

PRACE NAUKOWE

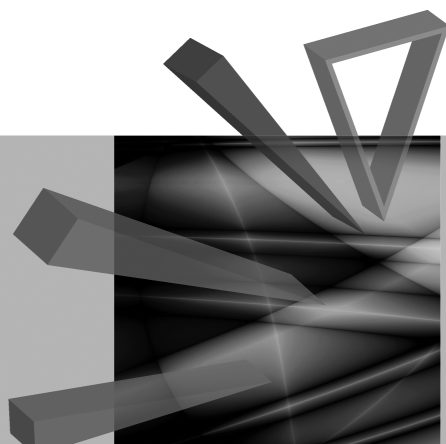
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

318

Polityka zrównoważonego i zasobooszczędnego gospodarowania



Redaktor naukowy

Andrzej Graczyk



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redakcja wydawnicza: Anna Grzybowska

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Agata Wiszniewska

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-339-7

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	11
-------------	----

Część 1. Reorientacja strategii zrównoważonego rozwoju

Małgorzata Gotowska, Mitsuo Shigenobu: Diagnosis actions for sustainable development – a comparative study	15
Ewa Jastrzębska, Paulina Legutko-Kobus: Reorientacja strategii zrównoważonego rozwoju – w stronę ekonomii społecznej i ekonomii daru	23
Joost Platje: A theoretical assessment of the EU's smart, sustainable and inclusive growth policy on resource use.....	37
Bożena Ryszawska: Koncepcja zielonej gospodarki jako odpowiedź na kryzys gospodarczy i środowiskowy	47
Bożydar Ziółkowski: Ewolucja idei zrównoważonego rozwoju	57
Andrzej Graczyk: Strategia Europa 2020 a rynkowa orientacja polityki ekologicznej	65
Małgorzata Śliczna: Charakterystyka ustawodawstwa i wybranych metod certyfikacji „zielonego budownictwa”.....	75
Adam Zawadzki: Outsourcing jako narzędzie zasobooszczędnego gospodarowania	84
Justyna Zabawa: Inwestycje w odnawialne źródła energii. Próba oceny wybranych przykładów i ich efektywności	95
Jerzy Mieszaniec, Romuald Ogrodnik: Zakres działalności innowacyjnej przynoszącej korzyści dla środowiska w przedsiębiorstwach górniczych .	105
Romuald Ogrodnik, Jerzy Mieszaniec: Górnictwo węgla kamiennego w kontekście zrównoważonego rozwoju	116
Agnieszka Ciechelska, Zbigniew Szkop: Instrumenty ekonomiczne w gospodarce odpadami komunalnymi na przykładzie uprawnień zbywalnych do składowania odpadów biodegradowalnych w Anglii	126

Część 2. Polityka ekologiczna i jej instrumenty

Elżbieta Broniewicz: Analiza efektywności kosztowej polityki ekologicznej – przegląd teorii i doświadczeń	139
Agnieszka Ciechelska: Poprawa wykorzystania instrumentów opłatowych w gospodarce odpadami - propozycje modyfikacji prawnych.....	147
Joanna Sikora: Jak zmniejszyć emisyjność gospodarki?.....	157

Agnieszka Lorek: Problemy i uwarunkowania gospodarki odpadami komunalnymi w województwie śląskim.....	168
Joanna Godlewska: Instrumenty wspierania lokalnej polityki energetycznej zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju.....	178
Małgorzata Karpińska-Karwowska: Kreatywność i przedsiębiorczość mieszkańców miasta i gminy Pisz w świetle badań	188
Krzysztof Posłuszny: Etykietowanie opon jako element programu zrównoważonej mobilności Unii Europejskiej.....	200
Bartosz Bartniczak: Udzielanie pomocy publicznej w kontekście zasad zrównoważonego rozwoju.....	210
Anna Dubel: Regionalne preferencje dotyczące dofinansowania przez Unię Europejską adaptacji do zmian klimatycznych na poziomie regionalnym na przykładzie zlewni Warty.....	220

Część 3. Zarządzanie w duchu zrównoważonego rozwoju

Radosław Dziuba: Możliwości wdrożeniowe założeń hotelu ekologicznego na przykładzie certyfikatu „Czysta Turystyka” w regionie łódzkim. Częściowe wyniki badań.....	231
Barbara Kryk: Polityka regionalna w kontekście wyzwania efektywnego wykorzystania zasobów	242
Agnieszka Panasiewicz: Zarządzanie ryzykiem środowiskowym jako narzędzie wspierania gospodarki bardziej przyjaznej środowisku	255
Ksymena Rosiek: Przedsiębiorstwo społeczne jako odpowiedź na wyzwania rozwoju zrównoważonego	264
Agnieszka Rzeńca: Kłastory energetyczne w Polsce – nowa forma współpracy w ochronie środowiska	275
Łukasz Szalata: Zarządzanie środowiskiem poprzez implementację modelu miasta niskowęglowego/niskoemisyjnego drogą do zrównoważonego rozwoju aglomeracji miejskich.....	286
Dorota Bargiel: Bariery we wdrażaniu idei społecznej odpowiedzialności biznesu w przedsiębiorstwie.....	294
Lidia Kłos: Ślad ekologiczny jako wskaźnik zrównoważonej konsumpcji i produkcji.....	303
Agnieszka Sobol: Ekoinnowacje w gospodarce komunalnej jako narzędzie realizacji polityki zrównoważonego rozwoju – na przykładzie miasta Bielsko-Biała ..	314

