



L. Dz. IBK 58/05/11/2024

Warszawa, dnia 5 listopada 2024 r.



**Szanowny Pan
Mariusz Filipek
Pełnomocnik do spraw deregulacji
i dialogu gospodarczego
Ministerstwo Rozwoju i Technologii**

Dotyczy: postulatów do tzw. ustawy deregulacyjnej;

Szanowny Panie Pełnomocniku,

działając w imieniu Izby Branży Komunalnej („Izba”), w uzupełnieniu postulatów przekazanych przez naszą Izbę w dniu 29 maja 2024 r., przedkładamy postulaty zmian deregulacyjnych w obszarze norm reglamentacyjnych wynikających z ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹ oraz ustawy z dnia 3 października 2008 r. r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko², które doprowadzą do uwolnienia samoistnych sił rynkowych.

Obecnie rynek boryka się z problemem braku wystarczających mocy przerobowych w instalacjach, a procesy inwestycyjne polegające na budowie nowych lub modernizacji istniejących trwają latami z powodu szeregu barier administracyjnych, z których część jest nieuzasadniona. Jako organizacja zrzeszająca legalnie działające podmioty branży gospodarki odpadami, wskazujemy na konieczność dokonania zmian systemowych ułatwiających i przyspieszających procesy budowy i modernizacji instalacji do gospodarowania odpadami podkreślając jednocześnie nasze całkowite poszanowanie dla wielu restrykcyjnych norm, mających na celu szeroko rozumianą ochronę środowiska oraz prawo unijne. Nasze wnioski dotyczą obszarów, w których dokonanie zmiany - w pełnym poszanowaniu dla wartości, prawa unijnego i celów polskiego ustawodawcy - jest nie tylko możliwe, ale w aktualnych realiach konieczne.

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, z późn. zm.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 1112, z późn. zm.



Pragniemy zwrócić uwagę, że zgodnie z danymi statystycznymi publikowanymi przez Główny Urząd Statystyczny³ w 2023 r. zebranych zostało 13,4 mln ton odpadów komunalnych. Na jednego mieszkańca przypadało średnio 356,7 kg zebranych odpadów komunalnych, co oznacza wzrost o 1,9 kg w porównaniu z rokiem poprzednim. Trend, który został wskazany przez Główny Urząd Statystyczny znalazł również potwierdzenie w Krajowym Planie Gospodarki odpadami 2028⁴ („KPGO”), który jednocześnie określa, że w perspektywie lat 2025 – 2040 ilość wytworzonych odpadów komunalnych zwiększy się do blisko 16 mln ton rocznie. Zgodnie z analizami jakie zostały przeprowadzone na potrzeby KPGO identyfikuje się w systemie gospodarki odpadami potężną lukę inwestycyjną w zakresie różnych typów instalacji, w tym do termicznego przekształcania, do zautomatyzowanego doczyszczania selektywnie zebranych odpadów komunalnych, do recyklingu. Dodatkowo, dokument identyfikuje również brak mocy przerobowych dla składowisk odpadów, stanowiących ważny i niezbędny element dla gospodarki odpadami, a częstokroć pomijany.

Potrzeby są ogromne, ale aby je zrealizować niezbędnym jest stworzenie przyjaznego i stabilnego prawa, a także zapewnienie odpowiednich źródeł finansowania wspierających przedsiębiorców gospodarujących odpadami – tj. przedsiębiorców realizujących zadania istotne z punktu widzenia społeczeństwa. Ostatnie lata to okres, w którym dokonano szeregu zmian legislacyjnych, wprowadzających wiele wymagań w stosunku do podmiotów gospodarujących odpadami oraz szeregu sankcji jakie grożą za ich niewypełnienie.

Według oficjalnych stanowisk, powyższe działania były odpowiedzią na walkę z tzw. “szarą strefą”. Jako Izba popieramy oczywiście wszelkie metody walki z nieprofesjonalnymi podmiotami, gdyż w interesie legalnie działających przedsiębiorców, ponoszących ogromne koszty prowadzenia działalności w zgodzie z wyśrubowanymi przepisami prawa, jest wyeliminowanie podmiotów, które tego nie czynią i działają bez poszanowania dla ochrony środowiska. Pragniemy jednocześnie zauważyć, że sankcje i ograniczenia dostępu do rynku

³ Analiza statystyczna *Ochrona środowiska 2023*, www.stat.gov.pl.

⁴ Uchwała nr 96 Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2028 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2028 (M.P. z 2023 r. poz. 702).



gospodarki odpadami nie mogą jednak powodować nadmiernego obciążenia dla legalnie działających przedsiębiorców, a przede wszystkim nie powinny niejako “blokować” dokonywania absolutnie **niezbędnych** dla całego kraju inwestycji.

Tym samym, aby zapobiec kryzysowi w obszarze zagospodarowania odpadów, potrzebne są działania niejako równoległe do tych zaostrzających, a mianowicie wdrożenie przepisów deregulacyjnych. Tylko wtedy, zdaniem Izby, mamy szansę skutecznie walczyć z “szarą strefą”, a jednocześnie zapewnić Polsce wystarczającą ilość mocy przerobowych dla odpadów. Zwiększenie mocy przerobowych instalacji, sprawi bowiem, że to właśnie instalacje będą zabiegały o strumień odpadów, czyli zajdzie naturalne zjawisko ekonomiczne - zmaleje podaż i zwiększy się popyt. Innymi słowy - im więcej instalacji, tym mniej tzw. “dzikich wysypisk”, gdyż przy spadku cen zagospodarowania odpadów spowodowanym większą legalną konkurencją, rynek stanie się mało atrakcyjny dla przestępców środowiskowych nastawionych na szybki i łatwy zysk.

