

UZASADNIENIE

W dniu 14 czerwca 2006 r. zostało uchwalone rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.Urz. WE L 190 z 17.07.2006). Rozporządzenie to uchyla z dniem 12 lipca 2007 r. rozporządzenie Rady nr 259/93/EWG z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar. W związku z powyższym konieczne stało się dostosowanie krajowych przepisów w tym zakresie do nowych regulacji Unii Europejskiej. Niniejsza ustawa ma w stosunku do rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przemieszczania odpadów charakter wykonawczy. Zawiera regulacje odnoszące się do zagadnień, których rozstrzygnięcie pozostawiono krajom członkowskim przez odesłanie do prawa krajowego.

Uchwalenie nowego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, a nie nowelizacja rozporządzenia nr 259/93 spowodowana była wprowadzeniem szeregu zmian oraz nowych regulacji. Powyższe uzasadnia również uchwalenie nowej ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, a nie nowelizowanie ustawy dotychczasowej.

Ustawa określa ramy instytucjonalne i organizacyjne do wykonywania zadań z zakresu międzynarodowego przemieszczania odpadów. Celem przepisów Unii Europejskiej odnoszących się do międzynarodowego przemieszczania odpadów jest ustanowienie kompleksowego systemu kontrolowania przesyłania odpadów zarówno w celu ich odzysku, jak i unieszkodliwiania. System obejmuje zarówno przesyłanie w obrębie Unii, jak i między państwami Unii a państwami do niej nienależącymi.

Przy wydawaniu zgody na przemieszczanie wykorzystuje się rozbudowany system wcześniejszych zgłoszeń i zezwoleń, którym towarzyszy dokumentacja umożliwiająca organom administracji kontrolowanie całego procesu

przemieszczania odpadów – od wysyłki do ostatecznego odzysku lub unieszkodliwienia. Z procedury pełnej kontroli są jednakże pewne wyłączenia, na przykład odpadów do odzysku znajdujących się na zielonej liście. W celu uproszczenia systemu kontroli umożliwiono także wyznaczenie pewnych urzędów celnych jako urzędów wwozu i wywozu.

Ustawa ma umożliwić bezpośrednie stosowanie przepisów Unii Europejskiej dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów w dłuższym okresie.

Rozporządzenie nr 1013/2006 odwołuje się do postanowień dyrektywy 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz.Urz. WE L 114 z 27.04.2006) i w razie wątpliwości należy stosować przepisy europejskie. Można przy tym zauważyć, że kluczowe definicje (np. definicja odpadu) w prawie polskim i europejskim są niemal identyczne, choć pewne różnice mogą budzić problemy, na przykład dodatkowa pozycja R14 i R15 w załączniku nr 5 do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. Nr 62, poz. 628, z późn. zm.). Z tego powodu na potrzeby międzynarodowego obrotu odpadami operacje odzysku określone w załączniku nr 5 do ww. ustawy o odpadach jako operacje R14 i R15 uznawane są odpowiednio za operacje R3, R4, R5, R6 lub R12 określone w dyrektywie 2006/12/WE. Analogiczna sytuacja występuje w przypadku operacji unieszkodliwiania D16, określonej w załączniku nr 6 do ustawy o odpadach. Z tego powodu na potrzeby międzynarodowego obrotu odpadami operacje unieszkodliwiania D16 uznaje się za operacje D8, D9, D10 lub D11 określone w dyrektywie 2006/12/WE.

Materia regulowana ustawą, tj. umożliwienie bezpośredniego stosowania przepisów Unii Europejskiej zawiera klauzulę kolizyjną, zakładającą odpowiednie stosowanie przepisów polskich w sprawach nieuregulowanych przepisami rozporządzenia nr 1013/2006. Pozwala to w razie wątpliwości na elastyczną wykładnię przepisów Unii Europejskiej. Może to dotyczyć na przykład wymagań w zakresie ochrony środowiska lub spraw proceduralnych – wyboru języka, pozycji strony i tym podobnych.

