Warszawa, 03-10-2025

Ministerstwo
Klimatu i Środowiska

Informacja na temat gospodarki o obiegu zamkniętym, w tym: systemu kaucyjnego, Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO) i rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP)

na posiedzenie Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa

w dniu 24 września 2025 r.

Gospodarka o obiegu zamkniętym

Gospodarka o obiegu zamkniętym (GOZ) to kluczowy element strategii zrównoważonego rozwoju, która ma na celu minimalizację negatywnego wpływu działalności gospodarczej na środowisko. GOZ dąży do maksymalizacji wartości surowców, materiałów i produktów poprzez ich ponowne użycie, regenerację, naprawę oraz recykling. **Odejście od tradycyjnego, linearnego modelu gospodarczego „weź-wyprodukuj-użyj-wyrzuć" na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym jest jednym z kluczowych elementów strategii Unii Europejskiej na rzecz efektywnego wykorzystania zasobów**.

Transformacja w kierunku GOZ jest szansą na poprawę konkurencyjności gospodarczej i innowacyjności. W Polsce resortem wiodącym w ww. zakresie jest Ministerstwo Rozwoju i Technologii, które kieruje działem gospodarka, a Ministerstwo Klimatu i Środowiska jest resortem współpracującym w zakresie wspierania i realizacji założeń GOZ.

Dla Polski wdrożenie GOZ ma ogromne znaczenie z kilku powodów:

- **ograniczenie zużycia surowców naturalnych:** Polska gospodarka, podobnie jak większość gospodarek na świecie, opiera się na intensywnym zużyciu surowców pierwotnych, takich jak paliwa kopalne czy metale. GOZ pozwala na zmniejszenie zależności od surowców poprzez zapobieganie powstawaniu odpadów oraz większe wykorzystanie surowców wtórnych, co jest szczególnie istotne w kontekście wzrastających cen surowców i wyczerpywania zasobów naturalnych;
- **zmniejszenie ilości odpadów:** Polska generuje około 13 milionów ton odpadów komunalnych rocznie, z czego część jest poddawana recyklingowi (w Polsce w 2023 r. recyklingowi poddano 34% odpadów komunalnych). GOZ stawia na recykling i ponowne wykorzystanie materiałów, co pozwala na zmniejszenie ilości odpadów trafiających na składowiska i zmniejszenie negatywnego wpływu na środowisko;
- **oszczędności ekonomiczne:** wprowadzenie GOZ przynosi również wymierne korzyści ekonomiczne, takie jak redukcja kosztów produkcji, oszczędności związane z mniejszym zużyciem surowców oraz możliwości rozwoju nowych, innowacyjnych sektorów gospodarki, które koncentrują się na regeneracji i recyklingu.

Według raportu Circularity Gap Report Poland[1], **wskaźnik cyrkularności gospodarki w Polsce wynosi 10,2%, co oznacza, że 89,8% materiałów wykorzystywanych w gospodarce pochodzi z surowców pierwotnych.** Dla porównania, średnia w Unii Europejskiej wynosi 12%.

Dla pełniejszej realizacji GOZ niezbędne jest wdrożenie odpowiednich regulacji, poprawa infrastruktury recyklingowej oraz wzrost świadomości społecznej. GOZ to nie tylko wyzwanie środowiskowe, ale

[1] https://www.circularity-gap.world/poland

również szansa na stworzenie bardziej innowacyjnej i efektywnej gospodarki, która będzie lepiej przystosowana do wyzwań przyszłości.

Obecne działania MKiŚ na poziomie krajowym wspierające gospodarkę o obiegu zamkniętym (GOZ)

Polska aktywnie kontynuuje wiele projektów oraz kampanii edukacyjnych, które mają na celu wspieranie transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym. Działania te są realizowane w różnych sektorach, takich jak gospodarka odpadami, biogospodarka oraz edukacja społeczna. Kluczowe inicjatywy obejmują zarówno badania, jak i rozwój infrastruktury wspierającej GOZ. Poniżej lista najważniejszych działań podjętych przez MKiŚ w okresie ostatnich trzech lat.

Krajowy plan gospodarki odpadami 2028 (KPGO 2028)

Krajowy plan gospodarki odpadami 2028[2] stanowi kluczowy dokument planistyczny wspierający wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym w Polsce. Dokument ten wyznacza kierunki działań oraz cele w zarządzaniu odpadami, zgodne z hierarchią postępowania z odpadami, od zapobiegania ich powstawaniu po recykling i odzysk. W ramach KPGO 2028 szczególną uwagę zwraca się na promowanie ponownego użycia oraz wydłużenie cyklu życia produktów. Przykłady działań wspieranych przez plan obejmują tworzenie punktów ponownego użycia przy punktach selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK), gdzie mieszkańcy mogą pozostawiać sprawne, lecz niepotrzebne przedmioty, oraz organizowanie punktów napraw i giełd wymiany rzeczy. Ważnym elementem KPGO jest również promowanie ekoprojektowania, które pozwala na wydłużenie czasu użytkowania produktów i wspiera ich recykling.

