

***Stanowisko Konfederacji Lewiatan w ramach prekonsultacji dotyczących projektowania systemu
ROP dla tekstyliów, wyrobów włókienniczych oraz obuwia***

W związku z trwającymi prekonsultacjami dotyczącymi transpozycji Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/1892 z dnia 10 września 2025 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (w zakresie wyrobów włókienniczych, wyrobów zawierających materiały włókiennicze oraz wyrobów obuwniczych) dalej „Dyrektywa”, w imieniu przedsiębiorców zrzeszonych w Konfederacji Lewiatan przesyłamy poniżej kluczowe założenia do projektowanego systemu ROP dla tekstyliów.

Kontekst

Dyrektywa (UE) 2025/1892, która weszła w życie 16 października 2025 r., nakłada na państwa członkowskie obowiązek transpozycji do prawa krajowego do 17 czerwca 2027 r. oraz uruchomienia operacyjnych schematów ROP do 17 kwietnia 2028 r. Oznacza to, że Polska dysponuje niezwykle krótkim oknem czasowym na zaprojektowanie i wdrożenie systemu, co nadaje niniejszym prekonsultacjom szczególny charakter pilności.

Stąd też istotne jest, aby niezwłocznie podjąć aktywny i stały dialog pomiędzy interesariuszami a legislatorem (Ministerstwo Klimatu i Środowiska). Dlatego też na wstępie rekomendujemy:

1. opublikowanie przez Ministerstwo harmonogramu prac legislacyjnych nad ustawą ROP dla tekstyliów, kompatybilnego z terminem dyrektywy (kwiecień 2028 r.),
2. rozpoczęcie formalnych konsultacji z udziałem wszystkich interesariuszy łańcucha wartości nie później niż w III kwartale 2026 r.,
3. uwzględnienie postulatów niniejszego stanowiska w założeniach do projektu ustawy.

Mając świadomość, że jesteśmy obecnie na wstępnym etapie, jak i dążąc do osiągnięcia największej efektywności procesu, unikamy powielania treści Dyrektywy i koncentrujemy się na praktycznych kwestiach, które przesądzą o tym, czy system ROP będzie w Polsce instrumentem rzeczywistej transformacji sektora (tj. zwiększającym ponowne użycie i przygotowanie do ponownego użycia, stabilizującym jakość strumienia i finansującym niezbędną infrastrukturę), czy też stanie się mechanizmem finansowania przede wszystkim działań na etapach końcowych (recyklingu i unieszkodliwiania), bez wystarczających bodźców ograniczających problemy u źródła.

Analiza regulacji unijnych jednoznacznie wskazuje, że ROP dla tekstyliów nie ma być instrumentem fiskalnym, lecz narzędziem transformacji sektora z modelu liniowego w cyrkularny. Wynika to wprost z hierarchii postępowania z odpadami (Art. 4 dyrektywy 2008/98/WE), która daje pierwszeństwo zapobieganiu i ponownemu użyciu przed recyklingiem i innymi formami odzysku. W praktyce oznacza to, że ROP nie może ograniczać się do finansowania zagospodarowania odpadów, ale powinien wpływać na wcześniejsze etapy cyklu życia produktu – zwłaszcza jego projektowanie i jakość.

W tym kontekście opłata ROP powinna mieć charakter inwestycyjny, a nie sankcyjny. Kluczowym narzędziem jest ekomodulacja, która – zamiast „kara za odpad” – tworzy bodźce do wprowadzania na rynek produktów trwałych i naprawialnych oraz ogranicza napływ wyrobów niskiej jakości. To zasadnicza różnica: system fiskalny reaguje na problem na końcu łańcucha, podczas gdy dobrze zaprojektowany ROP ogranicza go u źródła.

Takie podejście znajduje potwierdzenie w najważniejszych analizach dotyczących konkurencyjności UE, w tym w raporcie M. Draghiego oraz opracowaniach E. Letty, które wskazują, że przejście do gospodarki o obiegu zamkniętym jest warunkiem utrzymania konkurencyjności, bezpieczeństwa surowcowego i rozwoju rynku surowców wtórnych. ROP w sektorze tekstylnym powinien być więc postrzegany jako element tej strategii – mechanizm wspierający innowacje, rozwój przemysłu i ograniczenie zależności od surowców pierwotnych.

