



Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Konkurencja na polskim rynku usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych

Raport UOKiK

Luty 2012



Spis treści

Słownik najważniejszych pojęć	4
WSTĘP	6
1. Metodyka badania	7
1.1 Ogólne założenia metodyczne	7
1.1.1 Cele badania	7
1.1.2 Zakres podmiotowy badania	8
1.2 Etapy procesu badawczego	8
2. Ogólna charakterystyka rynku usług gospodarowania odpadami komunalnymi	12
2.1 Podstawowe definicje	12
2.1.1 Rodzaje odpadów komunalnych	13
2.1.2 Gospodarowanie odpadami komunalnymi	15
2.1.3 Instalacje	18
2.2 Podstawy prawne funkcjonowania lokalnych rynków usług gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce w latach 1990-2012	19
2.2.1 Regulacje prawne obowiązujące do 31 grudnia 2011 roku	20
2.2.2 Regulacje prawne obowiązujące od 1 stycznia 2012 roku	22
2.3 Ochrona konkurencji na rynkach usług gospodarowania odpadami komunalnymi	32
2.3.1 Orzecznictwo antymonopolowe	33
2.3.2 Rynek właściwy	36
2.3.3 Zmowy przetargowe	40
2.4 Charakterystyka gospodarki odpadami komunalnymi na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego oraz Ministerstwa Środowiska	41
2.4.1 Zbieranie odpadów komunalnych zmieszanych a zbiórka selektywna	43
2.4.2 Mieszkańcy objęci systemem odbioru odpadów komunalnych oraz ilości wytwarzanych odpadów na osobę	47
2.4.3 Sposoby zagospodarowania zebranych odpadów komunalnych	50
2.4.4 Instalacje zagospodarowania odpadów komunalnych	51
2.5 Przegląd międzynarodowy regulacji na rynkach usług gospodarowania odpadami komunalnymi	55
2.5.1 Modele organizacji rynku odbioru odpadów komunalnych w analizowanych krajach	55
2.5.2 Podstawowe obserwacje płynące z przeglądu międzynarodowego	56
2.5.3 Modele organizacji rynku usług zagospodarowania odpadów komunalnych w analizowanych krajach	58
2.5.4 Wady i zalety modeli konkurencji o rynek i konkurencji na rynku w świetle porównań międzynarodowych i opinii europejskich organów ochrony konkurencji	58
3. Konkurencja na lokalnych rynkach odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych w badanych gminach (wyniki badania przeprowadzonego w 2010 r.)	66
3.1 Liczebność i struktura podmiotów działających w poszczególnych gminach	66
3.1.1 Liczba podmiotów faktycznie działających w danej gminie	72
3.2 Gmina i związek gmin jako przedsiębiorca na rynkach usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych	78
3.2.1 Zagospodarowywanie odpadów	81
3.2.2 Instalacje do gospodarowania odpadami komunalnymi należące do gmin	81
3.2.3 Współpraca między gminami	83
3.3 Polityka cenowa gmin jako regulatorów ex-ante oraz jako przedsiębiorców w warunkach konkurencji na rynku	84
3.3.1 Zasady ustalania cen na rynku odbioru odpadów komunalnych oraz kryteria ich doboru do analizy	85

3.3.2 Górne pułapy cenowe ustalane uchwałą gminy.....	91
3.3.3 Ceny za odbiór odpadów komunalnych oferowane przez zakłady gminne.....	98
4. Konkurencja i koncentracja na krajowym rynku usług gospodarowania odpadami komunalnymi.....	104
4.1 Koncentracja na rynkach usług gospodarowania odpadami komunalnymi.....	105
4.1.1 Krajowy rynek odbioru odpadów komunalnych.....	105
4.1.2 Znaczenie przedsiębiorców ponadregionalnych na rynku odbioru odpadów komunalnych	108
4.1.3 Rynki odbioru odpadów komunalnych poszczególnych województw.....	113
4.1.3.1 Województwo dolnośląskie.....	114
4.1.3.2 Województwo kujawsko-pomorskie.....	115
4.1.3.3 Województwo lubelskie.....	117
4.1.3.4 Województwo lubuskie.....	118
4.1.3.5 Województwo łódzkie.....	120
4.1.3.6 Województwo małopolskie.....	121
4.1.3.7 Województwo mazowieckie.....	123
4.1.3.8 Województwo opolskie.....	125
4.1.3.9 Województwo podkarpackie.....	127
4.1.3.10 Województwo podlaskie.....	128
4.1.3.11 Województwo pomorskie.....	130
4.1.3.12 Województwo śląskie.....	131
4.1.3.13 Województwo świętokrzyskie.....	133
4.1.3.14 Województwo warmińsko-mazurskie.....	135
4.1.3.15 Województwo wielkopolskie.....	136
4.1.3.16 Województwo zachodniopomorskie.....	138
4.1.4 Krajowy rynek zagospodarowania odpadów komunalnych w instalacjach.....	139
4.2 Konkurencja na krajowym rynku usług gospodarowania odpadami komunalnymi w świetle informacji i opinii przekazanych przez przedsiębiorców	141
4.2.1 Rodzaj zawieranych umów.....	142
4.2.2 Sposoby ustalania cen.....	143
4.2.3 Czynniki wpływające na wysokość oferowanej ceny.....	145
4.2.4 Zasięg geograficzny prowadzenia działalności na rynku odbioru odpadów komunalnych	147
4.2.5 Problemy we współpracy z wytwórcami odpadów (w tym z konsumentami).....	149
4.2.6 Lider cenowy.....	152
4.2.7 Opinie o przedsiębiorstwach należących do gmin.....	154
4.2.8 Problem „tej samej ulicy”.....	159
4.2.9 Sposoby pozyskiwania nowych klientów.....	161
4.2.10 Wybór obszaru działania.....	163
4.2.11 Pozyskiwanie nowych klientów a problem „tej samej ulicy”.....	165
4.2.12 Odmowy podpisywania umów z wytwórcami odpadów.....	166
4.2.13 Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w kształcie obowiązującym do 2011 r.	168
4.2.14 Nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.....	170
4.2.15 Pozaprawne czynniki wpływające negatywnie na rozwój konkurencji.....	179
5. Struktura rynku i stopień koncentracji na wybranych rynkach lokalnych	183
5.1 Warunki konkurencji i koncentracja na rynkach miast wojewódzkich.....	187
5.1.1 Białystok.....	187
5.1.2 Bydgoszcz.....	191
5.1.3 Gdańsk.....	194
5.1.4 Gorzów Wielkopolski.....	196
5.1.5 Katowice.....	199

5.1.6 Kielce	202
5.1.7 Kraków	205
5.1.8 Lublin	207
5.1.9 Łódź.....	210
5.1.10 Olsztyn.....	214
5.1.11 Opole.....	216
5.1.12 Poznań	219
5.1.13 Rzeszów.....	223
5.1.14 Szczecin	225
5.1.15 Toruń	228
5.1.16 Warszawa.....	231
5.1.17 Wrocław.....	233
5.1.18 Zielona Góra	236
5.1.19 Podsumowanie analizy konkurencji na rynkach miast wojewódzkich	239
5.2 Konkurencja w wybranych powiatach poza dużymi aglomeracjami.....	243
5.2.1 Powiat aleksandrowski (woj. kujawsko-pomorskie)	243
5.2.2 Powiat biłgorajski (woj. lubelskie).....	248
5.2.3 Powiat człuchowski (woj. pomorskie)	252
5.2.4 Powiat gorlicki (woj. małopolskie)	256
5.2.5 Powiat hajnowski (woj. podlaskie)	259
5.2.6 Powiat kędzierzyński-kozielski (woj. opolskie).....	263
5.2.7 Powiat leski (woj. podkarpackie).....	267
5.2.8 Powiat międzychodzki (woj. wielkopolskie)	271
5.2.9 Powiat miński (woj. mazowieckie).....	274
5.2.10 Powiat mrągowski (woj. warmińsko-mazurskie).....	280
5.2.11 Powiat pajęczański (woj. łódzkie)	284
5.2.12 Powiat sandomierski (woj. świętokrzyskie).....	287
5.2.13 Powiat sławieński (woj. zachodniopomorskie)	292
5.2.14 Powiat strzeliński (woj. dolnośląskie).....	296
5.2.15 Powiat żagański (woj. lubuskie).....	300
5.2.16 Powiat żywiecki (woj. śląskie)	304
5.2.17 Podsumowanie analizy konkurencji na rynkach wybranych powiatów.....	308
6. Gminy przejmujące władztwo nad odpadami poprzez referendum	312
6.1 Ogólna charakterystyka grupy gmin, które przejęły władztwo nad odpadami poprzez referendum	313
6.2 Wpływy i wydatki z tytułu władztwa gminy nad odbiorem odpadów komunalnych	321
6.3 Zmiany w ilości i strukturze zagospodarowania odpadów komunalnych	330
6.4 Podstawowe wnioski z badania gmin, które przejęły władztwo nad odpadami poprzez referendum	333
Podsumowanie i wnioski	335

Słownik najważniejszych pojęć

Gmina, Urząd Gminy, Rada Gminy – w niniejszym opracowaniu oznacza również odpowiednio Miasto, Urząd Miasta (lub Urząd Miasta i Gminy), Rada Miasta (lub Rada Miasta i Gminy).

Gospodarowanie odpadami – zbieranie (czyli m.in. odbiór od mieszkańców), transport, odzysk i unieszkodliwianie odpadów, w tym również nadzór nad takimi działaniami oraz nad miejscami unieszkodliwiania odpadów (ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach art. 3 ust. 3 pkt 1).

Instalacje – składowiska, spalarnie oraz inne miejsca i urządzenia zagospodarowania odpadów.

Magazynowanie odpadów – czasowe przetrzymywanie lub gromadzenie odpadów przed ich transportem, odzyskiem lub unieszkodliwianiem (ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach art. 3 ust. 3 pkt 3).

Odbiór lub zbieranie odpadów – każde działanie, w szczególności umieszczanie w pojemnikach, segregowanie i magazynowanie odpadów, które ma na celu przygotowanie ich do transportu do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania (ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach art. 3 ust. 3 pkt 23).

Odpady komunalne – odpady powstające w gospodarstwach domowych, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych, pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych. Przez odpady komunalne w niniejszym opracowaniu rozumieć należy wyłącznie tzw. odpady **stałe**. Przez odpady komunalne można też rozumieć odpady niesegregowane, inaczej — zmieszane odpady komunalne (20 03 01¹) oraz odpady komunalne zbierane selektywnie o podobnym składzie i gromadzone selektywnie (20 01). W szczególności wyróżnić można następujące kategorie: papier i tektura (20 01 01), szkło (20 01 02), odpady kuchenne ulegające biodegradacji (20 01 08), tworzywa sztuczne (20 01 39).

Przedsiębiorca ponadregionalny (inaczej grupa ponadregionalna) — pojęcie odnosi się do przedsiębiorców prywatnych, działających sieciowo, prowadzących działalność na rynkach usług gospodarowania odpadami komunalnymi (zarówno odbioru jak i zagospodarowania), którzy spełniają następujące warunki: (1) należą do piętnastu czołowych przedsiębiorców na rynku pod względem zarówno ilości odebranych odpadów komunalnych jak i liczby obsługiwanych gmin; (2) posiadają zakłady i prowadzą aktywną działalność w co najmniej trzech województwach. Jako przedsiębiorców ponadregionalnych w wyniku badania zakwalifikowano 8 grup kapitałowych: ALBA, REMONDIS, SITA, Toensmeier, TRANS-FORMERS, van Gansewinkel, Veolia oraz .A.S.A.

Recykling – odzysk, który polega na powtórным przetwarzaniu substancji lub materiałów zawartych w odpadach w procesie produkcyjnym, w celu uzyskania substancji lub materiału o przeznaczeniu pierwotnym lub o innym przeznaczeniu, w tym też recykling organiczny, z wyjątkiem odzysku energii (ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach art. 3 ust. 3 pkt 14).

Recykling organiczny – obróbka tlenowa, w tym kompostowanie, lub beztlenowa odpadów, które ulegają rozkładowi biologicznemu w kontrolowanych warunkach, przy wykorzystaniu mikroorganizmów, w wyniku której powstaje materia organiczna lub metan; składowanie na składowisku odpadów nie jest traktowane jako recykling organiczny (ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach art. 3 ust. 3 pkt 15).

¹ Używane w raporcie numeryczne symbole typów odpadów pochodzą z Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz.U. nr 112, poz. 1206).

Referendum – w niniejszym raporcie oznacza referendum, o którym mowa w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach² w sprawie przejęcia przez gminę (wszystkich lub wybranych) obowiązków właścicieli nieruchomości – m.in. w zakresie odbioru odpadów komunalnych³.

Składowisko odpadów – obiekt budowlany przeznaczony do składowania odpadów (ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach art. 3 ust. 3 pkt 16).

Spalarnia odpadów – zakład lub jego część przeznaczona do termicznego przekształcania odpadów z odzyskiem lub bez odzysku wytwarzanej energii cieplnej, obejmujący instalacje i urządzenia służące do prowadzenia procesu termicznego przekształcania odpadów wraz z oczyszczaniem gazów odlotowych i wprowadzaniem ich do atmosfery, kontrolą, sterowaniem i monitorowaniem procesów oraz instalacjami związanymi z przyjmowaniem, wstępnym przetwarzaniem i magazynowaniem odpadów dostarczonych do termicznego przekształcania oraz instalacjami związanymi z magazynowaniem i przetwarzaniem substancji otrzymanych w wyniku spalania i oczyszczania gazów odlotowych (ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach art. 3 ust. 3 pkt. 17).

Termiczne przekształcanie odpadów – spalanie odpadów przez ich utlenianie lub inne procesy termicznego przekształcania odpadów, w tym piroliza, zgazowanie i proces plazmowy, o ile substancje powstające podczas tych procesów są następnie spalane (ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach art. 3 ust. 3 pkt 20).

Unieszkodliwianie odpadów – poddanie odpadów procesom przekształceń biologicznych, fizycznych lub chemicznych określonym w załączniku nr 6 do ustawy w celu doprowadzenia ich do stanu, który nie stwarza zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska (ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach art. 3 ust. 3 pkt 21).

Wytwórca odpadów – każdy, którego działalność lub bytowanie powoduje powstawanie odpadów (ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach art. 3 ust. 3 pkt 22).

Zagospodarowanie odpadów – składowanie (na **składowiskach**), **termiczne przekształcanie** (bez odzysku energii), **odzysk** (w tym recykling i spalanie z odzyskiem energii) **recykling organiczny** lub **magazynowanie**.

² **Art. 6a.** 1. „Rada gminy może w drodze uchwały, na podstawie akceptacji mieszkańców wyrażonej w przeprowadzonym uprzednio referendum gminnym, przejąć od właścicieli nieruchomości wszystkie lub wskazane obowiązki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1, 3b i 4”. (Dz.U. nr 5, poz. 236 z 2008 r., j.t.).

³ **Art. 5.** „1. Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez: **1)** wyposażenie nieruchomości w urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym; (...) **3b)** pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi; (...) **4)** uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych”.

WSTĘP

Niniejszy raport powstał w wyniku przeprowadzenia przez Prezesa UOKiK postępowania wyjaśniającego w sprawie badania rynku odbioru i utylizacji odpadów komunalnych, w tym określenia jego struktury i stopnia koncentracji.

Bezpośrednią przyczyną przeprowadzenia badania były trwające w 2010 roku prace nad *Założeniami do projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz o zmianie niektórych innych ustaw*. Do założeń tych Prezes UOKiK zgłaszał uwagi, w szczególności dotyczące zakładanego w projekcie i ostatecznie uchwalonego ograniczenia możliwości konkutowania na lokalnych rynkach gospodarowania odpadami komunalnymi, poprzez przejęcie przez gminy od mieszkańców (właścicieli nieruchomości) określonych obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku. W praktyce oznacza ono, że na terenie każdej gminy do 10 000 mieszkańców, usługi odbioru odpadów świadczyć będzie tylko jeden podmiot, natomiast większe gminy zostaną podzielone na sektory także obsługiwane przez pojedyncze podmioty na zasadzie wyłączności. Ustawa zawierająca powyższe założenia z dnia 1 lipca 2011 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 roku.

Kwestie związane z rozwojem konkurencji na rynkach odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych są obiektem żywotnego zainteresowania polskiego organu ds. konkurencji już od jego powstania 20 lat temu. W konsekwencji wydano znaczną liczbę decyzji dotyczących tych rynków, w przypadku których adresatami sankcji najczęściej były gminy, związki gminne lub podmioty będące w posiadaniu gmin. Zebrany materiał oprócz wartości czysto badawczej, posłuży Prezesowi UOKiK w jego działalności orzeczniczej.

Ponadto w związku z aktywnością w tej branży dużych przedsiębiorców działających na rynku europejskim i globalnym, niniejszy raport może być pomocny w dokonywaniu oceny procesów koncentracyjnych.

1. Metodyka badania

Zawarte w niniejszym raporcie informacje pochodzą z badania gmin miejskich i miejsko-wiejskich oraz próby gmin wiejskich wybranych metodą doboru celowego. Pogłębionym badaniem objęto gminy, w których referendum dotyczące odbioru odpadów komunalnych było ważne i zakończyło się wynikiem pozytywnym. Ponadto szczegółowym badaniem zostali objęci wszyscy przedsiębiorcy działający na wybranych rynkach lokalnych oraz najwięksi przedsiębiorcy w kraju, zwykle zorganizowani w grupach kapitałowych.

1.1 Ogólne założenia metodyczne

Zakres badania obejmował lata 2008-2011, aczkolwiek pozyskiwane dane liczbowe i informacje dotyczyły głównie pełnych lat 2008-2010. W ramach przeprowadzonego badania wykorzystano następujące metody badawcze:

- analiza źródeł wtórnych: prasa, Internet, literatura przedmiotu,
- badanie ankietowe – za pomocą kwestionariuszy z zestawami pytań otwartych oraz zamkniętych (do przedsiębiorców oraz do gmin, w których odbyło się referendum), a także za pomocą pytań otwartych zawartych w pismach (do władz gmin).