Dokument podkreśla znaczenie działań edukacyjnych w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów, w tym odpadów żywnościowych i odpadów biodegradowalnych. Przewiduje również rozwój banków żywności oraz inicjatyw związanych z wykorzystywaniem żywności niezdatnej do spożycia przez ludzi do innych celów. Realizacja KPGO 2028 wspierana jest przez wojewódzkie plany gospodarki odpadami, które uwzględniają specyfikę regionalną oraz analizują potrzeby inwestycyjne, aby zapewnić efektywne zarządzanie odpadami w każdym województwie.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

Projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uzyskał wpis do wykazu prac Rady Ministrów dnia 30 czerwca 2025 r. pod numerem UD252. Zawiera on rozwiązania wspierające transformację w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym. Proponowane przepisy mają na celu podniesienie jakości selektywnej zbiórki odpadów poprzez nowe narzędzia kontroli i weryfikacji deklaracji odpadowych, w tym możliwość wykorzystania danych o zużyciu wody, a także rozszerzenie systemu ulg w opłatach dla mieszkańców kompostujących bioodpady – zarówno w zabudowie wielolokalowej, jak i na terenach rekreacyjnych. **Projektowane przepisy umożliwiają różnicowanie opłat na podstawie masy i jakości segregacji, co ma zachęcić mieszkańców do dokładniejszej segregacji odpadów oraz motywować do ograniczania ilości wytwarzanych odpadów.** Ważnym elementem nowelizacji jest także usprawnienie funkcjonowania PSZOK oraz możliwość stosowania alternatywnych form zbiórki w gminach o szczególnych uwarunkowaniach. Istotnym elementem jest również uszczelnienie obowiązków sprawozdawczych i kontrolnych wobec instalacji przyjmujących odpady, co pozwoli na skuteczniejsze monitorowanie strumieni odpadowych i kierowanie ich do recyklingu. **Projekt dostosowuje krajowy system do unijnych celów w zakresie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu (60% do 2030 r. i 65% do 2035 r.), tworząc tym samym warunki do zwiększenia efektywności gospodarki odpadami oraz przyspieszenia transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym.**

[2] https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20230000702/O/M20230702.pdf

Projekty związane z wykorzystaniem zasobów antropogenicznych i geobaza „Hałdy”

W ramach przyjętej w 2022 r. Polityki Surowcowej Państwa (M.P. 2022 poz. 371) realizowane są zadania mające na celu wypełnienie jednego z jej celów szczegółowych, jakim jest pozyskiwanie surowców ze złóż antropogenicznych oraz wspieranie rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym.

Jednym z istotnych projektów wspierających GOZ jest Geobaza „Hałdy”, stworzona przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy (PIG-PIB). Geobaza ta umożliwia dostęp do danych dotyczących zasobów zdeponowanych na hałdach pogórniczych oraz zwałowiskach przemysłowych, co wspiera ocenę ich potencjału gospodarczego i środowiskowego. **Dane zawarte w Geobazie mogą być wykorzystywane do projektów rekultywacyjnych oraz pozyskiwania surowców wtórnych, co wpisuje się w założenia GOZ.** Zadanie „Bilans złóż antropogenicznych”, realizowane w ramach planu prac państwowej służby geologicznej, ma na celu bilansowanie zasobów zdeponowanych na hałdach dla potrzeb gospodarki o obiegu zamkniętym. Badania pilotażowe prowadzone są w województwie śląskim, a ich efektem ma być pełne opracowanie zmian legislacyjnych, które ułatwią dokumentowanie i eksploatację złóż antropogenicznych. Prace te przyczyniają się do lepszego zagospodarowania odpadów przemysłowych oraz wspierają rozwój GOZ. Ponadto celem zadania jest także opracowanie zmian legislacyjnych w zakresie definiowania, dokumentowania oraz eksploatacji złóż antropogenicznych, a efektem rzeczowym będzie sprawozdanie końcowe wraz z propozycją zmian legislacyjnych w zakresie zasobów antropogenicznych w ustawie Prawo geologiczne i górnicze, ustawie o odpadach i innych aktach prawnych.

Badania nad biomateriałami i biogospodarką

Wspieranie rozwoju biogospodarki jest ważnym elementem strategii GOZ w Polsce. Biogospodarka, oparta na wykorzystaniu biomasy oraz odpadów organicznych, jest jednym z priorytetów dla zrównoważonego rozwoju, ponieważ zmniejsza zależność od surowców pierwotnych i ogranicza składowanie odpadów. Przykładowe projekty badawcze przedstawiono poniżej.

Opracowanie ekspertyzy ws. bioodpadów komunalnych

MKiŚ zwrócił się do IOŚ-PIB o realizację przedsięwzięcia pn.: „Bioodpady komunalne posegregowane i poddawane recyklingowi u źródła w Polsce” – prace w tym zakresie zakończyły się w marcu 2025 r. Jego celem było opracowanie danych umożliwiających określenie ilości bioodpadów komunalnych, które zostały posegregowane i poddane recyklingowi u źródła w gospodarstwach domowych w poszczególnych województwach w Polsce. W związku z tym przygotowano metodykę, która pozwala gminom na obliczenie ilości bioodpadów komunalnych, poddawanych recyklingowi w przydomowych kompostownikach, które następnie można uwzględnić przy obliczaniu poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. MKiŚ kontynuuje wraz IOŚ-PIB badania dot. kompostowania u źródła, tak aby gminy mogły wykazywać wyższe poziomy recyklingu.

