UZASADNIENIE

Podjęcie prac nad ustawą o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, zwanej dalej „ustawą”, wynika przede wszystkim z konieczności wsparcia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zidentyfikowanych problemów oraz poprawy sytuacji na krajowym rynku gospodarki odpadami komunalnymi, a w szczególności:

1. zagwarantowania osiągnięcia ustawowo nałożonych na gminy poziomów recyklingu oraz przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych;
2. obniżenia kosztów funkcjonowania i usprawnienia gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi;
3. ułatwienia dostępu do instalacji przetwarzających odpady komunalne.

Proces legislacyjny skutkuje zmianami w następujących ustawach:

1. ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach   
   (Dz. U. z 2020 r. poz. 2010 i 2020 oraz z 2020 r. poz. 150 i 284);
2. ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2020 r. poz. 797);
3. ustawie z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1403);
4. ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579 oraz z 2020 r. poz. 568, 695 i 875);
5. ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 374, 567, 568, 695, 875, 1086, 1106, 1422, 1423, 1478 i 1493).

Zaproponowane zmiany w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 1 ustawy) mają na celu umożliwienie osiągnięcia przez gminy wymaganych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia. Zgodnie z proponowanymi przepisami gminy będą obowiązane osiągnąć za 2020 r. poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w wysokości co najmniej 50% wagowo. Obecnie obowiązujące przepisy art. 3b, zgodnie z którymi przy obliczaniu poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia uwzględnia się całkowitą masę odpadów komunalnych, stanowią nadregulację prawa krajowego względem prawa wspólnotowego. Brak zmiany sposobu liczenia ww. poziomu za 2020 r. w konsekwencji może doprowadzić do strat budżetów gminnych z tytułu nakładanych przez Inspekcję Ochrony Środowiska kar szacowanych w skali całego kraju na ok. 900 mln zł. Stąd proponuje się w 2020 r. powrót do dopuszczalnej prawem wspólnotowym metody obliczania poziomów stosowanej w 2019 r. i latach wcześniejszych.   
W związku z powyższym dodano art. 3aa, który umożliwi gminom osiągnąć za 2020 r. poziom 50% recyklingu i przygotowania do ponownego użycia wyłącznie w odniesieniu do następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła. Wymagane poziomy dla odpadów budowlano-rozbiórkowych określa art. 3b ust. 2 obecnie obowiązującej ustawy, który zostanie mieniony z dniem 1.01.2021 r. Za 2020 r przepis ten obowiązuje w dotychczasowym kształcie i nie ma potrzeby uwzględniać tych poziomów   
w art. 3aa. Projektowana zmiana art. 3b ust. 2 polega na tym, że od 1 stycznia 2021 r. dla odpadów budowlanych i rozbiórkowych nie będą wymagane poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami. Jednocześnie przepis przesądza wprost, że odpady te nie są wliczane do poziomów określonych dla odpadów komunalnych.

Ponadto uszczegółowiono, że 55% poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia w odniesieniu do wszystkich wytworzonych odpadów, gminy będą musiały osiągnąć dopiero w 2025 oraz odpowiednio 60% i 65% za rok 2030 oraz 2035. Wskazano również, że sposób obliczania ww. poziomu oraz cele cząstkowe zostaną wskazane w rozporządzeniu Ministra Klimatu.

Zaproponowane zmiany w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (art. 2 ustawy), polegające na uchyleniu art. 35b i art. 35c, wynikają z sygnalizowanych przez samorządy przyczyn kształtowania wysokich cen za odbiór odpadów, jakim jest problem z zagospodarowaniem odpadów komunalnych w postaci braku możliwości składowania frakcji nadsitowej, niedobór instalacji mogących zagospodarować takie odpady i obostrzenia przy magazynowaniu odpadów. Wiele samorządów postuluje wprowadzenie rozwiązań umożliwiających budowę niewielkich lokalnych spalarni odpadów, które jednocześnie będą pełnić rolę lokalnych ciepłowni, co w związku na likwidację starych jednostek węglowych będzie także odpowiedzią na lokalne zapotrzebowanie na ciepło systemowe.