Podstawowym organem w sprawie międzynarodowego przemieszczania odpadów jest Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Instytucjonalne podstawy systemu kontroli w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadami nie ulegną więc zmianie, za czym przemawia specjalistyczny charakter tego przewozu. Nowością jest przepis dotyczący wskazania organów Straży Granicznej, Służby Celnej i Inspekcji Transportu Drogowego jako organów zaangażowanych w kontrole związane z międzynarodowym przemieszczaniem odpadów. Ma to na celu umożliwienie wsparcia działań Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie kontroli międzynarodowego przemieszczania. Wykonywanie w terenie zadań kontrolnych tylko przez Inspekcję Ochrony Środowiska w tym zakresie jest praktycznie niemożliwe ze względu na potencjalną skalę międzynarodowego przemieszczania odpadów.

W dalszej części ustawy określono administracyjne procedury krajowe dla instytucji prawnych przewidzianych wprost w przepisach Unii Europejskiej. Obejmuje to wydawanie zezwoleń, ich cofanie czy wnoszenie sprzeciwów.

Jako zasadę, o ile przepisy Unii Europejskiej nie stanowią inaczej, przyjęto dokonywanie międzynarodowego przemieszczania odpadów za zezwoleniem Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. System taki umożliwi sprawowanie kontroli nad tym przemieszczaniem. W art. 4 ust. 2-4 określono organy, które otrzymują kopie takiego zezwolenia.

Dalsze przepisy odnoszą się do postępowania w zakresie wydawania zezwoleń na międzynarodowe przemieszczanie odpadów. Przewidują one przedstawienie informacji dotyczącej przestrzegania przez odbiorcę odpadów przepisów o ochronie środowiska przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska oraz przez organ właściwy do wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów co do zgodności działalności prowadzonej przez przedsiębiorstwo lub podmiot będący odbiorcą odpadów z przepisami ochrony środowiska. Określenie stosunkowo krótkiego terminu 14 dni na przekazanie informacji jest związane z koniecznością przestrzegania terminów określonych w przepisach Unii Europejskiej.

Zgodnie z przepisami Unii Europejskiej umożliwiono także Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska określenie w zezwoleniu warunków przywozu odpadów oraz sposobu stwierdzenia wykonania tych warunków. Umożliwiono też uzależnienie wydania zezwolenia na przywóz i na wywóz odpadów od przedstawienia kopii zezwolenia na gospodarowanie odpadami, pozwoleń na emisję dotyczących instalacji, w której odpady miałyby być poddane odzyskowi albo unieszkodliwieniu, a także decyzji zezwalającej na wytworzenie odpadów albo informacji o wytwarzanych odpadach i sposobach ich zagospodarowania. Umożliwi to pełne skontrolowanie legalności obrotu odpadami oraz zgodność z prawem w funkcjonowaniu instalacji, w których ma zostać dokonany odzysk lub unieszkodliwienie.

Art. 8 odnosi się do przewidzianej w przepisach Unii Europejskiej możliwości wyrażania sprzeciwu wobec międzynarodowego przemieszczania odpadów. Podtrzymując dotychczasową regulację instytucjonalnoprawną, powierzono to uprawnienie Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska. Zgodnie z przepisami art. 11 ust 4 lub art. 12 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 sprzeciw może być cofnięty przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, w drodze decyzji, jeżeli, w terminie 30 dni od dnia przekazania potwierdzenia, przyczyny zgłoszenia sprzeciwu zostały usunięte.

Rozdział 4 ustawy umożliwia udzielanie zezwoleń wstępnych dla instalacji odzysku. Organem wydającym w drodze decyzji zezwolenia wstępne jest Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Zezwolenie może być udzielone na czas określony, nie dłuższy niż 10 lat. Zezwolenie wstępne jest wydawane po otrzymaniu informacji od organu właściwego do wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku odpadów oraz po sprawdzeniu przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska funkcjonowania instalacji i urządzeń służących do odzysku. W przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów, w szczególności związanych z ochroną środowiska lub gospodarowaniem odpadami, a także warunków określonych w zezwoleniu wstępnym lub naruszenia warunków określonych w innych decyzjach, wydanych na podstawie odrębnych przepisów, Główny Inspektor Ochrony Środowiska cofa, w drodze decyzji, zezwolenie wstępne bez odszkodowania.

Powyższe regulacje przyczynią się do usprawnienia wydawania zezwoleń na przywóz odpadów do instalacji prowadzących odzysk.

