

Włodzimierz Zasadzki
Irena Agata Łucka
KPS-G i ESR
Uniwersytet Szczeciński

PRAWNE I FINANSOWE INSTRUMENTY SYSTEMU GOSPODARKI ODPADAMI

Myśliciele dwudziestowieczni, szukając odpowiedzi na problemy zrodzone ze współczesnego triumfu wolności, coraz częściej odwołują się do idei odpowiedzialności – nie tylko odpowiedzialności za działania jednostkowe, ale także za działania wspólne, a nawet za przyszłość naszego świata. Znana w filozofii teza: nie ma odpowiedzialności bez wolności, została dopełniona tezą: nie ma wolności bez odpowiedzialności. Powyższa teza powinna mieć zastosowanie w każdym przedsiębiorstwie, gdzie dopełnienie wolności odpowiedzialnością (wyznaczającą granice wolności) ma przeciwdziałać niekontrolowanej tendencji do przeradzania się wolności w samowolę.

Najczęstszą odpowiedzią na trudności związane z ustaleniem istoty i zakresu odpowiedzialności jest jej odrzucenie. Często z taką sytuacją mamy do czynienia zarówno w świecie polityki jak i gospodarki. Najbardziej typową argumentacją stosowaną przez podmioty gospodarcze, a prowadzącą w rezultacie do odrzucenia odpowiedzialności jest uznanie świata gospodarki za świat dżungli, gdzie wszyscy walczą przeciw wszystkim w rezultacie czego dopuszczalne są wszelkie metody (jeśli ja ich nie zniszczę, oni to zrobią ze mną). W takim przypadku odpowiedzialność staje się „niepotrzebnym balastem” ograniczającym możliwość stosowania wszelkich dostępnych środków.

Gospodarka odpadami stanowi specyficzny element ochrony środowiska. Z jednej strony są one cennym źródłem surowców wtórnych i energii (silny aspekt ekonomiczny), z drugiej zaś – niewłaściwe postępowanie z odpadami może spowodować negatywne skutki w środowisku (aspekt ekologiczny). Z tego względu właściwe prowadzenie gospodarki odpadami jest szczególnie ważne.

Realizację skutecznej polityki ekologicznej umożliwi odpowiednio dobrany i dostosowany do rozwijającej się gospodarki rynkowej system instrumentów, dzięki którym państwo i agendy rządowe oddziałują na podmioty gospodarcze. Instrumenty te w zależności od sposobu ich działania możemy podzielić na:

- regulacji bezpośredniej
- regulacji pośredniej.

Rynkowy system zarządzania jest związany ze wzrostem znaczenia instrumentów pośrednich, a stosowanie instrumentów bezpośrednich jest ograniczone do minimum. Jednak zadań ochrony środowiska nie można pozostawić jedynie działaniu mechanizmów o charakterze rynkowym. Doświadczenia krajów rozwiniętych uczą, że właściwa polityka środowiskowa opiera się w pierwszej kolejności na rozbudowanym i skutecznym systemie instrumentów regulacji bezpośredniej (administracyjno- prawnym systemie środków), które są uzupełniane instrumentami regulacji pośredniej (instrumentami ekonomicznymi).

Do instrumentów regulacji bezpośredniej zaliczamy:

1. normy prawne regulujące wielkość dopuszczalnych zanieczyszczeń poszczególnych komponentów środowiska;
2. przepisy regulujące korzystanie z powierzchni, przestrzeni i zasobów naturalnych;
3. akty prawne określające system zarządzania oraz sposób użytkowania, ochrony środowiska, w tym:
 - uznanie problematyki dotyczącej ochrony środowiska za jedno z zadań, które ma realizować samorząd terytorialny;
 - uznanie prowadzenia przez spółki z udziałem zagranicznym działalności gospodarczej w sferze ochrony środowiska za jeden z preferowanych kierunków zakładania takich spółek i wydawania zezwoleń na podjęcie działalności gospodarczej;
 - uznanie za jeden z celów działania tzw. sądów gospodarczych –rozpoznania przez nie spraw przeciwko podmiotom gospodarczym o zaniechanie naruszania środowiska i przywrócenia do stanu poprzedniego lub o naprawie szkody z tym związanej oraz o zakazie albo ograniczeniu działalności zagrażającej środowisku;
 - nałożenie obowiązku na inwestorów występujących z wnioskami o udzielenie wskazań lokalizacyjnych :
 - do przedłożenia we wnioskach informacji dotyczącej wymagań w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków i odpadów,
 - w wypadku inwestycji szkodliwej dla środowiska lub takiej, której wykonanie mogłoby spowodować pogorszenie stanu środowiska – do opracowania przez rzeczoznawcę oceny oddziaływania tej inwestycji na środowisko;
 - możliwość podjęcia przez terenowe organy administracji państwowej decyzji:
 - nakazującej wstrzymanie wykonania określonej działalności, do czasu zainstalowania urządzeń lub wykonanie innych czynności zabezpieczających środowisko
 - o odroczeniu terminu płatności kar ekologicznych, gdy ukarana jednostka realizuje inwestycje, których wykonanie i oddanie do użytku w okresie nie dłuższym niż 5 lat zapewni usunięcie przyczyn wymierzenia kary
 - o rozłożeniu kary na raty, jeżeli przyczyni się to do usunięcia przyczyn wymierzenia kary;
 - możliwość cofnięcia koncesji na prawo do wydobywania kopalin w przypadku, gdy podmiot narusza przepis prawa w zakresie ochrony środowiska;
 - przepisy zabraniające używania pojazdów powodujących uciążliwości dla środowiska;
 - upoważnienia policji do uniemożliwienia korzystania z pojazdu, którego stan techniczny powoduje naruszenie wymagań ochrony środowiska.¹

