

ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH OCENY SKUTKÓW

Celem tego dokumentu jest poinformowanie opinii publicznej i zainteresowanych stron o przyszłej działalności legislacyjnej Komisji, aby umożliwić przekazanie informacji zwrotnych na temat przyjętego przez Komisję podejścia do wskazanego problemu i możliwych rozwiązań, a także wszelkich innych istotnych informacji, m.in. na temat możliwych skutków poszczególnych wariantów.

TYTUŁ INICJATYWY	Akt w sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym
WIODĄCA (ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ)	DG DG ENV B3 („Od odpadów do zasobów”) i DG GROW I4 („Zrównoważone produkty”)
PRAWDOPODOBNY INICJATYWY	RODZAJ Rozporządzenie
ORIENTACYJNY HARMONOGRAM	IV kw. 2026 r.
INFORMACJE DODATKOWE	Pakt dla czystego przemysłu Kompas konkurencyjności

Dokument przeznaczony wyłącznie do celów informacyjnych. Nie przesądza on o ostatecznej decyzji Komisji co do tego, czy inicjatywa ta zostanie zrealizowana, ani o jej ostatecznej treści. Wszystkie opisane elementy inicjatywy, w tym jej harmonogram, mogą ulec zmianie.

A. Kontekst polityczny, określenie problemu i analiza zgodności z zasadą pomocniczości

Kontekst polityczny
Gospodarka o obiegu zamkniętym ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia bezpieczeństwa gospodarczego UE, jej odporności, konkurencyjności i dekarbonizacji. Ogół społeczeństwa postrzega „obieg zamknięty” również jako najskuteczniejsze rozwiązanie problemów środowiskowych. Postępy w dążeniu do gospodarki o obiegu zamkniętym były jednak jak dotąd niewystarczające. Należało podjąć większe starania, jak podkreślono w niedawnych wezwaniach ze strony europejskiego przemysłu w deklaracji z Antwerpii, deklaracji budapeszteńskiej Rady Europejskiej, na forum Parlamentu Europejskiego oraz w sprawozdaniach Enrico Letty i Maria Draghiego. W wytycznych politycznych na lata 2024–2029 przewodniczącej Komisji Ursuli von der Leyen, w Kompasie konkurencyjności oraz w Pakcie dla czystego przemysłu po raz kolejny potwierdzono zobowiązanie UE do szybszego dążenia do gospodarki o obiegu zamkniętym oraz zapowiedziano, że akt w sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym ma być przyjęty do końca 2026 r. Dzięki tej inicjatywie Komisja zamierza wzmocnić jednolity rynek odpadów i surowców wtórnych, zwiększając podaż wysokiej jakości surowców wtórnych po konkurencyjnych cenach i popyt na nie oraz „zapewniając odpowiednią opłacalność” tym rynkom.
Problem, któremu ma zaradzić inicjatywa
UE jest uzależniona od importu wielu surowców, w tym surowców krytycznych, jej zasobooszczędność jest niewystarczająca, a ekologiczne efekty zewnętrzne gospodarki linearnej nie są internalizowane. Aby zmniejszyć tę zależność, poprawić naszą konkurencyjność i zmniejszyć presję na środowisko, niezbędna jest silna gospodarka o obiegu zamkniętym. Postępy w dążeniu do gospodarki o obiegu zamkniętym są jednak zbyt powolne, a wskaźnik powtórnego wykorzystania materiałów w gospodarce UE utrzymuje się zasadniczo na stałym poziomie w ciągu ostatnich 15 lat (z 10,7 % w 2010 r. do 11,8 % w 2023 r.). Podaż surowców wtórnych i popyt na nie są niewystarczające lub niezrównoważone zarówno pod względem ilości, jak i jakości. Wspomniany niski poziom wykorzystania surowców wtórnych ma przyczyny zarówno regulacyjne, jak i ekonomiczne: cena surowców wtórnych jest często wyższa, natomiast ich jakość jest często słabsza. W rezultacie nie mogą one konkurować z surowcami pierwotnymi bez ukierunkowanych zachęt gospodarczych, sprzyjających ram prawnych oraz silnych mechanizmów weryfikacji i kontroli wypełniania zobowiązań. Ponadto jednolity rynek surowców wtórnych i odpadów jest rozdrobniony, co stanowi obciążenie dla podmiotów gospodarczych i uniemożliwia rozwój obiegu zamkniętego i korzyści skali. W związku z tym głównym problemem, który ma zostać rozwiązany dzięki aktowi w sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym, jest powolne tempo przechodzenia na obieg zamknięty w UE. Problem ten wynika z kilku niedoskonałości regulacyjnych i niewydolności rynku. Po pierwsze, niejednorodne interpretacje i wdrażanie przepisów UE przez państwa członkowskie powoduje rozdrobnienie jednolitego rynku, co sprawia, że przekształcanie odpadów w cenne surowce wtórne jest kosztowne dla przedsiębiorstw i uniemożliwia

