

Warszawa, 12 czerwca 2009 r.

**Opinia merytoryczna w sprawie
rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach
oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 2002)**

I. Informacje ogólne

Przedłożony projekt ustawy to dość obszerna nowelizacja, obejmująca mniej lub bardziej znaczące zmiany w ponad 50 artykułach ustawy o odpadach. Oprócz doprecyzowania i uporządkowania obecnych przepisów zasadniczym celem tego projektu jest wprowadzenie rozwiązań usprawniających system gospodarowania odpadami w Polsce oraz umożliwiających spełnienie -- wynikających z prawa wspólnotowego i dotąd niezrealizowanych -- zobowiązań dotyczących składowania odpadów na składowiskach. Wiele z proponowanych zmian ma również na celu uszczegółowienie oraz ujednoczenie procedury administracyjnej i kompetencji organów administracji właściwych w sprawach gospodarki odpadami. Ustawa dopuszcza ponadto nowe sposoby zagospodarowania określonych rodzajów odpadów (m.in. odpadów zawierających azbest oraz zakaźnych odpadów medycznych i weterynaryjnych) oraz zawiera propozycje znacznego zaostrzenia sankcji za naruszenie zasad postępowania z odpadami.

Oprócz ustawy o odpadach projekt przewiduje również zmiany w przepisach sześciu innych ustaw, tj. w:

- ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska,
- ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych,
- ustawie z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji,
- ustawie z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów,

- ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko,
- ustawie z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych.

Głównym celem proponowanych w nich zmian jest, oprócz wzajemnego dostosowania przepisów, poprawa funkcjonowania systemu gospodarki odpadami motoryzacyjnymi. Stąd też wśród zgłoszonych propozycji najliczniejszą grupę stanowią zmiany w ustawie o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Z nowelizacji wyłączone zostały zmiany dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi, choć w pierwszych wersjach tego projektu wiele takich propozycji było uwzględnionych. Z wyjaśnień zawartych w uzasadnieniu do projektu wynika, iż projektodawca postanowił kwestie te uregulować w odrębnej ustawie. Podstawą dla opracowania nowych rozwiązań będzie przyjęty przez Radę Ministrów dokument: „Założenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi”.

II. Projektowane rozwiązania

II. 1. Jedną ze znaczących zmian w dotychczasowych przepisach ustawy regulujących obowiązki wytwórców odpadów jest wprowadzenie nowego rodzaju decyzji administracyjnej, tzw. decyzji zatwierdzającej program gospodarki odpadami (**art. 17 ust. 1a, art. 21a, art. 21b**). O decyzję tę będą mogli występować wytwórcy odpadów (przedsiębiorcy) prowadzący działalność „w zakresie budowy, rozbiórki, remontu obiektów, czyszczenia zbiorników lub urządzeń oraz sprzątnięcia, konserwacji i napraw”. W odróżnieniu od obecnych uregulowań, które umożliwiają uzyskanie zgody dla prowadzenia tego rodzaju działalności jedynie na ograniczonym obszarze, nowa decyzja obejmować będzie obszar całego kraju. Decyzję zatwierdzającą opracowany przez przedsiębiorcę program gospodarki odpadami wydaje najczęściej marszałek województwa właściwy ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania wytwórcy odpadów.

II. 2. Ważną zmianą jest wprowadzenie do ustawy przepisów dopuszczających przetwarzanie odpadów zawierających azbest w urządzeniach przewoźnych oraz przepisów określających zasady prowadzenia takiej działalności (**art. 17 ust. 1a, art.**

21a, art. 21b, art. 38a, art. 63). Minister Gospodarki zobowiązany jest do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych warunków przetwarzania odpadów zawierających azbest, a przedsiębiorca planujący prowadzenie takiej działalności będzie musiał uzyskać wspomnianą wyżej decyzję zatwierdzającą program gospodarki odpadami.