Wykonując delegację zawartą w przepisach Unii Europejskiej, określono przepisy dotyczące gwarancji finansowych. Zostały one wzorowane na modelu obowiązującym obecnie. W przepisach doprecyzowano jedynie formę i sposób wnoszenia i zwalniania gwarancji. Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia nr 1013/2006 Komisja Europejska może przyjąć środki dodatkowe w związku z wykonywaniem ww. rozporządzenia polegające na określeniu sposobu obliczania gwarancji finansowej lub równoważnego ubezpieczenia przewidzianych w art. 6 rozporządzenia nr 1013/2006. W celu zachowania spójności z metodą opracowaną przez Komisję Europejską, Minister Środowiska zrealizuje delegację określoną w art. 19 ust. 3 niniejszego projektu po opracowaniu sposobu obliczania gwarancji finansowej przez Komisję Europejską.

Przepisy dotyczące zwrotu odpadów są ukształtowane zgodnie z postanowieniami rozporządzenia nr 1013/2006, które wyraźnie różnicuje obowiązki – w trzech podstawowych sytuacjach:

- 1) obrót legalny,
- 2) obrót nielegalny z winy wysyłającego,
- 3) obrót nielegalny z winy odbiorcy.

W ustawie są to przepisy proceduralne mające umożliwić Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska wydanie decyzji administracyjnych. Przesłanki ich wydania oraz przesłanki wyboru opcji – odesłanie lub zagospodarowanie w kraju – są określone bezpośrednio w rozporządzeniu nr 1013/2006.

Ustawa zobowiązuje organy administracji publicznej, które stwierdziły nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów, do podjęcia działań mających na celu zabezpieczenie przed oddziaływaniem odpadów na środowisko, jak również ochronę zdrowia i życia ludzi i zwierząt. Wejście w życie tego przepisu nie spowoduje żadnych skutków dla budżetu państwa,

ponieważ koszty zabezpieczenia odpadów, np. skierowanie na wydzielony parking strzeżony, na podstawie odrębnych przepisów, ponosi przewożący odpady.

Przepisy Unii Europejskiej umożliwiają wyznaczenie zarówno przejść granicznych, jak i urzędów celnych, co powinno ułatwić kontrolę przemieszczania odpadów. Ustawa korzysta z tej możliwości przez wprowadzenie nakazu korzystania w międzynarodowym przemieszczaniu odpadów tylko ze wskazanych (w drodze rozporządzeń wykonawczych) przejść granicznych oraz urzędów celnych.

Wprowadzono kary pieniężne za naruszenia przepisów dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów. Przepisy dotyczące kar pieniężnych umożliwią szybką i skuteczną sankcję za nielegalne działania oraz naruszenia warunków związanych z realizacją międzynarodowego przemieszczania odpadów.

Określenie w ww. projekcie ustawy wpływów z kar jako przychodów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest zgodne z ogólną, fundamentalną zasadą określającą sposób gromadzenia i redystrybucji środków uzyskanych z tytułu opłat i kar z zakresu ochrony środowiska, a określoną w art. 401 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902, z późn. zm.). Zgodnie z ww. przepisem przychodami funduszy są wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, pobieranych na podstawie ww. ustawy oraz przepisów szczególnych, a także z tytułu kwot pieniężnych uzyskanych na podstawie decyzji, o której mowa w art. 362 ust. 3 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Również przedstawione w ww. projekcie ustawy zasady ściągania należności (ich windykacji) są analogiczne, jak rozwiązania przyjęte w przypadku innych kar nakładanych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska. W związku z powyższym zaproponowane regulacje w zakresie kar za naruszenie przepisów dot. międzynarodowego obrotu odpadami są w pełni zgodne z ww. przepisami ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Przeznaczenie środków z nałożonych kar na finansowanie określonych w projekcie ustawy zadań ma zapewnić przede wszystkim możliwość finansowania działań związanych, np. z zagospodarowaniem odpadów sprowadzonych do Polski nielegalnie, gdy zgłaszający i odbiorca są nieznanymi lub zapewnić możliwość powrotnego przyjęcia i unieszkodliwienia odpadów nielegalnie wywiezionych z kraju, gdy firma wysyłająca jest nieznaną lub gdy ogłosiła ona upadłość. Takie rozwiązanie przyczyni się do zwiększenia skuteczności kontroli międzynarodowego przemieszczania odpadów przez zapewnienie dodatkowych środków na szkolenia służb zaangażowanych w kontrolę przemieszczania i ewentualne doposażenie w niezbędny sprzęt tych służb, co jest uzasadnione koniecznością stałego wzrostu wykrywanych przypadków nielegalnego przywozu odpadów do Polski. Stałe doskonalenie metod kontroli przewozu odpadów, modernizacja posiadanego sprzętu i oprogramowania umożliwi skuteczną walkę z działaniami nielegalnymi.

