

UZASADNIENIE

Projekt ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, zwany dalej: „projektem ustawy”, służy ustanowieniu ram prawnych do stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 z dnia 19 grudnia 2025 2024 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, zmiany rozporządzenia (UE) 2019/1020 i dyrektywy (UE) 2019/904 oraz uchylenia dyrektywy 94/62/WE (Dz. Urz. UE L, 2025/40, 22.01.2025), zwanego dalej: „rozporządzeniem nr 2025/40), a także ma na celu dostosowanie systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta, zwanego dalej: „ROP”, określonego obecnie w przepisach ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2025 r. poz. 870) do wymagań art. 8 i 8a dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, str. 3-30, z późn. zm.), zwanej dalej „dyrektywą 2008/98/WE”, w świetle wymagań rozporządzenia nr 2025/40. Projekt ustawy przewiduje zmiany następujących ustaw: ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2025 r. poz. 132, z późn. zm.), ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 163, z późn. zm.), ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 278, z późn. zm.), ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733), ustawy z 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 229), ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647), ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 433), ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2025 r. poz. 775, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, z późn. zm.).

Rozporządzenie nr 2025/40 ustanawia wymogi dotyczące całego cyklu życia opakowań w odniesieniu do ich zrównoważoności środowiskowej oraz etykietowania, w celu umożliwienia wprowadzania opakowań do obrotu. Ponadto wprowadza wymogi dotyczące rozszerzonej odpowiedzialności producenta (rozporządzenie nr 2025/40 stanowi *lex specialis* w stosunku do dyrektywy 2008/98/WE), zapobiegania powstawaniu odpadów opakowaniowych, m.in. poprzez ograniczanie zbędnych opakowań oraz ponowne użycie lub

ponowne napełnianie opakowań, a także wymogi dotyczące zbierania i przetwarzania, w tym recyklingu, odpadów opakowaniowych.

W rozdziale 1 projektu ustawy określono przepisy ogólne, w tym m.in.: przedmiot ustawy, regulacje jakimi należy się kierować w przypadku, gdy dane kwestie nie zostały ujęte w ustawie i rozporządzeniu nr 2025/40, a także stosowne definicje pojęć używanych w ustawie.

W rozdziale 2 projektu ustawy wskazano właściwość poszczególnych organów w sprawach objętych ustawą i rozporządzeniem nr 2025/40.

W rozdziale 3 projektu ustawy dotyczącym gospodarki opakowaniami zawarto upoważnienie do wydania rozporządzenia określającego opakowania, do których nie stosuje się wymagań dotyczących zawartości ołowiu, kadmu, rtęci i chromu sześciowartościowego w opakowaniach. W art. 12 i 13 uwzględniono obowiązki wynikające z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz. Urz. UE L 155 z dnia 12.06.2019, str. 1), zwanej dalej: „dyrektywą SUP”, w zakresie przymocowania zakrętek i wieczek do pojemników na napoje z tworzyw sztucznych o pojemności do trzech litrów, obowiązku zapewnienia w butelkach jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych o pojemności do trzech litrów.

W rozdziale 4 projektu ustawy określono warunki skorzystania z określonego w art. 25 ust. 1 rozporządzenia nr 2025/40 odstępstwa od zakazu wprowadzania do obrotu opakowań w formatach i do zastosowań wymienionych w załączniku V do tego rozporządzenia. Ponadto określono termin na udzielenie wytwórcy opakowań wielokrotnego użytku przez uczestników systemu ponownego użycia tego opakowania pisemnego potwierdzenia, o którym mowa w art. 26 ust. 2 rozporządzenia nr 2025/40, a także warunki wyznaczenia osoby trzeciej na osobę odpowiedzialną za wspólny system lub wspólne systemy ponownego użycia na podstawie art. 27 ust. 3 rozporządzenia 2025/40 oraz tworzenia grup dystrybutorów końcowych w celu wypełniania obowiązków określonych w art. 29 ust. 6 tego rozporządzenia.