Gospodarka o Obiegu Zamkniętym w Unii Europejskiej – regulacje sektorowe

UE konsekwentnie wdraża zasady GOZ poprzez sektorowe akty prawne, które łączy kilka kluczowych elementów, tj. rozszerzona odpowiedzialność producenta (EPR), minimalne poziomy zawartości materiałów z recyklingu, wymogi projektowe oraz redukcja ilości wytwarzanych odpadów. Sektorowe akty prawne wdrażające zasady GOZ w konkretnych obszarach gospodarki (przyjęte oraz nad, którymi trwają prace):

- **Baterie –** rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1542 z dnia 12 lipca 2023 r. w sprawie baterii i zużytych baterii, zmieniające dyrektywę 2008/98/WE i rozporządzenie (UE) 2019/1020 oraz uchylające dyrektywę 2006/66/WE,
- **Opakowania –** rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, zmiany rozporządzenia (UE) 2019/1020 i dyrektywy (UE) 2019/904 oraz uchylenia dyrektywy 94/62/WE,
- **Tekstylia –** dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/1892 z dnia 10 września 2025 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów,

- **Pojazdy –** wniosek (COM(2023) 451 final) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymogów w zakresie obiegu zamkniętego w odniesieniu do projektowania pojazdów oraz zarządzania pojazdami wycofanymi z eksploatacji, zmieniające rozporządzenia (UE) 2018/858 i 2019/1020 oraz uchylające dyrektywy 2000/53/WE i 2005/64/WE,
- **Mikroplastik –** Wniosek (COM(2023) 645 final) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapobiegania stratom granulatu z tworzyw sztucznych w celu ograniczenia zanieczyszczenia mikrodrobinami plastiku.

Kampanie edukacyjne wspierające GOZ

Kampanie edukacyjne odgrywają kluczową rolę w podnoszeniu świadomości społecznej na temat zasad gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ). Ministerstwo Klimatu i Środowiska prowadzi szereg działań informacyjnych i edukacyjnych, w tym ogólnopolską kampanię dotyczącą systemu kaucyjnego. W ramach tej inicjatywy opracowano broszury, plakaty oraz grafiki edukacyjne, przeznaczone do wykorzystania w punktach zbiórki i sklepach, które są do pobrania na stronie systemkaucyjny.gov.pl. Materiały wyjaśniają m.in. które opakowania podlegają kaucji, jak je zwracać oraz co oznacza logotyp systemu kaucyjnego. Celem kampanii jest zwiększenie wiedzy na temat zasad działania systemu, jego korzyści dla środowiska oraz promowanie postaw proekologicznych.

Ministerstwo aktywnie angażuje się również w działania edukacyjne dotyczące tekstyliów jako odrębnej frakcji odpadów. Inicjatywy te obejmują różnorodne formy komunikacji – od projektów skierowanych do młodzieży, przez promocję w mediach, po konferencje prasowe i wywiady eksperckie. Aby ułatwić dostęp do kluczowych informacji, przygotowano specjalną podstronę internetową poświęconą selektywnemu zbieraniu tekstyliów: gov.pl/klimat/tekstylia.

W 2024 roku Ministerstwo było partnerem strategicznym projektu edukacyjnego EkoCentrum Punkt Zwrotny – interaktywnej przestrzeni edukacyjnej opartej na koncepcji escape roomów z zagadkami ekologicznymi. Projekt skierowany był głównie do młodzieży w wieku 12–18 lat oraz nauczycieli i obejmował tematykę GOZ, zrównoważonej konsumpcji oraz zasad segregacji odpadów. Jego celem było pogłębianie wiedzy, kształtowanie proekologicznych postaw oraz rozwój umiejętności związanych z racjonalnym korzystaniem z zasobów naturalnych.

W tym samym roku zrealizowano również kampanię edukacyjną w telewizji. Wątki dotyczące racjonalnej gospodarki odpadami, w tym GOZ, systemu kaucyjnego, segregacji, niemarnowania żywności oraz transformacji energetycznej (m.in. OZE i oszczędzanie energii) pojawiły się w popularnych serialach, programach śniadaniowych, wejściach pogodowych „na żywo” oraz audycjach tematycznych.

Inwestycje w instalacje do przetwarzania odpadów

Na poziomie infrastrukturalnym kluczowe działania obejmują rozwój systemów selektywnego zbierania i przetwarzania odpadów. Programy finansowane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) wspierają rozwój instalacji do przetwarzania odpadów oraz innowacyjnych technologii recyklingu. Inwestycje te są niezbędne, aby zwiększyć poziom pozyskiwania surowców wtórnych i spełnić unijne wymogi dotyczące recyklingu.

Skala potrzeb inwestycyjnych znacząco przewyższa dostępne środki krajowe, dlatego aby zwiększyć możliwości finansowania instalacji recyklingu, niezbędne jest wprowadzenie rozwiązań zwiększających przychody NFOŚiGW. Dodatkowo, konieczne jest wykorzystanie innych źródeł finansowania – zarówno krajowych, jak i europejskich. Ponadto projekty dot. GOZ i gospodarki odpadami są również realizowane na poziomie wojewódzkim, w ramach regionalnych programów operacyjnych, które również wykorzystują środki UE zaplanowane na ten cel.

W dniu 30 grudnia zakończono nabory projektów w ramach działania 1.4 FEnIKS (FENX 01.04): *Gospodarka odpadami oraz gospodarka o obiegu zamkniętym w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko*. Budżet naboru wyniósł 40 mln PLN. Wsparcie w ramach naboru przeznaczone było na przedsięwzięcia w zakresie racjonalizacji zasobochłonności (zużycia duże ilości surowców) prowadzonej działalności w przedsiębiorstwach w całym cyklu życia produktu lub usługi. Szczegółowe informacje dostępne są na stronie internetowej:

https://www.gov.pl/web/nfosigw/fenx0104-iw01-00-4-24-optymalizacja-gospodarki-surowcami-i-odpadami-w-przedsiebiorstwach-w-celu-realizacji-zalozen-goz.