osiągnięcie korzyści skali. Po drugie, wyższe ceny surowców wtórnych nie odzwierciedlają ich mniejszego wpływu na środowisko. Po trzecie, konsumenci i sprzedawcy surowców wtórnych borykają się z ograniczeniami w dostępie do informacji i asymetrią informacyjną, błędami behawioralnymi, kosztami przejściowymi i ryzykiem nadużyć finansowych. Po czwarte, nierozliczone strumienie odpadów i „ucieczki” surowców wtórnych, w tym surowców krytycznych, prowadzą do spalania, składowania na wysypiskach i (nielegalnego) wywozu zmieszanych lub „nieprawidłowych” strumieni odpadów. Poprzez rozwiązanie problemów związanych z niepewnością prawa i usunięciem barier na jednolitym rynku akt w sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym służy zmniejszeniu obciążeń i zapewnieniu uproszczenia.

Podstawa działania UE (podstawa prawna i analiza zgodności z zasadą pomocniczości)

Podstawa prawna

Oczekuje się, że właściwą podstawę prawną stanowić będzie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), gdyż umożliwia on UE przyjmowanie środków zwiększających stopień harmonizacji, a tym samym zapewniających równe warunki działania na jednolitym rynku przy jednoczesnym wspieraniu przejścia na obieg zamknięty. Środki te pozwolą rozwiązać problemy będące przyczyną obecnego rozdrobnienia jednolitego rynku, związane z surowcami wtórnymi, odpadami i produktami. Ocena skutków może doprowadzić do wprowadzenia dodatkowych środków, które mogą opierać się na innej podstawie prawnej.

Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE

Obecna sytuacja wymaga interwencji UE w celu usunięcia barier na jednolitym rynku w odniesieniu do odpadów, surowców wtórnych i produktów oraz w celu wsparcia uzasadnienia biznesowego gospodarki o obiegu zamkniętym w UE. Problem nie może zostać odpowiednio rozwiązany przez państwa członkowskie ze względu na potrzebę uproszczenia i harmonizacji przepisów w całej UE. Bez podejścia na szczeblu UE obieg zamknięty nie będzie w stanie osiągnąć skali niezbędnej do konkurowania i osiągnięcia opłacalności ekonomicznej. Problem ten bywa nawet pogłębiany przez państwa członkowskie i władze szczebla niższego niż krajowy wskutek niejednorodnych interpretacji i wdrażania obowiązujących przepisów. Innym ważnym elementem jest wywóz odpadów i surowców wtórnych, który również wymaga interwencji na szczeblu UE. Tylko działania na szczeblu UE mogą zapewnić równe szanse działania na jednolitym rynku i stworzyć warunki dla niezbędnych korzyści skali. Większa koordynacja między państwami członkowskimi okazała się niewystarczająca, aby przezwyciężyć rozdrobnienie jednolitego rynku. Brak działań na szczeblu UE doprowadziłby w dużej mierze do utrzymania *status quo*, co zagroziłoby unijnemu przemysłowi recyklingu, a tym samym zwiększyłoby zależność od producentów spoza UE w kontekście realizacji unijnych celów w zakresie ekologii, cyfryzacji, obrony i bezpieczeństwa gospodarczego. Działania na szczeblu UE zapewniłyby wartość dodaną poprzez zmniejszenie obciążeń regulacyjnych i uproszczenie praktyk administracyjnych oraz stworzenie szybszych i bardziej skoordynowanych ram ułatwiających inwestycje w obieg zamknięty i tworzenie miejsc pracy, zwiększając efektywność tych inwestycji i bezpieczeństwo gospodarcze UE.