Z uwagi na duży nacisk na selektywne zbieranie odpadów komunalnych u źródła, ambitne cele dotyczące uzyskiwania poziomów przygotowanie do ponownego użycie i recyklingu odpadów komunalnych oraz zmniejszanie się strumienia zmieszanych odpadów komunalnych, proponuje się odejście od obecnych restrykcyjnych rozwiązań związanych z przekroczeniem limitu 30% termicznego przekształcania odpadów komunalnych oraz odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych.

Wprawdzie Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2022 zakłada 30% poziom odpadów komunalnych i odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych przekazywanych do termicznego przetwarzania, to niemniej jednak uchylenie art. 35b i art. 35c nie powinno negatywnie wpłynąć na osiągnięcie tego celu. Należy bowiem podkreślić, że masa odpadów komunalnych i odpadów z przetwarzania odpadów komunalnych jest monitorowana. Dalsze ewentualne działania związane z kierowaniem strumienia odpadów komunalnych do termicznego przekształcania odpadów będą uzależnione od wzrostu osiągania przez gminy poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, ale przede wszystkim od kształtowania się poziomu przekazywanej masy odpadów komunalnych do termicznego przekształcania. Gminy przy dążeniu do osiągania poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych powinny także corocznie analizować i monitorować strumień odpadów komunalnych przekazywanych do termicznego przekształcania odpadów. Również marszałkowie województw, jako organy odpowiedzialne za planowanie gospodarki odpadami w województwie, powinni monitorować tę metodę przetwarzania odpadów komunalnych, aby nie było zagrożenia dla realizacji innych wymaganych przez UE poziomów (w szczególności poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych).

Ponadto z roku na rok gminy będą obowiązane do osiągania coraz wyższych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych (w 2035 r. poziom ten wyniesie 65%). Jest to zgodne z wdrażaną w kraju gospodarką o obiegu zamkniętym, gdzie termiczne przekształcanie może być wyłącznie uzupełnieniem systemu kompleksowego zagospodarowania odpadów komunalnych. Jednocześnie toczą się prace nad przepisami dotyczącymi rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP), w wyniku, których zwiększy się masa odpadów przekazywanych do recyklingu, co z kolei wpłynie na zmniejszenie się masy odpadów, które mogą zostać przetworzone w wyniku termicznego przekształcania.

Ponadto w najbliższym czasie – w 2021 r. rozpoczną się prace związane z opracowaniem kolejnej aktualizacji krajowego planu gospodarki odpadami W aktualizacji zostaną zweryfikowane obecne i określone kolejne cele i działania konieczne do podjęcia w gospodarce odpadami m.in. komunalnymi na kolejne lata, w tym także zostaną zweryfikowane cele dotyczące termicznego przekształcania odpadów. Głównym priorytetem, zgodnie z wyzwaniami, jakie czeka kraj w związku z np. transformacją energetyczną, a przede wszystkim z ustanowionymi ambitnymi celami osiągania recyklingu odpadów komunalnych, będzie podjęcie takich działań aby poziomy recyklingu były skutecznie ale też i trwale osiągane. Przemawia to także za usunięciem tego celu z przepisów ustawowych i ewentualne określenie nowych celów w dokumencie planistycznym.

Ponadto w art. 227a zaproponowano przepis przesuwający terminy opracowania i przedłożenia sprawozdań z wojewódzkich planów gospodarki odpadami za lata 2017-2019 oraz krajowego planu gospodarki odpadami za lata 2017-2019. W związku z wydłużonymi ze względu na pandemię terminami składania poszczególnych sprawozdań odpadowych utrudnione może być wypełnienie ustawowego obowiązku opracowania przez marszałków województw sprawozdań z wojewódzkich planów gospodarki odpadami za lata 2017-2019, przedłożenia sejmikowi województwa oraz ministrowi właściwemu do spraw klimatu w terminie do końca 2020 r. Natomiast opóźnienie w przekazaniu do ministra właściwego do spraw klimatu sprawozdań z wpgo mogłoby wpłynąć z kolei na niedotrzymanie wynikającego z art. 39 ust. 3 pkt 1 ustawy o odpadach terminu przedłożenia przez ministra właściwego do spraw klimatu sprawozdania z realizacji krajowego planu gospodarki odpadami Radzie Ministrów.