W rozdziale 5 projektu ustawy zawarto regulacje dotyczące toreb na zakupy z tworzyw sztucznych oraz produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych objętych zakresem stosowania dyrektywy SUP, zwane dalej: „produktami SUP”. Działanie to ma na celu zebranie regulacji dotyczących podobnych lub tożsamyh obszarów związanych z ROP w jednej ustawie, tak aby ułatwić przedsiębiorcom realizację ustawowych obowiązków. Przepisy w zakresie toreb na zakupy z tworzyw sztucznych zostały zachowane w dotychczasowej formie,

doprecyzowano jedynie, że jednostki gastronomiczne również obowiązane są do pobierania tej opłaty oraz wprowadzono obowiązek prowadzenia ewidencji wszystkich rodzajów toreb na zakupy (zmiana wynikająca z rozporządzenia nr 2025/40). Natomiast w zakresie produktów SUP wprowadzono pewne modyfikacje. Wsłuchując się w głos przedsiębiorców, zdecydowano o zmianie z rocznego na kwartalny terminu przekazywania przez podmioty obowiązane opłaty SUP na rachunki bankowe marszałków województw (analogicznie jak w przypadku opłaty recyklingowej). Ponadto rozdział zawiera przepisy dotyczące możliwości wyznaczenia autoryzowanego przedstawiciela odpowiedzialnego za wykonywanie na terytorium kraju obowiązków nałożonych na producenta produktów SUP, a także stosowne zmiany związane z koniecznością dostosowania przepisów dot. produktów SUP do rozporządzenia nr 2050/40.

Rozdział 6 projektu ustawy reguluje kwestie dotyczące rejestru producentów wskazując, że monitorowanie przestrzegania przez producentów wymogów w zakresie gospodarowania opakowaniami (w tym prowadzenie ewidencji opakowań) i odpadami opakowaniowymi będzie realizowane za pośrednictwem Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, o której mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, zwanej dalej: „BDO”.

W rozdziale 7 projektu ustawy określono regulacje dotyczące ROP. Oddział 1 zawiera przepisy ogólne, wskazujące na obowiązek pokrywania przez producenta określonych kosztów oraz sposób realizacji tego obowiązku, a także kwestie związane z zaliczeniem procesów odzysku do poziomów recyklingu i obliczaniem poziomu zbierania odpadów opakowaniowych. W Oddziale 2 uregulowano kwestie dotyczące wyznaczania upoważnionego przedstawiciela ds. ROP. Oddział 3 zawiera zasady dotyczące wnoszenia opłaty opakowaniowej oraz sporządzania sprawozdań przez producentów wypełniających obowiązki za pośrednictwem Organizacji ROP Opakowań. Ponadto zwolnienie z obowiązku wnoszenia opłaty opakowaniowej, której kwartalna wysokość nie przekracza 150 zł, oraz zwolnienie z obowiązku składania kwartalnego sprawozdania ROP, gdy kwartalna wysokość opłaty opakowaniowej nie przekracza 25 zł. Dodatkowo uwzględniono upoważnienie do wydania rozporządzenia określającego wysokość stawek opłaty opakowaniowej. W oddziale 4 określono szczegóły dotyczące prowadzenia działalności Organizacji ROP Opakowań, w tym min.:

- 1) wskazano, że Organizacją ROP Opakowań jest Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz przedstawiono wymagany zakres zasad

działania Organizacji ROP Opakowań, który w drodze decyzji będzie zatwierdzał minister właściwy do spraw klimatu;

- 2) określono zadania Organizacji ROP Opakowań w zakresie realizacji obowiązku pokrywania kosztów selektywnego zbierania odpadów powstałych z opakowań oraz ich transportu i przetwarzania;
- 3) wskazano warunki zawierania umów cywilnoprawnych w zakresie gospodarowania odpadami opakowaniowymi z gminami, podmiotami odbierającymi odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości, zbierającymi odpady opakowaniowe inne niż komunalne, przetwarzającymi odpady komunalne oraz przetwarzającymi odpady opakowaniowe inne niż komunalne w procesach odzysku poprzedzających recykling, prowadzącymi recykling odpadów opakowaniowych;
- 4) określono zasady składania wniosków przez ww. podmioty oraz ich weryfikacji i ustalania wysokości finansowania kosztów gospodarowania odpadami opakowaniowymi przez te podmioty.