Warto przy tym zaznaczyć, że w ostatnich latach, profesjonalnie działające podmioty w zakresie gospodarowania odpadami, w odpowiedzi na wdrażane nowe wymogi, przeszły istotną modernizację, dostosowując się do wymagań krajowych, a także choćby do konkluzji dotyczących najlepszych dostępnych technik (BAT) wdrożonych decyzją wykonawczą komisji UE. Z tego powodu proponując przepisy deregulacyjne, zwracamy szczególną uwagę na podmioty już legalnie funkcjonujące, chcąc ułatwić im rozszerzenie działalności, z jednoczesnym pozytywnym skutkiem dla kraju oraz z uwzględnieniem konieczności odciążenia nadmiernie aktualnie obciążonych organów administracji analizowaniem zmian, pozostających bez faktycznego wpływu na środowisko.

Jako Izba opracowaliśmy projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach i ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko wraz z uzasadnieniem. Projekt ten ma charakter deregulacyjny, przy czym proponowane zmiany opierają się na zasadzie racjonalności i wprowadzane są w pełnym poszanowaniu dla środowiska. Ich głównym celem jest przyśpieszenie i ułatwienie procesu inwestycyjnego w zakresie powstawania lub modernizacji już istniejących



instalacji. Obecnie proces inwestycyjne w przypadku nowych instalacji trwa nawet 10 lat, a w przypadku modernizacji instalacji do 6 lat, co uniemożliwia zapewnienie niezbędnych mocy przerobowych dla Polski oraz rozwój legalnie działających polskich przedsiębiorców. Jednocześnie podkreślamy, że proponowane zmiany nie dotyczą sfery sankcji i rozszerzonych wymagań dla podmiotów ubiegających się o zezwolenie lub pozwolenie w zakresie gospodarowania odpadami.

Zmiany jakie proponujemy, to m. in.:

- wprowadzenie definicji istotnej zmiany zezwolenia lub pozwolenia. Dzięki dokonaniu zmiany, zostanie udroźniony i usprawniony system wydawania aktualizacji zezwoleń na zbieranie odpadów, zezwoleń na przetwarzanie odpadów lub pozwoleń na wytwarzanie odpadów uwzględniających zbieranie lub przetwarzanie. Brak przedmiotowej definicji w obecnie obowiązujących przepisach powoduje, że aktualnie każda najdrobniejsza i bez realnego wpływu na środowisko zmiana, traktowana jest przez właściwe organy reglamentacyjne (z często zbyt daleko idącej i nieuzasadnionej z punktu widzenia środowiska ostrożności) jako zmiana istotna, co w konsekwencji „uruchamia” konieczność choćby wcześniejszej kontroli wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, czy też Państwowej Straży Pożarnej. Taki stan powoduje, że postępowania, mimo iż zmiana nie wpływa na znaczne zwiększenie mocy przerobowych oraz nie wpływa istotnie na zwiększenie emisji danej instalacji, jest prowadzone nawet kilka lat. Wprowadzona definicja opiera się głównie na założeniach wynikających z prawa unijnego, dlatego też w swojej treści w sposób całkowicie wystarczający odnosi się do zapewnienia właściwej ochrony przed negatywnym oddziaływaniem dla ludzi i środowisko;
- wprowadzenie mechanizmu, który wyklucza konieczność każdorazowego uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku zmiany zezwolenia lub pozwolenia w zakresie gospodarowania odpadami. Przedmiotowa zmiana ma charakter systemowy i bezpośrednio koreluje z wprowadzeniem definicji istotnej zmiany zezwolenia i pozwolenia, które doregulowuje przepis art. 41a ust. 6 ustawy o odpadach. Dzięki jej wprowadzeniu zostanie znacznie przyspieszony proces inwestycyjny w zakresie rozbudowy i modernizacji już funkcjonujących instalacji do przetwarzania i unieszkodliwiania odpadów, gdyż uzyskanie aktualizacji decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed wydaniem zezwolenia na



zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów i zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów będzie wymagało uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach tylko w przypadkach, gdy planowane zmiany będą wypełniały definicję istotnej zmiany zezwolenia i pozwolenia, o której mowa w ustawie o odpadach. Takie podejście ma również uzasadnienie w założeniach KPGO2028;