B. Główne cele i warianty strategiczne

Celem aktu w sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym jest zwiększenie obiegu zamkniętego na jednolitym rynku. W scenariuszu bazowym (*status quo*) są już zawarte przepisy sprzyjające gospodarce o obiegu zamkniętym (np. [dyrektywa ramowa w sprawie odpadów](#), [rozporządzenie w sprawie ekoprojektu dla zrównoważonych produktów](#), [rozporządzenie w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych](#)). Inicjatywy te nie mogą jednak rozwinąć swojego potencjału, jeżeli nie zostaną usunięte bariery utrudniające obieg zamknięty na jednolitym rynku oraz jeżeli nie zostaną zapewnione wystarczające i racjonalne pod względem kosztów dostawy wysokiej jakości weryfikowalnych surowców wtórnych.

Celem aktu w sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym jest pomoc w stworzeniu wystarczającej podaży surowców wtórnych i popytu na nie (w tym surowce krytyczne) oraz prawdziwego jednolitego rynku odpadów i surowców wtórnych. Przeanalizowane zostaną środki legislacyjne i nielegislacyjne – dotyczące zarówno podaży, jak i popytu – które uzupełnią uproszczenie procedur i zmniejszenie obciążeń administracyjnych. Interwencje przewidziane w akcie w sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym mogą opierać się na dwóch głównych filarach:

- Po pierwsze, akt ten będzie służył rozwiązaniu problemu e-odpadów (sprzęt elektroniczny i elektryczny), które są najszybciej rosnącym – na poziomie 2 % rocznie – strumieniem odpadów, z czego mniej niż 40 % jest poddawane recyklingowi. Celem będzie zapewnienie skutecznego zbierania tych odpadów i ich recyklingu oraz generowanie popytu na rynku na zawarte w nich wtórne surowce krytyczne. Może zaistnieć potrzeba zmiany obowiązujących przepisów, aby dostosować je do zakładanych celów i uprościć.
- Po drugie, można rozważyć połączenie interwencji mających na celu wspieranie jednolitego rynku odpadów, surowców wtórnych i ich wykorzystania w produktach. Może to obejmować m.in. reformę kryteriów zniesienia statusu odpadu; uproszczenie, cyfryzację i rozszerzenie systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta oraz ustanowienie obowiązkowych, ukierunkowanych, skutecznych i

możliwych do wdrożenia kryteriów dotyczących zamówień publicznych na towary, usługi i roboty budowlane zgodne z obiegiem zamkniętym, w celu pobudzenia popytu w UE.

C. Prawdopodobne skutki

Przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym będzie miało pozytywny wpływ na dywersyfikację i ekologizację łańcuchów dostaw oraz na przyczynienie się do bezpieczeństwa gospodarczego. Praktyki oparte na obiegu zamkniętym przyczyniają się do obniżenia kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwa produkcyjne w UE, które z reguły wydają na materiały ponad dwukrotnie więcej niż na pracę lub energię. Ponadto praktyki te mają zasadnicze znaczenie w osiągnięciu neutralności klimatycznej do 2050 r., ponieważ przyczynią się do obniżenia o 20-25 % emisji gazów, co jest wymagane do osiągnięcia tego celu, w szczególności dzięki obniżeniu emisji z użytkowania gruntów, sektora energii i przemysłu oraz zmniejszeniu zapotrzebowania na wychwytywanie dwutlenku węgla i jego usuwanie przemysłowe. Społeczeństwo korzysta również z gospodarki o obiegu zamkniętym, gdyż: pomaga ona obniżyć koszty utrzymania dzięki większemu ponownemu wykorzystaniu, naprawie i bardziej trwałym produktom; przyczynia się do poprawy zdrowia i ochrony środowiska poprzez ograniczenie emisji, odpadów i zanieczyszczeń; ponadto promując modele biznesowe o obiegu zamkniętym, może pomóc w tworzeniu nowych miejsc pracy, zwłaszcza w MŚP.

