rzadko stanowią wystarczającą zachętę ekonomiczną dla producentów do zmiany projektu produktu i opakowania.
- 3. Spadek ponownego użycia i napraw:** wdrożenie ROP zbiegło się w czasie ze znacznym spadkiem systemów ponownego użycia i infrastruktury naprawczej. Na przykład udział opakowań wielokrotnego użytku na napoje gwałtownie spadł w całej UE. Jednak ta korelacja niekoniecznie oznacza związek przyczynowy.
- 4. Zmienna wydajność zbiórki:** wskaźniki zbiórki różnią się znacznie w zależności od strumieni odpadów i materiałów. Podczas gdy niektóre sektory, takie jak opony, osiągają wskaźniki zbiórki na poziomie 95%, inne – takie jak baterie lub opakowania z tworzyw sztucznych – nie osiągają 50%.

5. **Niewystarczające pokrycie kosztów:** trwają spory między producentami a władzami lokalnymi dotyczące tego, czy opłaty ROP odpowiednio pokrywają pełne koszty zbiórki odpadów i zarządzania nimi.
6. **Brak przejrzystości organizacji odpowiedzialnych za producentów** (również znane jako organizacje odzysku): niektóre organizacje nie są odpowiednio monitorowane i nadzorowane, co stanowi problem w raportowaniu danych do władz i dla firm, aby zrozumieć stosunek wartości do wielkości ich opłat.
7. **Niepełne raportowanie – „jazda na gapę”:** niektórzy producenci/importerzy wprowadzają produkty na rynek UE bez uiszczania opłat ROP, co powoduje niekorzystną sytuację dla tych, którzy to robią.
8. **Rozdrobnienie na jednolitym rynku UE:** ROP jest często wymagana na poziomie UE, ale wdrażana jest na poziomie krajowym. W rezultacie firmy muszą radzić sobie z 27 różnymi zestawami przepisów i nie wykorzystują potencjału jednolitego rynku.

Paradoks ROP

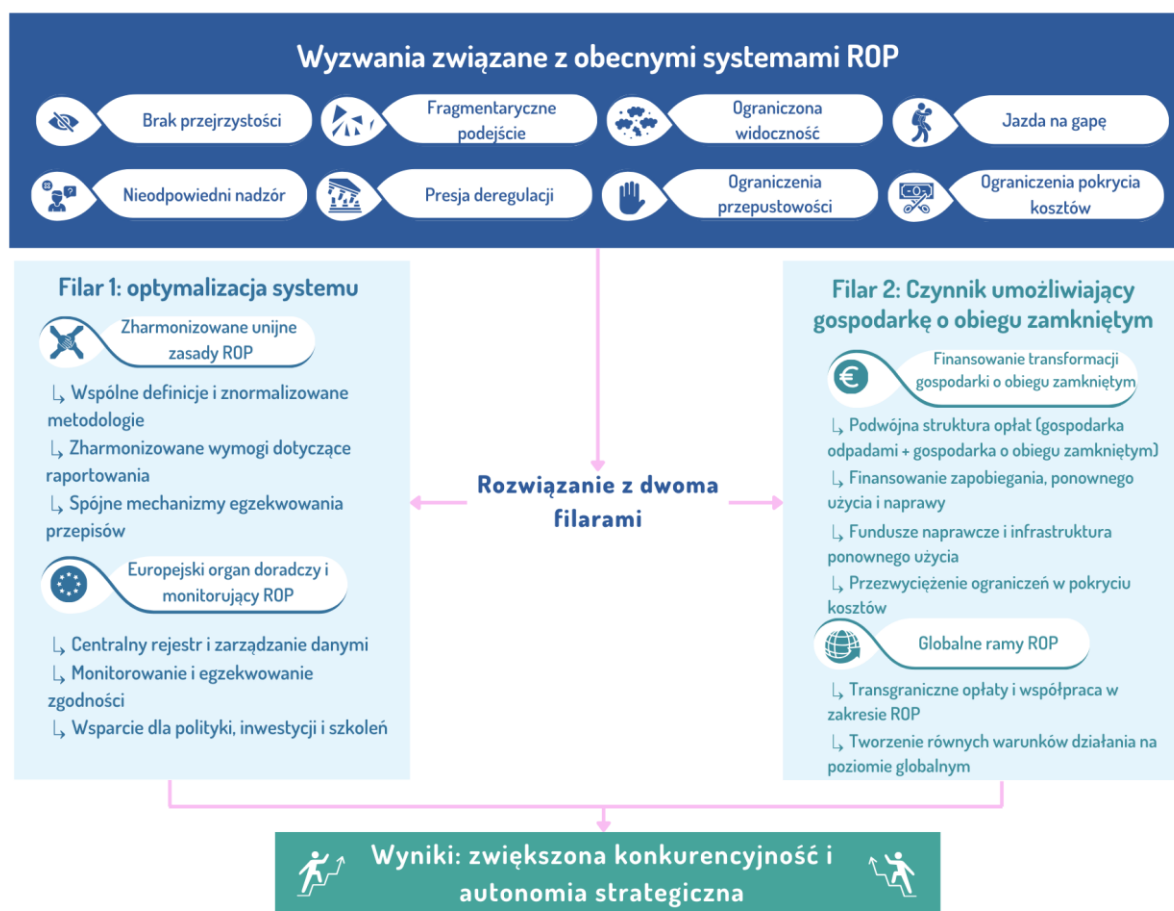
Niniejsze badanie identyfikuje to, co nazywamy "paradoksem ROP", który występuje, gdy systemy zaprojektowane do zarządzania odpadami stają się instytucjonalnymi barierami dla zapobiegania powstawaniu odpadów. Kiedy systemy ROP optymalizują, a nawet wprost zajmują się gospodarką odpadami bez priorytetu redukcji wytwarzania odpadów u źródła, tworzą potężne interesy gospodarcze i polityczne nakierowane na utrzymanie liniowego status quo, a nie w przejście na modele o bardziej obiegowym charakterze.