II. 3. Zmiany obejmą również dotychczasowe zasady unieszkodliwiania zakaźnych odpadów medycznych i zakaźnych odpadów weterynaryjnych (**art. 42**). W projekcie zaproponowano rezygnację z zakazu unieszkodliwiania tych odpadów w inny sposób niż spalanie w spalarniach odpadów, w zamian proponowany jest jedynie zakaz unieszkodliwiania przez ich współspalanie. Oznacza to, że dopuszczalne staną się tzw. alternatywne metody unieszkodliwiania tego rodzaju odpadów (takie jak np. autoklawowanie, dezynfekcja termiczna czy działanie mikrofalami). Zarazem jednak rozszerzone i uszczegółowione zostało upoważnienie dla Ministra Zdrowia do wydania rozporządzenia określającego nie tylko – jak było do tej pory - dopuszczalne sposoby i warunki prowadzenia procesów unieszkodliwiania tej grupy odpadów, ale także sposób i zakres prowadzenia monitoringu tych procesów. W tym kontekście istotne znaczenie ma również propozycja wprowadzenia zakazu zbierania niektórych rodzajów odpadów poza miejscami ich wytwarzania (nowy **art. 13a**). Jedną z grup odpadów objętą tym zakazem są zakaźne odpady medyczne i weterynaryjne.

II. 4. Wiele zmian zaproponowano w rozdziale 7 ustawy: *Składowanie i magazynowanie odpadów*. Najistotniejsze dotyczą procedury zamknięcia z urzędu składowiska odpadów oraz wprowadzenia zakazu składowania niektórych rodzajów odpadów. Przepisy zaproponowane w czterech nowych artykułach (**art. 54b – 54e**) określają zasady zamykania składowiska odpadów, które nie spełnia określonych wymogów ochrony środowiska. Zasady te obejmują kwestie kompetencji odpowiednich organów administracji, które decydują o możliwościach dalszego funkcjonowania składowiska, w tym też o technicznych sposobach zamknięcia składowiska, harmonogramie działań związanych z jego rekultywacją oraz sposobie sprawowania nadzoru nad zrekultywowanym składowiskiem. Istotną propozycją jest również zmiana w **art. 55**, polegająca na wprowadzeniu zakazu składowania odpadów palnych selektywnie zebranych oraz selektywnie zebranych odpadów

ulegających biodegradacji (dla tej drugiej grupy odpadów zakaz składowania ma wejść w życie po 1 stycznia 2013 r.).

II. 5. Szereg znaczących zmian zaproponowano w przepisach karnych. Ogólnie rzecz biorąc zmiany te prowadzą do zaostrzenia sankcji za nieprzestrzeganie wymogów ustawy. W **art. 69a** dotyczącym sankcji za nieprzestrzeganie zasady bliskości, do dotychczasowej kary w postaci grzywny dodano karę w postaci aresztu. W przypadkach innego rodzaju naruszenia prawa zaproponowano nowy rodzaj sankcji: przepisy karne przewidujące karę grzywny lub aresztu (mówiące o odpowiedzialności za wykroczenia) zastąpione zostaną przepisami określającymi kary pieniężne (dotyczącymi odpowiedzialności administracyjnej). W efekcie więc część uregulowań w rozdziale *Przepisy karne* zostało uchylonych (**art. 70, art. 76**), a na ich miejsce zaproponowano przepisy w nowym rozdziale pt. *Kary pieniężne* (**art. 79b – 79d**). Zależnie od charakteru naruszenia prawa kary te przyjmują wysokość od 5.000 zł do 20.000 zł, wymierzane będą w drodze decyzji przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska lub marszałka województwa, i stanowić będą przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (w celu uznania wpływów z kar pieniężnych za przychód Narodowego Funduszu zaproponowano odpowiednią zmianę **art. 401** ustawy – Prawo ochrony środowiska).

Ponadto w ustawie – Prawo ochrony środowiska (**art. 293**) zaproponowano również zaostrzenie sankcji finansowych za nielegalne składowanie odpadów. Zmiana polega na kilkukrotnym zwiększeniu współczynnika obliczania opłaty podwyższonej za składowanie odpadów w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych.

II. 6. Wiele zmian odnosi się do systemu recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

- Jedną z nich jest modyfikacja przepisu w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnych i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (**art. 3** omawianego projektu ustawy). Propozycja ta polega na rozszerzeniu o Inspekcję Ochrony Środowiska listy instytucji uprawnionych do kontroli posiadania przez właściciela pojazdu umowy ubezpieczenia OC.