Część 4. Zrównoważona konsumpcja

Robert Karaszewski, Małgorzata Gotowska, Grzegorz Hoppe, Anna Jakubczak: Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw i konsumentów – studium przypadku	325
--	-----

Robert Karaszewski, Anna Jakubczak, Grzegorz Hoppe, Małgorzata Gotowska, Piotr Dudziński: Znaczenie społecznej odpowiedzialności konsumentów i biznesu w zrównoważonym rozwoju.....	334
Dariusz Kielczewski: Zasobooszczędne gospodarowanie a modele konsumpcji zrównoważonej	343
Monika Paradowska: Wybrane problemy kształtowania zrównoważonych zachowań konsumpcyjnych w transporcie indywidualnym	353
Irena Rumianowska: Ekokonsumpcja jako warunek efektywniejszego wykorzystania zasobów przyrodniczych a świadomość i zachowania konsumentów polskich.....	364
Sylwia Słupik: Uwarunkowania rozwoju zrównoważonej konsumpcji energii w Polsce	376

Summaries

Part 1. Reorientation of sustainable development strategy

Małgorzata Gotowska, Mitsuo Shigenobu: Działania diagnostyczne na rzecz zrównoważonego rozwoju – studium porównawcze: Japonia i Polska.....	22
Ewa Jastrzębska, Paulina Legutko-Kobus: Reorientation of strategies for sustainable development – towards a social economy and the gift economy ...	36
Joost Platje: Teoretyczna ocena inteligentnej, zrównoważonej i sprzyjającej społecznemu włączeniu polityki Unii Europejskiej korzystania z zasobów ..	45
Bożena Ryszawska: The concept of the green economy as an answer to the economic and environmental crisis	56
Bożydar Ziółkowski: Evolution of sustainable development idea.....	64
Andrzej Graczyk: Strategy Europe 2020 and the market orientation of ecological policy.....	74
Małgorzata Śliczna: Description of regulations and chosen certification's methods of green buildings.....	83
Adam Zawadzki: Outsourcing as a tool of resource-efficient use	94
Justyna Zabawa: Investments in renewable energy sources. An attempt to evaluate selected examples and their effectiveness	104
Jerzy Mieszaniec, Romuald Ogrodnik: The scope of innovation activity for the benefit of environment in mining enterprises	115
Romuald Ogrodnik, Jerzy Mieszaniec: Hard coal mining in the context of sustainable development.....	124
Agnieszka Ciechelska, Zbigniew Szkop: Economic instruments for municipal waste management – case study of the Landfill Allowance Trading Scheme in England	135

Part 2. Ecological policy and its tools

Elżbieta Broniewicz: Cost-effectiveness analysis of environmental policy – theory and practice overview.....	146
Agnieszka Ciechelska: Charge instruments using improvement in waste management – law adjustments proposals.....	156
Joanna Sikora: How to reduce the emission level of economy?	167
Agnieszka Lorek: Problems and conditions of municipal waste management in Silesian Voivodeship.....	177
Joanna Godlewska: Support instruments for local energy policy compatible with sustainable development principles	187
Małgorzata Karpińska-Karwowska: Creativity and entrepreneurship of citizens from town and community of Pisz in the light of analysis.....	198
Krzysztof Posłuszny: Labelling of tyres as a part of sustainable mobility policy in the European Union	209
Bartosz Bartniczak: Granting state aid in the context of sustainable development principles	219
Anna Dubel: Regional preferences concerning European Union subsidies to climate change adaptation at the regional level: case study of the Warta catchment.....	228

Part 3. Management in the spirit of sustainable development

Radosław Dziuba: Possibilities of implementation of ecology hotel assumptions on the example of ecological certification “Clean Tourism” in the region of Lodz. Partial research results	241
Barbara Kryk: Regional policy in the context of the challenge of effective use of resources	254
Agnieszka Panasiewicz: Environmental risk management as a tool of greener economy support.....	263
Ksymena Rosiek: Social enterprises as a response to the challenges of sustainable development.....	273
Agnieszka Rzeńca: Renewable energy clusters in Poland – a new form of cooperation in the area of environmental protection	284
Łukasz Szalata: Environmental management through the implementation of low-carbon city model as a way to sustainable urban development.....	293
Dorota Bargiel: Barriers in implementing the idea of Corporate Social Responsibility in company.....	302
Lidia Kłos: Ecological footprint as an indicator of sustainable consumption and production	313

Agnieszka Sobol: Ecoinnovations in municipal economy as a tool towards the policy of sustainable development – a case study of Bielsko-Biała city	322
--	-----

Part 4. Sustainable consumption

Robert Karaszewski, Małgorzata Gotowska, Grzegorz Hoppe, Anna Jakubczak: Corporate Social Responsibility and Consumers Social Responsibility – case study	333
Robert Karaszewski, Anna Jakubczak, Grzegorz Hoppe, Małgorzata Gotowska, Piotr Dudziński: The importance of Consumer Social Responsibility and Corporate Social Responsibility in sustainable development	342
Dariusz Kielczewski: Resource efficient economy and sustainable models of consumption.....	352
Monika Paradowska: Selected problems of creating sustainable consumer behaviour in individual transport.....	363
Irena Rumianowska: Eco-consumption as a condition for more effective use of natural resources and the awareness and behavior of Polish consumers	374
Sylwia Słupik: Determinants for the development of sustainable energy consumption in Poland	385