- nadanie nowego brzemienia art. 35 ust. 9 ustawy o odpadach, zgodnie z którym finansowanie budowy, rozbudowy lub modernizacji instalacji przeznaczonych do składowania odpadów komunalnych ze środków Unii Europejskiej lub funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie będzie już uzależnione od wpisania danej planowanej inwestycji do planu inwestycyjnego będącego częścią wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Wprowadzenie tej regulacji wpłynie pozytywnie na rynek gospodarowania odpadami komunalnymi, dzięki czemu będą mogły powstać nowe, odpowiednio chroniące środowisko instalacje do składowania odpadów komunalnych. Warto przy tym zauważyć, że przedmiotowa zmiana spowoduje, że państwo będzie miało szeroki udział w wyborze stosowanych technologii, gdyż nie będzie już uzależnione od faktu funkcjonowania danego planu inwestycyjnego w wojewódzkim planie, tylko będzie mogło finansować realizację projektu, który będzie wybrany na zasadzie konkursowej i który będzie spełniał kryteria opisane w założeniach finansowania.
- uchylenie art. 127 ust. 5 ustawy o odpadach, co w konsekwencji doprowadzi do tego, że udzielenie pozwolenia na budowę składowiska odpadów nie będzie uzależnione od jego określenia w wojewódzkim planie gospodarki odpadami. Zmiana ta oprócz uwolnienia naturalnych sił rynkowych, co doprowadzi do samoregulacji rynku stanowiącego odpowiedź na mechanizmy na nim zachodzące, będzie kolejnym krokiem w reformie deregulacji systemowej jaka rozpoczęła się na gruncie nowelizacji ustawy o odpadach w 2019 roku. Obecny stan prawny w zakresie budowy nowych instalacji do gospodarowania odpadami uległ diametralnej zmianie, kiedy na mocy art. 6 ustawy nowelizującej z 2019 r. przepis art. 38a ustawy o odpadach (Jeżeli instalacja, przeznaczona do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz przeznaczonych do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, nie została ujęta w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, odmawia się wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,



pozwolenia na budowę, pozwolenia zintegrowanego lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów w tej instalacji.) został uchylony. Jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy nowelizującej z 2019 r., motywem uchylecia przepisu było ułatwienie powstawania wskazanych w nim instalacji. W obecnym stanie prawnym nieujęcie inwestycji w planie gospodarki odpadami nie stanowi podstawy odmowy wydania pozwolenia zintegrowanego, zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz decyzji środowiskowej. Dlatego niezrozumiałym jest z punktu widzenia spójności prawa pozostawienie w obrocie prawnym wymogu uzależnienia od ujęcia instalacji do składowania odpadów w wojewódzkim planie jedynie w przypadku pozwolenia na budowę (art. 127 ust. 5 ustawy o odpadach), przy jednoczesnym uchyleciu art. 38a ustawy o odpadach. Obecnie, aby planowane składowisko odpadów, mogło uzyskać pozwolenie na budowę, musi zostać wpisane do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, ale już bez tego wpisu może uzyskać decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwolenie zintegrowane lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów). Dlatego aby wyeliminować powstałą sprzeczność należy uchylć art. 127 ust. 5 ustawy o odpadach.

Szczegółowe informacje o proponowanych zmianach przekazujemy w załączonym do niniejszego pisma projekcie ustawy zmieniającej wraz z uzasadnieniem.

Mając na uwadze powyższe, w imieniu naszych Członków, zwracamy się z uprzejmą prośbą o poparcie naszych postulatów i nadanie im dalszego biegu legislacyjnego. Jednocześnie pozostajemy do dyspozycji w razie konieczności bezpośredniego omówienia proponowanych zmian, w tym ich zakresu i zasadności.

Na zakończenie pragnę podkreślić, że jako Izba jesteśmy przekonani, że uwolnienie samoistnych sił rynkowych doprowadzi do zwiększenia mocy przerobowych w zakresie gospodarowania odpadami, obniżenia kosztów ich zagospodarowania, a dodatkowo zostanie ograniczona tzw. "szara strefa".

Z wyrazami szacunku,

Sławomir Rudowicz
Przewodniczący Izby

U S T A W A

z dnia.....

o zmianie ustawy o odpadach i ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko

Art. 1. W ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2003 r. poz. 1587, 1597, 1688, 1852 i 2029), wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 3 ust. 1 po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:

„3a) istotnej zmianie zezwolenia lub pozwolenia – rozumie się przez to zmianę sposobu zbierania, przetwarzania lub wytwarzania odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów, jeżeli zmiana ta spowoduje znaczące zwiększenie emisji zanieczyszczeń do środowiska tj. emisję gazów i pyłów, ścieków, hałasu oraz spowoduje zwiększenie wydajności powyżej 50 ton dziennie w przypadku odpadów obojętnych i powyżej 10 ton odpadów niebezpiecznych, w szczególności polegającą również na:

- a) przetwarzaniu odpadów w procesie dotychczas nieujętych w pozwoleniu lub zezwoleniu lub zmiana stosowanej metody zbierania odpadów,
- b) zwiększeniu masy odpadów poszczególnych rodzajów przewidzianych do zbierania oraz poddawanych przetworzeniu i powstających w wyniku przetworzenia,
- c) zmianie rodzajów odpadów przewidzianych do zbierania lub przetwarzania i powstających w wyniku przetwarzania, jeżeli zmiana dotyczy nowej grupy odpadów, o której mowa w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 4 ust. 3,
- d) zmianie miejsca i sposobu magazynowania odpadów”

2) w art. 35 ust. 9 otrzymuje brzmienie:

„9. Warunkiem dopuszczalności finansowania budowy, rozbudowy lub modernizacji instalacji przeznaczonych do przetwarzania odpadów komunalnych ze środków Unii Europejskiej lub funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej jest

ich ujęcie w planie inwestycyjnym, o którym mowa w art. 35a; warunek ten nie dotyczy instalacji do recyklingu odpadów i składowisk odpadów.”

3) w art. 127 chyla się ust. 5.

Art. 2. W ustawie z dnia 3 października 2008 r. r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. poz. 1094, 1113, 1501, 1506, 1688, 1719, 1890, 1906 i 2029) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 72 ust. 2a pkt 2 otrzymuje brzmienie

„2) jest to drugie lub kolejne zezwolenie dla zrealizowanego przedsięwzięcia ulegającego zmianie nieuznawanej jako istotna zmiana zezwolenia lub pozwolenia w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.”