- Najwięcej jednak zmian związanych z tym systemem zaproponowano w ustawie o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (zgodnie z **art. 4** projektu, zmiany

przewidziano w 21 artykułach tej ustawy). W nowym **art. 3a** zaproponowano dodatkową procedurę kontroli pojazdów pod kątem bezpieczeństwa ich użytkowania i spełnienia przez nie wymogów ochrony środowiska. Pojazd niespełniający tych wymogów byłby uznany za pojazd wycofany z eksploatacji. Minister ds. transportu mógłby szczegółowo określić te wymagania w rozporządzeniu, zaś instytucją uprawnioną do kontroli ich spełnienia byłby wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

- Inna propozycja (**art. 5 ust. 3** ustawy o recyklingu...) polega na wprowadzeniu zakazu poddawania demontażowi pojazdów sprowadzonych w tym celu z zagranicy w innych miejscach niż stacje demontażu. Problemowi demontażu dotyczy też propozycja w **art. 11 ust. 2**, zgodnie z którą wprowadzający pojazd musi zapewnić sieć zbierania pojazdów wyłącznie przez własne stacje demontażu i punkty zbierania pojazdów albo na podstawie umów z przedsiębiorcami prowadzącymi stacje demontażu.

- Szereg zmian odnosi się do procedury obliczania poziomów odzysku i recyklingu. Jedną z nich jest uchylenie przepisu **art. 28 ust. 2**, co oznacza rezygnację z niższych poziomów odzysku i recyklingu w przypadku pojazdów wyprodukowanych przed 1 stycznia 1980 r. Inną istotną zmianą jest tutaj również (**art. 28 ust. 6 i 7**) rezygnacja z zaświadczeń potwierdzających dokonanie odzysku i recyklingu. Temu samemu celowi służy uchylenie **art. 29**, który określa zasady wydawania tego rodzaju zaświadczeń (przepis ten zostanie uchylony z dniem 1 stycznia 2011 r.).

- Podobnie jak w ustawie o odpadach również w ustawie o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji zaproponowano zastąpienie niektórych przepisów karnych przepisami o karach pieniężnych. W zamian za uchylenie **art. 50** określającego kary za demontaż pojazdu poza stacją demontażu zaproponowano nowy rozdział „Kary pieniężne” (nowy **art. 53 a**).

III. Ocena proponowanych rozwiązań

III. 1. Nowy rodzaj decyzji administracyjnej (tj. decyzji zatwierdzającej program gospodarki odpadami) powinien ułatwić prowadzenie działalności tej grupie przedsiębiorstw, która świadczy usługi w zakresie budowy, rozbiórki, remontu

obiektów. Możliwość ubiegania się o decyzję obowiązującą na terenie całego kraju wydaje się rozwiązaniem korzystnym.

III. 2. Prawne dopuszczenie procesu przetwarzania odpadów azbestowych w urządzeniach przewoźnych ma na celu z jednej strony umożliwienie wykorzystania pojawiających się technologii przetwarzania tego rodzaju odpadów i tym samym stworzenie alternatywy dla budowy nowych składowisk odpadów azbestowych. Z drugiej strony odpowiada na potrzebę przyspieszenia procesu usuwania wyrobów zawierających azbest. Z tego też powodu dopuszczenie możliwości przetwarzania odpadów azbestowych w urządzeniach przewoźnych stało się jedną z propozycji w przygotowanym przez Ministerstwo Gospodarki *Programie oczyszczania kraju z azbestu na lata 2009-2032*. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie. Analiza proponowanych tu przepisów nasuwa jednak pewną wątpliwość dotyczącą procedury udzielania zgody (**art. 21a ust. 3 i 4**). W odróżnieniu od omawianej wyżej grupy odpadów (tj. powstających w trakcie budowy, rozbiórki, remontu obiektów), decyzję zatwierdzającą program gospodarki odpadami dla podmiotów przetwarzających odpady azbestowe podejmuje organ administracji właściwy nie według miejsca zamieszkania wytwórcy tylko według miejsca przetwarzania tych odpadów (**art. 21a ust. 3**). Takie odrębne potraktowanie tych podmiotów nie jest w pełni jasne, gdyż oznacza, że decyzja zatwierdzająca program gospodarki odpadami dla podmiotu prowadzącego proces przetwarzania odpadów azbestowych w urządzeniach przewoźnych nie będzie obejmować obszaru całego kraju, a jedynie województwo (jest też wbrew interpretacji zawartej w uzasadnieniu do projektu – str. 19-20). Wątpliwości te potwierdza brzmienie **art. 21a ust. 4**, w którym pominięte zostało odwołanie do „miejsc przetwarzania”, co wskazuje, że kopia raz wydanej decyzji nie zostanie przekazana do odpowiednich organów administracji w innych województwach, w których podmiot zamierza prowadzić proces przetwarzania odpadów azbestowych.

