

UZASADNIENIE

Celem projektu ustawy jest zwiększenie bezpieczeństwa ekologicznego obywateli na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, zwiększenie efektywności i sprawności realizacji ustawowych zadań monitoringowych stanowiących jednocześnie zobowiązania unijne, skuteczne prowadzenie kontroli w zakresie korzystania ze środowiska oraz wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez wyeliminowanie szarej strefy w gospodarce odpadami poprzez weryfikację i integrację danych z systemu gospodarowania odpadami z danymi ewidencjonowanymi w systemie fiskalnym.

W ostatnich latach zaobserwować można pozytywne zmiany na polskim rynku gospodarowania odpadami, takie jak wdrożenie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, systematyczne zwiększanie się poziomu recyklingu odpadów, zwiększenie świadomości społecznej dotyczącej odpadów i ich zagospodarowania.

Pomimo pozytywnych zmian, w porównaniu do innych krajów wysokorozwiniętych, zagospodarowanie odpadami w Polsce wymaga poprawy. Polska osiąga 34% poziom recyklingu i kompostowania odpadów komunalnych (zachodnie kraje UE 53%). Ponadto, w krajach Europy Zachodniej składowanych jest o 36 p.p. mniej odpadów komunalnych (6% vs 42%).

Na podstawie regulacji unijnych, Polska jest zobowiązana do osiągnięcia 55% poziomu recyklingu i kompostowania oraz zredukowania odsetka składowanych odpadów komunalnych do 30% do 2025 r. (oczekiwania organów unijnych wprowadzających cele w recyklingu dla państw członkowskich, których niespełnienie będzie skutkowało karami finansowymi).

Priorytetami systemu zagospodarowania odpadów jest ograniczenie wykorzystywanych zasobów oraz praktyczne zastosowanie hierarchii postępowania z odpadami. System gospodarowania odpadami obejmuje środki służące ochronie środowiska i zdrowia ludzkiego polegające na zapobieganiu powstawania, zmniejszeniu ilości oraz negatywnego wpływu wytwarzania i gospodarowania odpadami, jak na zmniejszeniu całkowitego wpływu użytkowania zasobów i poprawę efektywności takiego procesu, co natomiast przyczynia się do transformacji gospodarki do systemu o obiegu zamkniętym, jednocześnie zapewniając jej konkurencyjność, w szczególności poprzez wdrażanie instrumentów zmierzających do likwidacji tzw. szarej strefy w systemie gospodarowania odpadami.

Dlatego w pierwszej kolejności należy zapobiegać powstawaniu odpadów, a jeśli taka sytuacja jest niemożliwa, pierwszeństwo ma ponowne wykorzystanie oraz recykling odpadów, które to procesy powinny być stosowane przed odzyskiem energii z odpadów, o ile są to najbardziej ekologiczne z dostępnych metod. Efektem takiego podejścia ma być najlepszy dla środowiska wynik całkowity.

W związku z powyższym priorytetem systemu zagospodarowania odpadów jest przede wszystkim zapewnianie uczciwej konkurencji na rynku gospodarowania odpadami poprzez zlikwidowanie tzw.

„szarej strefy” gospodarowania odpadami, która uniemożliwia prawidłowe działanie ww. procesów w sektorze gospodarowania odpadami.

Ustanowiona została następująca hierarchia postępowania z odpadami jako obowiązująca kolejność priorytetów w przepisach prawa i polityce dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania nimi:

- 1) zapobieganie;
- 2) przygotowywanie do ponownego użycia;
- 3) recykling;
- 4) inne metody odzysku, np. odzysk energii; oraz
- 5) unieszkodliwianie.

Realizacja priorytetów systemu gospodarowania odpadami, zwiększenie efektywności działania gospodarki odpadami w celu wykonania założeń unijnej polityki, w tym osiągnięcia wyznaczonych poziomów recyklingu lub innych procesów odzysku, napotyka na bariery uniemożliwiające prawidłowe funkcjonowanie systemu, skutkujące poważnymi konsekwencjami dla gospodarki.

Podstawowym problemem w gospodarce odpadami jest duży udział wskazanej powyżej szarej strefy i brak transparentności, który ułatwia funkcjonowanie podmiotów naruszających prawo, w tym nie stosujących się do wymogów prawnych postępowania z odpadami. W efekcie, nie jest osiągany podstawowy cel gospodarki odpadami, jakim jest zwiększenie odsetka odpadów poddawanych odzyskowi, w tym zwłaszcza recyklingowi. Nieprawidłowości te rodzą także niekorzystne efekty finansowe dla podmiotów usiłujących działać w sposób zgodny z prawem, powodując że ich oferta jest niejednokrotnie mniej korzystna od konkurencji stosującej sprzeczne z prawem praktyki.

