

RAPORT UOKiK

BADANIE RYNKU USŁUG ZWIĄZANYCH Z ZAGOSPODAROWANIEM ODPADÓW KOMUNALNYCH W INSTALACJACH W LATACH 2014-2019

UOKiK przeprowadziło badania rynku ze względu na liczne sygnały o dużych wzrostach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jako cel badania przyjęto zebranie informacji dotyczących rynków usług związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, w szczególności poznanie czynników mających wpływ na kształtowanie się wysokości opłat pobieranych od mieszkańców. **Kancelaria ECO LEGAL brała czynny udział w badaniu UOKiK wspierając Klientów z branży gospodarowania odpadami w wypełnianiu szczegółowych kwestionariuszy przygotowanych przez UOKiK.**

Według GUS w 2019 r. uiszczane przez mieszkańców gmin opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wzrosły przeciętnie o 32%. Przez szereg ostatnich lat poziom tego wskaźnika nie przekraczał 4%, a po raz ostatni wzrost średnich opłat o porównywalnej skali, wystąpił w 2013 r., kiedy weszła w życie duża reforma całego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Pobierane opłaty gmina wydatkuje głównie na zakup dwóch usług:

- odbierania odpadów z nieruchomości
- zagospodarowania odpadów w instalacjach.

Jak wynika z badania gmin miejskich, na samo odbieranie przypadło 56% łącznej kwoty zakupu tych dwóch usług – udział może być tym niższy, im większa zwartość zabudowy i udział osób mieszkających w domach wielorodzinnych, ze względu na fakt, że pojazdy odbierające odpady pokonują mniejsze odległości i jednorazowo ładują większe ilości odpadów, co redukuje koszty jednostkowe. W zakresie rynku odbierania odpadów wyraźnie widać, że przyczyna wzrostu cen może mieć charakter systemowy – wynikający z regulacji rynku sprzyjającej w długim okresie osłabianiu mechanizmów konkurencyjnych i powstawaniu siły rynkowej przedsiębiorstw.

W ciągu ostatnich dwóch lat w 50-60% gmin miejskich w przetargach związanych z odbieraniem odpadów startował tylko jeden oferent. Przed reformą z 2011 r., kiedy przedsiębiorcy odbierający odpady podpisywali umowy bezpośrednio z mieszkańcami, jedynie w 8% tych samych gmin działał tylko jeden usługodawca. Według adwokat Katarzyny Wolny-Tomczyk powyższe dane pokazują, że intensywność konkurencji na rynku odbioru odpadów zmalała. Tam gdzie występował jeden oferent gmina była praktycznie zmuszona do zaakceptowania jego oferty.

W łącznych wydatkach na zakup dwóch ww. usług, udział samego zagospodarowania odpadów w instalacjach kształtował się na skrajnie zróżnicowanym poziomie i wynosił od 30% do 80% – w zależności od rodzaju i charakteru gminy. Przeciętnie w gminach miejskich było to 44%. Rosnące ceny zagospodarowania na instalacji niewątpliwie wpłynęły w znaczący sposób na wzrost wydatków gmin i opłat uiszczanych przez mieszkańców. Koszty instalacji w latach 2016-2018 wzrosły o 32%, tylko w 2018 r. o 12%. Do tego należy dodać marże tych instalacji, które były bardzo zróżnicowane i zmieniały się w różnych kierunkach w różnych miejscach w kraju.

Problemy systemowe dla konkurencyjności na rynku odpadów

W ponad 90% badanych regionów gospodarowania odpadami komunalnymi instalacje nie podejmowały wysiłku na rzecz konkurowania między sobą, nawet jeśli było ich w regionie kilka oraz nie odczuwały one presji konkurencyjnej (faktyczny monopol występował tylko w 46% regionów).

