

Instrumenty stymulacji gospodarczego wykorzystania odpadowych surowców mineralnych w warunkach gospodarki rynkowej

Tadeusz Głód*, Teresa Gulińska*, Stefan Korta*

Jednym z istotnych celów polityki ekologicznej jest ograniczenie powstawania odpadów przemysłowych i zwiększenie gospodarczego ich wykorzystania. Wśród tych odpadów, ok. 80% stanowią powstające w związku z wydobywaniem i wzbogacaniem kopalni — mineralne surowce odpadowe, które wprawdzie należą do III i IV kategorii uciążliwości, lecz ze względu na duże ich nagromadzenie na składowiskach i pokaźne roczne przychody, w wysokim stopniu obciążają środowisko naturalne. Równocześnie odpady te mogą znaleźć szerokie zastosowanie jako surowce wtórne, zmniejszające zużycie surowców pierwotnych. Zwiększenie stopnia zagospodarowania odpadowych surowców mineralnych ma więc istotne znaczenie nie tylko dla ochrony środowiska, lecz również z punktu widzenia racjonalnego wykorzystania zasobów surowców naturalnych. Realizacja tego zadania jest uzależniona w dużej mierze od właściwie dobranego systemu instrumentów oddziaływania państwa na podmioty gospodarcze. System ten, obejmujący instrumenty prawne, administracyjne i ekonomiczne winien stymulować rozwój gospodarczego wykorzystania mineralnych surowców odpadowych i w związku z tym ograniczanie składowania, jako formy unieszkodliwiania odpadów. Wraz z rozwojem gospodarki rynkowej wzrasta znaczenie instrumentów ekonomicznych, dzięki którym ochrona środowiska przestaje być działaniem zewnętrznym czy ubocznym, a stanowi ważną działalność gospodarczą *sensu stricto* (Górka i in., 1995).

Obowiązujące obecnie instrumenty polityki ekologicznej, związane z gospodarką odpadami przemysłowymi, wynikają przede wszystkim z ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. W przepisach ogólnych tej ustawy mówi się o obowiązku racjonalnego gospodarowania zasobami przyrodniczymi, który polega m.in. na zapewnieniu pierwszeństwa przedsięwzięciom umożliwiającym oszczędne ich wykorzystanie, zwłaszcza w drodze powtórnego lub wielokrotnego ich użycia w procesach gospodarczych. Wśród szczegółowych obowiązków nakładanych na podmioty gospodarcze, ustawa wymienia m.in. obowiązek gospodarczego wykorzystania odpadów i stosowania technologii stwarzających najmniejsze zagrożenie dla środowiska. Ustawa powierza terenowym organom administracji rządowej wiele obowiązków, związanych bezpośrednio czy pośrednio z gospodarczym wykorzystaniem odpadów (np. poprzez tworzenie programów ochrony środowiska), a także zobowiązuje organy gminy do zapewnienia ochrony środowiska m.in. poprzez gospodarcze wykorzystanie odpadów albo skuteczne ich unieszkodliwienie lub likwidację.

Większość regulacji bezpośrednich dotyczących odpadów jest pozbawiona na ogół skutecznych sankcji wymuszających ich wykonanie.

Szersze i bardziej szczegółowe uregulowanie problematyki odpadów mineralnych zawiera prawo geologiczne i górnicze uchwalone 4. 02. 1994 r. Regulacje bezpośrednie mające wpływ na gospodarcze wykorzystanie mineralnych surowców odpadowych dotyczą głównie koncesjonowania działalności związanej z poszukiwaniem i wydobywaniem

surowców mineralnych znajdujących się w odpadach powstałych po robotach górniczych i procesach wzbogacania kopalni oraz koncesjonowania składowania odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych. Ponadto, narzędziem stymulującym m.in. minimalizację powstawania odpadów jest wymóg kompleksowego i racjonalnego wykorzystania złóż kopalni, egzekwowany poprzez zatwierdzenie przez organ koncesyjny projektów zagospodarowania złóż. Składowanie mineralnych surowców odpadowych, w zależności od przyjętej lokalizacji, podlega różnym regulacjom prawnym: prawu budowlanemu, ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym, prawu geologicznemu i górniczemu, ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Wprowadza to różnorodność niezbędnych dopuszczeń i uzgodnień oraz zróżnicowanie stosowanych opłat.