Art. 3. Do postępowań w sprawach o wydanie zezwoleń na zbieranie odpadów, zezwoleń na przetwarzanie odpadów, pozwoleń na wytwarzanie odpadów uwzględniających zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów, o których mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach oraz pozwoleń zintegrowanych uwzględniających zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów, o których mowa w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 i art. 2, w brzmieniu dotychczasowym.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Projektowane zmiany w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, z późn. zm.) 1597, 1688, 1852, 2029), zwanej dalej „ustawą o odpadach”, mają na celu uwolnienie samoistnych sił rynkowych mających wpływ przede wszystkim na ograniczenie szarej strefy w gospodarowaniu odpadami, jak i pośrednio obniżenie kosztów związanych z gospodarowaniem odpadami, w tym odpadami komunalnymi. Proponowane zmiany odnoszą się zarówno do usprawnienia procesu inwestycyjnego w zakresie powstawania nowych instalacji do składowania odpadów, jak również mają na celu usprawnić proces w zakresie rozwoju już funkcjonujących instalacji do przetwarzania odpadów m. in. takich jak instalacje do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych (instalacje komunalne). Wprowadzane zmiany dotyczą usunięcia przepisu warunkującego możliwość otrzymania pozwolenia na budowę składowiska odpadów od tego czy dana inwestycja została określona w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, a także wprowadzenia definicji istotnej zmiany zezwolenia lub pozwolenia.

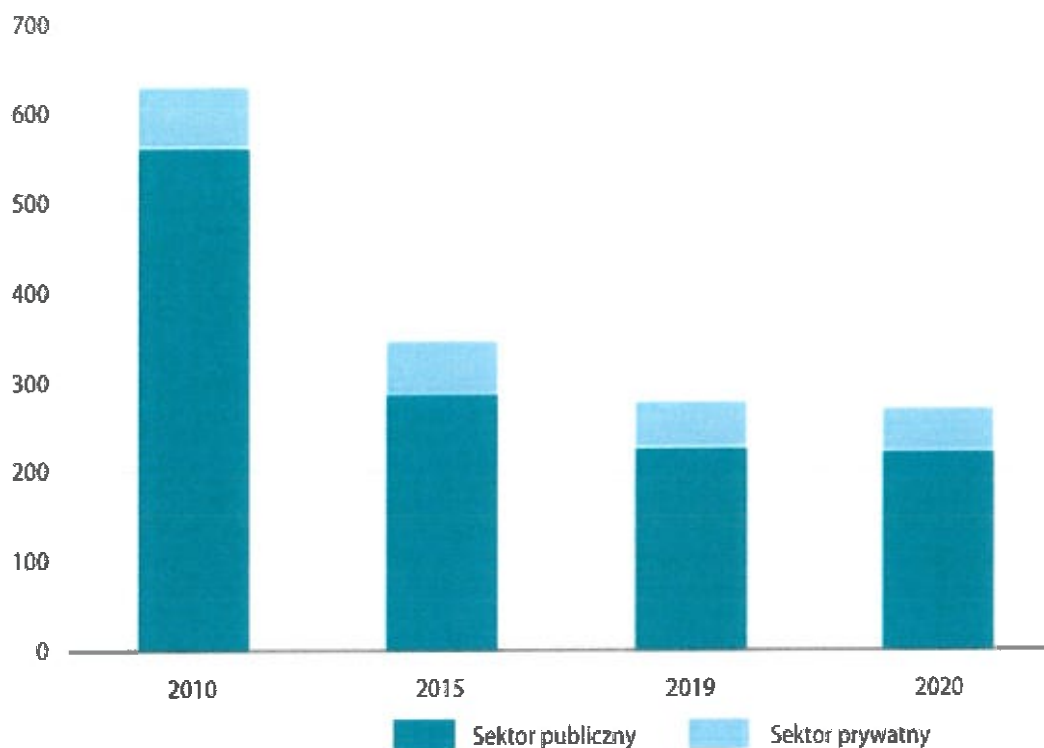
Zgodnie z danymi statystycznymi zawartymi w analizach statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego w 2023 r. zebranych zostało 13,4 mln ton odpadów komunalnych (wzrost o 0,2% w porównaniu z 2022 r.), na jednego mieszkańca przypadało średnio 356,7 kg zebranych odpadów komunalnych, co oznacza wzrost o 1,9 kg w porównaniu z rokiem poprzednim. Z gospodarstw domowych odebrano 11,6 mln ton odpadów, co stanowiło 86,3% wszystkich wytworzonych odpadów komunalnych. Zebrane odpady komunalne w 2023 r. zostały skierowane do następujących procesów:

- 1) odzysk – 6 391,9 tys. ton (47,5%), w tym:
 - a. recykling – 2 120,2 tys. ton (15,8%),
 - b. biologiczne procesy przetwarzania (kompostowanie lub fermentacja) – 1 586,0 tys. ton (11,8%),
 - c. przekształcenie termiczne z odzyskiem energii – 2 685,6 tys. ton (20,0%),
- 2) unieszkodliwienie – 4 159,4 tys. ton (30,9%), w tym:
 - a. przez przekształcenie termiczne bez odzysku energii – 92,1 tys. ton (0,7%),
 - b. przez składowanie – 4 067,3 tys. ton (30,2%).