Rynki były dotychczas zamknięte lokalnie poprzez unormowane prawnie regiony, w ramach których można było wozić odpady, zaś moce przerobowe były wykorzystane często niemal w pełni, co uniemożliwiało podejmowanie konkurencji. Nie upowszechniły się też standardy umów wieloletnich – z góry ustalające zasady partnerskiej współpracy gminy i instalacji. Aktualnie powyższe problemy systemowe mogłyby być rozwiązane za pomocą następujących instrumentów:

- nadzoru nad branżą regulatora kontrolującego koszty i ceny wyznaczającego pewien maksymalny pułap cenowy, w szczególności na terenach, gdzie na skutek istniejącej struktury rynku rozwój mechanizmów konkurencyjnych w krótkim okresie nie jest prawdopodobny. Regulacja tego typu chroniłaby gminy i co za tym idzie mieszkańców przed niekontrolowanymi wzrostami cen zagospodarowania odpadów i w efekcie płaconych opłat;
- wykorzystanie mechanizmów konkurencji w pełni stworzonych przez nowelizację ustawy o odpadach z września 2019 roku. W chwili obecnej gminy nie muszą już korzystać jak wcześniej z instalacji zlokalizowanej na terenie ich regionu gospodarowania odpadami komunalnymi, ale mogą podpisywać umowy z bardziej odległymi instalacjami, które oferują niższe ceny. Wymaga to jednak proaktywnej polityki gmin;
- osobnym rodzajem działań jest wspieranie powstawania nowych mocy przerobowych w instalacjach komunalnych, szczególnie tam gdzie są one już obecnie w wysokim stopniu wykorzystane. Nadwyżka mocy przerobowych prowadzi do oferowania bardziej konkurencyjnych cen.

Niezależnie od powyższych problemów regulacyjnych, istotną przyczyną wzrostu opłat pobieranych od mieszkańców gmin były rosnące koszty – zwłaszcza te występujące w instalacjach (wzrost kosztów zagospodarowania frakcji palnej, kosztów korzystania ze składowisk a także zagospodarowywania odpadów zebranych selektywnie). W związku z tym **zalecane byłoby podjęcie działań w następujących kierunkach:**

- dalsze inwestycje w instalacje mogące zagospodarować odpady zalegające w magazynach, w tym tzw. frakcję palną. Obecnie z uwagi na dużą jej nadpodaż jest ona spalana odpłatnie przez podmioty komercyjne, głównie cementownie, co znacząco wpływa na koszty instalacji;
- powołanie nowego systemu gospodarowania odpadami opakowaniowymi i przez to zwiększenie skali finansowania recyklingu przez przemysł – wytwórców towarów w opakowaniach. Ze strony przemysłu istnieje duży opór dla tego rodzaju zmian. Pojawia się argumentacja, że efektem końcowym będzie wzrost cen produktów, niemniej należy pamiętać, że w nowym systemie konsument będzie mógł w różnym stopniu płacić za odpady opakowaniowe – regulując swoje zachowania konsumpcyjne, w tym np. wykorzystywać opakowania wielorazowe, większe opakowania itd. W przypadku natomiast opłaty pobieranej od mieszkańców przez gminy – jest ona niezależna od ilości;
- działania na rzecz segregacji odpadów u źródła i systemu kaucyjnego.

W zakresie dwóch ostatnich punktów trwają obecnie **intensywne prace Ministerstwa Klimatu oraz prowadzone są konsultacje społeczne**. W związku z wynikami badania w najbliższym czasie **UOKiK w sposób szczególny będzie przyglądał się:**

- dalszemu rozwojowi sytuacji gminnych przetargów na odbieranie odpadów z nieruchomości na poszczególnych lokalnych rynkach, szczególnie tam gdzie ceny kształtują się na niekonkurencyjnym poziomie. W kwietniu 2020 r. Prezes UOKiK

wszczął dwa kolejne postępowania dotyczące nieprawidłowości w przetargach na odbiór odpadów w Wielkopolsce;

- funkcjonowaniu konkurencji na krajowym rynku odbioru (z dopłatą) frakcji palnej (RDF) do odzysku energetycznego, w tym roli cementowni oraz pośredników.

RAPORT UOKiK > [file:///C:/Users/katar/Downloads/Raport_rynek_odpad%C3%B3w%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/katar/Downloads/Raport_rynek_odpad%C3%B3w%20(1).pdf)