Do najważniejszych instrumentów ekonomicznych związanych z problematyką odpadów mineralnych i mających bezpośredni wpływ na gospodarcze ich wykorzystanie należą:

— opłaty za składowanie i kary za nieprawidłowe składowanie odpadów, naliczane zgodnie z postanowieniami uchwały o ochronie i kształtowaniu środowiska i przeznaczone na tworzenie funduszy ekologicznych (w 50% na gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w 30% na fundusze wojewódzkie i w 20% na NFOŚiGW);

— przewidziane w prawie geologicznym i górniczym i związane z wymienionymi wyżej koncesjami — opłaty eksploatacyjne za wydobywanie surowców mineralnych z odpadów po robotach górniczych i procesach wzbogacania kopalni oraz opłaty za składowanie odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych, stanowiące w 60% dochód gminy, w której jest prowadzona działalność objęta koncesją i w 40% dochód NFOŚiGW;

— subwencje w postaci różnych form pomocy finansowej (dotacje, pożyczki, preferencyjne kredyty) ze środków funduszy ekologicznych (gminnych, wojewódzkich, NFOŚiGW) dla podmiotów podejmujących przedsięwzięcia proekologiczne, związane również z problematyką odpadów, przy czym środki NFOŚiGW pochodzące z opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych wynikających z prawa geologicznego i górniczego są przeznaczone wyłącznie na finansowanie prac geologicznych dla potrzeb górnictwa, służących zmniejszeniu uciążliwości dla środowiska wydobywania kopalni (m.in. w zakresie zagospodarowania odpadów po robotach górniczych i procesach wzbogacania kopalni).

Instrumentem ekonomicznym, który winien stymulować minimalizację powstawania odpadów mineralnych, jest przewidziana w prawie geologicznym i górniczym możliwość obniżenia opłat eksploatacyjnych za wydobywanie kopalni, w razie stosowania technologii eksploatacji zapobiegających ujemnym wpływom na środowisko i wydobywanie kopalni towarzyszących i współwystępujących użytecznych pierwiastków śladowych.

Na gospodarkę odpadami mineralnymi oddziałują również opłaty za przejmowanie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, przewidziane w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Ich rola sprowadza się do minimalizacji powierzchni gruntów przeznaczonych do składowania odpadów, co można osiągnąć m.in. w wyniku zwiększenia ich wykorzystania do celów gospodarczych.

Dokonując oceny stosowanych instrumentów polityki ekologicznej w dziedzinie odpadów przemysłowych, wielu autorów twierdzi, że głównymi ich funkcjami jest gromadzenie środków i subwencjonowanie przedsięwzięć proekologicz-

*Instytut Gospodarki Odpadami, ul. Barbary 21a, 40-053 Katowice

nych, zaś funkcja bodźcowa jest mniej istotna. Porównania międzynarodowe wskazują, iż poziom opłat ekologicznych u nas jest wyższy niż w krajach wysoko rozwiniętych, stąd wzrasta ich znaczenie jako czynnika motywacyjnego. Potwierdzają to m.in. raporty NIK, gdzie stwierdza się, że opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska są coraz mocniej odczuwane przez przedsiębiorstwa i stymulują je do działań ochronnych (Informacja..., 1994).