W 2022 r. w Polsce wytworzono 13,4 mln ton odpadów komunalnych, o 1,9% mniej niż w roku poprzednim. Na jednego mieszkańca przypadało średnio 355 kg wytworzonych odpadów komunalnych (o 106 kg więcej niż w 2012 r.). Wśród odebranych i zebranych odpadów

komunalnych przeważały zmieszane z udziałem 60%. W przeliczeniu na 1 mieszkańca było ich 213 kg, podczas gdy odpadów odebranych i zebranych selektywnie było 142 kg. Do procesów unieszkodliwiania skierowano natomiast ponad 5,2 mln ton odpadów komunalnych, z czego 5,1 mln ton (38,1% z odpadów komunalnych wytworzonych ogółem) poddano składowaniu, a 113 tys. ton (0,8% z odpadów komunalnych wytworzonych ogółem) przetworzeniu termicznemu bez odzysku energii. W porównaniu z 2012 r. odnotowano spadek ilości odpadów komunalnych przeznaczonych do procesów unieszkodliwiania przez składowanie (w stosunku do 2017 roku nastąpił niewielki ich wzrost). W 2022 r. odpady przeznaczone do unieszkodliwiania przez składowanie stanowiły 38,1% całkowitej ilości wytworzonych odpadów komunalnych. W latach 2012-2022, liczba czynnych składowisk odpadów komunalnych wykazywała tendencję malejącą, przy czym spadek ich liczby był coraz wolniejszy. Na koniec 2022 r. funkcjonowało 259 składowisk odpadów komunalnych. Zajmowały one powierzchnię 1 624,2 ha, z czego 19,8% stanowiła powierzchnia rekultywowana. W 2022 r. zamkniętych zostało 11 składowisk o powierzchni 45,3 ha, z czego 64,5% zostało w ciągu 2022 r. poddane rekultywacji. W związku z koniecznością dostosowania składowisk odpadów komunalnych do wymagań technicznych i organizacyjnych wynikających z przepisów prawa, a także ze względu na przepisy utrudniające powstawanie nowych składowisk, liczba czynnych składowisk systematycznie spada. Gdy porównujemy dane statystyczne z roku 2021 (265 czynnych składowisk) do roku 2022 (259 czynnych składowisk) widzimy, że tylko w ciągu roku ich liczba spadła o 6. Trend ten utrzymywał się też

w poprzednich latach, gdzie widzimy stały trend spadkowy ilości funkcjonujących składowisk: Jednocześnie według Krajowego planu gospodarki odpadami 2028 – dalej również „KPGO28” – i zgodnie z listami instalacji komunalnych (według stanu na październik 2021 r.) obejmującymi instalacje do składowania odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych instalacje te obejmują 163 obiekty (zatem



pozostałe są innego rodzaju składowiska oraz składowiska rekultywowane).

Powyższy wynika m. in. z faktu, że dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów - dalej „Dyrektywa” lub „dyrektywa składowiskowa” - nakłada na państwa członkowskie cele, które mają wesprzeć przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Zgodnie z Dyrektywą państwa członkowskie UE są obowiązane zredukować ilość odpadów komunalnych trafiających do składowania do 10% całkowitej masy wytworzonych odpadów komunalnych do roku 2035. Plan wdrożenia powyższych założeń został wdrożony przez ustawodawcę krajowego w art. 3b ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399, z późn. zm.), zgodnie z którym gminy są zobowiązane nie przekraczać poziomu składowania w wysokości:

- 1) 30% wagowo - za każdy rok w latach 2025-2029;
- 2) 20% wagowo - za każdy rok w latach 2030-2034;

3) 10% wagowo - w 2035 r. i za każdy kolejny rok w latach następnych.

Jednak przy obecnym utrzymującym się trendzie ilości wytwarzanych odpadów komunalnych oscylujących w granicach ok 13 mln ton to rocznie (KPGO2028 przewiduje że w roku 2025 wytworzonych zostanie ok. 15 mln ton odpadów komunalnych, w 2030 – 15,5 mln ton, 2035 – 15,5 mln ton, w 2040 – 15,4 mln ton) i stałym spadku ilości funkcjonujących instalacji do składowania odpadów komunalnych (średnio kilkanaście składowisk rocznie), nawet przy trendzie spadkowym ilości odpadów poddanych składowaniu (przy uwzględnieniu progów procentowych ograniczenia składowania w danym roku), istnieje realne ryzyko wyczerpania istniejących mocy przerobowych funkcjonujących składowisk odpadów. Doprowadzenie do takiego stanu niewątpliwie wpłynie na zwiększenie szarej strefy w zakresie zwiększenia ilości nielegalnych składowisk odpadów (na koniec 2022 r. w Polsce istniało 2 217 dzikich wysypisk), a pośrednio do monopolizacji rynku i zwiększenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi, które to ostatecznie zostaną przerzucone na mieszkańców, którzy są głównymi wytwórcami odpadów komunalnych (aż 92,5% odpadów komunalnych, które odebrano i zebrano selektywnie w 2022 r., zostało wytworzonych w gospodarstwach domowych.). Warto tu zauważyć że jednym z kierunków działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowaniu systemu gospodarki odpadami wskazanych w Krajowym planie gospodarki odpadami 2028 jest kontynuacja zapewnienia bezpiecznego składowania odpadów powstałych po przetwarzaniu odpadów, w tym tzw. stabilizatu, które nie mogą zostać poddane innym procesom przetwarzania, w tym recyklingowi; budowa składowisk lub ich rozbudowa powinna zostać ograniczona wyłącznie do potrzeb wynikających z ilości odpadów wytwarzanych w instalacjach do przetwarzania odpadów komunalnych i odpadów, dla których nie ma innej możliwości przetwarzania.