1.1.1 Cele badania

Przeprowadzane badanie miało następujące cele:

- identyfikacja przedsiębiorców działających na ww. rynku,
- zebranie podstawowych informacji na temat funkcjonowania systemu gospodarowania strumieniem odpadów komunalnych,
- określenie wielkości oraz struktury wybranych lokalnych rynków gospodarowania odpadami komunalnymi oraz poszczególnych segmentów tych rynków,
- analiza konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami (w szczególności konkurencji cenowej i pozacenowej),
- zebranie informacji o roli gmin w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi zarówno jako przedsiębiorców jak i regulatorów tego rynku,
- zebranie opinii i sugestii przedsiębiorców na temat funkcjonowania rynku gospodarowania odpadami komunalnymi,

- analiza sytuacji w gminach, w których przeprowadzono referendum w sprawie przejęcia przez gminy, od mieszkańców, obowiązków w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi,
- analiza spodziewanych zmian w zakresie konkurencji i funkcjonowania przedsiębiorstw po wejściu w życie nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- identyfikacja naruszeń ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

1.1.2 Zakres podmiotowy badania

Badaniem zostały objęte następujące grupy podmiotów:

1. gminy – wszystkie gminy miejskie i miejsko-wiejskie oraz próba gmin wiejskich prawie 10% ich ogólnej liczby, wybrana metodą doboru celowego,
2. gminy, w których odbywało się referendum⁴ (zidentyfikowane na podstawie źródeł wtórnych) i których nie obejmuje pkt. 1,
3. najwięksi przedsiębiorcy i grupy kapitałowe w kraju działające na rynku gospodarowania odpadami komunalnymi,
4. przedsiębiorcy działający na wybranych rynkach lokalnych,
5. organizacje branżowe.

1.2 Etapy procesu badawczego

Wyróżnić można 5 etapów badania:

- analiza źródeł wtórnych i badanie organizacji branżowych,
- badanie gmin miejskich i miejsko-wiejskich,
- badanie gmin, w których odbywało się referendum,
- badanie gmin wiejskich,
- badanie przedsiębiorców działających na wybranych rynkach lokalnych oraz potencjalnych przedsiębiorców ponadregionalnych.

Etap 1. Analiza źródeł wtórnych i badanie organizacji branżowych

W wyniku pierwszego etapu badania zidentyfikowano przedsiębiorców działających na przedmiotowym rynku oraz zebrano podstawowe informacje o jego działaniu, w tym o

⁴ Zob. Słownik najważniejszych pojęć.

występujących na nim problemach. Podstawą analizy były źródła wtórne, a także informacje uzyskane od organizacji branżowych.

W wyniku analiz w tej fazie stwierdzono między innymi, że w zakresie odbioru odpadów można wyodrębnić kilka tysięcy małych lokalnych rynków ograniczających się do obszaru pojedynczej gminy. Ograniczenie to usankcjonowane było prawnie przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (szerzej w rozdziale 2). Każdy przedsiębiorca, aby działać w danej gminie, musiał bowiem uzyskać od jej władz zezwolenie. Wówczas ustalono, iż w dalszych etapach badania, analizowane będą tylko wybrane rynki lokalne.

Szczególnie istotnym problemem metodycznym był zatem wybór rynków lokalnych do zbadania. Według danych GUS w Polsce w 2010 r. było 2 479 gmin, w tym:

- 306 gmin miejskich (65 na prawach powiatu),
- 597 gmin miejsko-wiejskich,
- 1 576 gmin wiejskich⁵.

Zbadanie takiej liczby gmin byłoby bardzo trudne, więc przeanalizowano wszystkie gminy miejskie i miejsko-wiejskie oraz wybraną próbę gmin wiejskich.

Przyczyny skupienia się na gminach miejskich i miejsko-wiejskich były następujące:

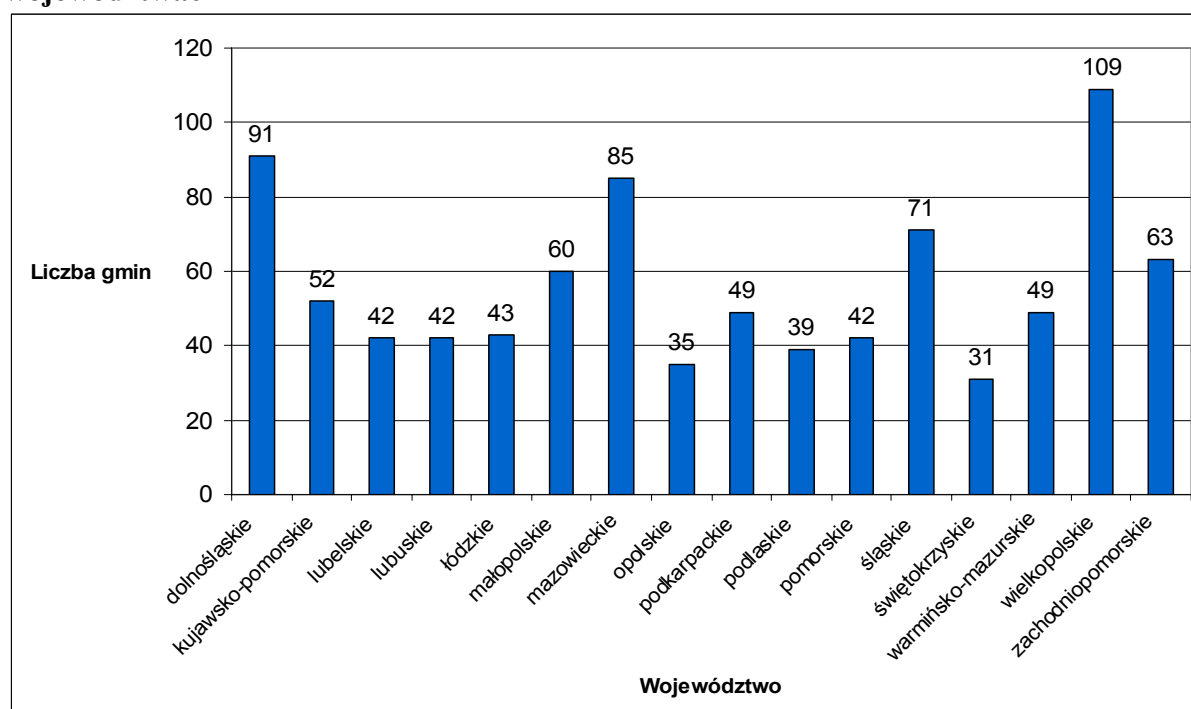
- potrzeba zbadania całościowego pewnych kategorii gmin, aby wyciągnąć ogólne wnioski na temat sytuacji w kraju,
- założono, że gminy miejskie i miejsko-wiejskie są częściej niż wiejskie właścicielami instalacji przyjmujących odpady, gdyż posiadają większy potencjał w zakresie środków finansowych na inwestycje,
- gminy miejskie i miejsko-wiejskie, ze względu na większy stopień urbanizacji i gęstości zaludnienia, stwarzają lepsze warunki dla rozwoju konkurencji, która na tym rynku przejawia się istnieniem co najmniej dwóch konkurujących podmiotów odbierających odpady.

⁵ *Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym (Stan w dniu 30 VI 2010 r.)*, GUS, Warszawa 2010.

Etap 2. Badanie gmin miejskich i miejsko-wiejskich

W wyniku drugiego etapu badania rynku odbioru i utylizacji odpadów komunalnych (2010 r.) UOKiK otrzymał odpowiedzi od wszystkich 903 gmin miejskich oraz miejsko-wiejskich. Liczba gmin miejskich oraz miejsko-wiejskich w poszczególnych województwach różni się znacznie, wynika to ze zróżnicowania społeczno-gospodarczego i demograficznego kraju (patrz wykres 1.1).

Wykres 1.1 Liczba badanych gmin miejskich i miejsko-wiejskich w poszczególnych województwach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym (Stan w dniu 30 VI 2010 r.)*, GUS, Warszawa 2010.

Etap 3. Badanie gmin, w których odbywało się referendum

W tym etapie badania, na podstawie przygotowanych kwestionariuszy, pozyskano informacje na temat przyczyn oraz skutków przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie przejęcia przez gminę od mieszkańców obowiązków w zakresie odbioru odpadów komunalnych⁶. Ostatecznie ankietowano łącznie 30 gmin.

⁶ Zob. Słownik najważniejszych pojęć oraz Rozdział 6. dot. referendum.

Etap 4. Badanie wybranych gmin wiejskich

Gminy wiejskie były badane za pomocą tego samego zestawu pytań zastosowanych w przypadku gmin miejskich i miejsko-wiejskich. W ramach doboru próby ustalono liczbę badanych gmin jako ok. 10% ogólnej liczby gmin wiejskich w każdym województwie, w taki sposób, aby liczba ta była liczbą parzystą.⁷ Następnie wybrano gminy w taki sposób, aby połowa z nich znajdowała się w okolicach największego miasta w danym województwie, natomiast druga połowa z dala od aglomeracji, na terenach o charakterze typowo wiejskim. Łącznie zbadano 168 gmin wiejskich, co stanowi zgodnie z założeniami ponad 10% ogólnej liczby gmin wiejskich w kraju, według stanu na 2010 r.⁸

Etap 5. Badanie przedsiębiorców działających na wybranych rynkach lokalnych oraz potencjalnych przedsiębiorców ponadregionalnych

W przypadku 5 etapu badania problemem metodycznym był m.in. wybór próby przedsiębiorców. W rezultacie do badania wybrano następujące kategorie przedsiębiorców:

- 1) działających na terenie największych miast w danym województwie,
- 2) działających na wybranych mniejszych rynkach oddalonych od aglomeracji.

W przypadku badania przedsiębiorców działających na rynkach oddalonych od miast, prowadzono analizę konkurencji w gminach **jednego powiatu**. Przy jego wyborze nawiązano do metodyki czwartego etapu, w którym badano gminy wiejskie, mianowicie, wybierano powiat, w którym znajdowała się grupa gmin wiejskich zaliczona w poprzednim etapie do kategorii — gminy znajdujące się na terenach z dala od dużych miast. Zdarzało się, że część gmin wiejskich tej kategorii była w jednym powiecie, a pozostałe w sąsiednim. Wówczas wybierano ten powiat, w którym znajdowała się większa część gmin tej kategorii. Następnie ustalono listę przedsiębiorców działających w danym powiecie na podstawie spisów uprawnionych i działających przedsiębiorstw w poszczególnych gminach wszystkich kategorii tj. miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich. **Ankietowano łącznie 275 przedsiębiorstw lokalnych, należących zarówno do gmin jak i przedsiębiorców prywatnych.**

⁷ Jeśli 10% liczby gmin było liczbą nieparzystą dodano do niej liczbę 1.

⁸ Biorąc pod uwagę, iż w 2010 r. w Polsce było 1 576 gmin wiejskich, dokładny udział badanej próby w liczebności gmin wyniósł niespełna 10,66%.

Ponadto na podstawie rejestrów zezwoleń na prowadzenie działalności na rynku odbioru odpadów komunalnych, przekazanych przez wszystkie badane gminy, wybrano jedenastu prawdopodobnie największych w całym kraju przedsiębiorców prywatnych – potencjalnych przedsiębiorców ponadregionalnych. Z tej grupy, na podstawie przyjętych w raporcie kryteriów, za przedsiębiorców ponadregionalnych uznano osiem grup kapitałowych. (zob. słownik najważniejszych pojęć oraz podrozdział 4.1.2). Pozostałe trzy podmioty uznano za przedsiębiorców lokalnych. **Ostatecznie ankietowano łącznie 286 przedsiębiorców zarówno lokalnych jak i ponadregionalnych.**

2. Ogólna charakterystyka rynku usług gospodarowania odpadami komunalnymi

2.1 Podstawowe definicje

Określenie „**odpady komunalne**” funkcjonuje już od wielu lat w polskiej terminologii prawnej. Według ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, odpady komunalne są odpadami powstającymi w gospodarstwach domowych lub też odpadami niezawierającymi odpadów niebezpiecznych, pochodzącymi od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych⁹. Z definicji tej wynika, że również w budynkach, w których mieszczą się różnego rodzaju instytucje lub prowadzona jest działalność gospodarcza mogą powstawać odpady komunalne.

Odwołanie do powyższej definicji odpadów komunalnych zostało zawarte w ustawie z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W niniejszym opracowaniu nie uwzględnia się kategorii odpadów nieczystości ciekłych, które ze względu na sposób ich powstania oraz właściwości fizyko-chemiczne, należy rozumieć jako ścieki gromadzone przejściowo w zbiornikach bezodpływowych¹⁰.

Z zakresu badania wyłączone są także działania dotyczące odpadów płynnych odprowadzanych przez system kanalizacyjny, jako w sposób oczywisty stanowiące osobny rynek – chociażby ze względu na sposób wykonywania usługi i wykorzystywane do tego urządzenia i infrastrukturę.

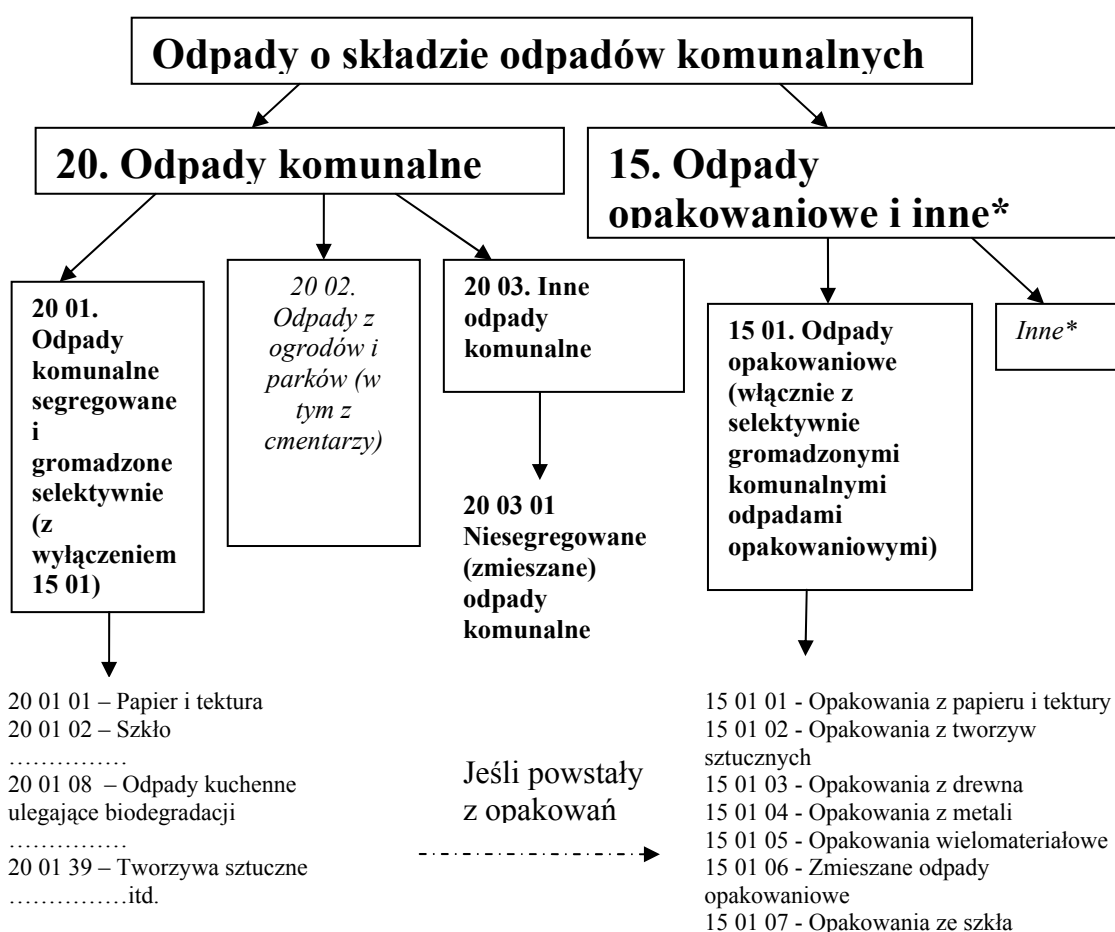
⁹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. nr 62, poz. 628 z późn. zm.).

¹⁰ Art. 2 ust.1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

2.1.1 Rodzaje odpadów komunalnych

Według obecnego stanu prawnego kategorie odpadów komunalnych, wyróżnia Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów¹¹. Przez odpady komunalne można rozumieć odpady oznaczane określonymi numerami na podstawie szczegółowych przepisów tego rozporządzenia. Według najogólniejszego podziału odpady komunalne zalicza się do kategorii nr 20, aczkolwiek część odpadów o składzie podobnym do odpadów komunalnych, zalicza się do osobnej kategorii nr 15 — odpady opakowaniowe. Sytuację tę ilustruje rysunek 2.1.

Rysunek 2.1 Klasyfikacja odpadów zaliczanych do kategorii odpadów komunalnych oraz opakowaniowych



* sorbenty, tkaniny do wycierania, materiały filtracyjne i ubrania ochronne nieujęte w innych grupach.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz.U. nr 112 poz. 1206 ze zm.).

¹¹ (Dz.U. nr 112 poz. 1206).

Uszczegóławiając podział kategorii 20, należy wskazać, że najważniejszy dotyczy tego, czy są one zbierane selektywnie czy też są zmieszane (są mieszaniną różnych rodzajów odpadów powstających w gospodarstwach domowych), a zatem wyróżnić można:

- niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne oznaczane numerem 20 03 01 oraz
- odpady komunalne segregowane i gromadzone selektywnie tj. 20 01. Do najczęściej wyróżnianych odpadów segregowanych należą następujące kategorie:
 - a. 20 01 01 – papier i tektura,
 - b. 20 01 02 – szkło,
 - c. 20 01 08 – odpady kuchenne ulegające biodegradacji,
 - d. 20 01 39 – tworzywa sztuczne.