ROP w zmieniającym się kontekście

Globalny kontekst zmienił się diametralnie od czasu pierwszego wdrożenia ROP. Niedawne zakłócenia w łańcuchu dostaw, obawy o bezpieczeństwo energetyczne i rosnące zapotrzebowanie na surowce krytyczne dla elektryfikacji i technologii cyfrowych uwypukliły wrażliwość UE na zasoby naturalne. Cele określone w prawodawstwie europejskim pokazują, w jaki sposób UE może potencjalnie wykorzystywać więcej wtórnych surowców krytycznych z odpadów niż z europejskich kopalń – pozycjonując ROP jako strategiczne narzędzie dla bezpieczeństwa dostępu do zasobów.

W tym nowym kontekście ROP musi ewoluować od mechanizmu finansowania gospodarki odpadami do katalizatora systemowej zmiany w kierunku efektywnego gospodarowania zasobami i obiegu zamkniętego, który stanowi podstawę konkurencyjności i strategicznej autonomii UE.

Dwufilarowe podejście do transformacji ROP



W badaniu zaproponowano kompleksowe ramy mające na celu wyeliminowanie obecnych ograniczeń i realizację potencjalnego wkładu ROP w konkurencyjność i strategiczną autonomię UE poprzez pracę w dwóch filarach:

Filar 1. Optymalizacja systemu – nadzór, monitorowanie i harmonizacja

Istnieje szereg wyzwań ograniczających obecną skuteczność ROP: brak przejrzystości, fragmentaryczne podejście, ograniczona widoczność, "free-riding", niewystarczający nadzór, presja deregulacyjna i ograniczenia zdolności. Aby sprostać tym wyzwaniom, zaproponowano dwa uzupełniające się działania:

- 1. Zharmonizowane unijne zasady ROP:** standaryzacja definicji, metodologii obliczeniowych, wymogów sprawozdawczych i mechanizmów egzekwowania w całej UE uprościłaby wdrażanie i zmniejszyła obciążenia administracyjne, jednocześnie unikając "równania w dół". Kluczowe obszary harmonizacji obejmują:
 - Podstawowe ramy operacyjne – wspólne definicje, scentralizowany rejestr producentów, zharmonizowane metodologie obliczeniowe i wymogi sprawozdawcze.

- o Mechanizmy finansowe – oddzielenie pokrycia kosztów od zachęt projektowych, harmonizacja zachęt ekonomicznych, kompleksowe pokrycie kosztów, przejrzyste struktury opłat.
- o Struktury zarządzania – unikalne organizacje odzysku dla każdego kraju i strumienia odpadów, zharmonizowane procedury wejścia na rynek, znormalizowane wymogi dotyczące zezwoleń, mechanizmy nadzoru.
- o Standardy wydajności – monitorowanie free-ridingu, wspólne standardy jakości, wspólne wskaźniki zapobiegania, ponownego użycia i naprawy.
- o Zasady dostępu do rynku – ujednolicone zasady transgraniczności, równe warunki działania.