W dniu 1 października br. opublikowano harmonogram programu FEniKS (działanie FENX.01.04 „Gospodarka odpadami oraz gospodarka o obiegu zamkniętym"), w którym przewidziano nabór na instalacje do przetwarzania odpadów (od 1.12.25 do 30.01.26, na 160 mln). Szczegółowe informacje dostępne są pod linkiem:
https://www.feniks.gov.pl/strony/dowiedz-sie-wiecej-o-programie/nabory/harmonogram-naborow-wnioskow/.

Wprowadzanie systemu kaskadowego wykorzystania biomasy również stanowi ważny element wspierający GOZ. Przykłady takich działań obejmują promowanie biomateriałów oraz bioenergii, co pomaga zredukować zużycie surowców pierwotnych i poprawić efektywność energetyczną. W kontekście ograniczonych zasobów finansowych NFOŚiGW, rozwój takich działań wymaga jednak zapewnienia stabilnych i wieloźródłowych mechanizmów finansowania.

Kluczowe jest uruchamianie przez NFOŚiGW programów priorytetowych, promujących budowę lub modernizację instalacji, w których można zagospodarować selektywnie zebrane bioodpady, w tym komunalne. W tym celu w 2025 r. uruchomiono nowy program priorytetowy pod nazwą „Wysokosprawna kogeneracja z biogazu wytwarzanego z biomasy, w tym z odpadów komunalnych", którego celem jest promowanie wytwarzania i wykorzystania biogazu uzyskiwanego w procesie fermentacji biomasy, ze szczególnym uwzględnieniem biomasy odpadowej, w celu wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w wysokosprawnej kogeneracji. Planowana na ten program alokacja środków do roku 2030 wynosi 1 mld zł, w tym dotacje 0,6 mld zł.

System kaucyjny

W dniu 1 października 2025 r. nastąpiło uruchomienie systemu kaucyjnego. Ważne jest, aby przedsiębiorcy mogli kontynuować rozpoczęte inwestycje w dostosowanie i wyposażenie lokali, a także negocjacje umów z operatorami, w stabilnym otoczeniu prawnym. Cześć sklepów jest gotowa na wprowadzenie do sprzedaży opakowań objętych systemem oraz ich zbiórkę. Pomimo zgłaszanych przez jednostki handlowe i operatorów trudności przed uruchomieniem systemu, za cenne uważają brak prowadzonego procesu legislacyjnego. Niepewność jaka wiąże się ze zmianami w prawie, które mogą oddziaływać bezpośrednio na zakres działań podmiotów nie jest czynnikiem sprzyjającym prowadzeniu działań dostosowawczych oraz podejmowaniu przez nich decyzji inwestycyjnych.

System kaucyjny służy realizacji celów UE w zakresie poziomu selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych. Cele dla butelek jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do trzech litrów wynoszą **77% w 2025 r.** i **90% w 2030 r.**[3] Bez wprowadzenia systemu zwrotu opakowań i zaangażowania społeczeństwa, osiągnięcie powyższych poziomów nie będzie możliwe. Z uwagi na wysoką skuteczność selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych w krajach europejskich (wydajność ok. 90%), wdrożenie systemu kaucyjnego wpłynie pozytywnie na możliwość osiągania przez gminy wymaganych poziomów recyklingu, a tym samym uniknięcia ewentualnych kar finansowych za niezrealizowane cele.

MKiŚ wskazuje, że system ruszył zgodnie z planem, bez opóźnień. Operatorzy otrzymali decyzje administracyjne z terminami uruchomienia systemów. Duże sieci handlowe podsumowują pilotaże i kończą wdrażanie rozwiązań niezbędnych dla sprawnego działania systemu. Operatorzy zawierają umowy z jednostkami handlowymi – w tym również małymi, o powierzchni sprzedaży mniejszej od 200 m^2. MKiŚ prowadzi działania edukacyjne i informacyjne, oraz z ogólnopolską kampanią informacyjną. Opracowywane zostały broszury, plakaty i grafiki edukacyjne do wykorzystania w punktach zbiórki i sklepach. Materiały mają wyjaśniać m.in. które opakowania podlegają kaucji, jak je zwracać, oraz co oznacza logotyp systemu kaucyjnego. Celem prowadzonej kampanii jest zwiększenie wiedzy o systemie, jego zasadach, korzyściach dla środowiska oraz promowanie postaw proekologicznych.

Rozumiemy obawy przedsiębiorców związane z dołączaniem do systemu. Organizacje zrzeszające przedstawicieli handlu zgłaszają, że zwłaszcza mniejsi przedsiębiorcy mogą mieć kłopoty z wyborem operatora i negocjowaniem umów. MKiŚ we współpracy z Rzecznikiem Małych i Średnich Przedsiębiorców,

[3] Art. 9 ust. 1 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.

oraz m.in. PIH, POHiD, Konfederacją Lewiatan ustalili na spotkaniu w dniu 14 lipca 2025 r., wspólną realizację kampanii informacyjnej dla właścicieli jednostek handlowych. MKiŚ we współpracy z Rzecznikiem Małych i Średnich Przedsiębiorców przygotowało webinar, w którym odpowiadało na najczęstsze pytania i wątpliwości związane z wdrożeniem systemu kaucyjnego. Ponadto planuje się dystrybucję dedykowanych dla przedsiębiorców: materiałów informacyjnych, webinariów i posterów informacyjnych do pobrania i wydrukowania. Mamy nadzieję, że wspólne działania przyczynią się do ułatwienia decyzji sklepów w zakresie dołączania do systemu.