Środki prawno - administracyjne w zależności od zastosowania mają podwójny charakter:

- obrony biernej (zachowawcze), celem których jest niepogarszanie stanu środowiska;
- obrony czynnej, celem których jest zapewnienie obowiązku przywracania utraconych walorów środowiska.

¹ Por. E.Belniak, Instrumenty zarządzania ochroną środowiska, Zeszyty naukowe nr 473, rok 1997.

1 października 2001 roku weszły w życie następujące ustawy:

- z 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska²,
- z 27 kwietnia 2001 roku o odpadach³,
- z 27 lipca 2001 roku o wprowadzeniu ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych ustaw⁴, tzw. ustawa wprowadzająca, która m.in. nowelizuje w istotny sposób ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 1 stycznia 2002 roku weszły w życie następujące ustawy:
 - z 11 maja 2001 roku o opakowaniach i odpadach opakowaniowych⁵,
 - z 11 maja 2001 roku o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej, tzw. Ustawa „o obowiązkach”⁶,
 - z 18 lipca 2001 roku Prawo wodne⁷.

Ustawy te, wraz z wydanymi na ich podstawie rozporządzeniami, dokonują w pełni transpozycji wymagań prawa Unii Europejskiej w obszarze gospodarki odpadami według stanu tego prawa na koniec 1999 roku oraz w sposób kompleksowy i zintegrowany tworzą podstawy dla budowy systemu gospodarki odpadami w Polsce.

Istotny wpływ na właściwą gospodarkę odpadami, obok uregulowań prawnych, mają stosowane instrumenty finansowe.

Obejmują one ogół bezpośrednich i pośrednich środków i metod oddziaływania na podmioty gospodarcze i mają zapewnić zgodność bieżącej oraz przyszłej działalności produkcyjnej i usługowej z wymogami ekorozwoju.

Cechą odróżniającą je od pozostałych środków zarządzania ochroną środowiska jest ich wpływ na wyniki finansowe podmiotów gospodarczych. Według definicji przyjętej przez OECD narzędzia są „ekonomicznymi”, gdy na szacunki korzyści i kosztów działań alternatywnych dostępnych dla podmiotów gospodarczych, a w efekcie ich stosowania wybrane są te, które prowadzą do sytuacji bardziej pożądanej z punktu widzenia środowiska.⁸

W odróżnieniu od regulacji bezpośrednich narzędzia ekonomiczne umożliwiają podmiotom wybór najbardziej korzystnej z ich punktu widzenia reakcji na określone bodźce.

Zgodnie z klasyfikacją OECD instrumenty ekonomiczne możemy pogrupować następująco:

1. **Oplaty**–„cena” płacona za zanieczyszczenie. Zanieczyszczający muszą płacić za swe domniemane prawo do „usług” środowiskowych, które w ten sposób stają się, przynajmniej częściowo, składnikiem rachunku kosztów i korzyści. Opłaty mogą pociągać za sobą skutki motywacyjne i redystrybucyjne.
2. **Subwencje**–termin dla określenia pomocy finansowej, które muszą być dla zanieczyszczających środowisko bodźcem do zmiany postępowania lub też przyznaje się je jednostkom gospodarczym mającym problemy z przestrzeganiem norm. Istnieją

² Dz. U. Nr 62, poz. 627 i nr 115, poz. 1229

³ Dz. U. Nr 62 poz. 628

⁴ Dz. U. Nr 100 poz. 1085

⁵ Dz. U. nr 63, poz. 638

⁶ Dz. U. Nr 63, poz. 639

⁷ Dz. U. Nr 115, poz. 1229, z późniejszymi zmianami

⁸ Por. Tamże

następujące formy pomocy finansowej: dotacje, kredyty preferowane, ulgi podatkowe. Przyznawane są one w celu stymulacji działań proekologicznych podejmowanych przez podmioty gospodarcze.