Warto przy tym zwrócić uwagę na istotny fakt, iż w ogólnej masie odpadów zmieszanych znajdują się odpady, które w przypadku segregowania można zaliczyć do kategorii **odpadów opakowaniowych** na podstawie § 2. pkt 15 tego rozporządzenia: odpady opakowaniowe; sorbenty, tkaniny do wycierania, materiały filtracyjne i ubrania ochronne nieujęte w innych grupach **zalicza się do kategorii 15**. W przypadku analiz gospodarki odpadami sprawić to może pewne trudności, gdyż np. puszka czy inne opakowanie, może być zakwalifikowana zarówno kategorii 20 – jako część masy odpadów zmieszanych lub raczej nieprawidłowo do jednej z kategorii grupy 20 01 jako odpady z metalu. W tym drugim przypadku, kiedy została wyselekcjonowana, z punktu widzenia litery prawa powinna być zakwalifikowana do kategorii 15, choć, jak wynika z informacji przekazanych przez przedsiębiorców w toku badania, w praktyce może być różnie.

Obowiązek zakwalifikowania odpadów komunalnych z opakowań do kategorii 15 został zaimplementowany poprzez ostatnią zmianę rozporządzenia z 2001 roku¹². Wprowadzono w nim przepis, zgodnie z którym odpady opakowaniowe będące odpadami komunalnymi, jeśli są zbierane selektywnie lub występują jako zmieszane odpady opakowaniowe, klasyfikuje się w podgrupie 15 01, nie zaś w 20 01.

W toku przeprowadzonego badania ankietowego, proszono przedsiębiorców o przekazanie informacji o ilości odpadów z kategorii niesegregowanych tj. zmieszanych odpadów

¹² Obecne rozporządzenie zastąpiło w 2001 r. Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 24 grudnia 1997 r. w sprawie klasyfikacji odpadów (Dz.U. z 1997 r. nr 162 poz. 1135, z późn. zm.).

komunalnych (20 03 01) oraz od odpadów komunalnych segregowanych i gromadzonych selektywnie (20 01).

Jak wynika z prezentowanych w dalszej części rozdziału danych GUS, oprócz odpadów odbieranych z różnego rodzaju nieruchomości, ponad 5% ogólnej masy odpadów komunalnych publikowanych w oficjalnych danych statystycznych stanowią odpady z tzw. usług komunalnych. Należą do nich m.in. czyszczenie ulic lub utrzymanie parków czy cmentarzy¹³. Zgodnie z ustawą pod względem składu spełniają one wymagania kwalifikujące je do odpadów komunalnych. Jest to wynikiem podobnego składu choć zapewne różnią się proporcjami poszczególnych grup odpadów w mieszaninie. Jednakże z punktu widzenia niniejszego badania, tego typu działalność stanowi odrębny rynek. Odpady z parków często, mają inny skład niż domowe, najczęściej są to pozostałości roślinne niespożywcze, trafiają zatem tylko do określonego rodzaju instalacji na przykład kompostowni, tzw. odpadów komunalnych zielonych.

2.1.2 Gospodarowanie odpadami komunalnymi

W systemie prawnym oraz literaturze, oprócz wyżej omówionych klasyfikacji i definicji odpadów, występują pojęcia określające czynności odnoszące się do postępowania z odpadami komunalnymi czy też odpadami w ogóle. Ogół tych czynności nazywany jest gospodarowaniem odpadami.

Pierwszą podstawową czynnością wykonywaną w stosunku do odpadów komunalnych jest zawsze ich **zbieranie**, z czym łączy się druga z wymienionych czynności, czyli ich **transport**. Zbieranie odpadów komunalnych najczęściej oznacza ich **odbiór od mieszkańców**, inaczej wywóz, aczkolwiek ustawa o odpadach definiuje zbieranie nieco szerzej, jako każde działanie, w szczególności umieszczanie w pojemnikach, segregowanie i magazynowanie odpadów, które ma na celu przygotowanie ich do transportu do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania¹⁴.

Jak wynika z informacji uzyskanych od przedsiębiorców nie zawsze odpady komunalne transportowane są bezpośrednio do miejsca przeznaczenia tzn. do odpowiedniej instalacji

¹³ http://slaskie.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/maleje-liczba-dzikich-wysypisk-smieci,24657_1.html; data pobrania 19.01.2011 r.

¹⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach art. 3 ust. 3 pkt 23.

odzysku lub unieszkodliwienia. Czasem przewożone są do określonych punktów przeładunkowych. Wówczas mamy do czynienia z **magazynowaniem odpadów**¹⁵.

Odpady komunalne, po ich zebraniu, transportowane są do miejsc, gdzie mogą zostać zagospodarowane. Wyłączając magazynowanie, które ma charakter tymczasowy, zagospodarowanie odpadów można podzielić na:

- **unieszkodliwianie odpadów**¹⁶, do którego zalicza się **składowanie** (na składowiskach) oraz **termiczne przekształcanie odpadów**¹⁷ (bez odzysku energii) itd.
- **odzysk, do którego zalicza się recykling (w tym recykling organiczny), odzysk energii** itd.

Odzysk oznacza wszelkie działania, niestwarzające zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska, polegające na wykorzystaniu odpadów w całości lub w części, lub prowadzące do odzyskania z odpadów substancji, materiałów lub energii i ich wykorzystania, określone w załączniku nr 5 do ustawy¹⁸. Dwa podstawowe rodzaje odzysku zdefiniować można w następujący sposób:

- **recykling**, w tym recykling organiczny
- **odzysk energii** – rozumiemy jako termiczne przekształcanie odpadów w celu odzyskania energii¹⁹.

W polskim systemie prawnym nie ma natomiast często występującego w literaturze oraz prasie pojęcia **utylicacji**. Precyzyjnie rzecz ujmując jako utylizację traktować powinno się wyłącznie odzysk. Według definicji zawartych w encyklopediach PWN utylizacja (łac. *utilis* ‘użyteczny’, ‘przydatny’) to **wykorzystywanie produktów odpadowych lub materiałów, które straciły wartość użytkową** (np. makulatury w papiernictwie). Termin stosowany najczęściej na określenie procesu przerobu padliny, odpadów przemysłu rybnego, poubojowych na mączki paszowe, tłuszcze techniczne, kleje, itp. Potocznie jednak mówiąc o utylizacji, mamy na myśli wszelkie sposoby zagospodarowania odpadów, w tym odpadów komunalnych. Ze względu jednak na brak jednoznacznej definicji w polskim systemie prawnym w niniejszym raporcie pojęcie to nie będzie używane. Zamiast tego stosowane będą

¹⁵ Zob. Słownik najważniejszych pojęć.

¹⁶ Jak wyżej.

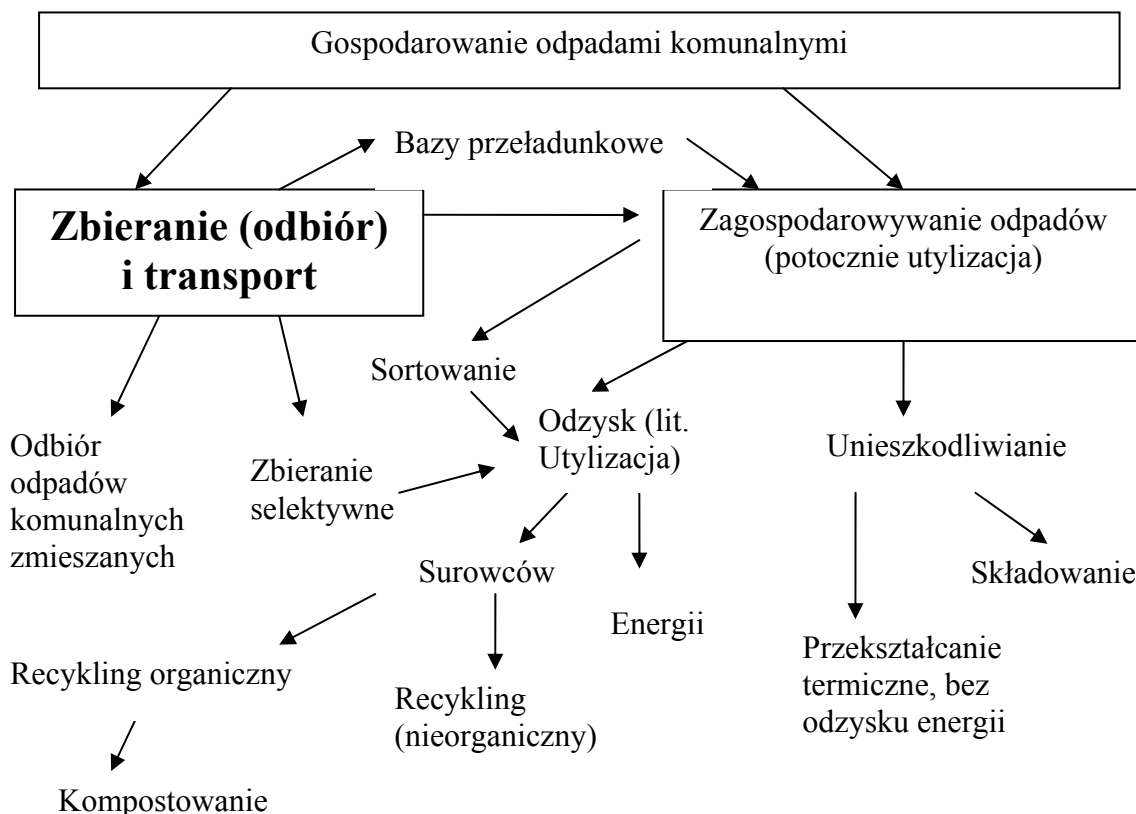
¹⁷ Jak wyżej.

¹⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, art. 3 ust. 3 pkt 9.

¹⁹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, art. 3 ust. 3 pkt 10.

bardziej precyzyjne pojęcia zdefiniowane w ustawie o odpadach. Zależności między poszczególnymi elementami gospodarowania odpadami komunalnymi, zdefiniowanymi za pomocą tych pojęć, przedstawia poniższy rysunek 2.2.

Rysunek 2.2 Gospodarka odpadami komunalnymi w ujęciu funkcjonalnym



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. nr 62, poz. 628 ze zm.) oraz przeprowadzonego badania przedsiębiorców.

Działalność związana z gospodarowaniem odpadami komunalnymi została również zdefiniowana oraz podzielona i usystematyzowana poprzez Polską Klasyfikację Działalności. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD)²⁰ zbieranie odpadów innych niż niebezpieczne (38.11.Z) stanowi podklasę sekcji E obejmującej m.in. gospodarowanie, (włączając gromadzenie, przetwarzanie oraz usuwanie) różnymi formami odpadów, takimi jak stałe i niestałe odpady

²⁰ Dz.U. z 2007, nr 251, poz. 1885 ze zm.

przemysłowe czy pochodzące z gospodarstw domowych, działalność składowisk odpadów²¹.

Podklasa - zbieranie odpadów innych niż niebezpieczne (38.11.Z) obejmuje:

- zbieranie stałych odpadów, takich jak: odpady pochodzące z gospodarstw domowych lub odpady przemysłowe z pojemników na odpady, kontenerów itp., które mogą zawierać różne materiały nadające się do odzysku,
- zbieranie surowców wtórnych,
- zbieranie odpadów z koszy na śmieci w miejscach publicznych,
- zbieranie odpadów pochodzących z budowy lub rozbiórki,
- zbieranie i usuwanie resztek typu zarośla, krzewy, gruz, tłuczeń,
- zbieranie odpadów z produkcji zakładów tekstylnych,

Podklasa ta nie obejmuje:

- zbierania odpadów niebezpiecznych (38.12.Z),
- działalności składowisk w zakresie usuwania odpadów innych niż niebezpieczne (38.21.Z),
- sortowania i oddzielania, w odrębne kategorie różnorodnych surowców, takich jak: papier, tworzywa sztuczne itp., nadających się do ponownego przetworzenia czy odzysku (38.32.Z).

Podklasa ta obejmuje także transport jeżeli jest on integralną częścią zbierania odpadów.

2.1.3 Instalacje

Wyżej wymienione czynności i procesy gospodarowania odpadami odbywają się w określonych miejscach i urządzeniach nazywanych **instalacjami**. Skład strumienia odpadów kierowanego do określonej instalacji zależy od tego jakiemu rodzajowi zagospodarowania ma być on poddawany. Zgodnie z rysunkiem 2.2 może to być odzysk lub unieszkodliwianie.

Obecnie najczęstszym sposobem zagospodarowania odpadów komunalnych jest unieszkodliwianie, które może odbywać się przede wszystkim na składowiskach oraz w spalarniach²². Te dwie podstawowe kategorie instalacji unieszkodliwiania odpadów komunalnych zostały zdefiniowane w ustawie o odpadach²³.

Instalacjami w niniejszym opracowaniu nazywamy również różnego rodzaju zakłady i urządzenia prowadzące do odzysku surowców bądź energii z odpadów komunalnych. Jak wynika z przeprowadzonego badania najczęściej są to sortownie (inaczej linie sortownicze)

²¹ Zob. Decyzja Prezesa UOKiK nr RBG-1/2010.

²² Według stanu wiedzy na grudzień 2011 r. w Polsce była tylko jedna spalarnia odpadów komunalnych.

²³ Szerzej pojęcia wyjaśnione są w Słowniku najważniejszych pojęć.

ręczne bądź mechaniczne służące do segregowania odpadów, w celu ich dalszego odzysku. Ponadto instalacjami takim są przykładowo kompostownie czy linie do produkcji paliwa alternatywnego.

Często jednak podziały powyższe nie mają szczególnego zastosowania z punktu widzenia funkcjonowania rynku, gdyż niejednokrotnie jeden właściciel (zwykle gmina) posiada tzw. zakład zagospodarowania odpadów²⁴, w ramach którego działają różne instalacje zarówno od unieszkodliwiania typu składowiska jak i odzysku takie jak sortownie, kompostownie. W związku z tym cały strumień odpadów, zarówno segregowanych oraz niesegregowanych, trafia od przedsiębiorców działających na lokalnym rynku wywozu do tego zakładu.

2.2 Podstawy prawne funkcjonowania lokalnych rynków usług gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce w latach 1990-2012

Usługi gospodarowania odpadami komunalnymi związane z utrzymaniem czystości i porządku w gminach należą do działalności wchodzących w zakres regulacji prawa gospodarki komunalnej²⁵. Gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej²⁶. Należy przy tym zauważyć, że przepisy prawa dotyczące gospodarki komunalnej, w tym ustawa o gospodarce komunalnej oraz przepisy szczegółowe regulują sytuację prawną nie tylko organów samorządowych oraz ich jednostek organizacyjnych, ale także innych podmiotów prawa, w tym obywateli²⁷.

Przepisy szczegółowe dotyczące zagadnienia czystości i porządku w gminach regulują ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁸. Istotą regulacji zawartych w drugiej z wymienionych ustaw jest wyszczególnienie obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach następujących kategorii osób bądź podmiotów:

- jednostek samorządu terytorialnego (gmin),

²⁴ Funkcjonuje też wiele innych nazw np. zakład utylizacji odpadów.

²⁵ *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2006 r., s. 368.

²⁶ *Prawo gospodarcze*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2007 r., s. 174.

²⁷ *Prawo administracyjne...* op.cit., s. 369.

²⁸ *Ibidem*, s. 371.

- mieszkańców (tj. właścicieli nieruchomości, którzy mają obowiązek udokumentować, w formie umowy, korzystanie z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie)²⁹,
- przedsiębiorców, w szczególności zajmujących się działalnością gospodarczą na rynku odbioru i utylizacji odpadów komunalnych, których działalność wymaga zezwolenia gminy.

Powyższe ogólne zasady i struktura omawianego aktu prawnego była w ostatnich latach i będzie w najbliższym czasie zachowana. Jednakże w zakresie szczegółowych regulacji odnoszących się do utrzymania czystości i porządku w gminach od 1 stycznia 2012 r. zostały wprowadzone znaczące zmiany. W związku z tym, w niniejszej części opracowania przedstawiono osobno stan prawny obowiązujący do 31 grudnia 2011 r. oraz zmiany, które weszły w życie 1 stycznia 2012 r.

2.2.1 Regulacje prawne obowiązujące do 31 grudnia 2011 roku

Według obowiązujących do 31 grudnia 2011 roku rozwiązań na rynkach gospodarowania odpadami komunalnymi, podstawowym aktem prawnym była opisywana wcześniej ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawa o odpadach. Na poziomie poszczególnych gmin, rady gmin ustanawiały w drodze uchwały dwa akty prawa miejscowego dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi:

- regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy³⁰;
- gminny plan gospodarki odpadami.

Jak już wspomniano wcześniej, ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wyszczególnia obowiązki wybranych kategorii podmiotów w tym przedsiębiorców działających na rynkach komunalnych i osób należących do gminnej społeczności. Wedle

²⁹ Art. 6 ust. 1 Właściciele nieruchomości przy wykonywaniu obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 3b obowiązani są do udokumentowania, w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi.

³⁰ Na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. (Dz.U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, z późn. zm.).

przepisów ustawy każdy przedsiębiorca podejmujący działalność na rynku gospodarowania odpadami, odbioru odpadów komunalnych, musi mieć zezwolenie³¹.

Na podstawie art. 9. ust 1 tej ustawy zezwolenie powinno określać:

- 1) imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania bądź siedziby przedsiębiorcy;
- 2) przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem;
- 3) termin podjęcia działalności;
- 4) wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem;
- 5) niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem;
- 6) inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem.

Według w art. 9 ust. 1a. zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości powinno określać dodatkowo:

- 1) rodzaje odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości;
- 2) sposób postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów komunalnych;
- 3) dopuszczalny do składowania poziom odpadów komunalnych ulegających biodegradacji;
- 4) sposób realizacji obowiązku ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji;
- 5) miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zgodnie z art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o odpadach oraz wojewódzkim planem gospodarki odpadami. 1aa. Zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych powinno określać również stacje zlewne 1b. Zezwolenie wydaje się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat.