Jednak problem związany z brakiem mocy przerobowych instalacji do składowania odpadów to nie jedyny problem widoczny w obszarze gospodarowania odpadami związany z ich zbieraniem i przetwarzaniem. Odpady jakie wytwarzane są w Polsce to oprócz odpadów komunalnych (w 2022 i 2023 r. wytworzono ich 13,4 mln. ton) odpady przemysłowe, których zgodnie z danymi statystycznymi GUS w 2023 r. wytworzonych zostało 109,4 mln ton odpadów przemysłowych (spadek o 4,9% względem roku poprzedniego). Głównym źródłem odpadów były: górnictwo i wydobywanie (62,0 mln ton), przetwórstwo przemysłowe (20,3 mln ton) oraz budownictwo (10,7 mln ton).

Największy udział w ilości wytworzonych odpadów stanowiły odpady powstające przy

poszukiwaniu, wydobywaniu, fizycznej i chemicznej przeróbce rud i innych kopalin (58,9%) oraz odpady pochodzące z procesów termicznych (13,6%). Dominującymi sposobami postępowania z odpadami wytworzonymi w 2023 r. były odzysk (48,8%) oraz składowanie (41,5%). Ilość odpadów składowanych (nagromadzonych) w obiektach własnych zakładów na koniec 2023 r. wyniosła 1 842 mln ton. Niezrekultywowana powierzchnia składowisk odpadów (z wyłączeniem odpadów komunalnych) wynosiła 7,9 tys. ha, z czego składowiska, obiekty unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, w tym hałdy stanowiły 53,6%, zaś stawy osadowe 46,4%. W ciągu roku zrekultywowano 47,6 ha powierzchni terenów składowania odpadów. Zatem jak widzimy globalny strumień odpadów wytworzonych w 2023 r. to 122,8 mln. ton, które powinny zostać zagospodarowane w odpowiednich instalacjach dokonujących ich odzysku lub unieszkodliwienia.

Jednak mając na uwadze powyższe szacuje się, że przy obecnym utrzymującym się trendzie na rynku gospodarowania odpadami będzie brakować mocy przerobowych. KPGO2028 w sposób szczegółowy określiło brakujące moce przerobowe:

- instalacje termicznego przekształcania:

Określono niezbędne moce przerobowe instalacji termicznego przekształcania odpadów do 2034 r. na 4,2 mln Mg rocznie. Oznacza to, że brakująca wydajność tych instalacji, po uwzględnieniu instalacji, które są aktualnie w fazie eksploatacji, o wydajności łącznej 1,435 mln Mg/rok, wyniesie około 2,765 mln Mg/rok. To możliwe zapotrzebowanie na moc przerobową uwzględnia cementownie, które przetwarzają obecnie około 1,25 mln Mg palnych frakcji odpadów komunalnych. We wskazanym zapotrzebowaniu mocy przerobowych mieszczą się także spalarnie odpadów przeznaczone do termicznego przekształcania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz pozostałości z przetwarzania odpadów komunalnych znajdujące się obecnie w fazie budowy i planowania (należy tutaj wspomnieć o instalacjach zlokalizowanych m.in. w Gdańsku, Olsztynie, Warszawie, Starachowicach, Krośnie, Bełchatowie, Kamionce czy Jaśle).

- instalacje do zautomatyzowanego (doczyszczania) selektywnie zebranych odpadów komunalnych:

Określono brakujące moce przerobowe instalacji do sortowania zautomatyzowanego (doczyszczania) selektywnie zebranych odpadów komunalnych papieru, tworzyw sztucznych, odpadów wielomateriałowych i metali do 2028 r. na około 4 mln ton rocznie, natomiast do

2034 r. zapotrzebowanie oszacowano na dodatkowe 0,6 mln ton na rok.

Ministerstwo wylicza więc, że do 2028 r. należy wybudować np. około 200 sortowni selektywnie zebranych odpadów komunalnych, każda o przepustowości 10 000 ton na rok, lub doposażyć część istniejących sortowni komunalnych w 6 sorterów optycznych (wraz z m.in. niezbędnym układem przenośników).

Według stanowiska Ministerstwa Klimatu i Środowiska do 2028 r. należy wybudować np. około 200 sortowni selektywnie zebranych odpadów komunalnych, każda o przepustowości 10 000 ton na rok, lub doposażyć część istniejących sortowni komunalnych w 6 sorterów optycznych (wraz z m.in. niezbędnym układem przenośników). Natomiast do 2034 r. należy wybudować kolejne sortownie o przepustowości 0,6 mln ton, czyli, przykładowo, 30 sortowni selektywnie zebranych odpadów komunalnych, każda o przepustowości 10 000 ton na rok.

- instalacje do recyklingu:

Zapotrzebowanie na instalacje do recyklingu odpadów komunalnych zgodnie z KPGO2028 wynosi z kolei - w zakresie brakujących mocy przerobowych do przetwarzania bioodpadów - około 1,305 mln ton na rok do 2034 r. Zgodnie z tym wskazuje się na konieczność wybudowania dodatkowo instalacje o wydajności co najmniej 250 000 ton, w tym:

- instalacje fermentacji o łącznej przepustowości około 150 000 ton,
- kompostownie o łącznej przepustowości około 100 000 ton (co - jak dodaje Ministerstwo Klimatu i Środowiska - dalej również „MKiŚ” lub „Ministerstwo” - można zrealizować przez budowę 7 - 10 kompostowni o przepustowości od 10 000 do 15 000 ton na rok).