Agnieszka Ciechelska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

POPRAWA WYKORZYSTANIA INSTRUMENTÓW OPŁATOWYCH W GOSPODARCE ODPADAMI – PROPOZYCJE MODYFIKACJI PRAWNYCH

Streszczenie: Polska jest właśnie w trakcie wdrażania nowych rozwiązań systemowych w gospodarce odpadami. Przyjęte regulacje prawne dotyczące aspektów społeczno-ekonomicznych znacząco ograniczają skuteczność i efektywność nowo tworzonych lokalnych systemów. Zapisy te mają swoje uzasadnienie polityczne, ale wydaje się, że można by je było usprawnić i tym samym poprawić możliwości tworzenia zadowalających systemów. Artykuł stanowi analizę najważniejszych problemów społeczno-ekonomicznych w kontekście założeń polityki ochrony środowiska, a szczególnie gospodarki odpadami. Celem artykułu jest wskazanie możliwości zmian interpretacyjnych zapisów prawnych w celu zwiększenia efektywności i skuteczności lokalnych systemów gospodarki odpadami.

Słowa kluczowe: gospodarka odpadami, prawo odpadowe, opłaty odpadowe, podatek odpadowy.

DOI: 10.15611/pn.2013.318.14

1. Wstęp – sytuacja obecna

W Polsce w okresie 2006-2010, w wyniku przyjęcia m.in. dyrektywy składowiskowej [Dyrektywa Rady 1999/31/WE ... 1999], zamknięto 416 składowisk odpadów komunalnych (w 2006 r. funkcjonowało 1049 składowisk, a w 2010 r. 633) [*Ochrona środowiska ... 2011*]. Tak drastyczne posunięcia oznaczały konieczność zmian w gospodarce odpadami, polegających przede wszystkim na ograniczeniu ilości odpadów trafiających na składowiska, zwłaszcza nieprzetworzonych. Uporządkowanie gospodarki odpadami jest też jednym z celów polityki ekologicznej państwa. W szczególności wskazano na konieczność utrzymania tendencji oddzielenia ilości wytwarzanych odpadów od wzrostu gospodarczego kraju (mniej odpadów na jednostkę produktu, mniej opakowań, dłuższy okres życia produktu), zwiększenia odzysku energii z odpadów komunalnych, a także zorganizowania systemu sortowania i odzysku odpadów komunalnych [*Polityka ekologiczna ... 2008*].

Cele te zostały uszczegółowione w Krajowym Planie Gospodarki Odpadami 2014 (KPGO) [*Krajowy plan gospodarki ... 2010*], a następnie w planach wojewódzkich.

Długookresowym celem KPGO jest prowadzenie gospodarki odpadami w sposób zgodny ze zrównoważonym rozwojem, co w praktyce oznacza właściwą hierarchię postępowania z odpadami poprzez: zapobieganie ich powstawaniu, przygotowanie do ponownego użycia, recykling i inne metody odzysku, a na końcu unieszkodliwianie. KPGO 2014 przedstawia również cele ilościowe dla poszczególnych grup odpadów. Dla odpadów komunalnych są to:

- objęcie 100% mieszkańców systemem zbiórki odpadów komunalnych (do 2013 r.) oraz systemem selektywnego zbierania (do 2015 r.),
- zmniejszenie ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji trafiających na składowiska tak, aby w 2013 r. nie było składowanych więcej niż 50%, a w 2020 r. więcej niż 35% masy tych odpadów wytworzonych w 1995 roku,
- zmniejszenie masy składowanych odpadów komunalnych do poziomu maksymalnie 60% wytworzonych odpadów do końca 2014 roku,
- przygotowanie do ponownego wykorzystania i recyklingu materiałów odpadowych, przynajmniej papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła z gospodarstw domowych i w miarę możliwości odpadów innego pochodzenia podobnych do odpadów z gospodarstw domowych na poziomie min. 50% ich masy do końca 2020 roku [*Krajowy plan gospodarki ... 2010*].
- Dotychczas wytwórca odpadów (mieszkaniec) sam był odpowiedzialny za swoje odpady, co powodowało bardzo wiele problemów, m.in.:
- nie był on zainteresowany właściwym, w sensie środowiskowym, postępowaniem z odpadami, gdyż generowało to większe koszty,
- przedsiębiorca odbierający i zagospodarowujący odpady zainteresowany był jedynie krótkookresowym zyskiem, co powodowało brak bodźców do inwestycji, odzysku i recyklingu oraz wiele patologii, w tym opłacalność dzikiego składowania odpadów,
- brak popytu na instalacje przetwarzania odpadów, m.in. ze względu na brak gwarantowanego strumienia odpadów,
- brak podmiotu odpowiedzialnego za to, co dzieje się z odpadami, i niemożność stworzenia, a następnie zarządzania systemem.