O uciążliwości opłat i kar dla wytwórców odpadów może świadczyć utrzymujący się od 1991 r., niski stopień ich egzekwowania. Według danych GUS, w latach 1991–1993 wpływy z opłat za składowanie odpadów w całym kraju stanowiły odpowiednio 63,4, 85,5, 68,1% opłat naliczonych, a np. w woj. katowickim, gdzie największym dłużnikiem jest przemysł węglowy, jedynie 52,3, 41,6 i 23,4% wymiaru opłat (Ochrona..., 1992–1994). Jeszcze bardziej niekorzystnie kształtowały się wskaźniki uiszczenia naliczonych kar z tytułu nieprawidłowego składowania odpadów (12,4, 15,3 i 0,6 (Ochrona..., 1992–1994). Przedstawiona sytuacja była również w pewnej mierze efektem osłabienia dyscypliny finansowej płatników, przy liberalnej polityce w zakresie egzekwowania opłat i kar.

Badania ankietowe przeprowadzone w roku 1995 przez Instytut Gospodarki Odpadami wśród przedsiębiorstw wytwarzających mineralne surowce odpadowe (72% — przedsiębiorstwa państwowe, 28% — spółki) wykazały, że stopień wykorzystania tych odpadów w 1994 r. był niewystarczający. Równocześnie 75% respondentów widzi potencjalne możliwości wykorzystania lub zwiększenia wykorzystania tych surowców u siebie i na zewnątrz, a 12% — tylko u siebie. Jako główne bariery ograniczonego wykorzystania odpadów — 40% przedsiębiorstw wymienia czynniki ekonomiczne, 24% czynniki ekonomiczne i techniczno-technologiczne, a 20% tylko czynniki techniczno-technologiczne. Zdecydowana większość ankietowanych przedsiębiorstw podejmowała w ostatnich latach działania związane ze zwiększeniem gospodarczego wykorzystania odpadowych surowców mineralnych, a ich kontynuację przewiduje 2/3 respondentów. Prawie połowa przedsiębiorstw dostrzega przy tym motywującą rolę opłat za składowanie odpadów, wskazując m.in. na zbyt wysoki ich poziom, podnoszący koszty produkcji i pogarszający efektywność ekonomiczną przedsiębiorstwa, co stanowi ich zdaniem bodziec do podejmowania wymienionych wyżej działań. Według innych respondentów, ważnym czynnikiem wymuszającym podejmowanie tych działań jest ograniczona pojemność składowisk i brak nowych terenów przeznaczonych do składowania odpadów. Wpływ subwencji na podejmowanie działań związanych z gospodarczym wykorzystaniem odpadów wśród badanych przedsiębiorstw był niewielki, skorzystało z nich zaledwie kilka przedsiębiorstw, przy czym kilka innych zaznaczyło, że mimo podejmowanych starań — nie uzyskało żadnej pomocy.

Bardzo mały udział funduszy ekologicznych w dofinansowywaniu przedsięwzięć proekologicznych w dziedzinie odpadów przemysłowych jest m.in. rezultatem stosowanej polityki transferu funduszy pochodzących z opłat przedsiębiorstw przemysłowych, do sektora komunalnego. Przykładowo, w ogólnych wydatkach funduszy wojewódzkich w latach 1991–1993 środki na dofinansowywanie przedsięwzięć w zakresie składowania wszystkich odpadów stanowiły odpowiednio: 6,4; 7,0 i 4,5%, w tym w odniesieniu do odpadów przemysłowych jedynie: 0,5; 0,7 i 0,2 % (Ochrona..., 1992–1994).

Minimalnie są wykorzystywane na te cele również środki funduszy gminnych. Jak wynika bowiem z przeprowadzonych badań, ponad 80% gmin, na terenie których są zlokalizowane przedsiębiorstwa podejmujące działania w zakresie gospodarczego wykorzystania odpadów mineralnych, nie wspierało

tych działań z gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a także nie przewidywało tego w najbliższym czasie. Według danych GUS, w 1993 r. wydatki tych funduszy na dofinansowanie przedsięwzięć związanych z gospodarczym wykorzystaniem i składowaniem odpadów stanowiły 9,7% łącznych ich wydatków (Ochrona..., 1992–1994), przy czym można przypuszczać, że dotyczyły one głównie odpadów komunalnych.