Rozporządzenie Ministra Środowiska uszczegółowiło ustawową treść zezwolenia, które powinno zawierać następujące elementy: opis wyposażenia technicznego firmy uzyskującej zezwolenie, zabiegi sanitarne i porządkowe związane ze świadczonymi usługami oraz określenie miejsca odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych³². Poprzez zezwolenia, jak również wprowadzanie zasad funkcjonowania przedsiębiorcy na

³¹ Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

³² Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia.

rynku odpadów komunalnych, władze samorządowe mogły skutecznie regulować działanie tego rynku.

Warto jednak podkreślić, iż jako **uprawnione** w niniejszym opracowaniu, określa się dwie kategorie podmiotów. Oprócz **przedsiębiorców — głównie prywatnych posiadających zezwolenie gminy, na omawianych wcześniej przepisów**, są to także **gminne jednostki organizacyjne**³³.

2.2.2 Regulacje prawne obowiązujące od 1 stycznia 2012 roku

Prace nad założeniami do projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, trwały kilka lat. Głównym powodem nowelizacji ustawy były zobowiązania związane z akcesją Polski do Unii Europejskiej. Wchodząc do UE, Polska zobowiązała się do ograniczenia wywozu odpadów na składowiska³⁴. Dodatkowym motywem zmian była implementacja aktów prawnych UE, przede wszystkim nowej dyrektywy w sprawie odpadów, którą przyjęto już po akcesji.

Polska, podpisując traktat akcesyjny z UE, zobowiązała się m.in. do przestrzegania odpowiednich przepisów (dyrektyw) dotyczących odpadów, zgodnie z którymi państwa członkowskie mają obowiązek zredukować masę składowanych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji:

- do 16 lipca 2006 roku – do 75%,
- do 16 lipca 2009 roku – do 50%,
- do 16 lipca 2016 roku – do 35%,

w stosunku do masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, wytworzonych w roku 1995. Jednocześnie dopuszczona została możliwość wydłużenia powyższych terminów o cztery lata w przypadku Państw Członkowskich, które w 1995 roku umieściły na składowiskach więcej niż 80% swych odpadów komunalnych. Poziom ten charakteryzował

³³ Według art. 3 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - gminy zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych.

³⁴ M. Gawrychowski, *UE: Polskę czekają kary za śmieci*, Gazeta Prawna, 24.09.2009.

również Polskę. Obecnie Polska przekracza dopuszczalny poziom przekazywania odpadów na składowisko o ponad 1 mln Mg³⁵.

Jak wskazuje na to sama treść nowoprzyjętej ustawy z dnia 1 lipca 2011 r., jest ona wdrożeniem następujących dyrektyw:

- 1) dyrektywy 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych³⁶,
- 2) dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów³⁷,
- 3) dyrektywy 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy³⁸.

Poprzednia wersja ustawy wdrażała dyrektywę 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów³⁹, a także dyrektywę 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącą oczyszczania ścieków komunalnych⁴⁰. Zupełnie nową dyrektywą w tym zestawieniu jest zatem dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów⁴¹.

Bez wątpienia ważnym elementem debaty na temat nowelizacji omawianej ustawy były również doniesienia mediów oraz raporty i stanowiska organów państwa na temat nieprawidłowości w sektorze gospodarowania odpadami komunalnymi. Znamiennym przykładem jest chociażby raport Najwyższej Izby Kontroli⁴².

³⁵ *Kluczowe wyzwania w gospodarce odpadami komunalnymi w krajach UE-11*, Ernst & Young, Warszawa 2011;

[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Kluczowe_wyzwania_w_gospodarce_odpadami_komunalnymi_w_krajach_UE-11/\\$FILE/Raport_final.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Kluczowe_wyzwania_w_gospodarce_odpadami_komunalnymi_w_krajach_UE-11/$FILE/Raport_final.pdf); data pobrania 21.10.2011 r.

³⁶ (Dz. Urz. WE L 135 z 30.05.1991, str. 40, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 26).

³⁷ (Dz. Urz. WE L 182 z 16.07.1999, str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 4, str. 228).

³⁸ (Dz. Urz. L 312 z 22.11.2008, str. 3–30).

³⁹ (Dz. Urz. WE L 194 z 25.07.1975).

⁴⁰ (Dz. Urz. WE L 135 z 30.05.1991).

⁴¹ (Dz. Urz. WE L 182 z 16.07.1999, str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 4, str. 228).

⁴² *Informacja o wynikach kontroli gospodarowania w gminach wybranych województw stałymi odpadami komunalnymi, w tym zwłaszcza ulegającymi biodegradacji*, NIK, Katowice, kwiecień 2010; <http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-odpadach.html>; data pobrania 26.08.2011 r.

2.2.2.1 Zarys historyczny prac nad Załoženiami do ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

Początkowo prace nad tym dokumentem prowadzone były w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego⁴³. Następnie kwestią przygotowania ustawy zajmowało się Ministerstwo Środowiska. W owym czasie, Prezes UOKiK zgłaszał uwagi dotyczące dwóch zasadniczych kwestii:

1. tworzenia regionów gospodarowania odpadami, w których określone instalacje miałyby wyłączność (monopol), poza szczególnymi okolicznościami, gdyby nie mogły przyjmować odpadów np. z powodów technicznych – można by wówczas używać wskazanych instalacji zastępczych.

Odrębne zdanie Prezesa UOKiK wynikało między innymi z jego dotychczasowego orzecznictwa, w którym najczęstsze naruszenia dotyczyły ograniczania konkurencji lub nadużywania pozycji dominującej przez właściciela regionalnych instalacji. Chodziło również o zapisy zabraniające transportu odpadów powstałych w jednym regionie gospodarowania do innego – przedsiębiorca mając nawet bliższą i tańszą instalację w sąsiednim regionie musiałby zawozić zebrane od mieszkańców odpady do wskazanej w wojewódzkim planie gospodarowania odpadami komunalnymi instalacji;

2. przejęcie przez gminy obowiązku od mieszkańców, właścicieli nieruchomości obowiązków w zakresie odbioru odpadów komunalnych, bez potrzeby przeprowadzania referendum gminnego.

W omawianym okresie, w toku konsultacji międzyresortowych, przygotowany został projekt kompromisowy, akceptowany zarówno przez Ministra Środowiska jak i Prezesa UOKiK. Tworzenie regionów gospodarowania zostało zaakceptowane w wersji proponowanej przez MŚ ze względu na ważny interes społeczny. Natomiast w zakresie drugiego zagadnienia Minister postanowił pozostawić w mocy dotychczasowe rozwiązania tzn. możliwość przejęcia władztwa nad strumieniem odpadów wyłącznie na drodze referendum.

Dnia 2 lutego 2010 r. nastąpiła jednak zmiana na stanowisku Ministra Środowiska w konsekwencji od lutego do października 2010 r. powstawały kolejne wersje założeń. Były

⁴³ Jeszcze przed 2008 rokiem w różnych resortach powstawały wersje założeń do nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewidujące zmiany wprowadzone ostatecznie ustawą nowelizacyjną z 1 lipca 2011 r. Przejęcie przez gminy władztwa było proponowane chociażby w projekcie Ministerstwa Budownictwa w 2006 r. Zob. P. Małecki, *Uwarunkowania i doświadczenia w funkcjonowaniu opłaty „śmieciowej”*, *Ekonomia i Środowisko*, 2 (30)/2006, s. 89.

one wynikiem przede wszystkim konsultacji międzyresortowych, które odbywały się zarówno w ramach spotkań grupy roboczej jak i sformalizowanej wymiany uwag do oficjalnie przedkładanych wersji dokumentów. Stałym elementem protokołu rozbieżności było negatywne stanowisko Prezesa UOKiK w sprawie ustawowego obowiązku przejęcia przez gminy obowiązków od właścicieli nieruchomości w zakresie odbioru odpadów komunalnych. W niektórych wersjach była również mowa o przejmowaniu przez gminy obowiązków fakultatywnie – w drodze uchwały gminy, czego również nie akceptował organ ds. konkurencji.

Wobec powyższych rozbieżności w jednej z ostatnich wersji założeń z 21 września 2010 r. przedstawiono 2 warianty:

- **Wariant I** – proponowany przez Ministra Środowiska – przejęcie obowiązków przez gminy – fakultatywnie, tj. na mocy uchwały rady gminy,
- **Wariant II** – wyrażający stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Finansów, Ministra Gospodarki oraz Prezesa UOKiK – pozostawiający *status quo* w zakresie odbierania odpadów.

W powyższym kształcie dokument został przedstawiony podczas posiedzenia Komitetu Stałego Rady Ministrów 30 września 2010 r.

W kolejnej wersji z 11 października 2010 r. dodany został **wariant III**, według którego przejęcie obowiązków miało mieć w każdej gminie charakter ultymatywny (na mocy ustawy). Rada Ministrów 19 października 2010 r. **zaakceptowała projekt wybierając ów wariant III**⁴⁴.

2.2.2.2 Ostateczna wersja założeń do ustawy

W komunikacie opublikowanym przez Ministerstwo Środowiska uzasadniano przyjęcie założeń w tym kształcie w następujący sposób: „System zagospodarowywania odpadów jest nieskuteczny i wymaga reformy. Jej celem jest objęcie wszystkich mieszkańców systemem zbierania odpadów i zwiększenie poziomu recyklingu i odzysku odpadów zebranych selektywnie.” W omawianym ostatecznym projekcie założeń postanowiono, iż gmina przejmie obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie zagospodarowania odpadów

⁴⁴ http://www.mos.gov.pl/arttykul/2612_projekty_aktow_prawnych_nowe_akty_prawne_omowienie/13349_zalozenia_do_projektu_ustawy_o_zmianie_ustawy_o_utrzymaniu_czystosci_i_porzadku_w_gminach_oraz_o_zmianie_niektorych_innych_ustaw.html; data pobrania 5.09.2011 r.

komunalnych, z mocy ustawy. Rozwiązanie to będzie oznaczało, że gminy nie będą musiały przeprowadzać referendum gminnego. Tym samym ustanowiono jednolite zasady finansowania odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych na terenie całego kraju. W nowym systemie, gminy będą przeprowadzały przetargi na odbiór odpadów, gospodarowały środkami pochodzącymi z opłat pobieranych od mieszkańców za odpady jak za wodę czy ścieki, a od firm egzekwowały odpowiednią jakość usług (odpowiednie zagospodarowywanie odpadów zgodne z prawem).

W przedstawionym przez Ministerstwo komunikacie wyszczególniono i omówiono następujące cele projektowanych zmian:

1. **uszczelnienie systemu** gospodarowania odpadami komunalnymi, tym samym wyeliminowanie przypadków unikania opłat przez mieszkańców;
2. upowszechnienie prowadzenia **selektywnego zbierania** odpadów komunalnych „u źródła” — finansowa motywacja gmin do organizacji skutecznej zbiórki selektywnej.
3. zmniejszenie ilości odpadów komunalnych, w tym odpadów ulegających biodegradacji, kierowanych na składowiska odpadów, a więc spełnienie wytycznych UE, dzięki systemowym rozwiązaniom wspierającym selektywną zbiórkę;
4. **zwiększenie liczby nowoczesnych instalacji** do odzysku, w tym recyklingu oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych w sposób inny niż składowanie odpadów;
5. **wyeliminowanie nielegalnych, dzikich wysypisk odpadów**, co przyczyni się do zmniejszenia zaśmiecenia, w szczególności lasów i terenów rekreacyjnych;
6. **skuteczny monitoring postępowania z odpadami komunalnymi**, zarówno przez właścicieli nieruchomości, jak i prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych;
7. **skrócenie odległości na jakie transportowane są odpady** komunalne z miejsc powstania do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania.

W tym projekcie Ministerstwo Środowiska wyróżniało trzy kluczowe zmiany w dotychczasowym systemie:

I. Obowiązek przejęcia „władztwa” nad strumieniem odpadów przez gminę⁴⁵.

II. Tryb wyboru wykonawcy usługi odbioru odpadów. Gminy po przejęciu „władztwa” będą zobowiązane wyłonić w drodze przetargu wykonawcę usługi odbioru odpadów komunalnych. Aby gminne jednostki organizacyjne mogły uzyskać zamówienie na prowadzenie usługi odbioru odpadów, będą musiały zostać przekształcone w spółki prawa handlowego i dopiero w takiej formie organizacyjnej będą mogły konkurować o uzyskanie zamówienia w drodze przetargu.

III. Wprowadzenie obowiązku budowy i eksploatacji regionalnych zakładów zagospodarowania odpadów (ZZO) jako zadania własnego gminy. Realizacja nowych inwestycji musi być zlecona w trybie przetargu lub realizowana w ramach partnerstwa Publiczno-Prywatnego (PPP).

Ponadto wyróżnić można także inne zmiany oraz ich konsekwencje, w szczególności:

1. Gminy które przejmą „władztwo”, zyskają możliwość skutecznej kontroli odbioru i unieszkodliwiania odpadów. Dzięki umowie cywilno-prawnej, która będzie podstawą do świadczenia usługi odbioru odpadów przez wykonawcę, **gmina będzie mogła skutecznie egzekwować szereg wynikających z niej warunków:** poziomu selektywnej zbiórki, odzysku, osiągania recyklingu, ograniczeń kierowania na składowisko odpadów ulegających biodegradacji. Zwłaszcza możliwość zapisania kar umownych za niewywiązywanie się z jej postanowień, pozwoli na skuteczną realizację zadań gminy.
2. Gmina została wyposażona w instrumenty pozwalające jej na **kierowanie odpadów do konkretnych instalacji zagospodarowania odpadów**, funkcjonujących w ramach regionów, co jednocześnie zapewni tym instalacjom niezbędny strumień odpadów.
3. Po przejęciu przez gminy „władztwa” **system będzie finansowany głównie z opłat** pobieranych od właścicieli nieruchomości. Opłata będzie uwzględniała koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku, w tym recyklingu, a także unieszkodliwiania odpadów zgodnie z obowiązującą hierarchią postępowania z odpadami.

⁴⁵ „Władztwo” - skrót dla pojęcia określanego w założeniach jako „obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie odbierania odpadów komunalnych”.

4. Wprowadzono **obowiązek składania sprawozdań z realizacji powierzonych zadań** zarówno dla marszałków województw, gmin, jak i przedsiębiorców odbierających odpady komunalne.

5. Administracyjne kary pieniężne, będą skutecznym narzędziem motywującym do realizacji postanowień ustawy.

Zgodnie z omawianym projektem Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska będzie mógł nałożyć na gminę karę w przypadku:

- **niezapewnienia przez gminę osiągnięcia określonych poziomów** odzysku i recyklingu oraz redukcji odpadów ulegających biodegradacji kierowanych do składowania. Kara naliczana jest za każdą tonę odpadów komunalnych, przekraczających poziom określony w rozporządzeniu w wysokości równowartości opłaty za składowanie tych odpadów,
- **niedopełnienie obowiązków sprawozdawczych** określonych w ustawie. Kara w wysokości 500 złotych za każdy dzień opóźnienia.

Wójt, burmistrz lub prezydent może nałożyć karę **na przedsiębiorcę** odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w sytuacji, gdy:

- mieszane są selektywnie zebrane odpady **komunalne** ze zmieszanymi odpadami komunalnymi w wysokości 10 - 50 tys. zł,
- transportował odpady do instalacji niewskazanej w uchwale w sprawie realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami za pierwszy taki ujawniony przypadek od 0,5 do 2 tys. zł,
- przekazał nierzetelne sprawozdania — 10 tys. zł,
- przekazał sprawozdanie z realizacji zadań, w terminie innym niż ustalony — 100 zł za każdy dzień zwłoki.

Do proponowanych zmian krytycznie odnosiły się organizacje reprezentujące przedsiębiorców z sektora prywatnego m.in. Związek Pracodawców Gospodarki Odpadami. W ich opinii, zarówno pomysł Ministra Środowiska, jak i dalej idące propozycje wariantu III, które różniły się głównie w kwestiach tego, czy likwidacja konkurencji i utworzenie monopolu miałyby być fakultatywne, czyli wprowadzenie na mocy uchwały rady gminy, czy ультymatywne, co oznacza na mocy ustawy, sprowadzają się każdorazowo do unieważnienia

umów cywilnoprawnych pomiędzy właścicielami nieruchomości, a odbierającymi odpady komunalne, „koncesjonowanymi” na mocy istniejących przepisów przedsiębiorcami⁴⁶. Ponadto zadaniem ZPGO akt ten spowoduje liczne roszczenia odszkodowawcze⁴⁷, bankructwo wielu podmiotów gospodarczych, a przede wszystkim znacznie nadwątlili zaufanie do państwa i zdeprecjonuje jego wiarygodność w kwestii braku ochrony inwestycji, praw nabytych itp. Przede wszystkim zaś jest to pierwszy w III RP przypadek „zadekretowania” likwidacji wolnej konkurencji i zasad rynkowych.

Krytycznie do proponowanych rozwiązań odniosły się również inne organizacje: Pracodawcy RP, PKPP "Lewiatan", Polska Izba Gospodarki Odpadami, Izba Przemysłowo-Handlowa Inwestorów Zagranicznych w Polsce, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych⁴⁸. Negatywne opinie wyrażali także konstytucjoniści oraz I Prezes Sądu Najwyższego w sprawie niezgodności ustawy z Konstytucją RP.

2.2.2.3 Ustawa z dnia 1.07.2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw

Na podstawie przyjętych założeń 16 listopada 2010 roku, Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy⁴⁹ i przekazała go do Sejmu RP⁵⁰. Po wielomiesięcznym procesie legislacyjnym oraz uwzględnieniu poprawek obu Izb Parlamentu, Sejm RP przyjął projekt 1 lipca 2011 r. 15 lipca 2011 r. ustawę podpisał Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, czym dopełnił ostatni z etapów przewidzianej w Konstytucji RP procedury legislacyjnej⁵¹.

Przyjęte w Parlamencie poprawki nie zmieniły przepisów istotnych z punktu widzenia polityki konkurencji. Dotyczyły one głównie kwestii proceduralnych, wysokości kar oraz błędów redakcyjnych⁵². Ponadto pewne istotne zmiany z punktu widzenia sfery zainteresowań UOKiK, dotyczyły kwestii sposobu naliczania opłat dla konsumentów, w tym możliwość

⁴⁶ W. Zińczuk (przewodniczący Rady Programowej Związku Pracodawców Gospodarki Odpadami) *Przeciw, a nawet za (referendum)!*, Przegląd komunalny, nr 11(230)/2010; <http://www.zpgo.pl/download/p/190>; data pobrania 26.08.2011 r.