Konsekwencją stanu istniejącego oraz zapisów w dokumentach strategicznych są zmiany w obowiązującym systemie gospodarowania odpadami, polegające głównie na przejęciu przez gminy obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych oraz osiągnięcia następujących poziomów ilościowych:

- recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, w wysokości co najmniej 50% wagowo,
- recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych w wysokości co najmniej 70% wagowo,
- ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania:

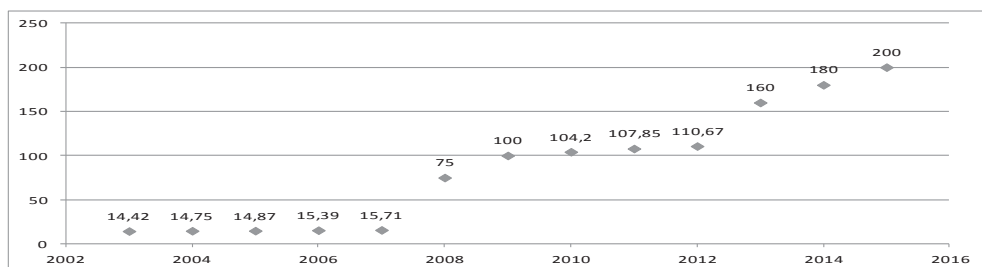
- do dnia 16 lipca 2013 r. – do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania,
- do dnia 16 lipca 2020 r. – do nie więcej niż 35% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania – w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 roku.

W związku z tym gminy muszą zorganizować przetargi na odbieranie (lub na odbieranie i zagospodarowanie) odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, utworzyć punkty selektywnego zbierania oraz ustanowić selektywne zbieranie odpadów komunalnych, przynajmniej następujących frakcji: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. Ponadto gmina ma obowiązek prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, szczególnie w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Finansowanie tych systemów ma pochodzić z opłat za odbiór i utylizację odpadów od ich wytwórców, czyli właścicieli nieruchomości, na których wytwarzane są odpady [Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości ... 2011]. To właśnie te opłaty stają się podstawowym instrumentem warunkującym efektywność systemu.

2. Ocena systemu gospodarki odpadami w kontekście zastosowanych instrumentów ekonomicznych

Z punktu widzenia analizy aspektów prawno-ekonomicznych nowego systemu w Polsce należy przeanalizować kształtowanie się opłat i kar oraz ich wpływ na skuteczność systemu. Wysokość jednostkowej stawki opłat za składowanie odpadów zmieszanych powinna motywować do zmiany dotychczasowych zachowań w gospodarowaniu odpadami w kierunku wyznaczonym przez dokumenty strategiczne. Wzrost ceny przyjęcia na składowisko powinien zachęcać, z jednej strony, do zwiększenia poziomów odzysku i recyklingu, a z drugiej wyrównywać (przynajmniej częściowo) ceny przyjęcia na składowisko z cenami przyjęcia na inne, bardziej przyjazne środowisku, instalacje. Dlatego też kluczowe znaczenie, jako instrument oddziałujący na ten element, ma opłata marszałkowska (opłata za przyjęcie odpadów na składowisko). Do 2007 r. miała ona właściwie znaczenie jedynie fiskalne, pozostawała na stosunkowo niskim poziomie około 15 zł/Mg odpadów zmieszanych. Gwałtowny wzrost wysokości opłaty nastąpił w latach 2008-2009, kiedy to wzrosła początkowo do 75 zł, a następnie do 100 zł. Do 2012 r. wysokość opłaty pozostawała na względnie stałym poziomie (wzrosła do 110 zł). Dalsze znaczące wzrosty opłaty planowane są na kolejne lata (2013-2015). Wysokość opłaty w kolejnych latach przedstawia rys. 1.

Gwałtowny wzrost opłaty marszałkowskiej nie wpłynął na zwiększenie ilości odpadów zbieranych selektywnie ani też na redukcję ilości odpadów deponowanych na składowiskach. Ilość odpadów zebranych selektywnie wzrosła od 4% w roku 2006



Rys. 1. Poziom „opłaty marszałkowskiej” w latach 2003-2015 [zł/Mg odpadów zmieszanych] (2013-2015: opłaty projektowane)

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska (lata 2003-2012).

do 8,5% w 2010 roku. Natomiast ilość zebranych odpadów komunalnych trafiających na składowiska w latach 2006-2007 wynosiła 90% i nieznacznie malała w kolejnych latach (wynosiła 86% w 2008 r. i 85% w 2010 r.). Nie zmniejszyła się znacząco również ilość wytworzonych odpadów komunalnych: od poziomu 12 169 tys. Mg w 2005 r. do 12 038 w 2010 roku ([Ochrona środowiska ... 2011], obliczenia własne). Można zatem stwierdzić, że przyjęty poziom opłaty marszałkowskiej oraz pochodna tej opłaty: cena za przyjęcie na instalację, nie wpływają na zmiany w zakresie gospodarowania odpadami. Przyczyną tego stanu rzeczy jest obowiązujący system. Właścicielem odpadów jest ich wytwórca (mieszkaniec, właściciel nieruchomości) i on też ponosi koszty odbioru i zagospodarowania, nie zawsze zgodnego z celami politycznymi. Ceny za odbiór i zagospodarowanie kształtowały się do roku 2008 r. na poziomie kilku złotych/osobę (3-5 zł). Po wprowadzeniu podwyżki opłaty marszałkowskiej w 2008 r., opłaty wzrosły około dwukrotnie, do poziomu 5-8 zł (niekiedy kilkanaście złotych). W dalszym ciągu jednak mieszkańcy indywidualnie ustalają tę cenę z odbierającym odpady, która rzadko odzwierciedla korzyści ekonomiczne dla segregujących odpady. Przedsiębiorstwo kształtuje ją na zasadach komercyjnych, wliczając m.in. koszt opłaty marszałkowskiej. Nie jest to jednak cena oparta na zasadach rynkowych, gdyż system jest nieefektywny i wiele w nim nieprawidłowości¹. W efekcie brakuje w tym systemie podmiotu faktycznie realizującego politykę w zakresie gospodarki odpadami. Fakultatywnie gminy miały możliwość przejęcia własności odpadów wytwarzanych na ich terenie w drodze referendum i w ten sposób stworzenia i zarządzania swoim systemem gospodarki