Wśród uregulowań zawartych w prawie geologicznym i górnictwym, kontrowersyjną kwestią jest pobieranie opłat eksploatacyjnych za objęte koncesjami wydobywanie surowców mineralnych z odpadów po robotach górniczych i procesach wzbogacania kopalin. W świetle tych przepisów, gospodarcze wykorzystanie odpadów mineralnych związane jest z utrudnieniami, które nie występują w przypadku innych odpadów należących do III i IV grupy uciążliwości i wykorzystywanych zgodnie z przepisami ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Krytyczną ocenę tych rozwiązań, będących elementem utrudniającym podejmowanie działalności w zakresie zagospodarowania odpadów, można spotkać w wielu publikacjach. W *Przeglądzie Geologicznym* krytycznie w tej sprawie wypowiadał się Lipiński (1994) i Gientka (1994).

Przeprowadzone badania ankietowe, wśród producentów wytwarzających i zagospodarowujących mineralne surowce odpadowe, wskazują również, iż znaczna część respondentów ma poważne wątpliwości co do zasadności koncesjonowania tej działalności, jak i wiążących się z tym opłat eksploatacyjnych. Wśród ankietowanych przedsiębiorstw, a także w ocenie dokonanej przez gminy, powtarzały się opinie, iż jednym z istotnych czynników utrudniających wykorzystanie mineralnych surowców odpadowych jest ich wysoka cena, niejednokrotnie wyższa od cen surowców wydobywanych ze złóż naturalnych, spowodowana wysokimi kosztami eksploatacji hałd odpadów. W tej sytuacji, opłaty eksploatacyjne za wydobywanie surowców mineralnych z odpadów, podwyższające koszty pozyskiwania tych surowców, są instrumentem nie sprzyjającym rozwojowi zagospodarowywania odpadów, zwłaszcza, że obowiązujące przepisy podatkowe nie przewidują ulg w przypadku prowadzenia działalności, w której wykorzystuje się odpady. Z kolei, zawarte w prawie geologicznym i górnictwym przepisy dotyczące problematyki składowania odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych są zdaniem autorów mało precyzyjne. Oprócz wspomnianego składowania, różni się bowiem działalność polegająca na wykorzystaniu odpadów w zakładzie górniczym, zwłaszcza do podszadania wyrobisk, która nie podlega koncesjonowaniu, lecz jako element ruchu zakładu górniczego jest objęta reżimem określającym zasady tego ruchu. W pewnych okolicznościach wyróżnienie wspomnianych sytuacji może jednak być bardzo trudne (Lipiński, 1994). W istocie, obydwie te działalności spełniają tę samą rolę — zmniejszają negatywne oddziaływanie eksploatacji górniczej na powierzchnię, lecz operacja określona jako składowanie jest związana z dodatkowymi kosztami w postaci opłat quasi-eksploatacyjnych, pobieranych przez organ koncesyjny. Sztuczne rozdzielanie pojęć gospodarczego wykorzystania i składowania odpadów doprowadza do obchodzenia prawa, jak również do zmniejszenia technicznych możliwości wykorzystania podziemnych wyrobisk do lokowania odpadów.

Przedstawiona w dużym skrócie ocena funkcjonowania w praktyce gospodarczej najważniejszych instrumentów oddziaływujących na gospodarkę odpadami mineralnymi, wskazuje na potrzebę ich doskonalenia i dostosowywania do rozwoju gospodarki rynkowej (m.in. poprzez wykorzystanie rozwiązań

stosowanych w krajach Unii Europejskiej), co wiąże się z koniecznością dokonania odpowiednich zmian obowiązujących u nas przepisów prawnych. Postęp w dziedzinie tych uregulowań winno przynieść uchwalenie ustawy o odpadach, która w swym założeniu ma w sposób bardziej kompleksowy niż ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska, ujmować problematykę odpadów. W związku z tym, przedstawione poniżej propozycje uwzględniają rozwiązania przyjęte w projekcie ustawy o odpadach (Projekt..., 1995) oraz zawierają postulowane przez autorów korekty niektórych przepisów, zawartych również w projekcie tej ustawy.