⁴⁷ Naruszenie art. 64 Konstytucji RP.

⁴⁸ <http://www.zpgo.pl>; data pobrania 26.08.2011 r.

⁴⁹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw z dn. 8 listopada 2010 r.

⁵⁰ <http://www.zpgo.pl/download/p/195>;

http://www.mos.gov.pl/arttykul/2612_projekty_aktow_prawnych_nowe_akty_prawne_omowienie/13756_projekt_ustawy_o_zmianie_ustawy_o_utrzymaniu_czystosci_i_porzadku_w_gminach_oraz_niektorych_innych_ustaw.html; http://bip.kprm.gov.pl/palm/kpr/19/290/Porzadek_obra_d_Rady_Ministrow_rok_2010.html; data pobrania 1.12.2011 r.

⁵¹ <http://www.zpgo.pl>; data pobrania 26.08.2011 r.

⁵² http://sejmometr.pl/projekt/KVJRw,Zmiana_ustawy_o_utrzymaniu_czystosci_i_porzadku_w_gminach; data pobrania 5.09.2011 r.

powiązania tych opłat przykładowo z opłatą za wodę. Omawiana ustawa⁵³ wprowadza przede wszystkim zmiany poprzez dodanie rozdziału 3a pt. „Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę”. Według rozpoczynającego ten rozdział art. 6c:

1. Gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy.
2. Rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

Oznacza to, iż obowiązkowe przejęcie władztwa gmin nad odpadami komunalnymi ma miejsce w przypadku nieruchomości mieszkaniowych. Jeśli chodzi o inne nieruchomości, w których powstają odpady komunalne – budynki instytucji, zakłady usługowe czy gastronomiczne, gmina może wybrać model, który przyjmie – zachowując dotychczasowy system lub przejmując władztwo również nad odpadami komunalnymi tych instytucji.

2.2.2.4 Regulaminy i plany gospodarki odpadami

Pozostaje w mocy obowiązek ustanawiania regulaminu na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Znowelizowana wersja ustawy o odpadach natomiast zmienia planowanie gospodarką odpadami ze szczebla gminnego oraz powiatowego, na poziom krajowy oraz wojewódzki.

2.2.2.5 Regiony gospodarki odpadami i regionalne instalacje

Na podstawie art. 14 ust.1 znowelizowanej ustawy o odpadach⁵⁴, opracowuje się krajowy plan gospodarki odpadami oraz wojewódzkie plany gospodarki odpadami, zwane dalej „planami gospodarki odpadami”.

⁵³ Ustawa zmienia także: ustawę z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, ustawę z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, ustawę z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz ustawę z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach.

⁵⁴ Dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa i wdrażania hierarchii postępowania z odpadami oraz zasady bliskości, a także utworzenia w kraju zintegrowanej sieci instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska.

Na podstawie art. 14 ust. 8, wojewódzkie plany gospodarki odpadami powinny zawierać m.in.:

- 1) określenie regionów gospodarki odpadami komunalnymi, wraz ze wskazaniem gmin wchodzących w jego skład;
- 2) wykaz regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tych regionów, aż do czasu uruchomienia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, bądź w przypadku gdy znajdująca się w nich instalacja uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn;
- 3) plan zamykania regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych niespełniających wymagań ochrony środowiska, których modernizacja nie jest możliwa z przyczyn technicznych lub nie jest uzasadniona z przyczyn ekonomicznych.

Nowelizacja ustawy o odpadach wprowadza również definicję⁵⁵ **regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych**. W myśl której jest to zakład zagospodarowania odpadów o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkałego przez co najmniej 120.000 mieszkańców, spełniający wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii⁵⁶ oraz zapewniający termiczne przekształcanie odpadów:

- a) mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielanie ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku,
- b) przetwarzanie selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz wytwarzanie z nich produktu o właściwościach nawozowych lub środków wspomagających uprawę roślin, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych,
- c) składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych o pojemności pozwalającej na przyjmowanie przez okres nie krótszy niż 15 lat odpadów w ilości nie mniejszej niż powstająca w instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych.

⁵⁵ Art. 3 ust. 3 pkt. 15c) ustawy o odpadach.

⁵⁶ O której mowa w art. 143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.

Ponadto wprowadzono ściśle obostrzenia w zakresie możliwości transportu odpadów między regionami ich gospodarowania. W tym celu w art. 9 ustawy o odpadach dodano ust. 6 i 7 w brzmieniu:

ust. 6 Zakazuje się zbierania oraz przetwarzania:

1) zmieszanych odpadów komunalnych,

2) odpadów zielonych,

3) pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania – poza regionem gospodarki odpadami komunalnymi, na którym zostały wytworzone.

ust. 7 Zakazuje się przywozu na obszar regionu gospodarki odpadami komunalnymi odpadów, o których mowa w ust. 6, wytworzonych poza obszarem tego regionu.

2.3 Ochrona konkurencji na rynkach usług gospodarowania odpadami komunalnymi

Prezes UOKiK stojący na straży zasad przestrzegania prawa konkurencji, realizuje swoje zadania głównie poprzez prowadzenie postępowań administracyjnych oraz wydawanie decyzji w sprawach antymonopolowych. Decyzje te stanowią również istotne źródło informacji na temat charakteru oraz sposobu funkcjonowania rynków gospodarowania odpadami komunalnymi.

Szczególnie istotne, zarówno dla przygotowania i przeprowadzenia badania jak i dla późniejszych analiz, których wyrazem jest niniejszy raport, są następujące zagadnienia poruszane w decyzjach: **charakter antykonkurencyjnych praktyk** oraz definicja **rynku właściwego**.

Ponadto istotne z punktu widzenia przyszłości omawianego rynku wydaje się omówienie charakteru spraw antykonkurencyjnych z zakresu nieprawidłowości w procedurze **zamówień publicznych** na usługi komunalne. W świetle nowych przepisów od 2012 r., na podstawie prawa zamówień publicznych, to właśnie przetargi mają być głównym sposobem wyłaniania przedsiębiorców prowadzących odbiór odpadów na terenie całej gminy, w przypadku liczby mieszkańców do 10 000 lub wybranego jej sektora, przy większej liczbie mieszkańców.

Dodatkowo w tej części opracowania, poza orzecznictwem antymonopolowym, został przedstawiony zarys historyczny i obecny stan polityki konkurencji, w tym stanowiska

wyrażanego przez organ ochrony konkurencji w kształtowaniu regulacji rynków usług gospodarowania odpadami komunalnymi.

2.3.1 Orzecznictwo antymonopolowe

Działalność na przedmiotowym rynku podlega w pełni prawu antymonopolowemu, a zgodnie z definicją zawartą w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, za przedsiębiorcę uważa się również gminy. Interpretacja ta znalazła potwierdzenie w licznych decyzjach Prezesa UOKiK i wyrokach Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁵⁷. W latach 2000-2010 dwie-trzecie ogólnej liczby decyzji UOKiK dotyczyło stosowania praktyk monopolistycznych tj. antykonkurencyjnych i eksploatacyjnych na rynkach usług komunalnych. Najczęściej związane były one z rynkiem zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków i usług pogrzebowych, oraz z rynkiem zbiorowego transportu publicznego i omawianego rynku gospodarowania odpadami.

W przeciwieństwie do części usług komunalnych (np. związanych z istnieniem monopolu naturalnego w sektorze zaopatrzenia w wodę), rynek gospodarowania odpadami komunalnymi do tej pory spełniał techniczne i ekonomiczne warunki rynku konkurencyjnego⁵⁸. Potrzebne było tylko stworzenie stabilnych podstaw dla rozwoju konkurencji poprzez umożliwienie wejścia na ten rynek, a właściwie rynki lokalne, przedsiębiorcom oferującym swoje usługi mieszkańcom „produkującym” odpady. Na przestrzeni minionego dwudziestolecia rozwinął się więc sektor prywatny, który obsługuje około 52% całego rynku odpadów komunalnych. Szacuje się, że na tym rynku w całym kraju działa 2 000 firm prywatnych.

Z analizy orzecznictwa antymonopolowego wynika, że najczęściej postępowania antymonopolowe, w wyniku których wydano decyzje stwierdzające praktykę, prowadzone były przeciw gminom lub podmiotom należącym do gminy. Gmina, realizując zadania z zakresu utrzymania czystości i porządku ma obowiązek przestrzegania ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁵⁹.

⁵⁷ *Prawo gospodarcze*, op. cit., s. 176-177.

⁵⁸ *Monopolistyczne praktyki gmin w Polsce na rynku gospodarowania odpadami komunalnymi*; "COMPER" Fornalczyk i Wspólnicy Sp. J., Łódź, Sierpień 2010 r., s. 17.; <http://www.odpady.net.pl/files/opinia%20comper.pdf>; data pobrania 29.12.2010 r.

⁵⁹ Z. Jurczyk, *Zakres interwencji organu antymonopolowego w działalność gospodarczą gmin*, UOKiK, Warszawa 2011 r.; <http://uokik.gov.pl/download.php?plik=10962>; data pobrania 22.12.2011 r.

Najbardziej dotkliwymi dla konkurencji działaniami gmin zamykającymi lokalne rynki gromadzenia i transportu odpadów komunalnych były próby ograniczania dostępu do infrastruktury składowiskowej. Najczęściej stosowaną praktyką na rynku gospodarowania odpadami komunalnymi było tworzenie przez gminę preferencyjnych warunków dla przedsiębiorstwa komunalnego lub dzierżawcy gminnych aktywów. Najczęściej działania te miały charakter praktyk jednostronnych, aczkolwiek zdarzały się również naruszenia mające pewne znamiona zmywy np. gdy zarządcami instalacji odbierającej odpady na danym terenie był związek gmin. W szczególności w sprawach tych pojawiają się następujące rodzaje praktyk:

- a. drapieżnictwo cenowe - przedsiębiorstwo komunalne świadczy usługi na rynku wywozu odpadów oraz ich składowania, samo też decyduje o poziomie cen za składowanie odpadów. Umożliwia to ustalenie przez tę firmę komunalną niskich cen za zbieranie odpadów oraz wysokich cen za ich składowanie. Straty ponoszone na zbieraniu odpadów są rekompensowane przez wysokie zyski z ich składowania. Jednocześnie niskie ceny za zbieranie odpadów zniechęcają konkurentów do wejścia na ten rynek (tzw. ceny drapieżne eliminujące konkurencję);
- b. odmowa zawarcia umowy przez gminne składowisko (należące do gminy) podczas, gdy zezwolenie na prowadzenie działalności na terenie gminy uzależnione jest od posiadania takiej umowy;
- c. odmowa zmiany umowy przez składowisko – wobec wniosku przedsiębiorcy o umożliwienie zwiększenia limitu dostarczanych odpadów. Taka sytuacja miała miejsce w województwie zachodniopomorskim, gdzie MPGK Stargard Szczeciński odmówiło zmiany umowy używając następujących argumentów: ograniczona pojemność składowiska, obawa o utratę swoich dotychczasowych klientów, oraz obawa o wykorzystanie zwiększonego limitu wprowadzania na składowisko odpadów z innych regionów;
- d. wypowiedzenie umowy przez zarządcę składowiska - w związku z rozbieżnością postanowień tej umowy z zezwoleniem gminy;
- e. świadczenie, przez przedsiębiorstwa należące do gminy, usług poniżej kosztów całkowitych. Stosowana przez podmiot gminny formuła cenowa w odniesieniu o usług

komunalnych, nie uwzględniała podwyżek cen składowania odpadów, których wysokość musieli uwzględniać konkurenci.

Tabela 2.1 Przykładowe Decyzje Prezesa UOKiK dotyczące rynków gospodarowania odpadami komunalnymi

Nr decyzji	Dysponent decyzji	Rodzaj podmiotu	Rodzaj praktyki	Charakter praktyki	Opis
RBG-32/2004	Grudziądz	Gmina	nadużywanie pozycji dominującej	antykonkurencyjna	Gmina posiadała Zakład Gospodarki Komunalnej i Robót Publicznych. Aby otrzymać zezwolenie Alba Ekoservis Sp. z o.o. z Radzionkowa musiała podpisać umowę z zakładem gminnym na składowanie odpadów, jednak gmina odmawiała zawarcia takiej umowy.
RWR-75/2005	Gminne Przedsiębiorstwo Oczyszczania sp. z o.o. Bogatynia	Podmiot gminny	nadużywanie pozycji dominującej	antykonkurencyjna	Zarządca składowiska wypowiedział umowę, argumentując powzięciem informacji o rozbieżności między treścią umowy a zakresem udzielonego przez Gminę zezwolenia na prowadzenie działalności. Brak podstawy prawnej do kontroli takiej rozbieżności przez zarządcę oraz brak dostatecznego uzasadnienia.
RWR-8/2009	Zgorzelec/MPGK Zgorzelec	Gmina	nadużywanie pozycji dominującej	antykonkurencyjna	Uzależnienie wydania decyzji od deponowania odpadów na składowisku miejskim.
RWR-30/2009	Związek Gmin CZG-12 - gmina Sulęcín i inne (woj. lubuskie i zachodnio-pomorskie)	Związek Gmin	nadużywanie pozycji dominującej	eksploatacyjna/antykonkurencyjna	Bonifikata 20% dla gminy Sulęcín - członka związku i świadczącego usługi odbioru za deponowanie w instalacji należącej do związku.
RPZ-27/2002	Trzcianka	Gmina	nadużywanie pozycji dominującej	eksploatacyjna	Mieszkańcy gminy zostali obciążeni kosztami usług w rozmiarach, które obiektywnie przekraczają ich potrzeby.
RWR-36/2003	Gorzów Wielkopolski/Zakład Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. w Chróściku	Gmina	nadużywanie pozycji dominującej	antykonkurencyjna	Obowiązek składowania odpadów z gminy wyłącznie na wyznaczonym przez gminę składowisku.

Nr decyzji	Dysponent decyzji	Rodzaj podmiotu	Rodzaj praktyki	Charakter praktyki	Opis
RWR-6/2003	Miejska Gospodarka Komunalna Sp. z o.o. Oleśnica	Podmiot gminny	nadużywanie pozycji dominującej	antykoncepcyjna	Odmowa zawarcia umowy na składowanie na składowisku gminnym, ponieważ wnioskodawca działa na różnych rynkach i nie ma pewności, czy odpady nie będą pochodziły także z innych miejscowości.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bazy Decyzji Prezesa UOKiK, www.uokik.gov.pl; stan bazy na dzień 23.12.2011 r.

2.3.2 Rynek właściwy

Warunkiem ustalenia, czy poddane ocenie zachowanie przedsiębiorcy narusza zakazy zawarte w ustawie antymonopolowej, jest sprecyzowanie zakresu rynku właściwego w danej sprawie, ograniczonego do pewnych towarów i terytorium, które mają znaczenie z punktu widzenia konkurencji i interesów uczestników rynku⁶⁰. Rynek właściwy definiowany jest w wymiarze: produktowym, geograficznym (terytorialnym) i czasowym (kryterium tego typu jest brane pod uwagę w przypadku niektórych rynków)⁶¹. Zgodnie z art. 4 ust. 8 ustawy o ochronie konkurencji przez rynek właściwy rozumie się - „rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę i właściwości, w tym jakość uznawane są przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji”.

2.3.2.1 Rynki produktowe

Biorąc pod uwagę przedmiot rynku w poszczególnych sprawach brane były pod uwagę dwa odrębne, lecz funkcjonalnie ze sobą powiązane rynki o wymiarze lokalnym:

1. rynek usług składowania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych⁶²;
2. rynek usług wywozu (transportu) odpadów komunalnych⁶³, określane też rynkiem zbierania i transportu odpadów z terenu gminy⁶⁴.

⁶⁰ Decyzja Prezesa UOKiK nr RGD-3/2004.

⁶¹ E. Modzelewska-Wąchał, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, Komentarz*, Wydawnictwo Twigger, Warszawa 2002, s. 49.

⁶² Decyzja Prezesa UOKiK nr RGD-3/2004 (Stargard Szczeciński); Decyzja Prezesa UOKiK nr RWR-6/2003 (Oleśnica).

⁶³ Decyzja Prezesa UOKiK nr RGD-3/2004 (Stargard Szczeciński).

⁶⁴ Decyzja Prezesa UOKiK nr RBG-32/2004 (Grudziądz).

W decyzjach dotyczących omawianych rynków często używano określenia „odpady stałe”, niemniej przywoływano również definicję z ustawy o odpadach tj. odpady komunalne na podstawie ustawy o odpadach⁶⁵. Z tym drugim przypadkiem mamy zazwyczaj do czynienia, gdy nie istnieje potrzeba bardziej precyzyjnego definiowania rynku właściwego np. w sytuacjach, gdy praktyka dotyczyła przyjmowania do określonej instalacji wszystkich typów odpadów.

W decyzjach Urzędu rynek produktowy sporadycznie definiowano zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności. Według Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD)⁶⁶ zbieranie odpadów innych niż niebezpieczne 38.11.Z stanowi podklasę sekcji E obejmującej m.in. gospodarowanie, włączając gromadzenie, przetwarzanie oraz usuwanie, z różnymi formami odpadów, takimi jak stałe i niestałe odpady przemysłowe czy pochodzące z gospodarstw domowych, działalność składowisk odpadów⁶⁷. Podklasa zbieranie odpadów innych niż niebezpieczne 38.11.Z obejmuje:

- zbieranie stałych odpadów, takich jak: odpady pochodzące z gospodarstw domowych lub odpady przemysłowe z pojemników na odpady, kontenerów itp., które mogą zawierać różne materiały nadające się do odzysku,
- zbieranie surowców wtórnych,
- zbieranie odpadów z koszy na śmieci w miejscach publicznych,
- zbieranie odpadów pochodzących z budowy lub rozbiórki,
- zbieranie i usuwanie resztek typu zarośla, krzewy, gruz, tłuczeń,
- zbieranie odpadów z produkcji zakładów tekstylnych,
- transport jeżeli jest on integralną częścią zbierania odpadów.