Funkcjonowanie szarej strefy rodzi również negatywny skutek dla finansów publicznych ze względu na brak uwzględniania czynności z zakresu gospodarowania odpadami w realnej strukturze przychodów podmiotów działających w szarej strefie. W tym kontekście, rozpatrywać należy proponowaną regulację, która umożliwi osiągnięcie korzyści o znaczeniu systemowym.

Rozwój szarej strefy powiązany jest także z corocznym wzrostem liczby podmiotów zajmujących się opłacalną działalnością „odpadową”. Udział szarej strefy w obszarze środowiska, głównie w gospodarowaniu odpadami, związany m.in. z porzucaniem odpadów komunalnych i niebezpiecznych w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych (np. wyrobiskach, nielegalnych magazynach, itp.), nielegalnym gospodarowaniem odpadami komunalnymi, odzyskiem i recyklingiem odpadów opakowaniowych, demontażem pojazdów wycofanych z eksploatacji, czy nielegalnym przemieszczaniem odpadów z zagranicy. Skutkuje to corocznym zmniejszaniem bezpieczeństwa ekologicznego państwa poprzez zanieczyszczanie środowiska z powodu niewłaściwego postępowania z odpadami, jak również przynosi znaczne straty dla gospodarki kraju i dla budżetu państwa z powodu niezapłaconych podatków czy opłat środowiskowych (wg szacunków ekspertów branżowych z 2017 r. dotyczących oszacowania wielkości

„szarej strefy” w gospodarce odpadami i jej wpływu na budżet Państwa, szara strefa w gospodarce odpadami dotycząca 7,8 mln ton różnych odpadów może powodować uszczuplenia podatków: VAT w kwocie 585 mln zł. oraz CIT/PIT w kwocie ok. 172 mln zł w skali roku, a uszczuplenia w zakresie należnych opłat produktowych i środowiskowych przekraczają 1,6 mld zł. co jest na poziomie prawie 2 razy wyższym niż szacowany jej udział w całej gospodarce narodowej).

W ocenie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wartość rynku szarej strefy wynosi obecnie około 3,5-4,0 mld zł, zaś poza legalnym obrotem znajduje się około 8 mln ton różnych odpadów. Z kolei wartość szarej strefy zgodnie z szacunkami ekspertów Krajowej Izby Gospodarczej wynosi między 2,7 mld zł a nawet 6 mld zł.

Jeżeli chodzi o zapewnianie uczciwej konkurencji na rynku gospodarowania odpadami, w szczególności poprzez wdrażanie instrumentów zmierzających do likwidacji szarej strefy, to wśród najważniejszych wyzwań systemu zagospodarowania odpadów w Polsce należy wyróżnić:

- 1) brak przejrzystości w wymiarowaniu rynku: w zakresie ewidencjonowania faktycznych wolumenów odpadów, niepełnym raportowaniu, słabym systemie weryfikacji stanu faktycznego;
- 2) duży udział szarej strefy, szacowanej na 30 - 40% wolumenu odpadów;
- 3) niski poziom monitoringu i nadzoru, niski poziom egzekwowania wymagań, niski poziom kar i ich egzekwowalności;
- 4) brak presji na przedsiębiorstwa do ograniczania odpadów, niska partycypacja przedsiębiorstw w kosztach recyklingu;
- 5) brak instrumentów zapewniających weryfikację i integrację danych z systemu gospodarowania odpadami z danymi ewidencjonowanymi w systemie fiskalnym.

W związku z powyższym konieczne są zmiany mające na celu usprawnienie funkcjonowania rynku, w szczególności przez zmniejszenie szarej strefy i eliminację ryzyk środowiskowych. Proponowane zmiany mają na celu również poprawę mechanizmów rynkowych i wykreowanie nowych możliwości dla przedsiębiorstw z branży odpadów funkcjonujących na polskim rynku.

Ograniczenie szarej strefy oraz zwiększenie odsetka odpadów poddawanych odzyskowi wpisuje się w cele wyznaczone w ramach realizacji strategii na rzecz Gospodarki w obiegu zamkniętym, Krajowego Programu Gospodarki Odpadami oraz zobowiązań wynikających z prawa Unii Europejskiej, w tym tzw. Ramowej Dyrektywy Odpadowej, tj. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy, określanej zwyczajowo w dokumentach Komisji Europejskiej jako „Waste Framework Directive”. Wskazana Ramowa Dyrektywa Odpadowa jest podstawowym aktem prawnej regulacji gospodarki odpadami w UE, określa jej zasadnicze kierunki, mechanizmy i pojęcia.