W przypadku odpadów z tworzyw sztucznych ocenia się zapotrzebowanie na około 0,8 - 1 mln ton w latach 2028-2034. Jak wskazuje MKiŚ, należy wybudować na przykład 20- 25 instalacji o przepustowości 40 000 ton, przeznaczonych dla różnych frakcji, w tym w szczególności około 8-10 instalacji do recyklingu folii PE tylko ze strumienia odpadów komunalnych. Natomiast w zakresie zagospodarowania odpadów papieru i tektury, w ocenie Ministerstwa zapotrzebowanie do 2034 r. wynosi ok. 980 tys. ton mocy przerobowych na rok, a dla odpadów wielomateriałowych - ok. 340 tys. ton na rok do 2034 r.

W związku z powyższym KPGO2028 wskazuje również na ryzyka jakie mogą powstać, jeśli nie zostanie zrealizowane ww. założenie budowy lub modernizacji instalacji do przetwarzania odpadów. Jako główne wskazuje:

- nielegalne postępowanie z odpadami, w tym porzucanie odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych (tzw. dzikie wysypiska).

- wzrost kosztów związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

Dlatego, aby zachować płynność w zakresie możliwości składowania odpadów, koniecznym jest podjęcie działań legislacyjnych mających na celu uwolnienie samoistnych sił rynkowych które pozytywnie wpłyną na zbudowanie stabilnych zasobów w postaci mocy przerobowych składowisk odpadów.

Dlatego też ustawodawca dokonuje następujących zmian:

- 1) zmiany w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach:
 - a) w art. 3 ust. 1 po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:

„3a) istotnej zmianie zezwolenia lub pozwolenia – rozumie się przez to zmianę sposobu zbierania, przetwarzania lub wytwarzania odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów jeżeli zmiana ta spowoduje znaczące zwiększenie emisji zanieczyszczeń do środowiska tj. emisję gazów i pyłów, ścieków, hałasu oraz spowoduje zwiększenie wydajności powyżej 50 ton dziennie w przypadku odpadów obojętnych i powyżej 10 ton odpadów niebezpiecznych, w szczególności polegającą również na:

- a) przetwarzaniu odpadów w procesie dotychczas nieuwjętym w pozwoleniu lub zezwoleniu lub zmiana stosowanej metody zbierania odpadów,
- b) zwiększeniu masy odpadów poszczególnych rodzajów przewidzianych do zbierania oraz poddawanych przetworzeniu i powstających w wyniku przetworzenia,
- c) zmianie rodzajów odpadów przewidzianych do zbierania lub przetwarzania i powstających w wyniku przetwarzania, jeżeli zmiana dotyczy nowej grupy odpadów, o której mowa w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 4 ust. 3,
- d) zmianie miejsca i sposobu magazynowania odpadów”

Zmiana wprowadza brakującą obecnie w ustawie o odpadach definicję istotnej zmiany zezwolenia lub pozwolenia o których mowa w art. 41a ust. 6 ustawy o odpadach. Dzięki dokonaniu zmiany, zostanie udroźniony i usprawniony system wydawania aktualizacji zezwoleń na zbieranie odpadów, zezwoleń na przetwarzanie odpadów lub pozwoleń na wytwarzanie odpadów uwzględniających zbieranie lub przetwarzanie. Brak przedmiotowej definicji w obecnie obowiązujących przepisach powoduje, że każda

dokonywana zmiana traktowana jest przez właściwe organy reglamentacyjne, z daleko idącego bezpieczeństwa, jako zmiana istotna, co w konsekwencji uruchamia konieczność wcześniejszej kontroli wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska i państwowej straży pożarnej. Taki stan powoduje, że postępowania te, mimo iż zmiana nie wpływa na znaczne zwiększenie mocy przerobowych oraz nie wpływa znacząco na zwiększenie emisji danej instalacji, są prowadzone nawet kilka lat. Jest to głównie spowodowane faktem dużego obciążenia organów kontroli.

Definicja jaka została wprowadzona opiera się głównie na założeniach definicyjnych istotnej zmiany jakie zostały unormowane w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli. Dlatego też w swojej treści w sposób właściwy odnosi się do zapewnienia właściwej ochrony przed negatywnym oddziaływaniem na ludzi lub środowisko.

Zakłada się, że wprowadzona zmiana w sposób znaczący ułatwi realizację celów jakie wynikają z KPGO2028 i pozwoli uzupełnić brakujące moce przerobowe.

b) w art. 35 ust. 9 otrzymuje brzmienie:

„9. Warunkiem dopuszczalności finansowania budowy, rozbudowy lub modernizacji instalacji przeznaczonych do przetwarzania odpadów komunalnych ze środków Unii Europejskiej lub funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej jest ich ujęcie w planie inwestycyjnym, o którym mowa w art. 35a; warunek ten nie dotyczy instalacji do recyklingu odpadów i składowisk odpadów.”

