



Warszawa, 1 grudnia 2017 r.

## **Opinia do ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw**

**(druk nr 671)**

### **I. Cel i przedmiot ustawy**

Jednym z podstawowych celów przekazanej Senatowi ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw jest transpozycja do polskiego prawa do przepisów dyrektywy Komisji (UE) 2015/1127 z dnia 10 lipca 2015 r. zmieniającej załącznik II do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 184 z 11.07.2015, str. 13, z późn. zm.), zwanej dalej „dyrektywą 2015/1127”, oraz zapewnienie stosowania:

- rozporządzenia Komisji (UE) nr 1357/2014 z dnia 18 grudnia 2014 r. zastępującego załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 365 z 19.12.2014, str. 89, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1357/2014” i
- rozporządzenia Rady (UE) 2017/997 z dnia 8 czerwca 2017 r. zmieniającego załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w odniesieniu do niebezpiecznej właściwości HP 14 „Ekotoksyczne” (Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2017, str. 1), zwanego dalej „rozporządzeniem 2017/997”.

W celu zapewnienia spójności z przepisami dyrektywy 2015/1127 wprowadzono zmianę art. 158 i załącznika nr 1 do ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, zwana dalej także „ustawą o odpadach” – (art. 1 pkt 17 i 27 noweli). Przepisy dyrektywy 2015/1127 wprowadzają współczynnik korygujący do wzoru na wyliczanie efektywności energetycznej instalacji termicznego przekształcania stałych odpadów komunalnych. Jak podkreślają autorzy w uzasadnieniu do projektu ustawy „[w] praktyce przepisy te będą wykorzystywane raczej w krajach o stosunkowo ciepłym klimacie, do których Polska nie należy”.

Natomiast konsekwencją wejścia w życie rozporządzenia nr 1357/2014 oraz rozporządzenia 2017/997 – jest uchylenie załącznika nr 3 do ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach i wprowadzenie odesłania bezpośrednio do tychże przepisów prawa Unii Europejskiej. Ponadto ustawą nowelizującą dokonano zmian przepisów odsyłających do tego załącznika poprzez modyfikację definicji odpadów niebezpiecznych oraz w kwestii klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na inne niż niebezpieczne (art. 3, art. 4, art. 7 oraz art. 8 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach – odpowiednio art. 1 pkt 1–4 ustawy nowelizującej).

Dodatkowo w celu zapewnienia spójności prawa polskiego z dyrektywą 2008/68/WE z dnia 24 września 2008 r. Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie transportu lądowego towarów niebezpiecznych (Dz. Urz. UE L 260 z 30.09.2008, str. 13, z późn. zm.), implementowaną ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1834, z późn. zm.), ustawą dokonano zmiany art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (art. 1 pkt 5 noweli), której celem jest uregulowanie przewozu odpadów niebezpiecznych. Odpady niebezpieczne, będące jednocześnie towarami niebezpiecznymi, będą podlegać przepisom regulującym transport towarów niebezpiecznych, a pozostałe (niepełniające kryteriów towarów niebezpiecznych) przepisom ustawy o odpadach.

W proponowanym art. 50 ustawy o odpadach (art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej) wskazano, że marszałek województwa dokonuje wpisu do rejestru na wniosek m.in. wytwórców odpadów obowiązanych do prowadzenia ewidencji odpadów, z wyłączeniem posiadaczy odpadów, którzy uzyskali pozwolenie zintegrowane lub pozwolenie na wytworzenie odpadów – którzy są zgodnie z obowiązującymi przepisami wpisywani do rejestru z urzędu. Wytwórcy odpadów są zobowiązani na podstawie przepisów ustawy o odpadach do prowadzenia ewidencji i składania sprawozdań za pośrednictwem Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, zwanej dalej również „BDO”. Autorzy ustawy podkreślają, iż aby takie sprawozdanie mogło zostać złożone, wytwórcy odpadów musi zostać przydzielony login i hasło dostępu do BDO. Zatem konieczne jest wprowadzenie procedury rejestrującej wytwórców odpadów, aby mogli oni wywiązywać się ze swoich obowiązków sprawozdawczych. Podmioty te nie będą również objęte opłatą rejestrową i roczną, podobnie jak inne podmioty, o których mowa w art. 51 ust. 1 ustawy o odpadach (opłatami objęte są tylko podmioty wprowadzające na rynek produkty).