¹ M.in. „handel kwitami” – zaniżający ilość odpadów faktycznie trafiających na składowiska, a tym samym obniżający wartość wnoszonej opłaty marszałkowskiej, brak przejrzystości cen, odbieranie odpadów z sąsiednich nieruchomości przez różne przedsiębiorstwa i zwiększanie w ten sposób kosztów transportu, brak odpowiednich instalacji unieszkodliwiania odpadów czy wykorzystywanie nie w pełni zabezpieczonych składowisk, obniżając w ten sposób koszty ich funkcjonowania kosztem bezpieczeństwa środowiska i zwiększania odległości przewozu odpadów.

odpadami [Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości ... 2011]. Część gmin skorzystała z tego uprawnienia. Jednak trudno jest o jednoznaczną ocenę tych sytuacji. Wprowadzane systemy były bardzo zróżnicowane, zarówno jeśli chodzi o sposób selektywnej zbiórki, sposób naliczania opłat, edukacji, systemów motywacyjnych, zakresu selekcji, jak i sposobów rozliczenia. Niektóre gminy odnotowywały ciągły znaczący wzrost selektywnej zbiórki i rozbudowywały swoje systemy (np. miasto Poznań); były też takie, które zrezygnowały z własnych rozwiązań i powróciły do wcześniejszego porządku, mimo poprawnego funkcjonowania wdrożonego nowego systemu gospodarki odpadami, tłumacząc to większym skomplikowaniem tego systemu i wyższymi kosztami niż wcześniej. Wysokość opłaty za odbiór odpadów też była bardzo zróżnicowana – od symbolicznych, np. 1 zł/osobę/mc (zwykle na początku funkcjonowania systemu, np. gmina Pobiedziska), do pokrywających szacunkowe koszty postępowania z odpadami – kilkanaście złotych (np. miasto Wrocław). Najczęściej jednak wysokość stawki opłaty pozostawała w dużej mierze decyzją polityczną. Niektóre z systemów działały bardzo efektywnie, często przy zachowaniu niskiego poziomu opłaty. Rzeczywiste koszty całego systemu były wówczas dotowane z budżetu gminy. Można zatem wnioskować, że o efektach systemu nie decydowały bodźce ekonomiczne, tym bardziej że najczęściej opłaty były nakładane w równej wysokości na wszystkich mieszkańców, lecz inne czynniki. Najczęściej gminy podkreślają znaczenie edukacji i własnych rozwiązań motywacyjnych, np. powszechnie widocznych wyróżników dla osób prawidłowo postępujących z odpadami i nie zalegających z opłatami (np. gmina Pobiedziska). To podejście potwierdzają też badania skuteczności edukacji w gospodarce odpadami. O skuteczności systemów gospodarki odpadami decyduje nie wysokość opłat, lecz poziom świadomości [Yusuke, Kaoru 2011, s. 267-278]. W obecnie projektowanym systemie istnieje możliwość wzmocnienia oddziaływania opłaty. Z jednej strony to wzmocnienie może następować poprzez wzrost wysokości opłat, a z drugiej poprzez uzależnianie jej wysokości od faktycznie wytworzonej ilości i rodzaju odpadów. Niestety ten drugi element został przez decydentów znacznie osłabiony.

3. Założenia dla konstrukcji opłaty

Podstawą dobrze działającego systemu musi być tak skalkulowana opłata za odbiór odpadów, aby pokrywała rzeczywiste koszty funkcjonowania systemu, wraz z efektami zewnętrznymi, wyrażonymi w opłacie marszałkowskiej. Wyliczenie rzeczywistych kosztów systemu wymaga znajomości ilości i rodzaju odbieranych odpadów z poszczególnych nieruchomości, cech charakterystycznych obszaru determinujących koszty (np. gęstość zaludnienia, poziom dochodów, rodzaj zabudowy, odległość od instalacji, możliwe trasy przejazdu, obszar miejski/wiejski, struktura wiekowa czy wykształcenia) oraz jednostkowych kosztów przetwarzania, utylizacji i administrowania systemem. Tak wyliczony jednostkowy koszt odbioru i zagospodarowania odpadów powinien być podstawą do naliczenia opłaty płaconej przez