W świetle przytaczanej klasyfikacji powyższa Podklasa (38.11.Z) nie obejmuje:

- zbierania odpadów niebezpiecznych, sklasyfikowanego w 38.12.Z,
- działalności składowisk w zakresie usuwania odpadów innych niż niebezpieczne, sklasyfikowanej w 38.21.Z,

⁶⁵ Decyzja Prezesa UOKiK nr RGD-3/2004 (Stargard Szczeciński).

⁶⁶ Dz.U. z 2007, nr 251, poz. 1885 ze zm.

⁶⁷ Decyzja Prezesa UOKiK nr RBG-1/2010 (Grudziądz).

- sortowania i oddzielania, w różne kategorie różnorodnych surowców, takich jak: papier, tworzywa sztuczne itp., nadających się do ponownego przetworzenia czy odzysku, sklasyfikowanych w 38.32.Z.

2.3.2.2 Rynki geograficzne

Rynki usług składowania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych bądź usługi deponowania w innego typu instalacji przykładowo sortowni zwykle wyznaczane są granicami gmin, z których odpady komunalne dostarczane są do danej instalacji np. składowiska⁶⁸. Wynika to z faktu, że w większości przypadków jedyną możliwością prowadzenia działalności na danym rynku odbioru odpadów był status kontrahenta czyli dostawcy odpadów danego właściciela instalacji.

W przypadku aspektu geograficznego rynku usług wywozu (transportu) odpadów komunalnych z terenu gminy, Prezes UOKiK w decyzjach powołuje się zwykle na określone podstawy ograniczające zasięg rynku. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶⁹ na gminy nałożono obowiązek zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty m.in. w zakresie utrzymania czystości i porządku oraz wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Obowiązki gmin w tym zakresie ograniczają się więc do podległego im obszaru⁷⁰.

Powyższe ustalenia względem rynku właściwego, powołujące się na decyzje w sprawie nadużywania pozycji dominującej miały też swoje odzwierciedlenie w licznych decyzjach dotyczących koncentracji.

Jednak w 2011 r., w związku ze zmianami przepisów wchodzącymi w życie od 2012 r., wprowadzono **modyfikacje** w dotychczasowym orzecznictwie w zakresie **rynku właściwego geograficznie**, dostosowując ocenę przyszłej koncentracji do nowych warunków konkurencji na przedmiotowym rynku produktowym. Przykładem jest decyzja Prezesa UOKiK w sprawie przejęcia PRSP SA w Gdańsku przez grupę SITA⁷¹.

⁶⁸ Decyzja Prezesa UOKiK nr RGD-3/2004 (Stargard Szczeciński).

⁶⁹ (tekst jedn.: Dz.U. 2001r. nr 142, poz. 1591 ze zm.).

⁷⁰ Decyzja Prezesa UOKiK nr RKT-77/2006 (gmina Głubczyce).

⁷¹ Decyzja Prezesa UOKiK nr DKK-94/2011 z 23 sierpnia 2011 r.; http://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=2865; data pobrania 25.11.2011 r.

Art. 6d ust. 1 ustawy nakłada na gminy obowiązek wyłaniania w drodze przetargu podmiotów prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Tym samym przepisy te wprowadziły dla przedsiębiorców pragnących prowadzić dalej działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych od mieszkańców obowiązek uczestniczenia w przetargach organizowanych przez gminy.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, iż po wejściu w życie nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości, obowiązujący obecnie model konkurencji na rynku czyli o poszczególnych dostawców odpadów, zostanie zastąpiony konkurencją o rynek czyli o całość strumienia odpadów z danego terenu, w ramach rozpisywanych przetargów. Na każdym rynku lokalnym po stronie zakupowej pozostanie co do zasady tylko jeden podmiot – gmina organizująca przetarg. Skokowo wzrośnie zatem siła przetargowa nabywców w stosunku do przedsiębiorców świadczących usługi na tych rynkach.

W nowej sytuacji, w przypadku przedsiębiorców starających się o wejście na rynek, zyskają na znaczeniu czynniki o charakterze regionalnym, a nawet krajowym – *know-how*, krajowe zasoby sprzętowe i ludzkie, które można alokować stosownie do wyników przetargów na znacznie większym niż gmina obszarze. Można oczekiwać, iż z rynku zostaną wyeliminowani przedsiębiorcy, którzy nie mają obecnie potencjału wystarczającego do udziału jednocześnie w dużej liczbie przetargów. Dlatego, aby ocenić wpływ koncentracji na konkurencję w perspektywie najbliższych lat, zdaniem organu antymonopolowego, wyrażonym też w decyzji nr DKK-94/2011, zasadne jest odniesienie się również do udziałów uczestników koncentracji w rynkach regionalnych na poziomie województw.

Jak wynika z opinii przedsiębiorców, dla tego rynku ważne są jednak przede wszystkim koszty transportu, które wpływają na określony zasięg geograficzny prowadzenia działalności, zwykle o rozpiętości znacznie wykraczającej poza terytorium przeciętnej gminy⁷². Wobec powyższych rozważań, bardziej szczegółowo omówionych w dalszych częściach raportu jako rynek geograficzny przyjmuje się różne możliwe warianty:

- cały kraj (podrozdział 4.1.1),
- województwa (podrozdział 4.1.3),
- powiaty (rozdział 5),

⁷² Według decyzji nr DKK-94/2011 zgłaszający koncentrację wskazywał na zasięg 40-60 km.

- gminy (rozdział 5).

2.3.3 Zmowy przetargowe

Ryzyko występowania karteli przetargowych w obszarze działalności gospodarczej gmin jest szczególnie duże⁷³. Jest to istotny problem występujący zarówno w Polsce jak i w innych krajach⁷⁴. W kontekście omawianych rynków temat staje się nad wyraz aktualny i wiąże się ze zmianami w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z których wynikają dodatkowe obowiązki dla gmin związane z przetargami.

Przetargi są organizowane m.in. tam, gdzie na rynku z powodów określonych uwarunkowań efektywnościowych funkcjonuje monopol naturalny⁷⁵ lub też regulacji prawnych występuje monopol prawny, może działać tylko jeden przedsiębiorca wykonujący zamówioną usługę lub dostawę. Taki rodzaj konkurencji przyjęto określać jako konkurencję o rynek⁷⁶. Polega ona na tym, że na danym rynku działa tylko jedna firma, która wygra przetarg o wytwarzanie lub świadczenie usług na prawie wyłączności.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zakazane jest uzgadnianie przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu warunków składanych ofert, w szczególności zakresu prac lub ceny.

Do typowych taktyk uzgadniania ofert należą:

- rotacja ofert, która polega na tym, że konkurenci umawiają się, iż będą zwyciężać w przetargach na zmianę; w kolejnych przetargach tylko jeden z nich dostarcza ofertę zwycięską, zaś pozostali – oferty z ceną zbyt wysoką;
- podział rynku; w tym wypadku oferenci umawiają się, kto z nich wygra na danym rynku według kryterium geograficznego lub innego; dla ukrycia oferty zwycięskiej nie musi być ona wygrywająca od razu, uczestnicy uzgadniają wówczas, że pierwszy zwycięzca

⁷³ Z. Jurczyk, *Zakres interwencji organu antymonopolowego w działalność gospodarczą gmin*, UOKiK, Warszawa 2011; <http://uokik.gov.pl/download.php?plik=10962>; data pobrania 22.12.2011 r.

⁷⁴ <http://www.oecd.org/dataoecd/36/38/42594486.pdf>; data pobrania 22.12.2011 r.

⁷⁵ Mowa wówczas o tzw. monopolu naturalnym np. na rynku usług wodociągowo-kanalizacyjnych. W teorii ekonomii monopol naturalny wyjaśniany jest np. poprzez matematyczne pojęcie subaddytywności funkcji - w tym wypadku jest to funkcja kosztów. Subaddytywność funkcji kosztów oznacza, że określoną ilość danego produktu lub usługi jeden podmiot może wytwarzać taniej niż ich większa liczba; Zob. J. Tirole, *The Theory of Industrial Organization*, MIT Press, 1994, s. 19-20.

⁷⁶ Z. Jurczyk, op. cit.

rezygnuje z kontraktu torując drogę do jego realizacji przedsiębiorcy z góry wytypowanemu;

- podział zysku; oferenci wyznaczają z góry, kto wygra przetarg, nie składając ofert lub składając oferty gorsze (wyższe ceny); w zamian wygrywający wypłaca pozostałym sumę pieniędzy, która pochodzi z dodatkowych zysków, osiągniętych wskutek zawartego porozumienia.

W zмовach kartelowych inicjatorami i stronami porozumienia są z reguły przedsiębiorcy niezwiązani z gminami, działający w skali rynku krajowego albo tylko lokalnego. Porozumienia kartelowe wymierzone są w innych przedsiębiorców, którzy uczestniczą w danym przetargu, ale nie są stronami porozumienia oraz przynoszą szkody ekonomiczne gminom, podnosząc koszty wykonania zamówienia.

2.4 Charakterystyka gospodarki odpadami komunalnymi na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego oraz Ministerstwa Środowiska

We wcześniejszych częściach niniejszego rozdziału przytoczono podstawowe definicje oraz regulacje prawne dotyczące analizowanej branży. Natomiast w tej części przedstawiono statystyki i informacje służące wprowadzeniu i ogólnemu scharakteryzowaniu branży. Dane statystyki publicznej są ponadto wykorzystywane w kolejnych rozdziałach raportu do porównań z danymi zebranymi w toku badania, co również przemawia za ich prezentacją w tej części opracowania⁷⁷.

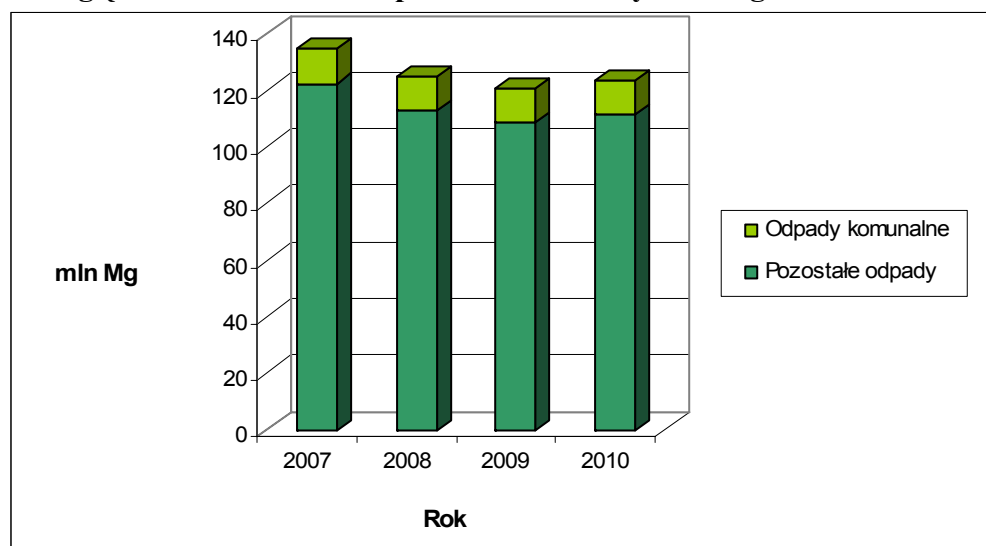
Podstawowym źródłem danych liczbowych na temat rynku odpadów komunalnych są opracowania Głównego Urzędu Statystycznego oraz dokumenty tj. plany i sprawozdania Ministerstwa Środowiska. W szczególności jest to Krajowy Plan Gospodarki Odpadami sporządzany na okres czterech lat oraz sprawozdania z jego wykonania. Dane Głównego Urzędu Statystycznego odnośnie omawianego obszaru prezentowane są przede wszystkim w dwóch cyklicznych publikacjach branżowych: Ochrona Środowiska oraz Infrastruktura Komunalna. Do porównań międzynarodowych wykorzystywano dane pochodzące z Eurostat. Przedmiotowe statystyki są szczególnie użyteczne z punktu widzenia oceny wykorzystania i zanieczyszczenia środowiska oraz dynamiki zmian w tym obszarze. Jedną z przyczyn

⁷⁷ Porównuje się m.in. zmiany w zagospodarowaniu odpadów komunalnych w gminach, w których skutecznie przeprowadzono referendum ws. odpadów komunalnych na tle danego powiatu.

przeprowadzenia niniejszego badania była potrzeba zebranie informacji o branży, użytecznych do oceny konkurencji i koncentracji. Dotychczas analizy na temat tego rynku traktowały to zagadnienie dość fragmentarycznie, odnosząc się zazwyczaj tylko do wybranych rynków lokalnych bądź też je w dużej mierze pomijały prezentując przekrojowe oceny i informacje dotyczące branży jak ekspertyzy przedstawiane przez organizacje branżowe w toku prowadzonych konsultacji społecznych dotyczących nowelizacji ustaw. Część aktualnych opracowań naukowych i edukacyjnych z tego zakresu również dość ogólnie charakteryzuje konkurencję na rynkach gospodarowania odpadami komunalnymi⁷⁸. W analizach lub artykułach prasowych podawane są niejednokrotnie tylko ogólne dane szacunkowe dotyczące rynku gospodarowania odpadami komunalnymi w całym kraju, którego łączne przychody szacuje się na 5 mld zł a zyski na 150 mln zł⁷⁹.

Odpady komunalne są tylko jedną z kategorii obszernego katalogu odpadów powstających w kraju. Ogólna ilość odpadów w ostatnich latach z uwzględnieniem ilości odpadów komunalnych, przedstawia poniższy wykres 2.1.

Wykres 2.1 Ilość odpadów ogółem wytworzonych w Polsce w roku w latach 2007-2010 z uwzględnieniem udziału odpadów komunalnych w Mg⁸⁰



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Ochrona Środowiska*, GUS, Warszawa 2011.

⁷⁸ Zob. P. Jeżowski, Z. Grzymała, G. Maśloch, *Kierunki rozwoju gospodarki odpadami w Polsce w aspekcie efektywności przyjętych rozwiązań*, wyd. SGH, Warszawa 2011. Autorzy zwracają uwagę na wzrost koncentracji w branży poprzez coraz większe znaczenie dużych korporacji, których część wymieniają nawet z nazwy, aczkolwiek czynią to jedynie na zasadzie egzemplifikacji, nie prowadząc bardziej szczegółowych badań i analiz w tym zakresie.

⁷⁹ M. Kozmana, *Rynek śmieci nabiera wartości*, Rzeczpospolita, 21.10.2011.

⁸⁰ W opracowaniu tony oraz Mg (megagramy) używa się zamiennie. Współcześnie jednak w codziennej praktyce gospodarczej oraz analizach na temat gospodarowania odpadami komunalnymi najczęściej używa się Mg.

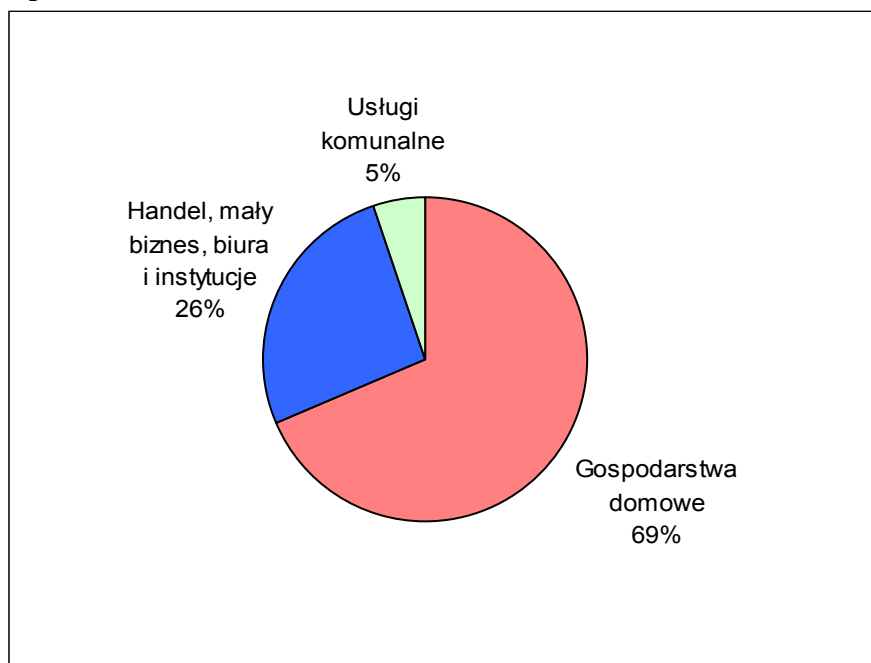
Jak wynika z powyższego wykresu ilość wytworzonych odpadów wynosiła w 2007 r. 134 mln ton (Mg) i spadała w następnych latach, osiągając poziom 120 mln ton, następnie w 2010 r. wzrosła do 124 mln ton. W omawianym okresie ilość odpadów komunalnych stanowiła około 9-10% ilości odpadów ogółem i wynosiła niewiele **ponad 12 mln ton**. Porównując rok 2007 do 2010, spadek ilości odpadów komunalnych wytwarzanych wyniósł niespełna 1,8%.

Warto jednak pamiętać, że nie wszystkie odpady komunalne wytworzone zostały zebrane. Według szacunków prawie 10% wytwarzanych w Polsce odpadów komunalnych trafia do środowiska w sposób nieewidencjonowany.

2.4.1 Zbieranie odpadów komunalnych zmieszanych a zbiórka selektywna

W 2010 r. zostało zebranych 10 044,2 tys. ton odpadów. Z tego 9184,3 tys. ton było odpadami zmieszanymi bez zbiórki selektywnej, co stanowiło ponad 91% odpadów komunalnych zebranych. Strukturę zebranych odpadów komunalnych zmieszanych pod względem ich miejsca i sposobu zebrania przedstawia poniższy wykres 2.2.

Wykres 2.2 Struktura odbieranych odpadów komunalnych zmieszanych według miejsca i sposobu zbierania w 2010 r.