Zmiana art. 58 ustawy o odpadach (art. 1 pkt 8 noweli) aktualizuje proporcje podziału wpływów z opłaty rejestrowej i opłaty rocznej (związanej z wpisaniem podmiotu do rejestru, o którym mowa w art. 49 ust. 1 ustawy o odpadach) do budżetu województwa oraz do budżetu państwa.

Kolejna istotna grupa zmian wprowadzanych nowelą do ustawy o odpadach odnosi się do dokumentowania ewidencji odpadów (art. 1 pkt 9, 11–14 noweli). Celem wprowadzanych regulacji jest ściślejsza kontrola przekazywania odpadów, a w szczególności odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości (zmiany zaproponowane m.in. w art. 67, art. 69, art. 71a, art. 76 i art. 79 ustawy o odpadach). W uzasadnieniu do ustawy podkreśla się, iż w obecnym systemie nie jest wymagane, aby karta przekazania odpadów towarzyszyła transportowi odpadów i była okazywana przez kierowcę w trakcie wykonywania transportu odpadów uprawnionym służbom. Co więcej, przepisy zezwalają na sporządzanie zbiorczej karty przekazania odpadów obejmującej odpady danego rodzaju przekazywane w okresie jednego miesiąca. Prowadzi to do licznych patologii w zakresie przekazywania odpadów. Proponowane zmiany wymagają posiadania potwierdzenia utworzenia ww. karty wygenerowanego z BDO przez kierowcę w trakcie wykonywania transportu, w związku z powyższym zrezygnowano ze zbiorczej karty przekazania odpadów. Umożliwi to weryfikację informacji zawartych w karcie przekazania odpadów utworzonej w tej BDO dotyczących transportowanych odpadów ze stanem rzeczywistym.

W stosunku do obowiązujących przepisów w zakresie prowadzenia ewidencji odpadów, w tym w szczególności kart przekazania odpadów, sposób utworzenia i prowadzenia tych kart ulegnie znaczącym zmianom. Należy wskazać, że w przypadku karty przekazania odpadów zalogowany podmiot będzie obowiązany wprowadzić wymagane informacje za pośrednictwem BDO, wskazując podmiot transportujący i podmiot przyjmujący odpady. Wypełniona karta przekazania odpadów zapisywana będzie przez podmiot w BDO z możliwością edycji i wydruku. W momencie akceptacji przez przekazującego odpady karta przekazania odpadów będzie w obrocie formalnym w BDO, co oznacza, że dostęp do tego dokumentu będzie miał zarówno transportujący, jak i przyjmujący odpady. W przypadku edycji karty przekazania odpadów przez przyjmującego (np. w przypadku potrzeby korekty masy odpadów wynikającej z czynników zewnętrznych, m.in. z opadów atmosferycznych przyczyniających się do zwiększenia masy odpadów bądź susz lub parowania, powodujących z kolei jej ubytek, albo z różnic dokładności pomiarów mas na wagach przekazującego

i przyjmującego odpady) i zapisania tych zmian w BDO poprzez ich akceptację, przekazujący odpady otrzyma informację z systemu o zmianach wprowadzonych w karcie przekazania odpadów. Dopiero po ponownej akceptacji karty przekazania odpadów przez przekazującego karta stanie się ostateczna.