Proponowane zmiany wprowadzają możliwość weryfikacji prawdziwości dokonywanych czynności z

zakresu gospodarki odpadami, ewidencjonowanych w systemie gospodarki odpadami poprzez odniesienie do informacji o rzeczywiście dokonanych czynnościach, ewidencjonowanych i nadzorowanych w ramach administracji skarbowej. Dokumenty potwierdzające wykonanie usługi odbioru/przyjęcia odpadów, będą zintegrowane z odpowiednią fakturą VAT lub rachunku dokumentujących daną czynność z zakresu gospodarowania odpadami, co pozwoli właściwym organom na weryfikację prawdziwości wprowadzanych informacji do systemu gospodarowania odpadami oraz umożliwi efektywniejsze wykonywanie zadań administracji skarbowej. W wyniku czego nastąpi uproszczenie nadzoru nad rynkiem odpadów dzięki zintegrowaniu informacji agregowanych w obrębie systemu gospodarowania odpadami (tj. Bazą danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, dalej zwaną „BDO”) z informacjami agregowanymi przez organy skarbowe.

Zintegrowanie informacji w ramach administracji publicznej umożliwi agregację informacji transakcyjnych z informacjami pozyskiwanymi w ramach prowadzonych działań nadzoru nad rynkiem odpadów. Zastosowana agregacja wspomaga wydajność systemu kontroli nad gospodarką odpadami, co w oczywisty sposób umożliwi realizację zakładanych powyżej celów, do których należy przede wszystkim wprowadzenie uczciwych podstaw konkurencji dla podmiotów funkcjonujących na rynku odpadów.

Proponowana zmiana przyniesie także zwiększenie wpływów do budżetu państwa w postaci wpływów z podatków VAT, CIT oraz opłat środowiskowych z eliminowanej „szarej strefy” w obszarze gospodarki odpadami.

Nowelizacja ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2020 r. poz. 797 i 875) zwana dalej „ustawą o odpadach”, obejmująca zmiany art. 66, art. 67, art. 79, art. 83, art. 180 oraz dodania nowego art. 72a ustawy o odpadach, dotyczące rejestru faktur i rachunków, ma na celu ściślejszą kontrolę przekazywania odpadów.

Ewidencja odpadów stanowi podstawę przeprowadzanych kontroli podmiotów wykonujących czynności z zakresu gospodarowania odpadami przez m.in. organy inspekcji ochrony środowiska. W obecnym systemie nie jest wymagane, aby dokumenty ewidencji odpadów zawierały dodatkowo informacje o fakturach lub rachunkach, dokumentujących daną czynność z zakresu gospodarowania odpadami.

W związku z tym projektowana zmiana ma na celu zapobieganie nieprawidłowościom powstającym w zakresie przekazywania odpadów. Umożliwi ona weryfikację informacji zawartych w dokumentach ewidencyjnych (karta przekazania odpadów, karta przekazania odpadów komunalnych) tworzonych przez podmiot na bieżąco w dedykowanym module BDO z danymi ewidencjonowanymi przez administrację skarbową w jednolitych plikach kontrolnych.

Bieżący dostęp w BDO do danych dotyczący przekazywanych odpadów i informacji skarbowych pozwoli na lepszy nadzór nad strumieniem odpadów oraz sprawne reagowanie w przypadkach

stwierdzenia podejrzenia naruszeń. Narzędzie to usprawni pracę organów administracji publicznej a w szczególności organów, właściwych do spraw środowiska, które powinny odgrywać kluczową rolę w systemie ochrony środowiska, takich jak inspekcja ochrony środowiska, Krajowa Administracja Skarbowa, organy ścigania i inne służby.

Przyjęte w ustawie rozwiązania pozwolą zoptymalizować i usprawnić monitoring systemu gospodarowania odpadami, skutkiem tych działań będzie zwiększenie zakresu i poprawa jakości informacji o stanie środowiska niezbędnych do planowania działań ochronnych i oceny ich skuteczności.