W polskich warunkach oznacza to, że środki z ROP powinny być konsekwentnie reinwestowane w rozwój infrastruktury zbiórki, sortowania, ponownego użycia i recyklingu oraz w nowe technologie. Tylko takie podejście pozwoli uniknąć scenariusza, w którym system staje się wyłącznie źródłem finansowania gospodarki odpadami, zamiast narzędziem realnej zmiany rynku.

Ramowy system ROP dla tekstyliów powinien być prosty, zharmonizowany na poziomie UE, efektywny kosztowo i faktycznie wspierać poprawę stanu środowiska. Przedsiębiorcy zrzeszeni w Konfederacji Lewiatan, reprezentujący m.in. producentów i detalistów działających na wielu rynkach UE, są w pełni zaangażowani w odpowiedzialność za wprowadzane przez siebie produkty. Jednocześnie należy podkreślić, że konstrukcja systemu ROP będzie miała istotny wpływ na rozwój produktów, poziom cen, decyzje inwestycyjne oraz konkurencyjność przedsiębiorstw.

Aby system ROP przynosił rzeczywiste efekty środowiskowe, system musi tworzyć jasne i bezpośrednie bodźce dla producentów do projektowania produktów bardziej trwałych, nadających się do recyklingu i efektywnych zasobowo. Struktura opłat powinna w sposób widoczny premiować takie działania.

Dlaczego właściwy model ROP jest kluczowy

Sektor tekstylny stoi dziś przed wyraźnym problemem jakości strumienia: rośnie udział produktów niskiej jakości, trudnych w ponownym użyciu i recyklingu, co generuje koszty i obniża efektywność systemu. Jednocześnie zbiórka jest zanieczyszczona, a infrastruktura sortowania i przygotowania do ponownego użycia – niedoinwestowana.

Dobrze zaprojektowany system:

- poprawia jakość produktów już na etapie projektowania (ekomodulacja),
- kieruje środki tam, gdzie powstaje realny efekt środowiskowy (zbiórka, sortowanie, ponowne użycie),
- buduje krajowe kompetencje i innowacje w obszarze recyklingu i technologii środowiskowych,
- wzmacnia bezpieczeństwo surowcowe i konkurencyjność gospodarki.

Doświadczenia innych państw w budowaniu podobnych systemów pokazują, że efektywne są te, które są oparte na konkurencji organizacji producentów i transparentnych przepływach finansowych. Z kolei modele nadmiernie scentralizowane, o charakterze parapodatkowym, ograniczają efektywność i bodźce rynkowe. Przykład niewypłacalności operatora Le Relais we Francji pokazuje dodatkowo, że niedofinansowanie realnych operacji może zagrozić stabilności całego systemu.

Kluczowe kierunki projektowania systemu

1. ROP jako mechanizm inwestycyjny, nie fiskalny

Opłaty powinny być powiązane z rzeczywistymi kosztami systemu i w sposób transparentny reinwestowane w infrastrukturę: zbiórkę, sortowanie, przygotowanie do ponownego użycia i recykling. Bez tego ROP stanie się jedynie transferem środków bez efektu środowiskowego.

2. **Priorytet dla ponownego użycia**

Niezbędne jest wprowadzenie mierzalnych celów dla ponownego użycia i przygotowania do ponownego użycia. Bez tego system będzie „optymalizował się” pod recykling, który jest łatwiejszy do raportowania, ale mniej efektywny środowiskowo.

3. **Ekomodulacja jako realny bodziec jakościowy**

Wysokość opłat ponoszonych przez producentów musi bezpośrednio odpowiadać faktycznym kosztom operacyjnym systemu. Zebrane środki powinny być transparentnie reinwestowane w infrastrukturę gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ).

Wymaga to w szczególności finansowania:

- systemów selektywnej zbiórki oraz niezbędnej infrastruktury,
- procesów zaawansowanego sortowania i przygotowania do ponownego użycia,
- recyklingu, w tym:
 - recyklingu włókien (w przypadkach uzasadnionych technologicznie i ekonomicznie),
 - przetwarzania materiałowego, pozwalającego na produkcję surowców i półproduktów dla innych sektorów gospodarki.