mieszkańca, za indywidualnie przez niego wytworzone odpady, w zależności od ich ilości i rodzaju. Opłata taka powinna zatem skłaniać mieszkańca do minimalizacji ilości odpadów wytwarzanych, gdyż zmniejsza się wówczas całkowita kwota opłaty za odbiór odpadów, oraz wyższego poziomu selektywnego gromadzenia odpadów u źródła, gdyż unika się wówczas opłaty marszałkowskiej za odpady zebrane selektywnie. Tym samym zmniejsza się ilość odpadów zmieszanych, co wpływa na obniżenie całkowitej kwoty opłaty (w całym systemie pojawiają się również dochody z tytułu sprzedaży surowców po ich uprzednim przygotowaniu², co z kolei powinno obniżyć opłatę płaconą przez mieszkańca w kolejnym roku). Do spełnienia tego założenia konieczne są jednak wysokie poziomy opłaty marszałkowskiej, aby ich uniknięcie stało się zachętą do innego postępowania z odpadami, niż składowanie, pomimo wyższych kosztów tych metod. Ponadto większa ilość odpadów musi być kierowana do punktów selektywnej zbiórki, bo obniża ilość, a tym samym koszty odbioru odpadów z nieruchomości (nawet jeśli przyjęcie takich odpadów wiąże się z określoną opłatą i kosztami dowozu, to powinny być one tak skalkulowane, aby były niższe niż odbieranie odpadów zmieszanych z nieruchomości).

Przy tego rodzaju systemach istnieje obawa, że nasilą się różnego rodzaju patologie, głównie podrzucanie odpadów sąsiadom i do pojemników w zabudowie wielorodzinnej oraz nielegalne składowanie. Takie praktyki występują w każdym systemie, ale ograniczenie tego rodzaju praktyk musi wynikać z innych instrumentów niż opłata za odbiór [Yusuke, Kaoru 2011, s. 267-278]. Właściwie wyliczona opłata powinna dawać ekonomiczne zachęty do inwestowania w inne sposoby przetwarzania i utylizowania odpadów niż składowanie, zwiększając ich opłacalność i ilość odpadów do nich trafiających.

Ramy prawne systemu. Obecnie wprowadzane zmiany dają bardzo dobrą podstawę do stworzenia efektywnych, nowoczesnych lokalnych systemów gospodarki odpadami. Nie oznacza to jednak, że stworzenie takich systemów w najbliższym czasie będzie możliwe. Mimo że nie było to wymagane prawem, w Polsce istniały gminy, które wdrożyły najlepsze z możliwych, w sensie ekonomii środowiska, sposoby naliczania opłat – wdrożyły systemy wagowe i przygotowywały się do zindywidualizowanego naliczania opłat. Zakładając, że byłyby one oparte na kosztach funkcjonowania systemu, realizowałyby w pełni zasadę „sprawca zanieczyszczenia płaci”.

Niestety ustawa [Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości ... 2011] wprowadzająca nowy porządek w gospodarce odpadami w obszarze instrumentów ekonomicznych, cofnęła nasze rozwiązania w przeszłość. Założyła bowiem, że systemy gminne obejmą wszystkie odpady wytworzone na terenie gminy (aby uniknąć dzikiego składowania), a stawka opłaty będzie jednakowa dla wszystkich. Ponadto,

² Oszacowanie wielkości tych wpływów jest jednak trudne ze względu na to, iż nowe rozwiązania zmieniają zupełnie warunki ekonomiczne na tym rynku (głównie wielkość podaży oraz eksport/import). W skrajnej sytuacji należy rozważyć również dopłatę za „pozbycie się” odpadów surowcowych.

mimo że pozwoliła na wybór jednej z czterech metod naliczania tej opłaty, narzuciła obowiązek przyjęcia tylko jednego sposobu naliczenia w ramach jednej gminy. Biorąc pod uwagę niewielką znajomość stanu lokalnej gospodarki odpadami i brak wiarygodnych danych, wszelkie wyliczenia będą miały charakter jedynie szacunkowy i będą opierać się na wartościach średnich dla całej gminy. Daje to bardzo zafałszowane informacje o takich systemach oraz fałszywe i społecznie niesprawiedliwe szacunki kosztów. Wynika to m.in. z tak oczywistych faktów, jak zróżnicowana ilość i rodzaje wytwarzanych odpadów na terenach miejskich i wiejskich (istotne dla gmin miejsko-wiejskich), kosztów odbioru odpadów dla obszarów o gęstej i rozproszonej zabudowie czy zabudowie wielo- i jednorodzinnej. Bez możliwości różnicowania kosztów, łamana jest zasada: sprawca zanieczyszczenia płaci, ze względu na wysoki poziom finansowania krzyżowego (osiągającego wzrost kosztów powyżej 60% w stosunku do kosztów ponoszonych za odbiór i utylizację faktycznie wytwarzanych odpadów) [Ciechelska 2012]. Przyjęcie takiego rozwiązania jest krzywdzące nie tylko dla gmin, które już mają sprawnie działające systemy, lecz także dla osób, które prawidłowo postępują z odpadami – nie tylko ponoszą koszty i wysiłek na właściwą segregację i nie mają w zamian żadnej gratyfikacji finansowej (deklarują niższą stawkę opłaty, jeśli gromadzą odpady selektywnie), ale jeszcze zostaną obciążone wyższą stawką opłaty w kolejnym roku, jeśli system się sam nie sfinansuje, co jest bardzo prawdopodobne, zwłaszcza w początkowych latach. Efekty społeczne, w postaci braku akceptacji takiego rozwiązania, mogą być znaczące.