1. Ustawa o odpadach, której celem winno być możliwie całościowe uregulowanie gospodarki odpadami, w proponowanym kształcie w pełni dotyczy jedynie mniejszej części odpadów, bowiem nadal w gestii prawa geologicznego i górniczego pozostają przepisy odnoszące się do odpadów mineralnych.

O ile problematyka zagospodarowania i składowania odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych, jako specjalistyczna, powinna być regulowana prawem geologicznym i górnicznym, to zagadnienia związane z zagospodarowaniem hałd odpadów górniczych i przeróbczych, poprzez wydobywanie z nich surowców mineralnych, mogłyby wchodzić w zakres ustawy o odpadach. Jednolite uregulowanie tej problematyki miałoby pozytywny wpływ na zagospodarowanie odpadów mineralnych, m.in. dzięki wyeliminowaniu utrudnień przewidzianych w prawie geologicznym i górnicznym, których nie wprowadza projekt ustawy o odpadach dla innych odpadów należących również do III i IV grupy.

2. Proponowana ustawa o odpadach nakłada na podmioty gospodarcze obowiązek wykorzystania odpadów jako surowców wtórnych, jeżeli jest to technologicznie i ekonomicznie uzasadnione. Ustawa zawiera również delegację dla ministra przemysłu i handlu do określenia w drodze rozporządzeń wykazu tych odpadów i rodzajów działalności gospodarczej, w której istnieje uzasadnienie ich wykorzystania. Ekonomicznym instrumentem stymulującym wykorzystanie tych odpadów jest przewidziane w projekcie ustawy zwolnienie z podatku dochodowego od osób prawnych i fizycznych w takiej części, jaka odpowiada wykorzystaniu odpadów w ogólnym masie surowców zużytych do produkcji.

Zwiększeniu wykorzystania mineralnych surowców odpadowych powinno służyć powiązanie przepisów projektowanej ustawy z polityką koncesyjną dotyczącą wydobywania kopaliny. W tym celu proponuje się wprowadzenie następujących uzupełnień prawa geologicznego i górniczego:

— w art. 16 — o ustęp w brzmieniu: Organ koncesyjny może w uzasadnionych przypadkach uzależnić wydanie koncesji na wydobywanie kopaliny od wyników analizy możliwości jej substytucji dostępnymi w danym regionie odpadowymi surowcami mineralnymi,

— w art. 84, ust. 2 — o punkt w brzmieniu: Opłata eksploatacyjna może być również podwyższona w przypadku wydobywania kopaliny, którą można zastąpić dostępnymi w danym regionie odpadowymi surowcami mineralnymi.

Zaproponowane przepisy mogłyby być wykorzystywane w regionalnej polityce ochrony środowiska jako instrumenty stymulujące zagospodarowanie odpadów mineralnych, w pierwszym przypadku w wyniku administracyjnego ograniczenia wydobywania kopaliny zastępowanych przez te odpady, w drugim zaś poprzez zwiększenie ekonomicznej motywacji substytucji kopaliny przez surowce odpadowe. Jako przepisy fakultatywne, mogłyby być stosowane zamiennie według uznania organu koncesyjnego.

3. W celu zwiększenia motywacyjnej funkcji opłat ekologicznych, projekt ustawy o odpadach przewiduje stosowanie opłat za złożenie odpadów na składowisku oraz za każdy rok ich