W uzasadnieniu do ustawy podnosi się, iż w przypadku odpadów komunalnych istnieje potrzeba wprowadzenia systemu pozwalającego na każdorazowe potwierdzenie przejęcia tych odpadów przez uprawnione podmioty i rozliczenie mas odpadów komunalnych odebranych z terenów poszczególnych gmin w systemie dziennym, stąd wprowadzenie karty przekazania odpadów komunalnych. Prowadzenie karty przekazania odpadów komunalnych będzie polegało na tym, że zalogowany podmiot będący odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości będzie obowiązany do wprowadzenia wymaganych informacji za pośrednictwem BDO. Wypełniona karta przekazania odpadów komunalnych zapisywana będzie przez podmiot odbierający odpady komunalne w BDO z możliwością jej edycji i wydruku. W momencie akceptacji wprowadzonych przez odbierającego odpady komunalne danych karta przekazania odpadów komunalnych będzie w obrocie formalnym w BDO. Karta przekazania odpadów będzie sporządzana odrębnie dla każdego transportu odpadów komunalnych. Dostęp do tego dokumentu będzie posiadał także przyjmujący odpady komunalne (z możliwością edycji, która będzie umożliwiała wprowadzanie odpowiednich danych przez następnego posiadacza odpadów – np. wprowadzenie korekty w masie odpadów). W przypadku edycji karty przekazania odpadów komunalnych przez przyjmującego i zapisania tych zmian w BDO poprzez ich akceptację, podmiot odbierający odpady komunalne otrzyma informację z systemu o zmianach wprowadzonych w karcie przekazania odpadów komunalnych. Dopiero po ponownej akceptacji karty przekazania odpadów komunalnych przez podmiot odbierający odpady komunalne karta stanie się ostateczna.

W art. 68 ust. 1 wprowadza się nowe brzmienie upoważnienia do wydania rozporządzenia dotyczącego wzorów dokumentów ewidencji odpadów oraz możliwości uwzględnienia informacji dotyczących identyfikacji posiadacza odpadów i miejsca prowadzenia działalności w zakresie wytwarzania lub gospodarowania odpadami, ustalenia ilości i jakości odpadów, środków transportu oraz prawidłowego postępowania z odpadami zawartych w dokumentach ewidencji. Zmiana ma na celu umożliwienie wprowadzenia we wzorach dokumentów ewidencyjnych odpadów dodatkowych informacji, np. dotyczących

środków transportu odpadów, co ma zapewnić więcej przydatnych informacji dla organów kontrolnych (art. 1 pkt 10 noweli).

Nowe wymagania w zakresie prowadzenia ewidencji odpadów zaczną obowiązywać od dnia 1 stycznia 2020 r. (art. 17 pkt 1 noweli).

W art. 83 ustawy o odpadach dodano ust. 2a w celu zapewnienia właściwym użytkownikom BDO, tj. ministrowi właściwemu do spraw środowiska, administratorowi (jeżeli nie jest nim minister właściwy do spraw środowiska), Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska i regionalnym dyrektorom ochrony środowiska, a także marszałkom województw, wojewodom, starostom, wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast, organom Inspekcji Ochrony Środowiska, organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz zarządom związków międzygminnych, ciągłego dostępu do systemu BDO oraz możliwości weryfikacji zgodności ze stanem rzeczywistym prowadzonej przez posiadaczy odpadów ewidencji odpadów. Zmian powyższa co ma ułatwić korzystanie z bazy danych i wykonywanie obowiązków przez wskazane podmioty (art. 1 pkt 15 projektowanej ustawy).

Ustawą nowelizująca dokonano także zmian w zakresie przepisów karnych ustawy o odpadach, które zostały dostosowane do zmian merytorycznych (dodawany ust. 2 w art. 180 ustawy o odpadach).

Jak podnoszą projektodawcy w związku z planowanym sposobem utworzenia oraz uruchomienia BDO (zgodnie z art. 238 ust. 1 ustawy o odpadach BDO tworzy się najpóźniej do dnia 24 stycznia 2018 r.) konieczne jest dostosowanie przepisów przejściowych w zakresie obowiązków sprawozdawczych przedsiębiorców (dodanie art. 237aa i art. 237 ab oraz zmiana art. 237b i art. 237c oraz dodanie art. 237d–237f w ustawie o odpadach).