Spełnienie powyższych warunków jest kluczowe, aby faktycznie domknąć obieg materiałowy w sektorze włókienniczym.

Obecnie systemy ekomodulacji rozwijały się niezależnie w różnych krajach co doprowadziło do powstania wielu terminologii (bonus/malus, premie, modulacje itd.), utrudniających zgodność. Zharmonizowane ramy powinny zatem obejmować również wspólne definicje. Obszar ten, zgodnie z deklaracjami Komisji Europejskiej, powinien zostać uregulowany i zharmonizowany w ramach legislacji uzupełniającej do ESPR oraz Circular Economy Act. Mając na uwadze powyższe postulujemy, aby we wczesnej fazie wdrażania systemu pozostawić ten obszar do dalszego uregulowania w zgodzie z unijnymi przepisami.

Zachęcamy także Komisję Europejską do doprecyzowania aspektów zgodności, które przedsiębiorstwa mogłyby wykazywać poprzez:

- łatwo identyfikowalne i weryfikowalne certyfikaty stron trzecich (np. organiczne, fair trade),
- oświadczenia własne jako standardowy mechanizm, uzupełniane okresowymi audytami prowadzonymi przez akredytowane podmioty zewnętrzne.

4. **Finansowanie realnych operacji**

Znacząca ilość środków powinna trafiać do fizycznych działań: zbiórki, transportu, sortowania, przygotowania do ponownego użycia i recyklingu. W przeciwnym razie system będzie niewydolny operacyjnie.

5. **Model organizacyjny oparty na konkurencji i transparentności**

System powinien funkcjonować w oparciu o model wielopodmiotowy (tzw. multi-PRO), w którym kilka konkurujących ze sobą organizacji zabiega o obsługę firm wprowadzających produkty na rynek. Niezbędna jest przy tym silna rola organów publicznych, które odpowiedzialne będą za rejestrację producentów, ewidencję i rozliczanie wolumenów, nadzór rynkowy oraz eliminację tzw. *free-ridingu* (czyli unikania opłat systemowych przez

podmioty, które faktycznie wprowadzają na rynek objęte nim towary). Tego rodzaju struktura gwarantuje optymalizację kosztów, sprzyja innowacjom i skutecznie chroni rynek przed zmonopolizowaniem. Rola państwa to regulator i najwyższy nadzorca, natomiast sam ciężar codziennej koordynacji przerzuca na inne, specjalnie do tego powołane podmioty.

6. Rozwój zbiórki i utrzymanie wielu kanałów

Ograniczenie zbiórki wyłącznie do systemu komunalnego pogorszy dostępność i jakość strumienia. Należy wykorzystać istniejące kanały rynkowe i społeczne oraz jasno uregulować zasady współpracy.

7. Jasne rozróżnienie „produkt vs odpad” i uproszczenia administracyjne

Brak klarownych zasad blokuje ponowne użycie i generuje koszty. System nie może karać działań znajdujących się najwyżej w hierarchii odpadów. W tym kontekście apelujemy również do Komisji Europejskiej o pilne wprowadzenie jasnych kryteriów End-of-Waste (EoW) dla tekstyliów. Bez tego system w praktyce utrudnia działania.

8. Wsparcie innowacji, ale proporcjonalne

Recykling włókno-do-włókna jest perspektywiczny, ale obecnie ograniczony skalą. Finansowanie powinno być etapowe i nie może odbywać się kosztem rozwiązań dostępnych już dziś (ponowne użycie, sortowanie jakościowe).

9. Pełna transparentność i równe warunki konkurencji

System musi obejmować wszystkich uczestników rynku, oraz zapewniać porównywalne raportowanie i kontrolę przepływów finansowych i materiałowych. W ramach prac nad Omnibusem Środowiskowym postulujemy również dążenie do jednolitych w całej UE standardów danych w zakresie rejestracji i raportowania, aby uniknąć rozdrobnionych rozwiązań w poszczególnych państwach członkowskich. Procesy rejestracji i deklarowania oraz raportowania powinny być jak najprostsze, pozwalające unikać niepotrzebnego obciążenia administracyjnego przedsiębiorstw, przy wykorzystaniu istniejących systemów.