Zmiana polega na nadaniu nowego brzmienia art. 35 ust. 9 ustawy o odpadach, zgodnie z którym finansowanie budowy, rozbudowy lub modernizacji instalacji przeznaczonych do składowania odpadów komunalnych ze środków Unii Europejskiej lub funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie będzie już uzależnione od wpisania danej planowanej inwestycji do planu inwestycyjnego będącego częścią wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Wprowadzenie tej regulacji wpłynie pozytywnie na rynek gospodarowania odpadami komunalnymi, dzięki czemu będą mogły powstać nowe, odpowiednio chroniące środowisko instalacje do składowania odpadów komunalnych. Warto przy tym zauważyć, że przedmiotowa zmiana spowoduje, że państwo będzie miało szeroki udział w wyborze stosowanych

technologii, gdyż nie będzie już uzależnione od faktu funkcjonowania danego planu inwestycyjnego w wojewódzkim planie, tylko będzie mogło finansować realizację projektu, który będzie wybrany na zasadzie konkursowej i który będzie spełniał kryteria opisane w założeniach finansowania.

c) w art. 127 chyla się ust. 5.

Zmiana polega na uchyleniu art. 127 ust. 5 ustawy o odpadach, co w konsekwencji doprowadzi do tego, że udzielenie pozwolenia na budowę składowiska odpadów nie będzie uzależnione od jego określenia w wojewódzkim planie gospodarki odpadami. Zmiana ta oprócz uwolnienia naturalnych sił rynkowych, co doprowadzi do samoregulacji rynku stanowiącego odpowiedź na mechanizmy na nim zachodzące, będzie kolejnym krokiem w reformie deregulacji systemowej jaka rozpoczęła się na gruncie nowelizacji ustawy o odpadach w 2019 roku. Obecny stan prawny w zakresie budowy nowych instalacji do gospodarowania odpadami uległ diametralnej zmianie, kiedy na mocy art. 6 ustawy nowelizującej z 2019 r. przepis art. 38a ustawy o odpadach (Jeżeli instalacja, przeznaczona do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz przeznaczonych do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, nie została ujęta w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, odmawia się wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwolenia na budowę, pozwolenia zintegrowanego lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów w tej instalacji.) został uchylony. Jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy nowelizującej z 2019 r., motywem uchylenia przepisu było ułatwienie powstawania wskazanych w nim instalacji. W obecnym stanie prawnym nieujęcie inwestycji w planie gospodarki odpadami nie stanowi podstawy odmowy wydania pozwolenia zintegrowanego, zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz decyzji środowiskowej. Dlatego niezrozumiałym było z punktu widzenia spójności prawa pozostawienie w obrocie prawnym wymogu uzależnienia od ujęcia instalacji do składowania odpadów w wojewódzkim planie jedynie w przypadku pozwolenia na budowę (art. 127 ust. 5 ustawy o odpadach), przy jednoczesnym uchyleniu art. 38a ustawy o odpadach. Obecnie, aby planowane składowisko odpadów, mogło uzyskać pozwolenie na budowę, musi zostać wpisane do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, ale już bez tego wpisu może uzyskać

decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwolenie zintegrowane lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów). Dlatego aby wyeliminować powstałą sprzeczność dokonano usunięcia art. 127 ust. 5 ustawy o odpadach.

2) zmiany w 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:

a) w art. 72 ust. 2a pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) jest to drugie lub kolejne zezwolenie dla zrealizowanego przedsięwzięcia ulegającego zmianie nieuznawanej jako istotna zmiana zezwolenia lub pozwolenia w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.”

Przedmiotowa zmiana ma charakter systemowy i bezpośrednio koreluje z wprowadzeniem definicji istotnej zmiany zezwolenia i pozwolenia, które doregulowuje przepis art. 41a ust. 6 ustawy o odpadach. Dzięki jej wprowadzeniu zostanie znacznie przyspieszony proces inwestycyjny w zakresie rozbudowy i modernizacji już funkcjonujących instalacji do przetwarzania i unieszkodliwiania odpadów, gdyż uzyskanie aktualizacji decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed wydaniem zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów i zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów, będzie wymagało uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach tylko w przypadkach, gdy planowane zmiany będą wypełniały definicję istotnej zmiany zezwolenia i pozwolenia o której mowa w nowelizowanej ustawie o odpadach. Takie podejście ma również uzasadnienie w założeniach KPGO2028, gdzie koniecznym jest zwiększenie mocy przerobowych instalacji do przetwarzania odpadów.

Obecnie organy reglamentacyjne uznają, dokonując wykładni literalnej przepisu art. 72 ust. 2a pkt 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, że każda zmiana wymaga uzyskania nowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Podejście takie w sposób znaczący wydłuża w czasie (nawet o kilka lat) uzyskanie decyzji na zbieranie/przetwarzanie nowych rodzajów odpadów czy zwiększenie ilości odpadów zbieranych/przetwarzanych. Szacuje się, że w momencie konieczności uzyskania nowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach samo postępowanie w zakresie uzyskania decyzji reglamentacyjnej w obszarze gospodarowania odpadami wydłuża się średnio o 5 lat.

Dodatkowo projekt zawiera przepisy przejściowe, które porządkują obecnie prowadzone postępowania w sprawach o wydanie zezwoleń na zbieranie odpadów, zezwoleń na przetwarzanie odpadów, pozwoleń na wytwarzanie odpadów uwzględniających zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów oraz pozwoleń zintegrowanych uwzględniających zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów poprzez wskazanie, że do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, stosuje się przepisy w brzmieniu dotychczasowym.

Projekt nie zawiera przepisów technicznych 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.) i nie podlega notyfikacji technicznej Komisji Europejskiej.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, celem uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia projektu.

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej 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.

Wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców zgodnie z ustawą z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 2192, z późn. zm.) określony został w ocenie skutków regulacji (OSR).

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Planuje się, że projektowana ustawa wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.