Proponuje się zatem przedłużenie obowiązywania, przewidzianych w ustawie o odpadach, przepisów z zakresu sprawozdawczości tak, aby również sprawozdania za rok 2017 i 2018 były składane na dotychczasowych zasadach. W uzasadnieniu podkreśla się, że podmioty i marszałkowie województw mają półroczny okres od utworzenia BDO do odpowiednio złożenia wniosków o wpis do rejestru i dokonania takich wpisów na wniosek lub z urzędu. Z chwilą wpisu zostanie utworzone dla podmiotu indywidualne konto, nadany numer rejestrowy, wygenerowany login i hasło umożliwiające składanie sprawozdań za pośrednictwem BDO. Obowiązek rejestracji w BDO będą miały nie tylko podmioty do tego obowiązane aktualnym brzmieniem przepisów, lecz również wszystkie inne podmioty, na których ciąży obowiązek sprawozdawczy bądź prowadzenia ewidencji

odpadów. Oznacza to, że liczba podmiotów objętych BDO ulegnie zwiększeniu. Ponadto co istotne, nie tylko rejestracja w BDO będzie przebiegać drogą elektroniczną, ale również każde zmiany zakresu danych w indywidualnym koncie zarejestrowanego podmiotu oraz wygaszenie konta. W związku z powyższym złożenie sprawozdań według nowych przepisów będzie możliwe w terminie do 15 marca 2020 r. za 2019 r. Za rok 2017 i 2018 sprawozdania będą składane zgodnie z przepisami dotychczasowymi.

Ponadto w ustawie o odpadach wprowadzono regulację, z zgodnie z którą sprawozdanie w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych składane za rok 2018 zawierać będzie dodatkowo informacje o toksyczności lub zagrożeniach ze strony materiałów opakowaniowych lub składników stosowanych do produkcji opakowań. Powyższa zmiana jest związana z dodatkową uzasadnioną opinią Komisji Europejskiej do uchybienia nr 2011/2025, tj. zarzutem niepełnej transpozycji dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. WE L 365 z 31.12.1994, str. 10, z późn. zm.). Przepis ten ma na celu dostosowanie polskiego prawa do przepisów dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych.

W związku z planowanym sposobem utworzenia oraz uruchomienia BDO dokonano także zmiany w zakresie przepisów dotyczących sprawozdawczości podmiotów gospodarujących sprzętem elektrycznym i elektronicznym oraz zużytym sprzętem. Mając jednocześnie na uwadze, że od 2018 r. zmieniają się przepisy ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.) w zakresie grup sprzętu, zaproponowano pozostawienie do końca 2017 r. dotychczasowych zasad sporządzania i przekazywania sprawozdań przez ww. podmioty.

W ustawie wprowadzono również zmiany w regule wydatkowej, zawartej w art. 251 ustawy o odpadach, określającej wysokość środków finansowych niezbędnych do utworzenia oraz obsługi BDO. Przy założeniu, że całkowity poziom wydatków sektora finansów publicznych pozostanie na dotychczasowym poziomie, a zmianie ulega jedynie poziom wydatków w poszczególnych latach.

Przedmiotowa nowelizacja dokonuje ponadto zmiany w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawie z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw. Wprowadzane zmiany przewidują, że półroczne lub roczne

sprawozdania zawierające w szczególności informacje o masie poszczególnych odpadów komunalnych mają być przekazywane wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta za pośrednictwem BDO.

W ramach przepisów przejściowych przewiduje się m.in., iż do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie nowelizacji stosuje się przepisy ustawy o odpadach w brzmieniu nią nadanym. Dotyczy to także przypadku zmiany klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne, w związku z wejściem w życie przepisów rozporządzenia (UE) nr 1357/2014 i rozporządzenia Rady (UE) 2017/997.

Przewiduje się także zachowanie mocy dotychczasowych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie zmienianych upoważnień do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych.