Trudności operatorów we współpracy z jednostkami handlowymi

Operatorzy prowadzą aktywny dialog z jednostkami handlowymi, aby jak najszerzej rozbudować sieć punktów zbiórki dla opakowań i odpadów opakowaniowych i zapewnić przyjemniej jeden stacjonarny punkt zbiórki w każdej gminie. W ramach prowadzonych rozmów operatorzy napotykają często na trudności i brak zrozumienia przedstawicieli jednostek. Najczęściej wymieniane powody braku chęci przystąpienia do systemu kaucyjnego (w zakresie prowadzenia punktów zbiórki):

1. **Brak wiedzy i zrozumienia** – wielu detalistów wskazuje na niewystarczającą wiedzę na temat zasad działania systemu kaucyjnego, wynikających z niego obowiązków, a także potencjalnych korzyści z prowadzenia punktu zbiórki.

2. **Przekonanie o braku obowiązku** – część przedsiębiorców błędnie zakłada, że system kaucyjny ich nie dotyczy, mimo że formalnie podlegają obowiązkowi wynikającemu z ustawy (np. w zakresie powierzchni sklepu czy asortymentu).

3. **Braki lokalowe** – jednym z najczęściej wymienianych argumentów jest brak wystarczającej przestrzeni magazynowej do przechowywania opakowań zwrotnych.

4. **Brak zasobów czasowych i kadrowych** – prowadzenie punktu zbiórki postrzegane jest jako dodatkowy obowiązek, który wymaga zaangażowania personelu i czasu.

5. **Odroczenie decyzji** – część właścicieli sklepów deklaruje chęć przystąpienia do systemu w późniejszym terminie, „po obserwacji, jak system zadziała w praktyce".

Postulat wyłączenia z systemu kaucyjnego obecnie działających systemów obiegu opakowań wielokrotnego użytku (butelka szklana zwrotna)

Obecnie zezwolenie na prowadzenie systemu kaucyjnego posiada 7 podmiotów, w tym podmioty obejmujące zakresem swojej działalności butelki szklane. Operatorzy prowadzą działania zmierzające do uruchomienia systemu w oparciu o obowiązujące przepisy w tym zakresie. Dlatego kluczowe jest, aby zmiany były przewidywalne, konsultowane i wprowadzane z odpowiednim vacatio legis, dając przedsiębiorcom czas na dostosowanie się.

Dodatkowo wartym podkreślenia jest, że **opakowania szklane wielokrotnego użytku są kluczowym elementem przybliżającym do przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym.** Istnieje zatem potrzeba prowadzenia działań mających na celu popularyzację użycia tego rodzaju opakowania. Nie planuje się pozostawiania opakowań szklanych w obecnie działających systemach. „**Nowy" system kaucyjny dla butelek szklanych wielokrotnego użytku stanowi istotne usprawnienie z perspektywy konsumenta.** Przede wszystkim wprowadza jednolite, przejrzyste zasady funkcjonowania w skali ogólnokrajowej, co eliminuje dotychczasowe rozbieżności w sposobie zwrotu opakowań. Konsument zyskuje możliwość odzyskania pełnej kwoty kaucji bez konieczności przedstawiania dowodu zakupu (paragonu), co znacząco zwiększa dostępność i wygodę korzystania z systemu. Co więcej, obowiązek odbioru opakowań przez większe placówki handlowe oraz rozwój infrastruktury w postaci automatów do zwrotu opakowań i odpadów opakowaniowych (tzw. butelkomatów) dodatkowo ułatwia zwrot butelek.

Wprowadzenie systemu kaucyjnego niesie ze sobą szereg korzyści. Po pierwsze, przyczynia się do zmniejszenia ilości odpadów poprzez zachęcanie do recyklingu i ponownego wykorzystania opakowań. Wysoki poziom zbierania osiągnęli Niemcy – są liderem w zakresie systemów kaucyjnych (poziom zbiórki

97%). Po drugie, promuje zasadę odpowiedzialności producenta, co może prowadzić do bardziej świadomych decyzji biznesowych i ekologicznych. Współpraca branży i konsumentów w Norwegii pokazuje, że można odzyskiwać 95% butelek PET dzięki współpracy branży, handlu i konsumentów. Po trzecie, może przyczynić się do wzrostu zaangażowania społecznego w dbanie o środowisko. Litwa wprowadziła system kaucyjny w 2016 roku i w ciągu 2 lat osiągnęła poziom zwrotu opakowań wynoszący 90%. Teraz Polska ma szansę dołączyć do grona liderów systemu kaucyjnego.

Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO)

BDO jest jednym z narzędzi wspierających wdrażanie GOZ w Polsce. System BDO pełni funkcję centralnej platformy informacyjnej, umożliwiającej monitorowanie przepływu odpadów oraz danych dotyczących produktów wprowadzanych na rynek. Jest to również narzędzie, które pozwala przedsiębiorstwom na wypełnianie ustawowych obowiązków. Obecnie w Rejestrze-BDO jest wpisanych ponad 650 tys. podmiotów, a organy publiczne mają zapewnioną możliwość kontroli ich działań.