10. Włączenie gospodarki społecznej i edukacja

Podmioty społeczne są fundamentem ponownego użycia i powinny być integralną częścią systemu. Równolegle konieczne są działania edukacyjne – bez udziału konsumentów system nie osiągnie celów.

11. Finansowanie przejściowe do 2028 r.

Do czasu uruchomienia ROP konieczne jest wsparcie operatorów zbiórki i sortowania, aby nie utracić istniejącej infrastruktury i kompetencji.

Zakres

Pozytywnie oceniamy fakt, że dyrektywa UE wskazuje kody CN jako podstawę określania zakresu produktów objętych systemem ROP dla tekstyliów, zapewniając wspólny techniczny punkt odniesienia dla państw członkowskich. Jednocześnie decyzja o przypisaniu konkretnych produktów do kodów CN pozostaje w gestii państw członkowskich – dlatego kluczowe znaczenie mają prostota i spójność.

- Nadmiernie szczegółowe lub rozbieżne interpretacje krajowe podważają harmonizację i zwiększają koszty.
- Złożone krajowe listy produktów utrudniają zgodność na wielu rynkach, nie przynosząc proporcjonalnych korzyści środowiskowych.

System identyfikacji oparty na kodach Zharmonizowanej Nomenklatury (CN) powinien stanowić podstawę harmonizacji zakresu, ograniczać złożoność administracyjną oraz zapewniać odporność systemu na przyszłe zmiany (np. w ramach ROP dla tekstyliów). Brak jasnej, zharmonizowanej metody identyfikacji produktów prowadzi do niepewności prawnej co do zakresu systemu. W takiej sytuacji przedsiębiorstwa zmuszone są polegać na interpretacjach organizacji odpowiedzialności producentów (PRO), co skutkuje rozbieżnym wdrażaniem w praktyce.

Podkreślamy, że skuteczny system ROP dla tekstyliów i obuwia powinien być projektowany jako mechanizm inwestycyjno-transformacyjny, a nie fiskalny. Ma tworzyć bodźce do poprawy projektowania produktów (ekomodulacja), wzmacniać ponowne użycie i przygotowanie do ponownego użycia, finansować infrastrukturę zbiórki i sortowania oraz przenosić koszty z gmin na producentów w sposób przejrzysty i audytowalny. W naszej ocenie takie podejście leży w interesie wszystkich stron – administracji, producentów, operatorów i organizacji społecznych – ponieważ buduje stabilny, przewidywalny system i ogranicza ryzyko przerzucania kosztów bez realnego efektu środowiskowego.

Z perspektywy gospodarczej i środowiskowej właściwe zaprojektowanie systemu oznacza:

- niższe koszty systemowe w długim okresie,
- rozwój krajowych kompetencji i innowacji,
- większą niezależność surowcową,
- realne efekty środowiskowe zamiast pozornych.

Mając na uwadze powyższe deklarujemy pełną gotowość do dalszej współpracy z administracją i udziału w pracach legislacyjnych. W naszej ocenie zasadne jest powołanie stałej grupy roboczej przy Ministerstwie Klimatu i Środowiska, w której przedstawiciele całego łańcucha wartości będą aktywnie uczestniczyć w procesie legislacyjnym.

Podkreślenia wymaga, że skuteczne ukształtowanie systemu nie jest możliwe bez udziału podmiotów funkcjonujących na rynku. To one dysponują wiedzą operacyjną oraz doświadczeniem niezbędnym do zaprojektowania rozwiązań odpowiadających rzeczywistym warunkom gospodarki.

Naszą intencją jest aktywne uczestnictwo w procesie transformacji sektora tekstylnego. Opowiadamy się za zmianą modelu gospodarczego w kierunku cyrkularnym, jednak zmiana ta powinna być przeprowadzona w sposób racjonalny, proporcjonalny i uwzględniający konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw oraz bezpieczeństwo miejsc pracy.