3. **Systemy depozytowe**-gdzie dopłata obciąża ceny produktów szkodliwych dla środowiska .
4. **Tworzenie rynków**-na których podmioty mogłyby kupować „pozwolenia” na bieżącą lub przyszłą emisję zanieczyszczeń bądź sprzedawać swe „pozwolenia na emisję” lub odpady (surowce wtórne). Wyróżnia się tutaj: handel emisjami, interwencje cenowe w działanie rynku, ubezpieczenia od odpowiedzialności.
5. **Bodźce finansowe** dla egzekucji prawa-będące na pograniczu podziału instrumentów ochrony środowiska na instrumenty ekonomiczne i prawne.

Istnieją dwa główne rodzaje bodźców:

- kary za naruszenie warunków użytkowania środowiska, gdy zanieczyszczający nie spełnia określonych przepisów,
- zastawy ekologiczne, czyli płatności na rzecz organów władzy w sytuacji, gdy można oczekiwać naruszenia przepisów; zastosowanie się do przepisów powoduje refundację.⁹

Obowiązujący w Polsce system ochrony środowiska uwzględnia, już od początku lat osiemdziesiątych, stosowanie instrumentów ekonomicznych do stymulacji przedsięwzięć ochronnych. Jednakże skuteczność tych instrumentów na początku była znikoma, ze względu na niskie ówczesnie stawki opłat i kar oraz ze względu na nieefektywny system zarządzania gospodarką narodową.

Instrumenty kompensacyjne (prewencyjne)-opłaty za przejmowanie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, zanieczyszczenie powietrza, składowanie odpadów, usuwanie drzew i krzewów oraz pobór wody i wprowadzanie do wód (lub do ziemi) ścieków oraz wód kopalnianych zawierających związki chlorków i siarczków, a także opłaty koncesyjne za poszukiwanie i wydobywanie kopalin. Opłaty te są obecnie zróżnicowane regionalnie.

Instrumenty stymulacyjne (motywacyjne)-subwencje:

- dotacje z Narodowego Funduszu Ochrony Środków i Gospodarki Wodnej oraz z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska na dofinansowanie przedsięwzięć o charakterze proekologicznym,
- preferencyjne zasady kredytowania przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska.,
- ulgi w podatku dochodowym z tytułu realizacji inwestycji proekologicznych

Instrumenty represyjne- bodźce finansowe w celu egzekucji prawa.

Najistotniejszym zadaniem instrumentów ekonomicznych jest minimalizacja społecznych kosztów ochrony środowiska dzięki efektywnemu zróżnicowaniu wymagań ochronnych, czyli podmioty, których koszty te są najniższe powinny mieć najostrzejsze wymagania.¹⁰

⁹ Por. B. Fiedor, Reaktywna i prewencyjna polityka ekologiczna. Instrumenty ekonomiczne i prawne ochrony środowiska naturalnego, PTE, Kraków, 1990.

¹⁰ Por. K. Górka, Instrumenty ekonomiczne w ochronie środowiska, PTE, Kraków 1995.

W praktyce w sposób bezpieczny dla środowiska zasad tę mogą realizować tylko tzw. uprawnienia zbywalne, tj. sprzedaż (rynek) praw emisji zanieczyszczenia środowiska przyznawanych w określonej wielkości w formie odpłatnych certyfikatów ekologicznych, które stają się przedmiotem obrotu między przedsiębiorstwami. Istotą tego systemu jest wyznaczenie dla danego obszaru dopuszczalnej wielkości emisji i sprzedaż praw do tej emisji. Warunkiem wprowadzenia tego systemu jest rozwinięty monitoring ekologiczny. Innym zadaniem, którego spełnienia oczekuje się od instrumentów ekonomicznych jest gromadzenie funduszy z przeznaczeniem na ochronę środowiska. Zadanie to spełniają opłaty, ale ponad to dzięki nim przedsiębiorstwa są stymulowane do oszczędnego korzystania z zasobów naturalnych i podejmowania przedsięwzięć ochronnych.