Koszty i korzyści różnych wariantów zostaną zbadane i w miarę możliwości skwantyfikowane. Celem inicjatywy będzie określenie środków służących zmniejszeniu obciążeń i uproszczeniu. Szczególna uwaga zostanie również poświęcona analizie skutków dla MŚP, konkurencyjności UE i handlu międzynarodowego.

Oczekuje się, że inicjatywa przyczyni się do osiągnięcia następujących celów zrównoważonego rozwoju: celu 8, 9, 12 i 13

D. Instrumenty lepszego stanowienia prawa

Ocena skutków

Komisja przeprowadzi ocenę skutków w celu oszacowania poszczególnych wariantów strategicznych i ich prawdopodobnego wpływu. Zewnętrzne badania pomocnicze przyczynią się do wsparcia analizy i oceny skutków. Będzie ona obejmować dogłębną ocenę ekonomiczną, środowiskową i społeczno-gospodarczą.

Strategia konsultacji

Celem działań konsultacyjnych jest zebranie dowodów i opinii od zainteresowanych stron (np. przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego), organów publicznych i ogółu społeczeństwa poprzez:

- i) Niniejsze zaproszenie do zgłaszania uwag, któremu towarzyszą konsultacje publiczne. Odpowiedzi na niniejsze zaproszenie do zgłaszania uwag można przysyłać w dowolnym z 24 języków urzędowych UE.
- ii) Ukierunkowane konsultacje z państwami członkowskimi, partnerami społecznymi, konkretnymi zainteresowanymi stronami i ekspertami.

W stosownych przypadkach zorganizowane zostaną ukierunkowane warsztaty dla zainteresowanych stron, skierowane w szczególności do MŚP (np. z wykorzystaniem sieci takich jak Europejska Sieć Przedsiębiorczości i Europejska Platforma Współpracy Kłastrów).

Osiem tygodni po zakończeniu konsultacji publicznych w portalu „Wyraż swoją opinię” opublikowane zostanie sprawozdanie podsumowujące. Sprawozdanie zbiorcze podsumowujące wszystkie działania o charakterze konsultacyjnym zostanie opublikowane w formie załącznika do oceny skutków.

Powody prowadzenia konsultacji

Konsultacje mają na celu zapewnienie, aby wszystkie zainteresowane strony, organy publiczne i osoby fizyczne mogły przedstawić swoje opinie, dowody i doświadczenia dotyczące obiegu zamkniętego na jednolitym rynku w celu wsparcia przygotowania aktu w sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym. Pozwoli to również ulepszyć bazę dowodów leżących u podstaw inicjatywy i umożliwi Komisji uwzględnienie informacji i opinii na temat odnotowanych problemów i potencjalnych rozwiązań.

Grupa docelowa

Do udziału w konsultacjach zachęca się wszystkie osoby fizyczne, organy publiczne i zainteresowane strony (np. przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe, organizacje społeczeństwa obywatelskiego) w UE i poza nią. Szczególnie zależy nam na odpowiedziach od:

- społeczeństwa;
- administracji krajowej i administracji szczebla niższego niż krajowy w państwach członkowskich (w tym od organów nadzoru rynku);
- indywidualnych przedsiębiorstw (w tym MŚP) i stowarzyszeń przedsiębiorców z sektorów reprezentujących różnych producentów, podmiotów zajmujących się recyklingiem i innych podmiotów

- gospodarujących odpadami;
- europejskich, międzynarodowych i krajowych stowarzyszeń handlowych;
 - partnerów społecznych;
 - organizacji odpowiedzialności producenta;
 - organizacji normalizacyjnych;
 - jednostek certyfikujących;
 - organizacji pozarządowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego;
 - instytucji badawczych i naukowych;
 - partnerów handlowych z państw trzecich.