Ewidencja odpadów uwzględniająca formularze wypełniane za pośrednictwem BDO zacznie funkcjonować od dnia 1 stycznia 2020 r.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia, w wyjątkiem przepisów art. 1 pkt 9–12, 14 i 15 regulujących kwestie ewidencji odpadów i zawierających przepisy karne w tym zakresie, które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2020 r. oraz przepisu art. 3 wprowadzającego zmiany w ustawie z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw, który wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 52. posiedzeniu w dniu 24 listopada 2017 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 2014). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowych: Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Komisje wprowadziła do projektu poprawki redakcyjne nie zmieniające meritum przedłożenia rządowego (druk sejmowy nr 2025). W trakcie drugiego czytania projektu na 52. posiedzeniu Sejmu w dniu 23 listopada 2017 r. zgłoszono 13 poprawek. Poparcie Komisji uzyskały poprawki uzupełniające projekt o zmianę ustawy: z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami

i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw wraz z konsekwencjami tych propozycji oraz poprawki o charakterze porządkującym.

Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu proponowanym przez Komisję, przy 422 głosach za i braku głosów przeciw (5 posłów wstrzymało się od głosu).

### **III. Uwagi szczegółowe**

#### **1) art. 11 noweli.**

Zgodnie z art. 11 do sprawozdań za rok 2017 oraz za rok 2018 nie stosuje się art. 76 ust. 2 ustawy o odpadach. Przepis art. 76 ust. 2 mówi, iż sprawozdania wprowadza się do Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO) przez wypełnienie elektronicznego formularza zamieszczonego na stronie internetowej określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 84 za pośrednictwem indywidualnego konta, o którym mowa w art. 55 ust. 1. Wydaje się, iż koniecznym jest doprecyzowanie przedmiotowej normy i wskazanie, do których sprawozdań omawiany przepis art. 11 się odnosi. Sformułowanie przepisu w sposób tak generalny może spowodować, że podmioty, do których jest on kierowany będą miały problemy z jego zastosowaniem.

Ewentualna propozycja poprawki będzie możliwa do zredagowania, po uzyskaniu stanowiska autorów ustawy, co do kategorii sprawozdań, które obejmie swym zakresem omawiamy przepis.

#### **2) art. 12 noweli.**

Zgodnie z art. 12 przepisy art. 9n ust. 7, art. 9na ust. 4, art. 9q ust. 5 i art. 9s ust. 5 ustawy zmienianej w art. 2 oraz przepisy art. 9nb ust. 4 ustawy, o której mowa w art. 4 ustawy zmienianej w art. 3, stosuje się po raz pierwszy do sprawozdań za rok 2019.

Intencją przepisu art. 12 jest aby w odniesieniu do sprawozdań za 2017 i 2018 rok, o których mowa we wskazanych przepisach ustawy z dnia 13 września 1996 r o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie stosować wymogu przekazywania ich za pośrednictwem Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO).

Należy zwrócić uwagę, iż przywołany powyżej art. 9nb ust. 4 zostanie wprowadzony do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach postanowieniami art. 4 pkt 1 ustawy



z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw, z dniem 1 stycznia 2018 r. – ma mocy art. 3 niniejszej ustawy. Wydaje się, iż to właśnie w przywołanej ustawie z dnia 12 października 2017 r. powinna zostać zawarta regulacja przewidująca stosowanie przepisu art. 9nb ust. 4 po raz pierwszy do sprawozdań za rok 2019.

**Propozycje poprawek:**

- w art. 3 po wyrazach „(Dz. U. poz. 2056)” dodaje się wyrazy „wprowadza się następujące zmiany:”, pozostałą treść oznacza się jako pkt 1 i dodaje się pkt 2 w brzmieniu:  
„2) w art. 16 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:  
„2. Przepis art. 9nb ust. 4 ustawy zmienianej w art. 4, stosuje się po raz pierwszy do sprawozdań za rok 2019.”,
- w art. 12 skreśla się wyrazy „oraz przepisy art. 9nb ust. 4 ustawy, o której mowa w art. 4 ustawy zmienianej w art. 3”.

*Mirosław Reszczyński*

*Starszy legislator*