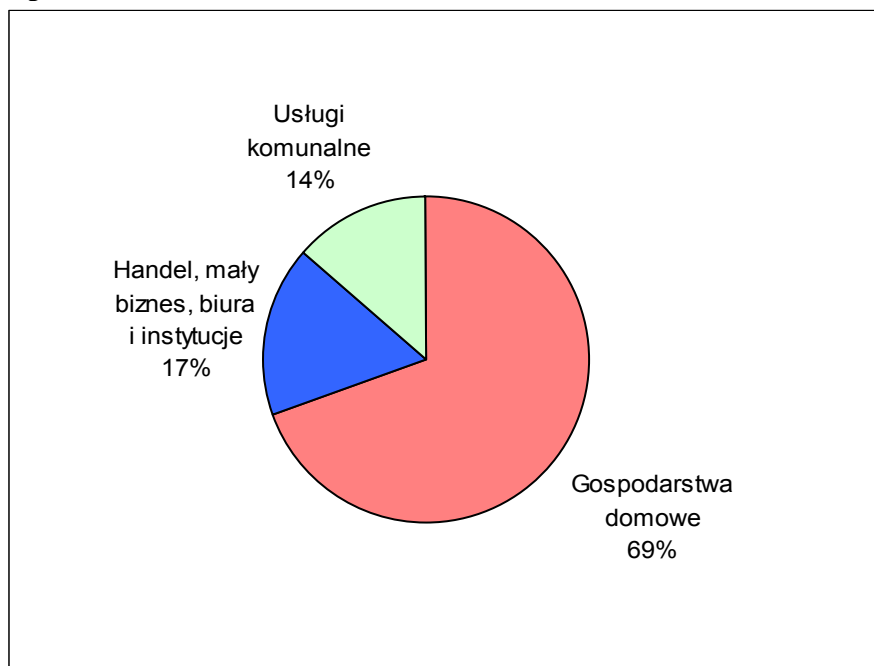


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Infrastruktura komunalna w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2011.

Z powyższego wykresu wynika, że ok. 69% zebranych zmieszanych odpadów komunalnych jest odbieranych od gospodarstw domowych. W strukturze tej wyróżnić można również przedsiębiorstwa i instytucje (26%) i usługi komunalne (sprzątanie ulic, opróżnianie koszy w parkach i na ulicach), które dostarczały do zagospodarowania 5% zebranych odpadów komunalnych.

We wszystkich powyższych miejscach i rodzajach instytucji odpady komunalne zbierane są również selektywnie. Strukturę zebranych odpadów komunalnych zebranych selektywnie pod względem miejsca i sposobu ich zebrania przedstawia poniższy wykres 2.3.

Wykres 2.3 Struktura odpadów komunalnych zbieranych selektywnie według miejsca i sposobu zbierania w 2010 r.

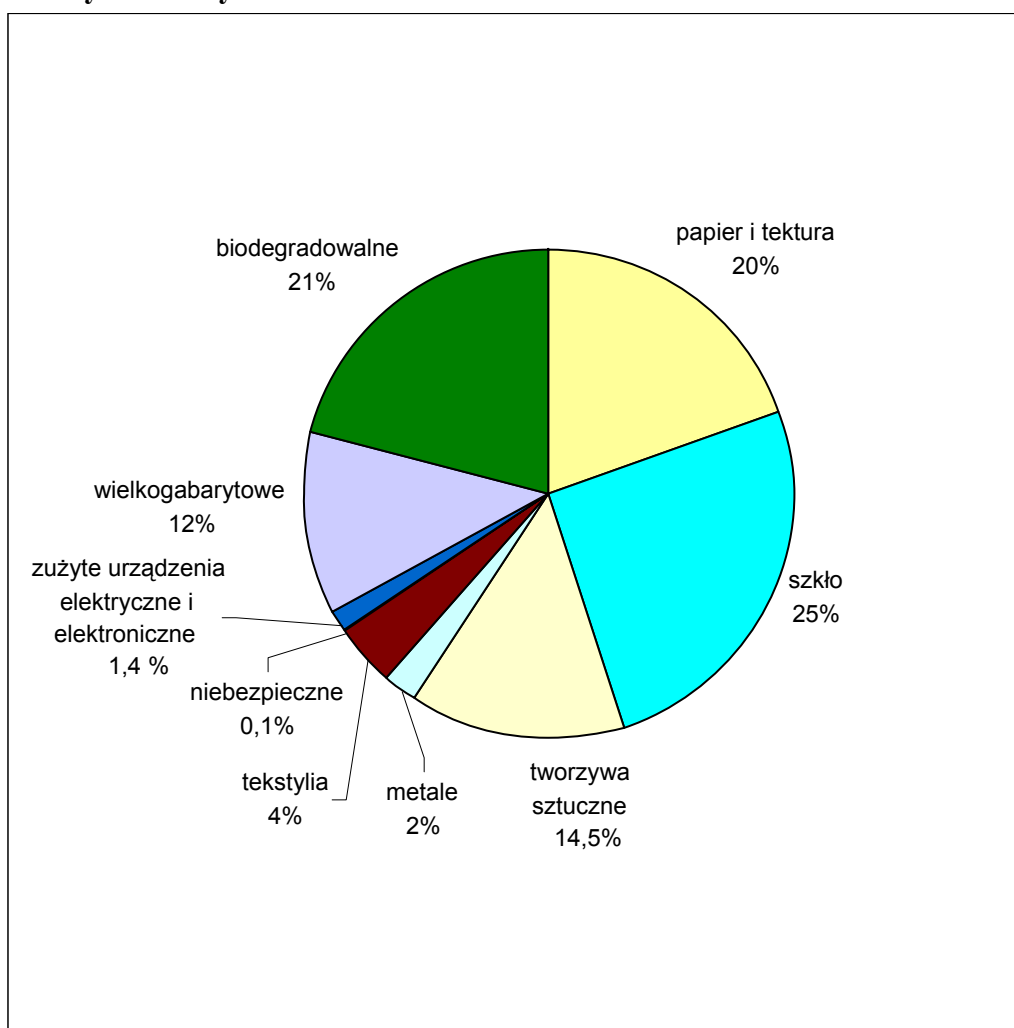


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Infrastruktura komunalna w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2011.

Udział gospodarstw domowych w zebranych odpadach segregowanych był niemal identyczny jak w strukturze odpadów zmieszanych i wynosił ok. 69%. Należy przy tym pamiętać, że znacznie większa część odpadów jest zbierana selektywnie poza gospodarstwami domowymi np. w punktach zbiórki, specjalnych koszach umieszczonych na ulicy czy w sklepach. Z tego właśnie wynika znacznie większy udział odpadów pochodzących z usług komunalnych w ilości odpadów zebranych selektywnie w porównaniu ze zmieszanymi (14% - selektywne wobec 5% - zmieszane).

Przedstawiona w kolejnych rozdziałach analiza konkurencji wyodrębnia odpady komunalne zebrane selektywnie jako osobną kategorię, pewnego rodzaju segment rynku. Pomijana jest natomiast kwestia wyodrębniania poszczególnych rodzajów odpadów jako mniej istotna z punktu widzenia oceny konkurencji na rynku odbioru odpadów komunalnych, jeśli przedsiębiorca świadczy usługę odbioru odpadów segregowanych to odbiera od razu co najmniej kilka ich kategorii a nie tylko jedną. Jednakże dla pełniejszego obrazu kwestii odpadów segregowanych oraz ich zdefiniowania na poniższym wykresie przedstawiamy strukturę tych odpadów, według rodzajów.

Wykres 2.4 Udział poszczególnych kategorii odpadów w masie odpadów komunalnych zebranych selektywnie w 2010 r.

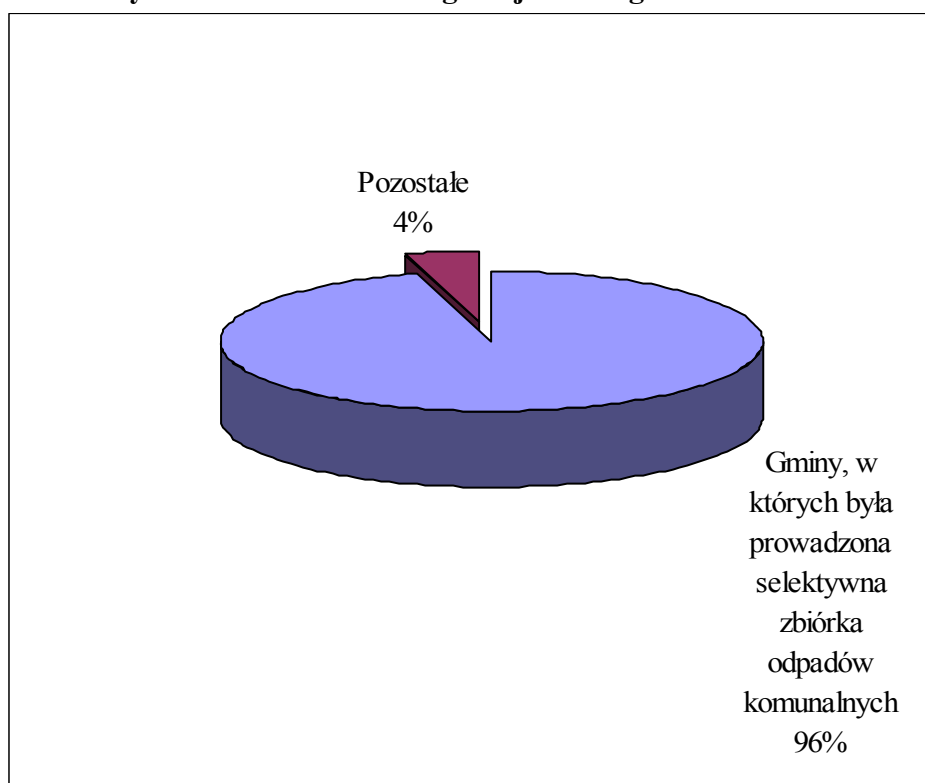


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Infrastruktura komunalna w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2011.

Jak wynika z powyższego wykresu, odpady komunalne segregowane, inaczej nazywane zbieranymi selektywnie to przede wszystkim: szkło (25%), odpady biodegradowalne (21%), papier i tektura (20%), tworzywa sztuczne (14,5%).

Na koniec omawianego zagadnienia warto dodatkowo przyjrzeć się zagadnieniu liczebności gmin, które zajmują się selektywną zbiórką odpadów komunalnych. Kwestię tę ilustruje poniższy wykres 2.5.

Wykres 2.5 Liczba gmin, w których była prowadzona selektywna zbiórka odpadów komunalnych oraz ich udział w ogólnej liczbie gmin w Polsce w 2010 r.



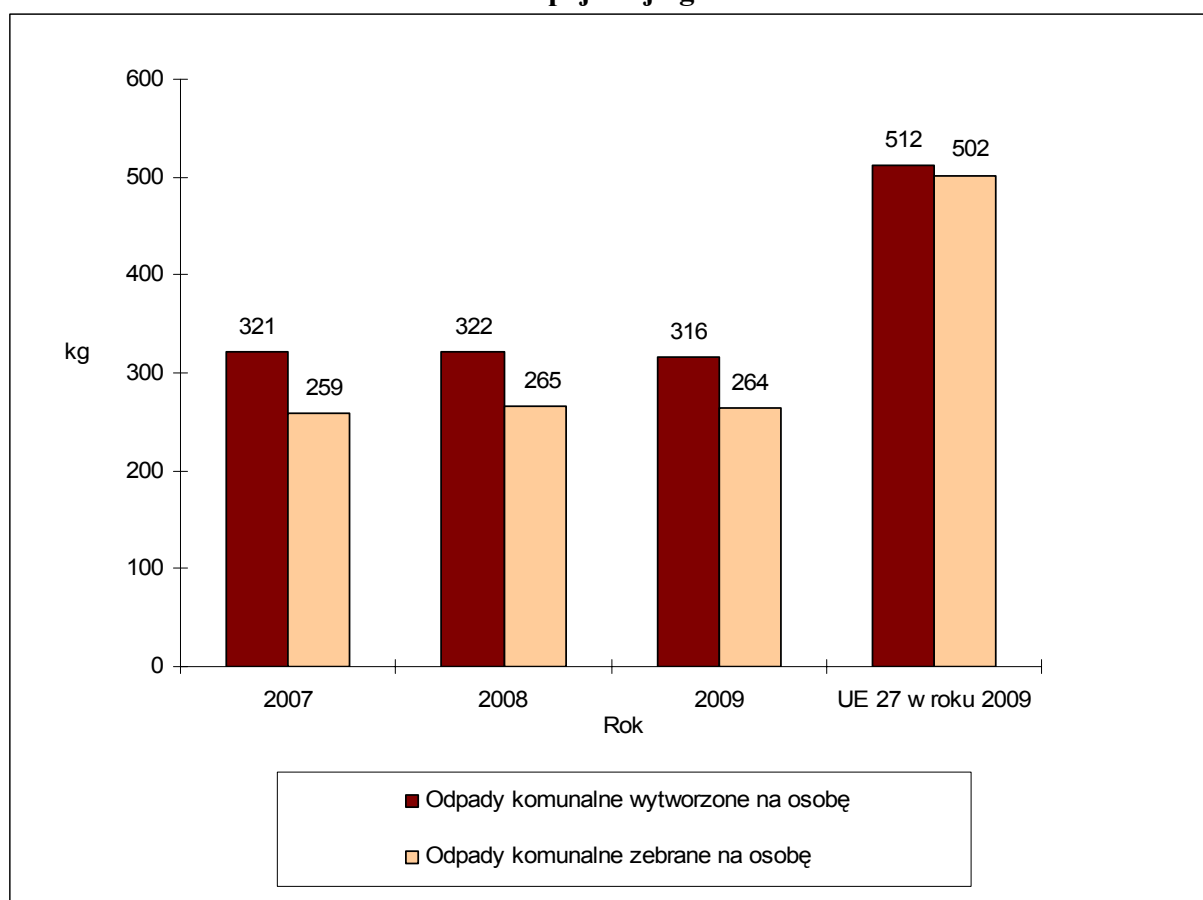
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Infrastruktura komunalna w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2011.

W przeciwieństwie do wcześniejszych danych statystycznych, wyniki prezentowane na powyższym wykresie należy ocenić jednoznacznie pozytywnie z perspektywy ochrony środowiska naturalnego. Prawie 2 369 gmin stanowiących 96% w kraju prowadziła w 2010 r. selektywną zbiórkę odpadów. Świadczy to o dużym potencjale rozwoju selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w Polsce.

2.4.2 Mieszkańcy objęci systemem odbioru odpadów komunalnych oraz ilości wytwarzanych odpadów na osobę

Omawiane dotychczas dane dotyczące ilości i struktury odpadów komunalnych nie oddają w pełni znaczenia gospodarowania odpadami oraz problemów tej branży. Dla lepszego scharakteryzowania tego zagadnienia na poniższym wykresie ukazano ilość odpadów przypadającą na 1 mieszkańca kraju. Uwzględniono przy tym zarówno ilość wytworzoną jak i zebraną. Dodatkowo porównano te liczby do średniej w całej Unii Europejskiej.

Wykres 2.6 Ilość odpadów komunalnych wytworzonych oraz zebranych na osobę w Polsce w latach 2007-2009 i w Unii Europejskiej ogółem w 2009

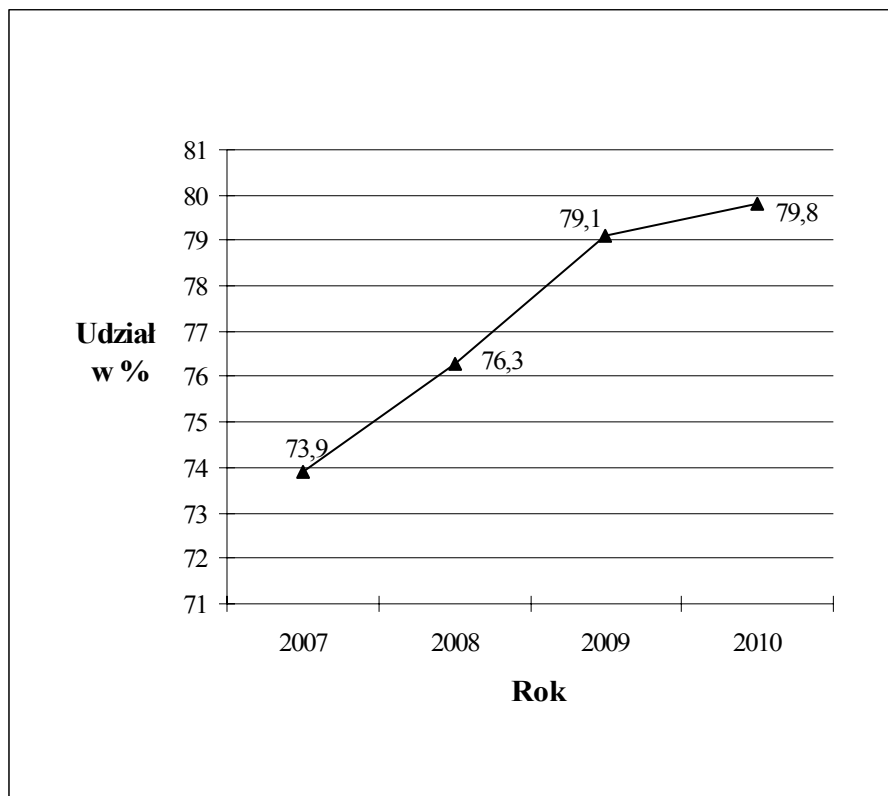


Źródło: *Kluczowe wyzwania w gospodarce odpadami komunalnymi w krajach UE-11*, Ernst & Young, Warszawa 2011; na podstawie danych Eurostat;
[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Kluczowe_wyzwania_w_gospodarce_odpadami_komunalnymi_w_krajach_UE-11/\\$FILE/Raport_final.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Kluczowe_wyzwania_w_gospodarce_odpadami_komunalnymi_w_krajach_UE-11/$FILE/Raport_final.pdf); ; data pobrania 21.10.2011 r.