składowania. Opłaty te powinny być odpowiednio dotkliwe, by zmuszały do podejmowania działań proekologicznych, ale również ustalone na poziomie możliwym do przyjęcia przez podmioty gospodarcze. W związku z tym, zgodnie z tendencjami obserwowanymi w krajach UE, proponuje się ustalenie stawek opłat w wyniku negocjacji między organami administracji terenowej i podmiotami wytwarzającymi odpady. Przyjęcie negocjacyjnego sposobu ustalania opłat przyczyniłoby się do wzmocnienia regionalizacji polityki ekologicznej i zwiększenia odpowiedzialności terenowych organów administracji rządowej i samorządowej za jej realizację. Z drugiej strony, ustalenie opłat na poziomie akceptowanym przez płatników powinno przyczynić się do zwiększenia stopnia ich egzekwowania, co miałoby istotne znaczenie w celu zasilania funduszy ekologicznych. Zakres zróżnicowania opłat mieściłby się w granicach określonych rozporządzeniem Rady Ministrów, które ustalałoby dla poszczególnych grup odpadów stawki mieszczące się w określonych przedziałach, a nie jak obecnie — w ściślejszych kwotach. W celu ujednoczenia postępowania przy negocjowaniu stawek opłat, proponuje się, aby Rada Ministrów w rozporządzeniu określiła zasady prowadzenia negocjacji i kryteria, którymi należy kierować się przy różnicowaniu opłat dla danej grupy odpadów.

Negocjacje winny być prowadzone przez służby ekologiczne wojewody indywidualnie z każdym podmiotem lub grupą przedsiębiorstw tej samej branży, przy udziale przedstawiciela gminy lub po wyrażeniu opinii gminy, w razie potrzeby po zasięgnięciu opinii rzeczoznawców. Podstawę zróżnicowania stawek opłat winna stanowić szczegółowa analiza czynników techniczno-technologicznych i ekonomicznych przedsiębiorstwa, jak i uwarunkowań regionalnych. Przykładowo, stawki mogłyby być zróżnicowane w zależności od technicznych możliwości wykorzystania odpadów. Opłaty mogłyby być niższe, jeżeli składowanych odpadów nie da się w żaden inny sposób wykorzystać, wyższe natomiast, gdy przedsiębiorstwo poprzez realizację odpowiednich przedsięwzięć mogłoby te odpady częściowo wykorzystać, bądź zmniejszyć ich ilość. Wysokość stawek opłat mogłaby być również uzależniona od technologii produkcji (przestarzała czy nowoczesna — małodopadowa), sposobu składowania odpadów (selektywny, nieselektywny), czy też od realizacji w przedsiębiorstwie przedsięwzięć o charakterze proekologicznym w dziedzinie odpadów. W tym ostatnim przypadku, obniżenie stawki za składowanie odpadów lub czasowe jej zawieszenie, mogłoby być traktowane jako forma pomocy finansowej dla przedsiębiorstwa realizującego te przedsięwzięcia.

4. Obowiązujące uregulowania prawne nie przewidują uczestnictwa płatników opłat ekologicznych, czy też uwzględnienia ich postulatów przy rozdysponowaniu środków funduszy ekologicznych. Chodzi tu nie o konsultowanie wydatków z każdym płatnikiem z osobna, chociaż w przypadku funduszy wojewódzkich, a tym bardziej gminnych — z większymi z nich, zdaniem autorów, należałoby to uczynić, lecz o przeprowadzanie ich z przedstawicielskimi organizacjami branżowymi producentów (Krajowa Izba Gospodarcza, wojewódzkie izby przemysłowo-handlowe). Wprowadzenie proponowanych rozwiązań (drogą nowelizacji art. 88 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska) przyczyniłoby się do ściślejszego powiązania ściąganych opłat z dofinansowywaniem problemów ekologicznych, z powodu których są one nakładane, co niewątpliwie spowodowałoby zwiększenie zaangażowania funduszy ekologicznych w problematykę odpadów. Rozwiązanie to przyczyniłoby się również do wzrostu wpływów opłat za składowanie odpadów, bowiem jak wykazują doświadczenia innych krajów, istnieje większa skłonność do uiszczania opłat, jeżeli powracają one za pośrednictwem utworzonych funduszy do tej samej branży (OECD..., 1990).