2. Europejski organ doradczy i monitorujący ROP. Utworzenie specjalnego organu do:

- o Zmniejszenie obciążeń administracyjnych dzięki scentralizowanej rejestracji i zharmonizowanej sprawozdawczości.
- o Wspieranie zgodności poprzez nadzór i koordynację z organami celnymi.
- o Zapewnienie wsparcia politycznego i doradczego.
- o Szkolenie urzędników służby cywilnej i wspieranie tworzenia nowych organizacji odzysku.
- o Wspieranie obiegu zamkniętego poprzez wskaźniki wydajności i monitorowanie.
- o Projektowanie wydajnych systemów i kierowanie inwestycji w infrastrukturę o obiegu zamkniętym.

Taki organ mógłby być finansowany z mniej niż 0,5% obecnych opłat ROP, a koszty te zostałyby zawiązką zrekompensowane przez znaczne korzyści wynikające z ekonomii skali na jednolitym rynku europejskim.

Jednak w przypadku pomyślnego wdrożenia środków optymalizacji systemu istnieje ryzyko uruchomienia paradoksu ROP (patrz wyżej) i zacementowania systemu w niewydajnym procesie gospodarowania odpadami, jednocześnie zniechęcając do przechodzenia na bardziej zasobooszczędne opcje, które zapobiegają wytwarzaniu odpadów i zachowują wartość materiałów i produktów. Stąd tak ważne jest jednocześnie stosowanie środków zawartych w filarze 2.

Filar 2. Od pokrycia kosztów do czynnika umożliwiającego gospodarkę o obiegu zamkniętym

Aby zwiększyć konkurencyjność, strategiczną autonomię i zmniejszyć wpływ na środowisko, UE musi generować większą wartość na jednostkę zasobów. ROP musi przejść od zarządzania odpadami do maksymalizacji produktywności materiałów i zmniejszenia zależności od importu materiałów pierwotnych. Wymaga to:

1. Rozszerzenie ROP w celu finansowania zapobiegania, ponownego użycia i naprawy:

- o Stworzenie funduszy napraw i ponownego użycia finansowanych przez ROP, aby naprawa była ekonomicznie opłacalna w porównaniu z wymianą (dobra trwałe).
- o Projektowanie systemów ROP, które finansują zarówno infrastrukturę jednorazowego użytku, jak i ponownego użycia (opakowania).
- o Przewyższenie obecnych ograniczeń pokrycia kosztów w prawodawstwie UE (dyrektywa ramowa w sprawie odpadów [Waste Framework Directive – WFD i prawodawstwo sektorowe] w celu wygenerowania dodatkowych funduszy i stworzenia prawdziwej zachęty do zmiany projektowania produktów.
- o Opracowanie podwójnej struktury opłat: jeden składnik na koszty gospodarowania odpadami (ustalony na poziomie krajowym), a drugi na koszty transformacji gospodarki o obiegu zamkniętym (zharmonizowany na poziomie UE).

2. Uzupełniające środki polityczne:

- o Wprowadzenie celu redukcji zużycia materiałów/zasobów zgodnego z celami klimatycznymi. Wspieranie tego celu odpowiednimi zachętami finansowymi w celu ograniczenia wykorzystania materiałów pierwotnych.
- o Cele w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów dla poszczególnych produktów i strumieni odpadów (jak w nowym rozporządzeniu w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych [PPWR] i dyrektywie ramowej w sprawie odpadów żywnościowych).
- o Strategiczne zakazy dotyczące materiałów lub produktów nienadających się do recyklingu lub wysoce problematycznych.
- o Podatki i opłaty wpływające na zachowania konsumentów i producentów.
- o Dotacje i ulgi podatkowe dla alternatywnych rozwiązań o obiegu zamkniętym.

3. Łączenie systemów ROP na całym świecie:

- o Opracowanie transgranicznych mechanizmów opłat ROP w celu wsparcia gospodarki odpadami poza UE bez eksportowania wyzwań związanych z odpadami z UE do innych krajów (egzekwowanie ramowej dyrektywy odpadowej i rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów).
- o Tworzenie globalnych ram ROP w celu zapewnienia właściwego przetwarzania odpadów na całym świecie.
- o Wykorzystanie ROP do stworzenia równych szans na całym świecie, które mogłyby umożliwić UE stanie się importerem, a nie eksporterem odpadów (zwłaszcza surowców krytycznych).