Ponadto zawarto upoważnienia do wydania rozporządzenia określającego udziały we wpływach z opłaty opakowaniowej przeznaczane na poszczególne zadania Organizacji ROP Opakowań oraz rozporządzenia w sprawie rodzajów odpadów opakowaniowych o ujemnej wartości rynkowej.

W oddziale 5 rozdziału 7 zawarto przepisy dotyczące samodzielnego wypełniania obowiązków w zakresie ROP, w tym m.in.: obowiązki producenta, warunki uzyskania zezwolenia oraz jego zakres, przypadki, w których minister właściwy do spraw klimatu może odmówić wydania zezwolenia, przypadki, w których producent obowiązany jest do wniesienia opłaty opakowaniowej, oraz obowiązki dotyczące sprawozdawczości.

Z uwagi na fakt, że odpady opakowaniowe po środkach niebezpiecznych będących środkami ochrony roślin stanowią wyodrębniony strumień odpadów opakowaniowych, możliwe jest wprowadzenie dla tych odpadów szczególnych regulacji, które bazują na dotychczas funkcjonującym i efektywnym systemie ROP dla opakowań środków niebezpiecznych będących środkami roślin. Natomiast z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności systemów ROP z rozporządzeniem nr 2025/40 w oddziale 6 określono szczegółowe ramy działania organizacji ROP środków ochrony roślin w opakowaniach, w tym:

- 1) formę prowadzenia i przedmiot działalności;

- 2) szczegóły dotyczące wymaganego kapitału zakładowego oraz jego formy;
- 3) procedurę wydawania i cofania zezwolenia;
- 4) zasady wnoszenia opłaty opakowaniowej w przypadku niezapewnienia wymaganych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych;
- 5) obowiązki w zakresie sprawozdawczości;
- 6) obowiązek wydatkowania przychodów uzyskanych z opłat wnoszonych przez producentów ww. środków ochrony roślin w opakowaniach oraz przeznaczania środków finansowych na publiczne kampanie edukacyjne.

W oddziale 7 rozdziału 7 określono wymagania dotyczące sporządzania i wydawania dokumentów potwierdzających recykling, eksport oraz wewnątrzwspólnotową dostawę odpadów opakowaniowych w celu poddania ich recyklingowi.

Rozdział 7 oddział 8 zawiera regulacje w zakresie podmiotów obowiązanych do sporządzania audytu zewnętrznego oraz warunki jego przeprowadzania.

W oddziale 9 rozdziału 7 określono zadania i uprawnienia marszałka województw w zakresie kontroli recyklerów, eksporterów i wewnątrzwspólnotowych dostawców odpadów opakowaniowych, natomiast w oddziale 10 zadania Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego, zwanego dalej: „IOŚ-PIB”.

Oddział 11 powyższego rozdziału zawiera szczegóły dotyczące utworzenia i działalności Rady ds. ROP – organu opiniodawczo-doradczego ministra właściwego do spraw klimatu.

Dotychczasowe przepisy w zakresie systemu kaucyjnego zostały zawarte w rozdziale 8 oraz dostosowane w niezbędnym zakresie do rozporządzenia nr 2025/40, tj. dostosowano terminologię używaną w projekcie ustawy, wprowadzono stosowne definicje, a także dodano do załącznika nr 1 projektowanej ustawy, określającego minimalne poziomy selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych, nowy rodzaj opakowań – metalowe pojemniki jednorazowego użytku na napoje o pojemności do trzech litrów (poziom 90% w roku 2029 i latach następnych).