5. W odniesieniu do problematyki opłat eksploatacyj-

nych za wydobycie surowców mineralnych z odpadów po robotach górniczych i procesach wzbogacania kopalni, proponuje się zmiany w ujęciu wariantowym:

a) W przypadku uwzględnienia przedstawionej w punkcie 1 propozycji wyłączenia tej problematyki z prawa geologicznego i górniczego, przestałyby obowiązywać koncesje i opłaty eksploatacyjne związane z wydobywaniem surowców mineralnych z odpadów po robotach górniczych i procesach wzbogacania kopalni. Eksploatacja hałd tych odpadów odbywałaby się według takich samych zasad, jak innych odpadów (III i IV grupy), a działalność ta, zgodnie z ustawą z dnia 28.12.1988 r. o działalności gospodarczej, podlegałaby jedynie rejestracji przez organy gmin.

b) Przy zachowaniu obecnego stanu prawnego, czyli przy utrzymaniu w prawie geologicznym i górniczym koncesjonowania działalności związanej z poszukiwaniem i wydobywaniem surowców z odpadów po robotach górniczych i procesach wzbogacania kopalni, proponuje się zlikwidowanie opłat eksploatacyjnych, przewidzianych w art. 84 tego prawa.

c) W razie nie uwzględnienia propozycji zniesienia opłat eksploatacyjnych, proponuje się przyjąć negocjacyjny system ich ustalania, umożliwiający elastyczne kształtowanie stawek opłat, w granicach określonych rozporządzeniem Rady Ministrów, dopuszczającym w uzasadnionych przypadkach stosowanie zwolnień. Przy negocjowaniu stawek między podmiotem gospodarczym i organem koncesyjnym należałoby uwzględnić określone czynniki mające wpływ na koszty uzyskania surowców z odpadów. W celu powiązania tych opłat z problematyką ochrony środowiska w dziedzinie odpadów, proponuje się, aby 60% opłat eksploatacyjnych, trafiających obecnie do budżetu gmin zasilało gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, z przeznaczeniem na dofinansowanie realizowanych na terenie gminy przedsięwzięć proekologicznych, związanych z problematyką odpadów.

6. W warunkach zmniejszania się pojemności składowisk powierzchniowych i trudności z pozyskiwaniem do tego celu nowych terenów, w odniesieniu do niektórych odpadów mineralnych należy opowiedzieć się, zgodnie z sugestiami Lipińskiego (1993), za rozwiązaniami preferującymi podziemne ich składowanie. Równocześnie, w istniejących normach prawnych należy jednoznacznie określić, jakie działania w technologii górniczej, zwłaszcza podziemnej, noszą znamiona gospodarczego wykorzystania odpadowych surowców mineralnych, a jakie stanowią element składowania odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych, na które należy uzyskać stosowną koncesję. Jeśli składowanie odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych spełnia równocześnie funkcję gospodarczego ich wykorzystania w charakterze podszadki, to działalność ta, mimo objęcie koncesjonowaniem, powinna być promowana poprzez zniesienie opłat przewidzianych w art. 85 prawa geologicznego i górniczego, a także wspierana ze środków funduszy ekologicznych (m.in. w celu opracowanie i wdrożenia nowych technologii lokowania odpadów pod ziemią).

7. Zwiększeniu gospodarczego wykorzystania mineralnych surowców odpadowych służą preferencyjne stawki podatku od towarów i usług (VAT), ustalone dla niektórych towarów, których produkcja może bazować na tych odpadach. Według najnowszej nowelizacji (z 13.10.1995 r.) ustawy o podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego oraz rozporządzenia ministra finansów z dnia 21.12.1995 r., spośród wyrobów, które mogą być produkowane przy użyciu surowców odpadowych, zerową stawką VAT objęte jest wapno, nawozy wapniowe i wapniowo-magnezowe, a 7% stawką — mączka dolomitowa. Ponadto, obowiązywanie 7% stawki na materiały budowlane zostało przedłużone do końca 1996. Ze względu na częste zmiany przepisów podatkowych, należałoby postulować, aby preferencyjne stawki VAT miały charakter bardziej trwały, a także obejmowały w szczególności wyroby, które produkowane są wyłącznie z surowców odpadowych, co zwiększyłoby zainteresowanie ich użyciem w produkcji.