Zmiana dotycząca art. 66 ust. 3 ustawy o odpadach wynika z konieczności objęcia bieżącą ewidencją ilościową i jakościową wszystkich rodzajów odpadów, jakimi dysponują sprzedawca odpadów i pośrednik w obrocie odpadami. Sprzedawca odpadów lub pośrednik w ich obrocie prowadząc tak zdefiniowane rodzaje działalności faktycznie nigdy nie staną się fizycznymi posiadaczami odpadów. W przeciwnym razie staliby się zbierającymi odpady, a taka działalność wymaga uzyskania odpowiedniej decyzji, na podstawie której marszałek województwa dokonuje z urzędu wpisu do Rejestru-BDO. W takim przypadku również zbierający odpady (mimo, że może prowadzić ich skup lub sprzedaż) nie musi składać dodatkowego wniosku o wpis do Rejestru-BDO w zakresie sprzedaży lub pośrednictwa w obrocie odpadami. Natomiast sprzedawca i pośrednik w obrocie odpadami traktowani są jak odrębna grupa podmiotów, które muszą złożyć same wniosek o wpis do ww. rejestru właśnie w zakresie sprzedaży lub obrotu odpadami..

W związku z powyższym zmiana dotycząca art. 67 ust. 1 pkt. 2 oraz art. 67 ust. 4 ustawy o odpadach dotyczy dookreślenia, jakim dokumentem ewidencyjnymi posługuje się sprzedawca odpadów lub pośrednik w obrocie odpadami oraz doprecyzowania jakie informacje powinny zostać zawarte w takiej ewidencji.

Zaproponowana powyżej zmiana wiąże się również z koniecznością modyfikacji załącznika nr 5g i określenia nowego wzoru dokumentu tj. karty ewidencji obrotu odpadami, która będzie sporządzana w formie papierowej przez sprzedawcę lub pośrednika w obrocie odpadami w związku z art. 67 ust. 7.

Natomiast dodanie w art. 67 nowego ust. 4c i 4d nakłada na faktycznego posiadacza przekazującego odpady, który w obrocie nimi korzysta z usług świadczonych przez sprzedawcę odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami, obowiązek poinformowania tego sprzedawcy lub pośrednika o numerze karty przekazania odpadów lub numerze karty przekazania odpadów komunalnych. Podobne przekazanie informacji dotyczy sprzedawców odpadów lub pośredników w obrocie odpadami, dokonujący między sobą obrotu odpadami.

W dziale V ustawy o odpadach, po rozdziale 1, dodaje się nowy rozdział 1a: „Rejestr faktur i rachunków zawierający przepisy nowego art. 72a., w którym na posiadacza odpadów, sprzedawcę odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami, wystawiającego fakturę lub rachunek za przekazanie odpadów, które

zostało zrealizowane na podstawie karty przekazania odpadów lub karty przekazania odpadów komunalnych, nakłada się obowiązek wprowadzenia do BDO informacji, o których mowa w art. 79 ust. 5a, wraz z informacją o numerach kart przekazania odpadów lub numerach kart przekazania odpadów komunalnych, których dotyczą, w terminie do 25. dnia miesiąca następującego po każdym kolejnym miesiącu, wskazując miesiąc, którego ta informacja dotyczy.

Projekt ustawy wprowadza także zmianę w art. 79 ustawy o odpadach przez dodanie ust. 5a w celu umożliwienia gromadzenia w BDO informacji o fakturze, o której mowa w art. 106b ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2020 r. poz. 106, 568, 1065 i 1106), lub fakturze korygującej, rachunku, o którym mowa w art. 87 § 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325), lub rachunku korygującym, które dokumentują co najmniej jedną czynność z zakresu gospodarowania odpadami, w tym numer takiej faktury i rachunku, datę wystawienia faktury i rachunku, numer identyfikacji podatkowej nabywcy, kod odpadu i jego masę w tonach, wartość sprzedaży netto oraz kwotę należności ogółem, które to dane umożliwią porównanie, analizę i weryfikację informacji zawartych w dokumencie ewidencyjnym utworzonym w BDO z danymi ewidencjonowanymi w systemie fiskalnym przez administrację skarbową.

W art. 83 ust. 1 ustawy o odpadach dodano pkt 22, umożliwiając tym samym organom Krajowej Administracji Skarbowej wgląd do gromadzonych w BDO danych.

Odpowiednio zmiana art. 83 ust. 2a umożliwia weryfikację przez Krajową Administrację Skarbową zgodności ze stanem rzeczywistym prowadzonej przez posiadaczy odpadów ewidencji odpadów w BDO, a tym samym zapewnienia również możliwość kontroli faktur, o których mowa w art. 106b ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, faktur korygujących, rachunków, o których mowa w art. 87 § 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa oraz rachunków korygujących

Jednocześnie w art. 83 dodaje się ust. 4 i 5, na podstawie których Minister właściwy do spraw klimatu, za pośrednictwem BDO, udostępni Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej dane z zakresu gospodarowania odpadami, o których mowa w art. 79 ust. 5a.