W rozdziale 9 projektowanej ustawy zawarto regulacje dotyczące administracyjnych kar pieniężnych za naruszenia przepisów projektowanej ustawy oraz rozporządzenia nr 2025/40.

Rozdział 10 projektowanej ustawy zawiera, będące konsekwencją wprowadzenia do porządku prawnego projektowanej ustawy, zmiany w następujących ustawach:

- 1) ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji;

- 2) ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób;
- 3) ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych;
- 4) ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
- 5) ustawie z 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej;
- 6) ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska;
- 7) ustawie z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej;
- 8) ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług;
- 9) ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

W rozdziale 11 projektowanej ustawy zostały zawarte przepisy epizodyczne, przejściowe, dostosowujące i końcowe.

Szczegółowe wyjaśnienia przedstawiono w ocenie skutków regulacji stanowiącej załącznik do niniejszego uzasadnienia.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej lub Europejskiemu Bankowi Centralnemu.

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.

Projekt zawiera przepisy techniczne 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 podlega notyfikacji technicznej Komisji Europejskiej.

Z dniem 1 stycznia 2028 r. traci moc ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, przy czym:

- 1) art. 3, art. 11 ust. 1, 3 i 4, art. 12–14, art. 21 ust. 9, art. 35 ust. 2, art. 56 ust. 1 pkt 2 i 4–4b tracą moc z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy;
- 2) art. 14a–14c, art. 21a, art. 34 ust. 1 w zakresie w jakim odwołuje się do art. 14a i 21a, art. 34 ust. 2b–2f, art. 35 ust. 1a, art. 40a–40p, art. 44, art. 56 ust. 1 pkt 10c–10q i 14–14j oraz część 5 i 6 załącznika nr 2 do ustawy tracą moc z dniem 1 stycznia 2027 r.;
- 3) art. 11 ust. 2 oraz art. 13, 14, art. 56 ust. 1 pkt 3, art. 57 pkt 1, art. 58 ust. 1, 4 i 5, w zakresie, w jakim przepisy te odnoszą się do art. 11 ust. 2, tracą moc z dniem 1 stycznia 2030 r. r.;

- 4) art. 15 ust. 1-3 traci moc po upływie 30 miesięcy od dnia wejścia w życie aktu wykonawczego przyjętego na podstawie art. 12 ust. 6 rozporządzenia nr 2025/40;
- 5) art. 15 ust. 4 traci moc z dniem 12 sierpnia 2028 r.

Ustawa wchodzi w życie z dniem 12 sierpnia 2026 r., z wyjątkiem:

- 1) art. 55–71, art. 189 pkt 5, 6, 9 i 10, art. 195, art. 198–202, art. 205–207 i art. 213, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.;
- 2) art. 12, 19–21, art. 22–37, 115, 116 ust. 1 i 3–6, art. 117–136, 156, 158–164, 173–180, art. 187 pkt 2 lit. b, pkt 7 i 8, art. 188, art. 196 i 197 oraz art. 203 i 204, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2027 r.;
- 3) art. 144 i 153 które wchodzi w życie z dniem 12 lutego 2028 r.;
- 4) art. 38–45, art. 49–54, art. 72–73, art. 81–87, art. 93–109, art. 116 ust. 2, art. 165–172, 184–186, 191 pkt 2 lit. b, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2028 r.;
- 5) art. 137, 138 i art. 189 pkt 4 które wchodzi w życie z dniem 12 sierpnia 2028 r. lub 24 miesiące od dnia wejścia w życie aktu wykonawczego przyjętego na podstawie art. 12 ust. 6 lub 7 rozporządzenia nr 2025/40, w zależności od tego, która z tych dat jest późniejsza;
- 6) pkt 10–15 załącznika nr 5 do ustawy, które wchodzi w życie z dniem 12 lutego 2029 r.;
- 7) art. 143, 145, 146 i 150–152 które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2030 r.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.