III. 3. Propozycja dotycząca unieszkodliwiania zakaźnych odpadów medycznych i zakaźnych odpadów weterynaryjnych jest próbą znalezienia rozwiązania dla kwestii, która od dłuższego czasu budzi znaczne kontrowersje. Istniejący zakaz unieszkodliwiania tych odpadów w inny sposób niż spalanie w spalarniach odpadów był często krytykowany, m.in. przez Ministra Zdrowia, którego zdaniem zakaz

stosowania metod alternatywnych spowodował wzrost obciążeń finansowych zakładów opieki zdrowotnej. Pod wpływem krytyki tego przepisu w kwietniu ub. roku opracowany został komisyjny projekt nowelizacji ustawy zakładający jego uchylenie (druk sejmowy nr 512). Prace nad tym projektem zostały jednak wstrzymane do czasu rozstrzygnięcia tego problemu w proponowanej obecnie rozszerzonej nowelizacji ustawy o odpadach. Wydaje się, że przyjęte w niej rozwiązanie jest zasadne. Projektodawca uwzględnił zarzuty zwolenników metod alternatywnych, jednocześnie starając się zwiększyć kontrolę warunków prowadzenia i skuteczności dopuszczonych do stosowania procesów unieszkodliwiania.

III. 4. Zmiany dotyczące problemu zamykania składowisk to jedne z najważniejszych w przedłożonej nowelizacji. Ich celem jest wypełnienie zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego (dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów) oraz realizacja postanowień Krajowego planu gospodarki odpadami (KPGO 2010). Dotychczas formalną podstawą zamknięcia składowiska niespełniającego wymogów ochrony środowiska była zgoda odpowiedniego organu administracji wydawana na wniosek podmiotu zarządzającego składowiskiem. Zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, zarządzający składowiskiem był zobowiązany do dostosowania jego funkcjonowania do wymogów ustawy o odpadach do dnia 31 grudnia 2005 r. Pomimo tego wiele składowisk nie zostało jednak odpowiednio dostosowanych, nie zostały też zamknięte. Proponowane nowe przepisy mają więc umożliwić zamykanie takich składowisk z urzędu. Rozwiązanie problemu składowiska stało się sprawą pilną. Graniczną datą ich dostosowania jest bowiem 31 grudnia 2009 r., zakładając więc, że niniejsza ustawa zostanie wkrótce uchwalona, na spełnienie wymogów prawa przez składowiska w Polsce pozostanie niewiele czasu.

III. 5. Zaproponowane w projekcie zaostrzenie sankcji za nieprzestrzeganie wymogów ustawy ma na celu poprawę skuteczności egzekwowania prawa. Wprowadzenie opłat karnych umożliwi zasilenie funduszu wspierającego inwestycje w ochronie środowiska, w tym również przedsięwzięcia służące gospodarce odpadami. Ponadto zwiększenie współczynnika obliczania opłaty podwyższonej za nielegalne składowanie odpadów może być ważnym narzędziem w zwalczaniu problemu dzikich wysypisk. Warunkiem jego wykorzystania będzie jednak poprawa

skuteczności działania organów odpowiedzialnych za kontrolę przestrzegania prawa i ściganie osób nielegalnie składujących odpady.