Ustawienia interpretacyjne. Art. 3 ust. 2 pkt 5 [Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości ... 2011] nakazuje gminom ustanowienie selektywnego zbierania co najmniej następujących frakcji odpadów: papieru, metalu, tworzyw sztucznych, szkła, opakowań wielomateriałowych i odpadów biodegradowalnych. Oznacza to wysokie koszty związane z przygotowaniem tych frakcji do gromadzenia, koniecznością zapewnienia odpowiednich pojemników i miejsca na nie oraz transportu osobnymi pojazdami lub ze specjalnie wydzieloną przestrzenią na poszczególne frakcje. Jest to wynik zakazu mieszania odpadów zebranych selektywnie. Tymczasem takie działanie nie zawsze jest uzasadnione również względami technologicznymi. Dlatego też zasadne byłoby dopuszczenie możliwości selektywnej zbiórki z podziałem na frakcję suchą i mokrą i ewentualnie, dodatkowo, odrębne zbieranie odpadów zielonych i kuchennych.

Właściciele nieruchomości niezamieszkałych, gdzie powstają odpady komunalne, których gmina nie decyduje się włączyć do systemu, zobowiązani są zawrzeć umowy z odbiorcami odpadów. W takim przypadku gmina ustala maksymalne poziomy takich stawek – podstawową i niższą, jeśli odpady są zbierane selektywnie. Wysokość stawek maksymalnych może być zróżnicowana w zależności od gęstości zaludnienia na danym obszarze gminy oraz odległości od miejsca unieszkodliwiania odpadów (art. 6 ust. 1, 2, 4 i 4a) [Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości ... 2011]. Zapisu dopuszczającego możliwość różnicowania stawek brakuje w odniesieniu do pozostałych nieruchomości. Stosując analogiczną zasadę w odniesieniu do stawek

opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, należałoby inaczej interpretować zapisy art. 6k.2. Najpowszechniej stosowana interpretacja, również przez Ministerstwo Środowiska, oznacza, że do skalkulowania stawki opłaty należy wykorzystać dane o liczbie mieszkańców, ilości wytwarzanych odpadów na terenie gminy i kosztach funkcjonowania systemu. Przy takiej interpretacji stawka jest wyliczana w zł/osobę za średnią ilość odpadów/osobę w gminie. Oznacza to, że praktycznie nie ma żadnego przepisu regulującego zasady wyliczania stawki dla nieruchomości niezamieszkałych. Przyjmuje się, że stawkę tę wylicza się przy wykorzystaniu takich samych informacji i określa się ją w zł/pojemnik o określonej pojemności. Takie podejście jest nielogiczne, gdyż w „ustawowym katalogu” danych wejściowych nie ma informacji o objętości odpadów, niezbędnej dla wyliczenia takiej stawki. Wydaje się zatem, że jeśli w przypadku pierwszej stawki określono wszystkie informacje niezbędne do kalkulacji, to i tutaj powinno być podobnie.

Taka interpretacja, choć powszechna, prowadzi jednak do nieuzasadnionego ograniczenia możliwości konstrukcji opłaty, jej usztywnienia i niemożności dostosowania do lokalnych warunków oraz pozbawienia jej bodźcowego charakteru. Przy analogicznej interpretacji, jak w przypadku opłaty dla nieruchomości pozostających poza systemem, stawka opłaty mogłaby być wyliczana przy zastosowaniu dowolnych danych z zastrzeżeniem, że przy kalkulacji została wzięta pod uwagę liczba mieszkańców, ilość wytwarzanych odpadów oraz koszty funkcjonowania systemu. Są to podstawowe informacje mające wpływ na kształtowanie się wysokości stawki, choć nie jedyne. Taki zabieg pozwalałby na zindywidualizowanie stawek w zależności od cech charakterystycznych (różnicujących koszty) dla różnych obszarów gmin. Stawki są określane dla nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych. Taka interpretacja jest spójna i logiczna i daje znacznie szersze możliwości konstrukcji systemu. Najważniejsze, że umożliwia określenie stawki na osobę/pojemnik/wagę, co pozwala na stosowanie systemów indywidualnych rozliczeń opartych na wadze lub objętości, jak również systemów quasi-podatkowych. Zwiększyłyby to funkcję motywacyjną opłat, dając też możliwość stosowania rozwiązań niemotywacyjnych, uzasadnionych w niektórych gminach.