W art. 180 dodaje się nowy ust. 5, który nakłada przepis sankcyjny na podmiot, który wbrew obowiązkowi określonymu w art. 72a nie wprowadza do BDO, w terminie określonym w tym przepisie, informacji, o których mowa w art. 79 ust. 5a, wraz z informacją o numerach kart przekazania odpadów lub numerach kart przekazania odpadów komunalnych, o których mowa w art. 72a ust. 2.

Projektowana zmiana przewiduje konieczność wytworzenia i wdrożenia dodatkowego modułu BDO. Z przeprowadzonych przez Instytut Ochrony Środowiska- Państwowy Instytut Badawczy analiz wynika, że koszt wytworzenia i wdrożenia nowego elementu bazy wraz z pozostałymi kosztami związanymi z innymi zadaniami dotyczącymi funkcjonowania BDO wyniesie 15,44 mln.

Ponadto nowy moduł będzie wiązał się również z koniecznością zapewnienia odpowiedniej dodatkowej infrastruktury, za którą odpowiada Ministerstwo Klimatu. Zwiększenie finansowania utrzymania i rozwoju infrastruktury teleinformatycznej BDO jest również niezbędne w związku z systematycznie rosnącym obciążeniem usługi oraz planowanym uruchomieniem dodatkowych funkcjonalności. Zmiany te będą implikowały zwiększenie utylizacji infrastruktury teleinformatycznej BDO we wszystkich ośrodkach obliczeniowych. Z uwagi na to niezbędny jest zakup m.in. dodatkowych serwerów, routera brzegowego, pokrycie dodatkowych kosztów obsługi chmury, licencji oraz łącza internetowego.

W związku z powyższym przewiduje się, że największe koszty poniesione zostaną w 2021 r., jednak zwiększenia wymaga również reguła finansowania o kolejne lata, która uwzględniać będzie dodatkowe koszty związane z utrzymaniem infrastruktury.

Zatem, konieczna jest zmiana reguły finansowania w zakresie maksymalnych limitów wydatków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, określona w art. 251 ust. 3 pkt 6 – 13 ustawy o odpadach, uwzględniająca środki na dodatkowe działania w 2021 r. oraz w latach kolejnych, przedstawiająca się w następujący sposób:

- 6) 2021 r. – 17 400 tys. zł;
- 7) 2022 r. – 3600 tys. zł;
- 8) 2023 r. – 2860 tys. zł;
- 9) 2024 r. – 2860 tys. zł;
- 10) 2025 r. – 2860 tys. zł;
- 11) 2026 r. – 2860 tys. zł;
- 12) 2027 r. – 2860 tys. zł;
- 13) 2028 r. – 2860 tys. zł.

W przypadku, gdy projekt ustawy zostanie przyjęty po ogłoszeniu ustawy budżetowej na rok 2021, należy dostosować powyższą regułę przez odpowiednie przesunięcie wskazanych kwot i terminów finansowania w celu zapewnienia środków na realizację zadań z zakresu BDO.

Projektowana ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2021 r. Ze względu na zakres planowanych zmian i termin ich wejście w życie projekt ustawy nie przewiduje przepisów przejściowych. Wynika to z faktu, że karta ewidencji odpadów niebezpiecznych prowadzona jest w ujęciu rocznym. Karta ta za 2020 r. zostanie sporządzona wg. dotychczasowego wzoru, a od 1 stycznia 2021 r. zostanie zastąpiona kartą ewidencji obrotu odpadami. Również wejście w życie od 2021 r. przepisów wprowadzających nowy moduł faktur w BDO nie wpłynie na ustawowe działanie dotychczas funkcjonujących modułów w tej bazie.

Planowanym skutkiem projektowanych przepisów, oprócz wskazanych wcześniej w uzasadnieniu kwestii związanych z likwidacją szarej strefy, będzie ułatwienie w funkcjonowaniu m.in. sektora małych i średnich przedsiębiorstw przetwarzających odpady zgodnie z przepisami prawa – przez zmniejszenie

presji konkurencyjnej ze strony podmiotów działających nielegalnie.

Projekt ustawy jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych i w związku z tym nie podlega procedurze 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. z 2002 r. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Projekt nie wymaga przedłożenia instytucjom i organom Unii Europejskiej oraz Europejskiemu Bankowi Centralnemu w celu uzyskania opinii, dokonania konsultacji lub 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 udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.