Jednym z głównych celów systemu BDO jest poprawa przejrzystości w zakresie gospodarki odpadami oraz wprowadzenie efektywnych mechanizmów kontroli nad przepływem surowców i produktów. Dzięki BDO możliwe jest monitorowanie, które produkty są wprowadzane na rynek oraz gdzie trafiają po zakończeniu ich cyklu życia. System zapewnia również możliwość analizy danych dotyczących gospodarki odpadami, co pozwala na lepsze zarządzanie zasobami i wspiera realizację celów GOZ.

W ramach funkcjonowania BDO przedsiębiorcy są zobowiązani do rejestrowania swoich działań w zakresie wytwarzania, zbierania i gospodarowania odpadami, m.in. przez prowadzenie na bieżąco ewidencji odpadów, czy sporządzanie i składanie do odpowiednich organów corocznych sprawozdań w zakresie tych działań. System wspiera nie tylko sektor gospodarki odpadami, ale również umożliwia Polsce wypełnianie unijnych obowiązków sprawozdawczych wobec Komisji Europejskiej. W tym kontekście BDO odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu zgodności z przepisami UE, co jest niezbędne dla uniknięcia sankcji finansowych.

Ponadto BDO przyczynia się do zwiększania bezpieczeństwa danych oraz transparentności przepływu odpadów, co ułatwia nadzór nad przestrzeganiem przepisów w zakresie gospodarki odpadami. Rozwój infrastruktury systemu BDO i jego dalsza modernizacja są istotne z punktu widzenia adaptacji do zmieniających się przepisów zarówno krajowych, jak i unijnych, co będzie przyczyniało się do coraz bardziej efektywnego gospodarowania odpadami oraz surowcami wtórnymi.

Ministerstwo Klimatu i Środowiska podejmuje działania mające na celu rozwój systemu BDO. Od stycznia 2025 r. uruchomiony został kolejny element systemu tj. moduł potwierdzeń w zakresie narzędzi połowowych, który umożliwia obsługę zaświadczeń o masie zebranych narzędzi połowowych stanowiących odpady zawierające tworzywa sztuczne. Natomiast od stycznia przyszłego roku (2026 r.) planuje się umożliwić przez ww. moduł obsługę dokumentów potwierdzających recykling (DPR) i dokumentów potwierdzających eksport lub wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów (EDPR).

BDO to unikatowy w skali Europy rządowy system poprzez który m.in. ewidencjonowane są wszystkie czynności przekazywania odpadów pomiędzy uczestnikami rynku gospodarki odpadami. Aby zobrazować skalę – w ciągu miesiąca posiadacze odpadów wystawiają w systemie BDO ponad 500 tys. kart przekazania odpadów i kart przekazania odpadów komunalnych. Taka skala obrotu odpadami i ilość danych z nim powiązanych w celu ich kontroli musi być wsparta przez odpowiednie narzędzie informatyczne, które będzie nieustannie rozwijane, być może w przyszłości również o rozwiązania wykorzystujące sztuczną inteligencję. Jednakże realizacja dalszych planów rozwoju systemu jest ściśle uzależniona od dostępnych środków finansowych, co wpływa na zakres i tempo realizacji kolejnych nowych modułów i funkcjonalności.

Rozszerzona odpowiedzialność producenta (ROP)

Bieżące prace nad ustawą UC100

W dniu 13 sierpnia 2025 r. projekt został przekazany do konsultacji, opiniowania i uzgodnień, które zakończyły się 3 i 10 września 2025 r. **Aktualnie trwa analiza zgłoszonych uwag.** Ponadto ze względu na przekazywanie przez wiele podmiotów tożsamych uwag i postulatów obecnie trwa również ich grupowanie, dlatego też na obecnym etapie prac możliwe jest podanie przybliżonej ilości unikalnych uwag zgłoszonych w konsultacjach, która wynosi ok. 1400.

Harmonogram prac nad ustawą:

- III kwartał 2025 r. – uzgodnienia międzyresortowe, opiniowanie, konsultacje publiczne,
- IV kwartał 2025 r. – potwierdzenie projektu przez SKRM i przekazanie na Radę Ministrów,
- IV kwartał 2025 r. – etap parlamentarny,
- IV kwartał 2025 r. – publikacja w Dzienniku Ustaw.

Założenia nowego systemu ROP dla opakowań

Obowiązujący system ROP dla opakowań oparty na funkcjonowaniu wielu organizacji odpowiedzialności producenta (zwanych dalej: „PRO") wykazuje wysoką nieefektywność. Od czasu jego wprowadzenia istotnym zmianom uległy unijne ramy prawne regulujące funkcjonowanie systemów ROP[4] i zakres wydatków wymagających pokrycia w ramach tego systemu.