Jak dotąd opłaty środowiskowe nie stanowiły silnego bodźca do podejmowania działań proekologicznych przez przedsiębiorstwa, ale odgrywają ważną rolę jako źródło funduszy celowych. Są one bowiem odprowadzane na Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz podobne fundusze regionalne. Zebrane w ten sposób środki stanowią około 0,5% PKB. Niekorzystnym zjawiskiem jest fakt, że opłaty ekologiczne stanowią połowę kosztów ochrony środowiska w przedsiębiorstwach uciążliwych dla otoczenia.

Wzorem krajów zachodnich postuluje się wprowadzenie opłat produktywnych, płaconych przez użytkowników produktów niebezpiecznych dla środowiska oraz ograniczenie naliczania kar jedynie do przypadków awaryjnych (w przeciwnym razie

przedsiębiorstwo musi wstrzymać produkcję). Opłaty są bowiem dotąd naliczane za emisję dopuszczalną, a kary z tytułu przekroczenia norm emisji. Najnowsze tendencje ewoluują w kierunku przekazywania uprawnień do naliczania opłat ekologicznych i korzystania z tworzonego w ten sposób funduszu tym organom, które wydają decyzje o dopuszczalnej emisji i są odpowiedzialne za stan środowiska na danym terenie.¹¹

Obecnie pracuje się nad wprowadzeniem nowych instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska. Instrumenty te przedstawia Tabela 1.

Skuteczność i efektywność narzędzi ekonomicznych zależą od przemyślanej i prawidłowo realizowanej polityki ekologicznej, integralnie wkomponowanej w ogólną politykę gospodarczą.

Tabela 1

Instrumenty ekonomiczne, których wprowadzenie planuje się obecnie w Polsce

Rodzaj instrumentu	
Depozyty	wprowadzone w obrocie towarami, substancjami i opakowaniami szczególnie uciążliwymi dla środowiska oraz tzw. Zastawy ekologiczne, czyli kaucje wpłacane przed podjęciem działalności związanej z ryzykiem awarii lub katastrofy.
Zróżnicowania podatkowe i celne	prowadzą do większego obciążenia towarów o niekorzystnym wpływie na środowisko.
System kompensat	za szkody zdrowotne spowodowane zanieczyszczeniami środowiska, polegający na stworzeniu prawnych możliwości i ekonomicznych warunków do wypłacania odszkodowań ofiarom chorób wywołanych skażeniem środowiska.

¹¹ Por. Polityka ekologiczna państwa, URM, Warszawa, rok 1992

Ubezpieczenia od ryzyka środowiskowego	głównie od skutków awaryjnego zanieczyszczenia środowiska. Negatywną stroną tego instrumentu jest możliwość utworzenia rynku, na którym ryzyko ponoszenia kar za wyrządzone szkody przenoszone jest do firm ubezpieczeniowych. Osłabić to może czujność przedsiębiorstw w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego. Pozytywną stroną jest obligatoryjny przegląd urządzeń ochronnych przez specjalistów z firm ubezpieczeniowych.
--	--

Źródło: opracowanie własne

Wszystkie te działania wymagają w mniejszym lub większym stopniu nakładów finansowych. Według szacunków Banku Światowego, dostosowanie Polski do norm unijnych w sferze ochrony środowiska będzie kosztowało co najmniej 22 mld USD¹², a w ramach tzw. Scenariusza maksymalnych kosztów – nawet 43 mld USD, z czego 10% - w dziedzinie gospodarki odpadami, tj. od 2 do 4,3 mld USD.

Przewidywany budżet funduszu ISPA na ochronę środowiska dla Polski wyniesie ok. 150 mln euro rocznie, czyli pięć razy więcej niż w programie PHARE. Przepuszczalnie około 10% tej kwoty będzie przeznaczona na ochronę środowiska przed odpadami, tj. około 15 mln euro. Porównując te kwoty oraz należy stwierdzić, że potrzebne jest kilkanaście lat na wyrównanie różnic w stanie gospodarki odpadami i wykorzystania odpowiednich instrumentów pomiędzy Polską a krajami UE.

Duże nadzieje pokłada się w nałożeniu na przedsiębiorstwa pewnych obowiązków, które w przypadku ich niewykonania będą zobowiązane do uiszczania opłaty produktowej.

Krajowy plan gospodarki odpadami może określać przedsięwzięcia priorytetowe o charakterze ponadregionalnym, niezbędne do tworzenia i utrzymania zintegrowanej sieci instrumentów pomocnych w unieszkodliwianiu odpadów. Plany te jednak powinny zapewnić racjonalne wykorzystanie pozyskanych środków finansowych przy możliwie wysokim stopniu zachowania wymogów ochrony środowiska.

¹² „Krok do Przodu”, E.Sypulska, EkoProfit, Telpress, Warszawa 2002, s.65