8. Instrumentem ekonomicznym mogącym wpływać na szersze wykorzystanie odpadów, w tym również mineralnych i jak dotąd nieobecnym w polskim prawie ochrony środowiska, są opłaty produktowe. W odniesieniu do mineralnych surowców odpadowych można by rozważyć wykorzystanie tych opłat w dwóch przypadkach:

a) opłaty nakładanej na produkcję (stosowanie) surowca pierwotnego, podczas gdy mający analogiczne, bądź zbliżone właściwości surowiec odpadowy nie jest wykorzystywany, bądź wykorzystywany w niedostatecznym stopniu;

b) opłaty nakładanej na produkty finalne wytwarzane w 100% z surowca pierwotnego, podczas gdy istnieje możliwość ich wytwarzania z surowca odpadowego.

Pierwszy wariant mógłby być przykładowo wykorzystywany w celu ochrony naturalnych złóż gipsu, przy jednoczesnym szerszym wykorzystaniu gipsu odpadowego, uzyskiwanego chociażby z instalacji odsiarczania spalin w elektrowniach węglowych. Wariant zaś drugi mógłby znaleźć zastosowanie przy produkcji cementu, jako instrument stymulujący zwiększenie wykorzystania w niej mineralnych surowców odpadowych.

Opracowanie szczegółowych propozycji odnośnie możliwości wykorzystania opłat produktowych wymaga odpowiednich badań uwzględniających m.in. aspekty techniczno-organizacyjne ich funkcjonowania, a także oddziaływanie na gospodarkę odpadowymi surowcami mineralnymi innymi instrumentami ekonomicznymi (np. przewidzianych w projekcie ustawy o odpadach ulgach w podatku dochodowym).

Opracowując propozycje zmian obecnie obowiązujących uregulowań związanych z odpadami przemysłowymi, autorom nasunęły się przy tej okazji refleksje o bardziej ogólnym charakterze, których uwzględnienie w przyszłości może przyczynić się do przyspieszenia procesu efektywnego zagospodarowania odpadów. Spośród nich, jak się wydaje, na uwagę zasługują następujące:

a) ogólnie należy dążyć do stabilizacji prawa. Jego zmiany należy wprowadzać tylko tam i w takim zakresie, w jakim jest to absolutnie niezbędne;

b) przy formułowaniu nowych uregulowań prawnych należy zwracać baczna uwagę, aby nie doszło do przeregulowania systemu, co mogłoby odbić się negatywnie na realizacji zakładanych celów;

c) jak wykazują badania NIK, obecnie większym problemem od luk prawnych jest omijanie prawa, nie realizowanie przez podmioty gospodarcze jego nakazów, a nawet jego łamanie. Stąd, szczególne znaczenie ma obecnie doprowadzenie do przestrzegania i egzekucji prawa, zwłaszcza ze strony podmiotów gospodarczych, ale i organów rządowych i samorządowych;

d) nakładanie nowych opłat czy podatków ekologicznych winno być związane z równoległym zmniejszaniem (ograniczeniem) innych opłat (podatków) tak, aby nie zwiększać łącznych obciążeń społeczeństwa. Już obecnie funkcjonujący system finansowy jest krytykowany powszechnie z powodu nadmiernego fiskalizmu.

Literatura

- GIENTKA W. 1994 — Prz. Geol., 42: 1116–1119.
 GÓRKA K., POSKROBKÓ B. & RADECKI W. 1995 — Ochrona środowiska. PWE.
Informacja nt. Realizacja zadań związanych z gospodarką odpadami 1994 — NIK—delegatura w Katowicach, Katowice.
 LIPIŃSKI A. 1993 — Prz. Ust. Gosp., 11: 15–21.
 LIPIŃSKI A. 1994 — Prz. Geol., 42: 1120–1123.
Ochrona środowiska 1992–1994 — Wyd. GUS.
OECD — Instrumenty ekonomiczne dla ochrony środowiska. 1990 — Wyd. MOŚZNIŁ.
Projekt Ustawa o odpadach (wersja — październik 1995 r.) 1995 — Wyd. MOŚZNIŁ.