Wobec powyższego wprowadza się przepis przesuwający termin przedłożenia przez zarząd województwa sprawozdania z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami za lata 2017-2019 sejmikowi województwa oraz ministrowi właściwemu do spraw klimatu. Termin ten ma być wydłużony o trzy miesiące w stosunku do obecnego terminu wynikającego z ustawy o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r. Stąd zarząd województwa będzie zobowiązany do przedłożenia ww. sprawozdania w terminie 15 miesięcy po upływie okresu sprawozdawczego, tj. do 31 marca 2021 r, natomiast Minister Klimatu sprawozdanie z krajowego planu gospodarki odpadami za lata 2017-2019 przedłoży Radzie Ministrów w terminie do 30 września 2021 r. (tj. 21 miesięcy po upływie okresu sprawozdawczego).

Z kolei zaproponowane zmiany w ustawie z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (art. 3 ustawy) polegają na przesunięciu uruchomienia tzw. modułu potwierdzeń w ramach Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami z 1 stycznia 2021 r. na 1 stycznia 2022 r.

Moduł ten służyć będzie do elektronicznego składania wniosków o wystawianie oraz do generowania dokumentów takich jak:

* dokumenty potwierdzające recykling (DPR) i dokumenty potwierdzające inny niż recykling proces odzysku (DPO) odpadów opakowaniowych;
* dokumenty potwierdzające eksport albo wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów opakowaniowych w celu poddania ich recyklingowi (EDPR);
* dokumenty potwierdzające eksport albo wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów opakowaniowych w celu poddania ich innemu niż recykling procesowi odzysku (EDPO);
* dokumenty potwierdzające recykling i dokumenty potwierdzające inny niż recykling procesy odzysku odpadów powstałych z produktów;
* zaświadczenie o zebranych zużytych bateriach przenośnych lub zużytych akumulatorach przenośnych;
* zaświadczenie o przetworzonych zużytych bateriach lub zużytych akumulatorach;
* zaświadczenie o zużytym sprzęcie.

Dokumenty te wystawiane są na podstawie odpowiednich przepisów zawartych w tzw. ustawach produktowych, obecnie funkcjonują w formie papierowej.

Przesunięcie terminu uruchomienia ww. modułu potwierdzeń wynika z prowadzonych obecnie równoległych prac nad projektem ustawy dotyczącym ROP, który również zakłada wprowadzenie zmian m.in. w zakresie potwierdzeń uzyskania poziomów zagospodarowania odpadów powstałych z produktów objętych ROP, czyli dotyczy kwestii związanych z ww. dokumentami i zaświadczeniami. Przepisy te nie zostały jednak jeszcze uchwalone.

W związku z tym prowadzone w bieżącym roku prace nad modułem potwierdzeń, funkcjonującym w ramach BDO, który zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami miałby zostać uruchomiony od 1 stycznia 2021 r., nie uwzględniałyby kolejnych zmian wynikających z ustawy ROP. Zatem moduł ten wymagałby po kilku miesiącach od jego uruchomienia wprowadzenia dużych zmian systemowych, dostosowujących go do zmienionych przepisów, co musiałoby się wiązać z koniecznością poniesienia dodatkowych nakładów finansowych.

Projektowany art. 4 ustawy uchyla art. 18 ust. 5 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw – jest to konsekwencja wprowadzanych zmian w ustawie o odpadach dotyczących art. 35b i 35c.

W art. 5ustawy uchylono art. 31zzc w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych - jest to skutek uchylenia art. 35b w ustawie o odpadach.

Art. 6 ustawy przewiduje, że do obliczania poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia, o których mowa w art 3b ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, oraz poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne, o których mowa w art .3b ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym za 2020 r., stosuje się sposób określony w przepisach rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. poz. 2167), które zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1579 oraz z 2020 r. poz. 568, 695 i 875) jeszcze obecnie obowiązuje. Zgodnie z projektowanymart. 7ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 2 lit. c, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.

Projekt rozporządzenia nie wymaga przedstawienia organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. *o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa* (Dz. U. z 2017 r. poz. 248), projekt ustawy zostanie zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Proponowane rozwiązania pozytywnie wpłyną na działalność sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, m.in. przez usprawnienia dot. prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gospodarowania odpadami np. przez zwiększenie dostępności instalacji do przetwarzania odpadów.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Ustawa nie zawiera przepisów technicznych wymagających notyfikacji w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).