Zalecenia dotyczące wdrażania

W celu skutecznego wdrożenia, badanie zaleca

1. Dla opakowań i innych krótkotrwałych towarów konsumpcyjnych:

- o Zaprojektowanie ścieżek przejścia od jednorazowego użytku do ponownego użycia.
- o Wdrożenie systemów kaucyjnych (deposit-return systems – DRS) do konsumpcji na wynos.
- o Stworzenie jasnych zachęt finansowych dla opcji korzystnych dla środowiska.

2. Dla towarów trwałych i półtrwałych:

- o Ustanowienie premii za naprawę w celu zapewnienia, że koszty naprawy pozostaną znacznie poniżej cen nowych produktów.
- o Ramy wsparcia finansowego dla podmiotów ekonomii społecznej w sektorach napraw i ponownego wykorzystania.
- o Wspieranie programów kwalifikacyjnych w zakresie umiejętności naprawy i upcyklingu.
- o Finansowanie projektów pilotażowych i działań uświadamiających.

3. Dla instytucji europejskich:

- o Zmiana art. 8 ramowej dyrektywy odpadowej w celu umożliwienia opłatom za ROP wykraczania poza pokrycie kosztów gospodarowania odpadami.
- o Opracowanie ogólnounijnych ram harmonizacji zasad ROP.
- o Stworzenie struktury instytucjonalnej dla organu doradczego i monitorującego ROP.
- o Proaktywna praca nad globalnymi ramami ROP w celu zapobiegania wyrzucaniu odpadów i marnowania zasobów.
- o Rozważenie opłat środowiskowych lub opodatkowania na poziomie UE, zwłaszcza jeśli opłaty ROP pozostają zbyt niskie, aby działać jako zachęta finansowa do zmiany projektowania.

Wnioski

ROP okazał się przydatnym narzędziem do mobilizacji zasobów w celu gospodarowania odpadami, ale nie wykorzystano jeszcze jego potencjału do napędzania obiegu zamkniętego. Aby przyczynić się do realizacji strategicznych celów UE w zakresie konkurencyjności i strategicznej autonomii, ROP musi ewoluować poza gospodarkę odpadami, aby stać się katalizatorem efektywnego gospodarowania zasobami i obiegu zamkniętego.

Przyszłość ROP nie polega na utrwalaniu gospodarki odpadami, ale na umożliwieniu systemowego przejścia w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym. Wdrażając proponowane podejście dwufilarowe, UE może przekształcić ROP w kamień węgielny zrównoważonego rozwoju, który napędza innowacje, tworzy zielone miejsca pracy, zmniejsza wpływ na środowisko oraz wzmacnia konkurencyjność i strategiczną autonomię UE.



Zero Waste Europe (ZWE) to europejska sieć społeczności, lokalnych liderów, ekspertów i agentów zmian działających na rzecz lepszego wykorzystania zasobów i eliminacji odpadów w naszym społeczeństwie. Opowiadamy się za zrównoważonymi systemami; za przeprojektowaniem naszych relacji z zasobami; oraz za globalną zmianą w kierunku sprawiedliwości środowiskowej, przyspieszając sprawiedliwe przejście do zerowej ilości odpadów z korzyścią dla ludzi i planety.

www.zerowasteurope.eu



Zero Waste Europe z wdzięcznością dziękuje za pomoc finansową Unii Europejskiej. Wyłącznie odpowiedzialność za treść niniejszego materiału ponosi Zero Waste Europe. Nie musi on odzwierciedlać opinii wyżej wymienionego fundatora. Fundator nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za jakiekolwiek wykorzystanie zawartych w nim informacji.



Zero Waste Europe z wdzięcznością dziękuje za pomoc finansową z 11th Hour Project. Wyłącznie odpowiedzialność za treść niniejszego materiału ponosi Zero Waste Europe. Nie musi on odzwierciedlać opinii wyżej wymienionego fundatora. Fundator nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za jakiekolwiek wykorzystanie zawartych w nim informacji.



Autor: Joan Marc Simon

Recenzenci: Aline Maigret, Larissa Copello, Theresa Morsen, Enzo Favoino (Zero Waste Europe); Victor Mitjans (Metropolitan Area of Barcelona)

Redaktor: Ana Oliveira

Data: Kwiecień 2025 r.

Informacje ogólne: hello@zerowasteeurope.eu

Media: news@zerowasteeurope.eu

Tematy związane z miastami: cities@zerowasteeurope.eu

www.zerowasteeurope.eu

www.zerowastecities.eu

www.missionzeroacademy.eu