W przypadku systemów ROP dla opakowań dalsze uszczelnianie systemu, który nie funkcjonuje w sposób prawidłowy nie jest uzasadnione. Dlatego też zdecydowano o wdrożeniu nowego modelu ROP dla opakowań opartego na następujących założeniach:

- **Zastąpienie dotychczasowych definicji wprowadzającego produkty w opakowaniach oraz wprowadzającego opakowania nową definicją producenta** (zmiana wynikająca z obowiązku wdrożenia PPWR).
- **Wprowadzenie, w ramach odpowiedzialności finansowej producentów, opłaty opakowaniowej, ponoszonej przez producenta za każdy kilogram opakowania,** w tym opakowania produktu w opakowaniu, które udostępnia po raz pierwszy na terytorium państwa członkowskiego lub rozpakowuje, nie będąc użytkownikiem końcowym.
- **Ustanowienie marszałków województw organami odpowiedzialnymi za kontrolę poprawności naliczania i uiszczania opłaty** opakowaniowej oraz redystrybucję wpływów z tytułu tej opłaty.
- **Powierzenie NFOŚiGW zadań organizacji odpowiedzialności producenta (PRO)** w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 66 PPWR. Zakłada się, że NFOŚiGW będzie przekazywać środki pochodzące z opłaty opakowaniowej, na jednakowych zasadach, do:
    - **gmin** – w ramach dwóch przepływów finansowych, tj. stałego w wysokości ok. 6 zł na mieszkańca gminy za utrzymanie systemu odbioru odpadów opakowaniowych od mieszkańców oraz zmiennego za każdy 1 Mg komunalnych odpadów opakowaniowych, których recykling został udokumentowany przez gminę w sprawozdaniu rocznym w BDO,
    - **podmiotów odbierających odpady komunalne z nieruchomości niezamieszkałych** – w ramach jednego zmiennego przepływu finansowego za każdy 1 Mg komunalnych

[4] W dniu 22 stycznia 2025 r. opublikowane zostało rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 z dnia 19 grudnia 2024 r. sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, zmiany rozporządzenia (UE) 2019/1020 i dyrektywy (UE) 2019/904 oraz uchylenia dyrektywy 94/62/WE (zwane dalej: „PPWR"). W odniesieniu do systemów ROP dla opakowań PPWR stanowi *lex specialis* w stosunku do dyrektywy 2008/98/WE.

odpadów opakowaniowych, których recykling został udokumentowany przez te podmioty w sprawozdaniu rocznym w BDO,
    - **podmiotów zbierających inne niż komunalne odpady opakowaniowe** – w ramach jednego zmiennego przepływu finansowego za każdy 1 Mg odpadów opakowaniowych i przekazanych do recyklingu, który został udokumentowany przez te podmioty w sprawozdaniu rocznym w BDO,
    - **podmiotów przetwarzających odpady opakowaniowe** (sortownie, MBP) – w ramach jednego zmiennego przepływu finansowego za każdy 1 Mg odpadów poddanych sortowaniu i przekazanych do recyklingu, który został udokumentowany przez te podmioty w sprawozdaniu rocznym w BDO,
    - **recyklerów –** w ramach jednego zmiennego przepływu finansowego wyłącznie w zakresie odpadów o ujemnej wartości rynkowej za każdy 1 Mg odpadów poddanych recyklingowi, który został udokumentowany przez te podmioty w sprawozdaniu rocznym w BDO.
- NFOŚiGW będzie zawierał umowy cywilnoprawne z ww. podmiotami oraz z beneficjentami projektów rozwojowych, zapewniał wykorzystanie tych środków wyłącznie na działania związane z ROP, a także sporządzał raporty do ministra właściwego do spraw klimatu dotyczące realizacji obowiązków oraz funkcjonowania systemu ROP.
- **Wsparcie dla poszczególnych podmiotów będzie ustalane w oparciu o zagregowane informacje dotyczące efektywnego kosztowo zagospodarowania odpadów**.
- W celu zapewnienia możliwie szybkiej reakcji NFOŚiGW na zmieniające się warunki rynkowe, szczegóły dotyczące mechanizmów podziału środków, w tym **wysokość środków dla poszczególnych grup beneficjentów zostanie określona w stosownym rozporządzeniu wydawanym przez ministra właściwego do spraw klimatu.**
- **NFOŚiGW będzie także przeznaczać część środków na pokrycie kosztów obsługi zadań PRO, finansowanie centralnych działań edukacyjnych, finansowanie kosztów zadań IOŚ-PIB z tego obszaru oraz pokrycie „luki inwestycyjnej”** w zakresie zagospodarowania odpadów opakowaniowych, której wysokość zostanie oszacowana w trakcie okresu przejściowego w 2027 r.
- **Warunkiem otrzymania wsparcia ze środków pozostających w dyspozycji NFOŚiGW będzie złożenie przez gminę lub inny uprawniony podmiot wniosku do NFOŚiGW** wraz z określonym dla każdego rodzaju wsparcia sprawozdaniem przygotowanym na podstawie danych z BDO oraz raportem biegłego rewidenta z wykonania usługi atestacyjnej (odnoszącej się do sprawozdania). Koszty usługi atestacyjnej będą ponoszone bezpośrednio przez gminy i podmioty uprawnione do otrzymania wsparcia (rekompensat) z ich środków własnych.
- W ramach swoich działań NFOŚiGW nie będzie dokonywał wyboru podmiotów gospodarujących odpadami oraz nie stanie się właścicielem odpadów na żadnym z etapów ich zagospodarowania. Podmioty odbierające odpady komunalne działające na podstawie umów z gminami, oraz otrzymujące wynagrodzenie w ramach tych umów, nie będą otrzymywały wsparcia NFOŚiGW w ramach systemu ROP.
- **Powierzenie IOŚ-PIB zadań analitycznych i badań w zakresie systemu ROP**.
- **Powierzenie ministrowi właściwemu do spraw klimatu nadzoru nad systemem ROP**.
- Dostosowanie bazy BDO do wymagań ROP.