III. 6. Nowe rozwiązania w systemie recyklingu pojazdów zmierzają – ogólnie rzecz biorąc – do poprawy funkcjonowania tego systemu, zwiększenia jego szczelności, ograniczenia szarej strefy i zwiększenia liczby pojazdów trafiających do legalnie działających stacji demontażu. Mają one też na celu uproszczenie niektórych wymogów i ułatwienie prowadzenia sprawozdawczości (temu służyć ma rezygnacja z zaświadczeń potwierdzających odzysk lub recykling oraz ujednoczenie wymaganych poziomów odzysku i recyklingu)

- Zwiększeniu skuteczności egzekwowania przepisów ma służyć poszerzenie kompetencji Inspekcji Ochrony Środowiska o uprawnienia do kontroli posiadania obowiązkowego ubezpieczenia OC, co może pomóc w wykrywaniu przypadków nielegalnego demontażu pojazdów (podstawą do wyrejestrowania pojazdu i zwolnienia z ubezpieczenia jest przekazanie pojazdu do legalnie działającej stacji demontażu). Dodatkowe kompetencje Inspekcji wynikać będą również z uregulowań w **art. 3a**. Nie kwestionując zasadności wprowadzenia ściślejszych kontroli pojazdów nasuwają się tu jednak pewne wątpliwości. Proponowany przepis wprowadza system kontroli pojazdów w oderwaniu od dotychczas stosowanych regulacji odnoszących się do badań technicznych pojazdów i zasad dopuszczenia ich do ruchu na podstawie przepisów ustawy o ruchu drogowym. Powstaje pytanie czy Inspekcja Ochrony Środowiska jest odpowiednio przygotowana do tego rodzaju specjalistycznych kontroli (przeprowadzane w ramach takich kontroli badania obejmowałyby m.in. ocenę stanu elementów konstrukcyjnych pojazdu czy stanu głównych zespołów: silnika, skrzyni biegów, zawieszenia). Po drugie nie jest jasne dlaczego instytucją kontrolującą bezpieczeństwo użytkowania pojazdów zgodnie z wymogami określonymi w proponowanym rozporządzeniu byłby tylko wojewódzki inspektor ochrony środowiska, a nie mogłyby nią zostać instytucje dotychczas przeprowadzające kontrole pojazdów w ruchu (np. Inspekcja Transportu Drogowego czy policja). Nasuwa się też pytanie dlaczego delegacja dla ministra do wydania rozporządzenia określającego wymagania techniczne ma charakter fakultatywny - minister „może określić”, ale nie jest do tego zobowiązany. Jeśli nie określi, przepis ten nie wejdzie w życie.

- Korzystną wydaje się również zmiana w **art. 11 ust. 2** dotycząca tworzenia sieci zbierania pojazdów. Zastanawia jedynie przyczyna użycia spójnika „albo”, który sprawia, że oba określone w przepisie sposoby tworzenia sieci nie mogą być zastosowane jednocześnie. Nie jest jasne dlaczego wprowadzający pojazd nie mógłby stworzyć sieci w oparciu o własne stacje demontażu oraz w oparciu o umowy z przedsiębiorcami prowadzącymi stacje. W uzasadnieniu do projektu ustawy zabrakło wyjaśnień na ten temat.

IV. Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Jednym z celów proponowanej nowelizacji jest realizacja zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego, w tym głównie z dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów. Służą temu m.in. nowe uregulowania dotyczące zamykania składowisk oraz zakazu składowania niektórych rodzajów odpadów. Część z propozycji o charakterze porządkującym zmierza również do poprawy spójności z przepisami prawa UE (np. nowy **pkt 6a w art. 2 ust. 2**). Zgodność projektu ustawy z prawem UE potwierdza załączona w druku nr 2002 opinia Sekretarza UKIE.

V. Podsumowanie

Proponowana ustawa jest kolejną, obszerną nowelizacją ustawy o odpadach (poprzednia duża nowelizacja tej ustawy miała miejsce w połowie 2005 r.). Przewiduje wprowadzenie szeregu różnorodnych nowych rozwiązań mających na celu poprawę skuteczności gospodarki odpadami, w tym także wypełnienie zobowiązań wynikających z prawa UE. Wiele proponowanych zmian zmierza do uszczegółowienia oraz doprecyzowania istniejących przepisów. Oprócz ustawy o odpadach wiele zmian zaproponowano również w ustawie o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Najistotniejsze z proponowanych rozwiązań omówiono powyżej, zwracając jednocześnie uwagę na pojawiające się pytania i wątpliwości.

Sporządził: Mirosław Gwiazdowicz - specjalista ds. systemu gospodarczego