W zmianach w przepisach obowiązujących znowelizowano przepisy karne (określone w art. 183 Kodeksu karnego). Jest to zgodne z zobowiązaniami międzynarodowymi (obejmuje to zarówno rozporządzenie nr 259/93, jak i postanowienia Konwencji Bazylejskiej) i obejmuje penalizacją wszystkie przejawy nielegalnego obrotu, precyzując przepisy obowiązujące w dotychczasowym prawie.

Projekt jest zgodny z przepisami Unii Europejskiej.

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. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597), w związku z tym nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej.

W trakcie prac legislacyjnych żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem ustawy, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414).

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje akt normatywny

Regulacja dotycząca zezwoleń wstępnych wydawanych odbiorcom odpadów prowadzących instalację, w której dokonywane są procesy odzysku i które będą przyjmowały odpady przywiezione z zagranicy.

2. Wyniki konsultacji społecznych

Projekt ustawy został przekazany do konsultacji z organizacjami społecznymi, takimi jak np. z izbami gospodarczymi, w szczególności zrzeszającymi podmioty zajmujące się gospodarką odpadami, w tym przerobem złomu, organizacjami ekologicznymi i organizacjami zrzeszającymi pracodawców. W zdecydowanej większości uwagi miały charakter redakcyjno-porządkowy. Odrzucono uwagi, które były sprzeczne z przepisami rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.Urz. WE L 190 z 17.07.2006) lub wprowadzenie których naruszałoby krajowy porządek prawny, w szczególności ustawę – Prawo ochrony środowiska i ustawę o odpadach. Projekt był dostępny również na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska oraz na stronie Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska.

3. Wyniki analiz wpływu aktu normatywnego na:

- 1) sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Zakłada się zwiększenie zatrudnienia w związku z dodatkowymi w stosunku do obecnych obowiązkami w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska (wysyłka odpadów z Rzeczypospolitej Polskiej tylko za pośrednictwem Głównego Inspektora Ochrony Środowiska,

brak milczącej zgody przy wysyłce i przywozie odpadów, wydawanie przez GIOŚ zezwoleń wstępnych dla instalacji odzysku, uprawnienia GIOŚ do wydawania decyzji dot. cofnięcia zgód na międzynarodowe przemieszczanie odpadów, prowadzenie dodatkowego rejestru instalacji objętych zezwoleniami wstępnymi na odzysk odpadów) w wymiarze 4 etaty (roczny koszt zatrudnienia 1 pracownika szacowany jest na ok. 43 tys. zł + koszt jednorazowy wyposażenia stanowiska – 10 tys. na 1 etat).

Zmiana systemu kar nie spowoduje uszczuplenia budżetu państwa z tytułu wpływu środków z tytułu nakładanych grzywien.

Określenie środków z kar pieniężnych jako przychody Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska nie spowoduje uszczuplenia budżetu państwa z uwagi na fakt, że instrument ten nie funkcjonował dotychczas w systemie kontroli i nadzoru nad międzynarodowym przemieszczaniem odpadów,

2) na rynek pracy

Regulacja nie będzie miała wpływu na rynek pracy,

3) na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Przepisy samej ustawy w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów praktycznie nie będą miały wpływu na dochody i wydatki sektora przedsiębiorstw, ponieważ nie zawiera ona dodatkowych wymogów, poza wynikającymi z przepisów Unii Europejskiej,

4) na sytuację i rozwój regionalny

Brak wpływu,

5) na środowisko, bezpieczeństwo i zdrowie ludzi

Wejście w życie ustawy pozwoli na usprawnienie i zwiększenie efektywności nadzoru i kontroli międzynarodowego obrotu odpadami. Tym samym regulacje zaproponowane w ustawie przyczynią się do skuteczniejszej ochrony środowiska przed odpadami.

4. Źródła finansowania:

- 1) Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- 2) budżet państwa.