Efekty wprowadzenia nowego systemu ROP dla opakowań

- **Zniesienie od 2028 r. obowiązku osiągania przez producentów wnoszących opłatę opakowaniową** (obecnie wprowadzających produkty w opakowaniach) **określonych poziomów recyklingu.** W związku z tym po zakończeniu okresu przejściowego, czyli od 1 stycznia 2028 r., dokumenty potwierdzające recykling (DPR) oraz dokumenty potwierdzające odpowiednio eksport odpadów opakowaniowych albo wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów

opakowaniowych w celu poddania ich recyklingowi (EDPR) zostaną zastąpione przez nowe instrumenty sprawozdawcze.

- **W efekcie powyższego od 2028 r. nastąpi zniesienie opłaty produktowej za opakowania**.

- **Wprowadzenie 2-letniego okresu przejściowego, po którym nastąpi pełne wdrożenie systemu ROP dla opakowań.** Zakłada się, że na skutek wprowadzenia nowego modelu systemu ROP, organizacje odzysku opakowań (spółki akcyjne) po okresie przejściowym, tj. w 2028 r., zakończą swoją działalność w dotychczasowej formie.

- **Zakłada się, że podobnie jak dotychczas producenci** (obecnie wprowadzający produkty w opakowaniach)**, po uzyskaniu stosownego zezwolenia wydanego przez ministra właściwego do spraw klimatu, będą mogli samodzielnie realizować obowiązki wynikające z ROP**.

- **Zakłada się zachowanie funkcjonującego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz obowiązków gmin w tym zakresie** (m.in. odpowiedzialność za organizację systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, organizacja zamówień na odbiór i zagospodarowanie odpadów, współpraca z przedsiębiorstwami gospodarującymi odpadami). Przy czym planuje się dodatkowo wprowadzenie obowiązku informowania mieszkańców o kosztach gospodarowania odpadami komunalnymi oraz partycypacji w tych kosztach producentów.

Problemy obecnego systemu ROP

Konieczne jest podjęcie działań systemowych zapewniających stabilne finansowanie gospodarki odpadami w gminach oraz sprawiedliwy podział kosztów systemu ROP, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”. Obecny system prawny nie motywuje wprowadzających produkty w opakowaniach (producentów) do ekoprojektowania, natomiast gminy mają poważne trudności z realizacją celów recyklingu. W rezultacie mieszkańcy naszego kraju są obecnie nadmiernie obciążani opłatami za opakowania, gdyż ponoszą koszty dotyczące opakowań przy zakupie produktów, a następnie wnoszą opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi do gmin oraz dodatkowo, w niektórych przypadkach ponoszą dodatkowe koszty związane z karami nakładanymi na gminy za niezrealizowane cele recyklingu.

Obowiązujący system ROP opiera się na założeniu pokrycia w najbardziej efektywny sposób całości kosztów zagospodarowania odpadów opakowaniowych poprzez zapewnienie transferu finansowego od producentów do podmiotów przygotowujących odpady do recyklingu. Przedmiotowa płatność miała przekładać się pośrednio na pokrycie kosztów innych działań w łańcuchu gospodarowania odpadów, od etapu ich odbioru i zbiórki. **W praktyce system nie zapewnia jednak zadowalającego pokrycia kosztów** selektywnego zbierania i transportu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych, które finansowane są przez mieszkańców z ponoszonych przez nich opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Z punktu widzenia przedsiębiorców kontrowersyjne może się wydawać najważniejsze założenie nowego systemu ROP jakim jest powierzenie NFOŚiGW roli organizacji odpowiedzialności producenta, a tym samym konieczność zakończenia działania w dotychczasowej formie funkcjonujących od ponad 20 lat ok. 27 Organizacji Odzysku Opakowań.

Wartym podkreślenia jest, że system oparty na prywatnych organizacjach odzysku może faworyzować duże firmy kosztem MŚP (wpływ na zarządzanie organizacjami, wydatkowanie środków np. na kampanie edukacyjne, dostęp do danych o rynku, które mogą być wykorzystywane do budowania przewagi konkurencyjnej).

Polska jest jedynym państwem w UE, które opiera system ROP na mechanizmie DPR (funkcjonuje w Polsce od 2002 r.). Podobny system funkcjonuje jedynie w Wielkiej Brytanii, która także przeprowadza reformę systemu ROP dla opakowań. Od wielu lat dochodzi do naruszeń przepisów prawa w postaci wystawiania dokumentów DPR/EDPR nieobrazujących rzeczywistych zdarzeń gospodarczych

(dokonania recyklingu odpadów opakowaniowych, eksportu odpadów opakowaniowych lub wewnątrzwspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych w celu poddania ich recyklingowi). Wprowadzenie elektronicznej ewidencji odpadów w BDO przyczyniło się do ograniczenia wystawiania nierzetelnych dokumentów DPR/EDPR. Niemniej jednak nadal dochodzi do nadużyć w tym obszarze. Dodatkowo, w ostatnich latach obserwuje się znaczący wzrost cen dokumentów DPR/EDPR[5], co może być pośrednim skutkiem uszczelnienia systemu oraz ograniczonej dostępności wiarygodnych potwierdzeń recyklingu.

[5] https://www.zgwrp.pl/wp-content/uploads/2025/03/Model-ROP-zalozenia-MKiS_organizacje-samorzadowe-i-branzy-odpadowej-18032025.pdf