Art. 6j ust.1 określa sposoby naliczania opłaty jako iloczyn stawki (jednej dla całej gminy) i liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość lub ilości zużytej wody w danej nieruchomości lub powierzchni lokalu mieszkalnego lub też jako ustalenie jednej stawki od gospodarstwa domowego (art. 6j ust. 2). Art. 6k ust. 1 pkt 1 nakazuje wybór tylko jednego sposobu naliczenia dla całej gminy. Możliwość zastosowania kilku metod pozwoliłaby na zróżnicowanie opłat zgodnie z zasadą „sprawca zanieczyszczenia płaci”, choć w niektórych przypadkach, przy zastosowaniu zmodyfikowanej interpretacji wyliczania stawki, wystarczy jeden sposób naliczania. Zindywidualizowanie wysokości opłaty odbywa się na etapie zróżnicowania stawki. Z całą pewnością konieczna jest jednak możliwość zastosowania wskaźników różnicujących w formułach naliczenia opłat. Na przykład nie ma pewności, że ilość odpadów przekłada się na ilość zużycia wody w danej nieruchomości w stosunku

1:1 (tak wynika z ustawy). Przyjmując tę metodę naliczania, można by przyjąć inny wskaźnik tej zależności – np. dla obszarów wiejskich i miejskich lub dla zabudowy jedno- i wielorodzinnej.

Ustawa nakazuje ustalenie niższej stawki, gdy odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny (art. 6k.3). Jednocześnie pobrane opłaty muszą pokrywać koszty funkcjonowania systemu (odbieranie, transport, zbieranie, odzyskiwanie, unieszkodliwianie, tworzenie i utrzymanie punktów selektywnej zbiórki oraz obsługa administracyjna – art. 6r.2). Przepisy te są sprzeczne, gdyż selektywna zbiórka (zwłaszcza 6 frakcji osobno) generuje wyższe koszty niż zbieranie nieselektywne lub mniejszej ilości frakcji. Nie jest zatem możliwe określenie niższej stawki opłaty dla odpadów zbieranych selektywnie na podstawie kosztów funkcjonowania systemu. Wyjściem z tej sytuacji jest przyjęcie, że różnica między stawką dla odpadów selektywnie zebranych i zmieszanych stanowi koszt ewentualnych kar za niespełnienie celów ilościowych gospodarki odpadami. Wydaje się, że jest to jedyny sposób, zgodny z warunkiem oparcia kalkulacji na faktycznych kosztach systemu. Wszelkie inne kalkulacje (np. wyliczanie kosztów systemu przy założeniu, że 100% odpadów jest zbieranych selektywnie i na tej podstawie jest wyliczana stawka podstawowa dla odpadów zmieszanych) pozwalają na bilansowanie systemu w skali gminy, ale nie spełniają warunku oparcia opłaty na kosztach.

4. Podsumowanie

Liczne protesty i dyskusje spowodowały, że została zgłoszona poprawka do ustawy, mimo że system nie został jeszcze wdrożony. Do najważniejszych zgłoszonych zmian (w zakresie opłaty) należą:

- możliwość zróżnicowania stawki w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów miejskich lub wiejskich, a także od rodzaju zabudowy,
- w przypadku nieruchomości mieszanych możliwe jest naliczanie opłaty dla części nieruchomości, na której jest prowadzona działalność, w zależności od powierzchni użytkowej lokalu,
- możliwość wyboru więcej niż jednego sposobu naliczania opłaty w danej gminie,
- wprowadza się możliwość zwolnień przedmiotowych lub dopłat dla właścicieli nieruchomości [Druk nr 1009: Sprawozdanie ... (2013)].

Zatem nie jest jeszcze znany ostateczny kształt ustawy. Z całą pewnością jednak zmiany w zakresie opłat są konieczne, głównie ze względu na większe wykorzystanie możliwości, jakie daje ten instrument w zakresie osiągnięcia celów polityki odpadowej. Proponowane zmiany nie rozwiązują w pełni wszystkich problemów, ale znacznie udoskonalają przyjęte rozwiązania.

Literatura

- Ciechelska A., *Kształtowanie cen za zagospodarowanie odpadów w świetle nowej ustawy*, wystąpienie 25-26.04, Piechowice 2012.
- Druk nr 1009: Sprawozdanie Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej o senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach oraz ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1000), 2013, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/F66702A8464F7F6BC1257AE800548B5A/%24File/1009.pdf>.
- Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (tzw. dyrektywa składowiskowa)*, Dz.Urz. WE L 182 z 16.07.1999.
- Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2014*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2010.
- Landfill Allowance Trading Scheme*, Friends of the Earth, London 2007.
- Ochrona środowiska 2007-2011*, GUS, Warszawa 2012. http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/se_ochrona_srodowiska_2012.pdf.
- Polityka ekologiczna kraju na lata 2009-2012 z perspektywą do roku 2016*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2008.
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – tekst ujednolicony, DzU nr 152 z dnia 25.07.2011, poz. 897.
- Yusuke S., Kaoru O., *Estimating educational effects in waste management services*, “International Journal of Environment and Waste Management” 2011, vol. 7, s. 267-278.

CHARGE INSTRUMENTS USING IMPROVEMENT IN WASTE MANAGEMENT – LAW ADJUSTMENTS PROPOSALS

Summary: Poland is in the process of implementation of new system solutions in waste management. Adopted legislation on socio-economic aspects, significantly limits the effectiveness and efficiency of the newly created local systems. These legal provisions have their own political reasons, but it seems that they could be “improved” and thus improve the ability to create satisfactory systems. The article is an analysis of the major socio-economic problems in the context of environmental policy objectives, in particular waste management. This article aims to identify opportunities for change in the interpretation of legal provisions to increase the efficiency and effectiveness of local waste management systems.

Keywords: waste management, waste regulations, waste fees, waste tax.