Jak wynika z powyższego wykresu, pomiędzy rokiem 2007 i 2009 nastąpił spadek ilości wytworzonych odpadów komunalnych na osobę, przy czym równocześnie nastąpił również wzrost ilości odpadów zebranych oraz ich udziału w odpadach komunalnych wytworzonych z 81% do 84%. Tendencję tę z punktu widzenia działania systemu należy ocenić pozytywnie, jednak odsetek odpadów zebranych jest wciąż znacznie mniejszy niż wynosi średnia Unii Europejskiej – 98%.

W uzupełnieniu, na poniższym wykresie przedstawiono informację o udziale procentowym osób objętych systemem odbioru odpadów komunalnych z nieruchomości w Polsce.

Wykres 2.7 Udział mieszkańców objętych systemem odbioru odpadów komunalnych

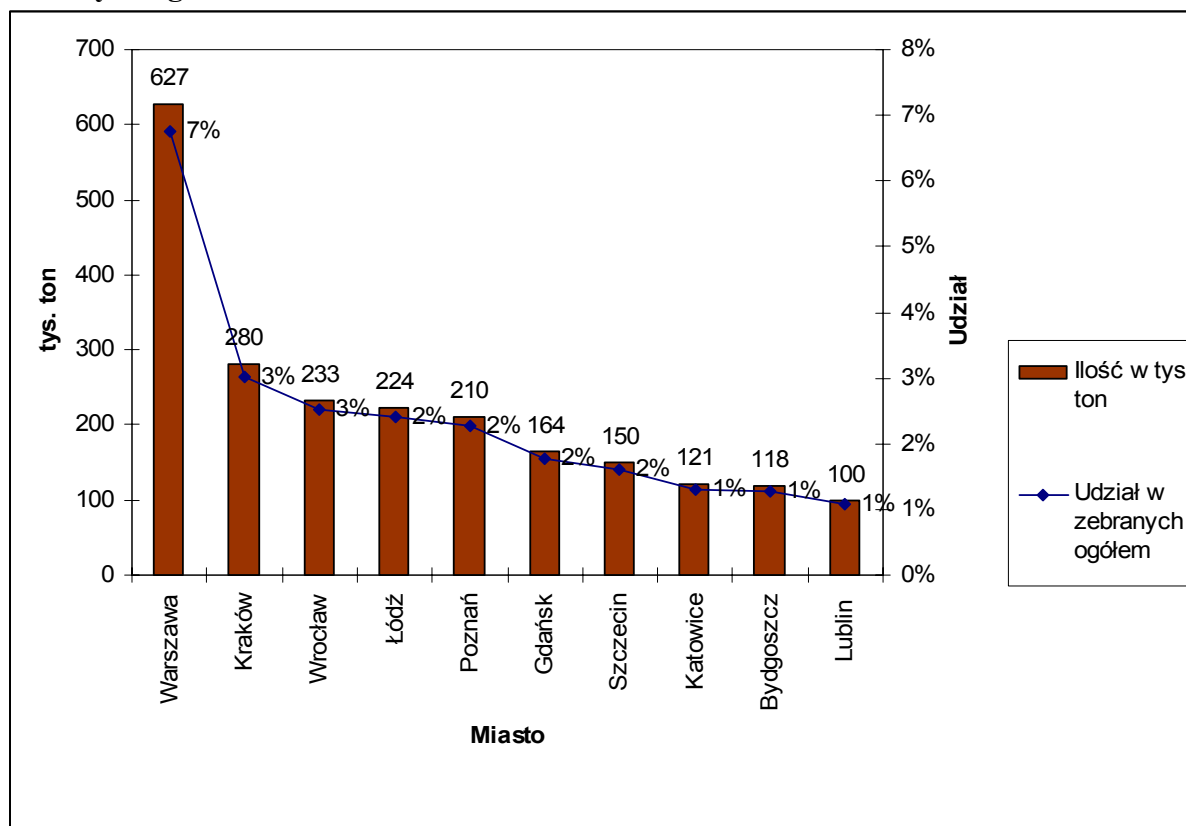


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Ochrona Środowiska*, GUS, Warszawa 2011.

Przedstawione na powyższym wykresie tendencje z punktu widzenia działania systemu należy ocenić pozytywnie, gdyż w ostatnich latach następował znaczący wzrost udziału ludności objętej systemem odbioru odpadów komunalnych. Są to jednak wartości wciąż niewystarczające i stwarzające zagrożenie dla środowiska naturalnego. To właśnie objęcie 100% mieszkańców systemem odbioru odpadów komunalnych (w związku z obecnym niespełna 80%) było jedną z głównych przyczyn nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w 2011 r.

Istotną informacją jest również ilość odpadów komunalnych zmieszanych zebranych w poszczególnych miastach oraz ich udział w wytwarzaniu odpadów w kraju, co zostało przedstawione na poniższym wykresie 2.8.

Wykres 2.8 Ilość odpadów komunalnych zmieszanych zebranych w 10 największych pod tym względem miastach oraz ich udziały w odpadach komunalnych zmieszanych zebranych ogółem w roku 2009



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Ochrona Środowiska*, GUS, Warszawa 2011.

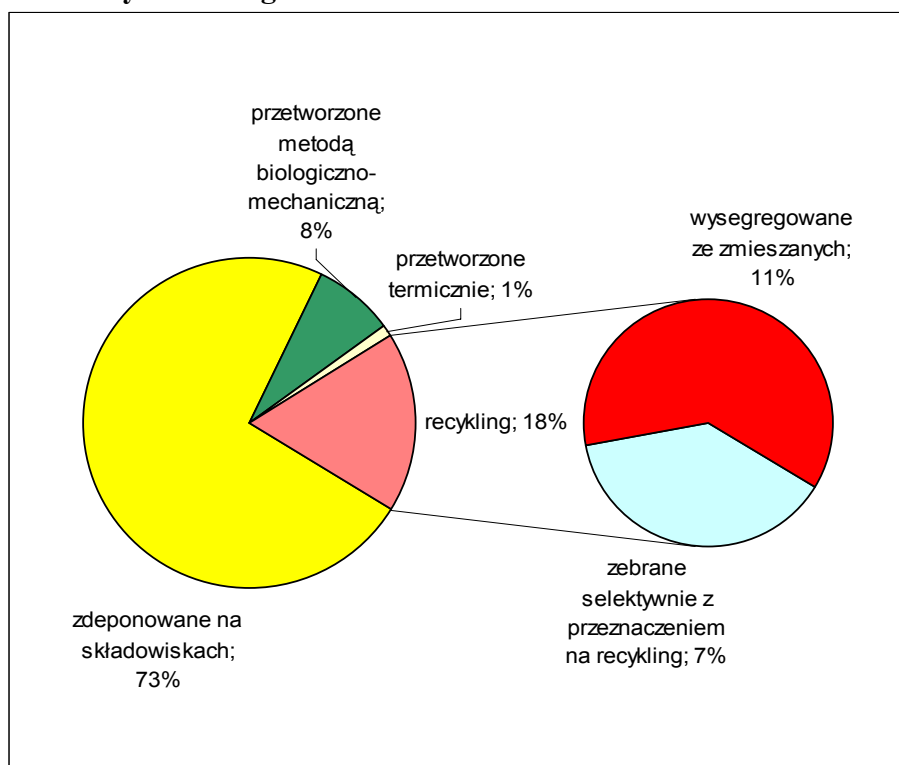
Jak wynika z powyższego wykresu udział poszczególnych miast w wytwarzaniu odpadów komunalnych odzwierciedla mniej więcej udział liczby ich mieszkańców w populacji ludności kraju.

2.4.3 Sposoby zagospodarowania zebranych odpadów komunalnych

Jak wspomniano we wcześniejszej części tego rozdziału, samo zbieranie odpadów komunalnych np. poprzez odbiór od mieszkańców jest dopiero początkowym etapem procesu gospodarowania odpadami komunalnymi. Po nim zawsze przychodzi czas na ich zagospodarowanie, poprzez unieszkodliwienie (zdeponowanie na składowisku lub przetworzenie) lub recykling⁸¹. Udział poszczególnych sposobów zagospodarowania odpadów komunalnych przedstawia poniższy wykres 2.9.

⁸¹ Prezentowane podziały sposobów zagospodarowania odpadów komunalnych są kwestią umowną – podział zaproponowany poprzez katalog definicji zawarty w ustawie o odpadach został zaprezentowany we wcześniejszej części rozdziału.

Wykres 2.9 Struktura (w proc.) sposobu zagospodarowania zebranych odpadów komunalnych według ilości w tonach w 2010 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Infrastruktura komunalna w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2011.

Jak wynika z powyższego wykresu 73% odpadów komunalnych w 2010 r. kierowane było na składowiska. Różnego rodzaju sposoby unieszkodliwiania odpadów komunalnych poprzez ich przetwarzanie stanowiły zaledwie niespełna jedna dziesiąta. Mniej niż 20% ilości zebranych odpadów komunalnych było poddawane recyklingowi.

2.4.4 Instalacje zagospodarowania odpadów komunalnych

W niniejszym opracowaniu przyjęto, że do instalacji zagospodarowania zalicza się zarówno instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych przykładowo spalarnie, sortownie jak również składowiska. Zatem instalacjami są wszelkiego rodzaju miejsca i urządzenia, które służą zagospodarowaniu odpadów komunalnych⁸². Wiele z zakładów zagospodarowania odpadów w skrócie ZZO, które oferują więcej możliwości zagospodarowania niż tylko składowanie znajduje się dopiero na etapie przygotowania i budowy.

Zgodnie z Krajowym Planem Gospodarki Odpadami 2010 (KPGO 2014) liczba składowisk odpadów komunalnych powinna zostać do 2014 roku zredukowana do maksimum 200.

⁸² W licznych opracowaniach mówi się o instalacjach mając na myśli jedynie nowoczesne instalacje, do których nie zalicza się składowisk.

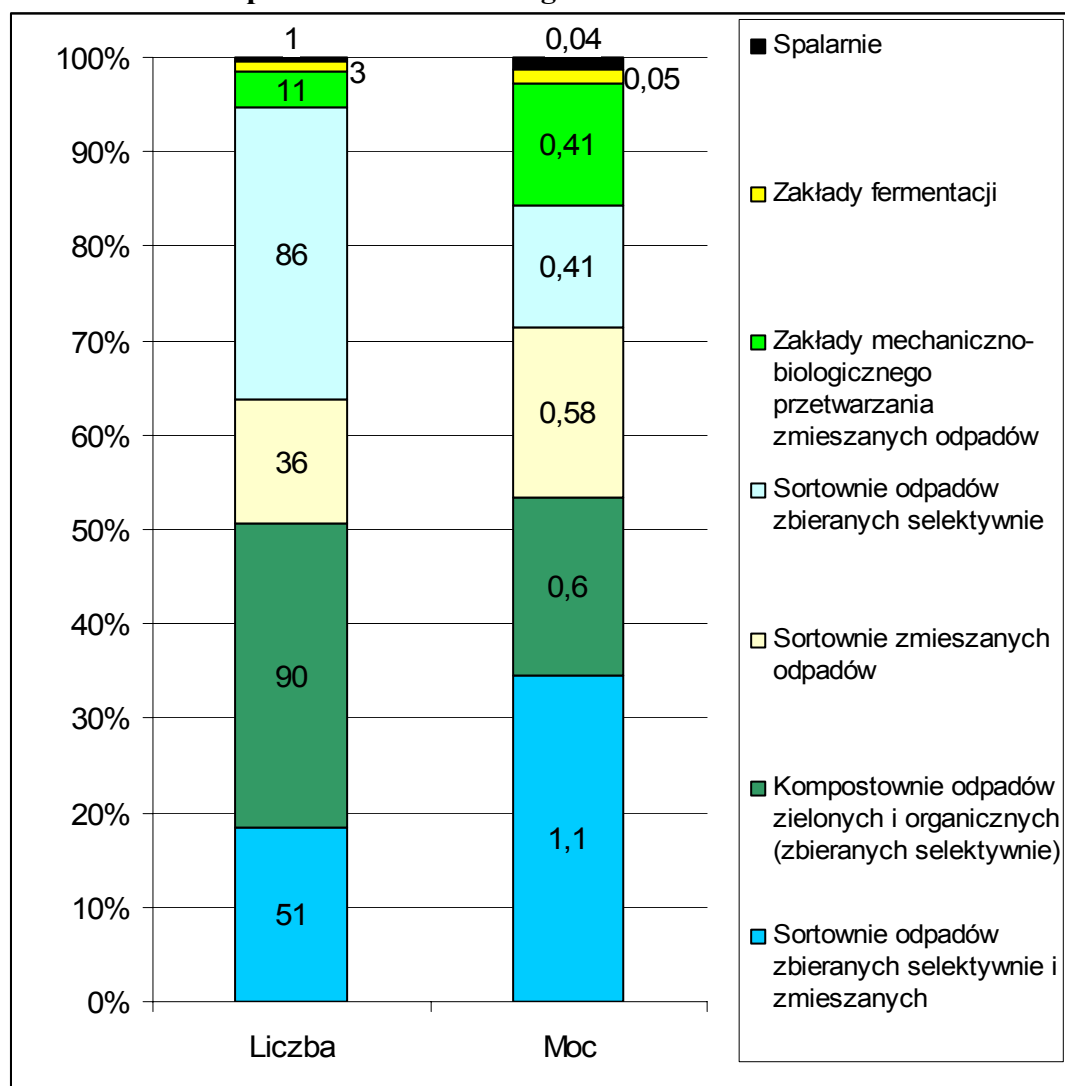
Z kolei zgodnie z KPGO 2014 na koniec 2009 roku dyspozycyjna pojemność składowisk odpadów, na których mogą być składowane odpady komunalne, spełniających wymagania UE, wynosiła niecałe 70 mln Mg (116 mln m³). To oznacza, że przy obecnym sposobie zagospodarowania odpadów, pojemność składowisk jest zbyt mała i wystarczy maksymalnie na 8 lat eksploatacji.

Jeśli chodzi o wspomniane rodzaje instalacji wchodzące w skład ZZO, za wyjątkiem składowisk należy wyróżnić:

- spalarnie,
- zakłady fermentacji,
- zakłady mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów,
- sortownie odpadów zbieranych selektywnie,
- sortownie zmieszanych odpadów,
- kompostownie odpadów zielonych i organicznych (zbieranych selektywnie),
- sortownie odpadów zbieranych selektywnie i zmieszanych.

Instalacje zagospodarowania odpadów, niebędące składowiskami, można ogólnie określić instalacjami przetwarzania odpadów mając tu na myśli zarówno odzysk jak i unieszkodliwianie w spalarniach. Liczbę oraz możliwości przerobowe instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w Polsce ilustruje poniższy wykres 2.10.

Wykres 2.10 Instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych w Polsce w 2009 r. – liczba oraz moc przerobowa w mln Mg rocznie



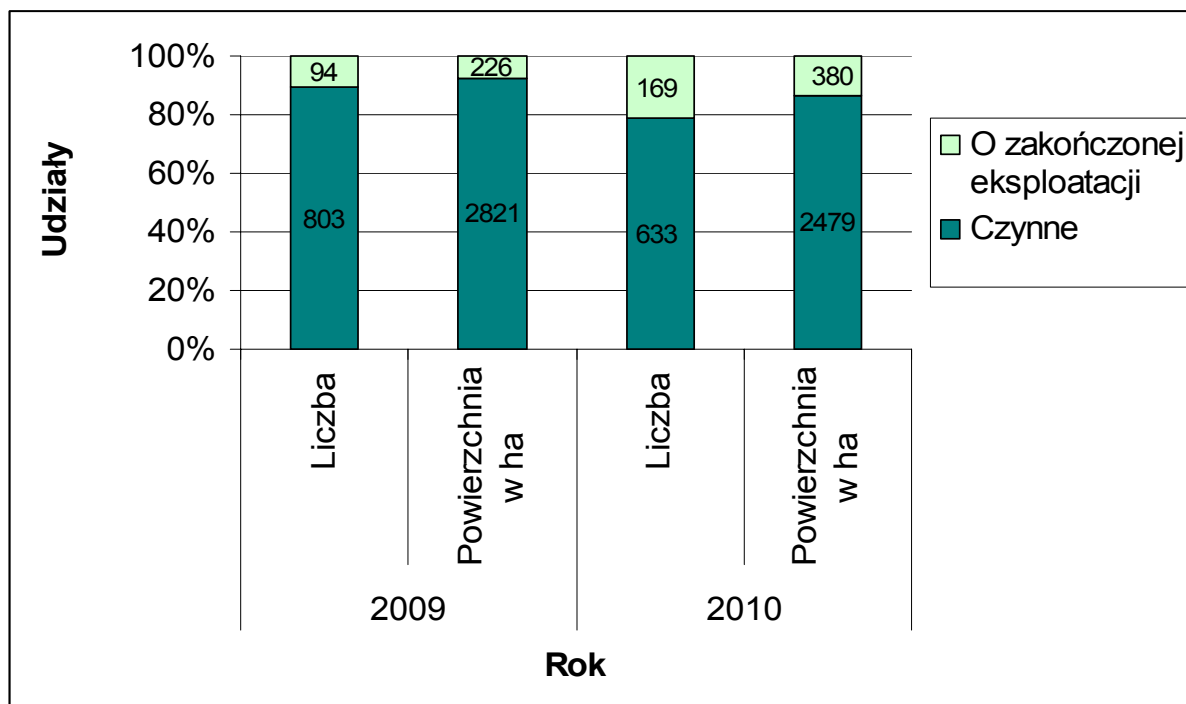
Źródło: Kluczowe wyzwania w gospodarce odpadami komunalnymi w krajach UE-11, Ernst & Young, Warszawa 2011; na podstawie danych GUS oraz Krajowego Planu Gospodarki Odpadami 2014; [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Kluczowe_wyzwania_w_gospodarce_odpadami_komunalnymi_w_krajach_UE-11/\\$FILE/Raport_final.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Kluczowe_wyzwania_w_gospodarce_odpadami_komunalnymi_w_krajach_UE-11/$FILE/Raport_final.pdf); data pobrania 21.10.2011 r.

Zgodnie z KPGO 2014 na koniec 2009 roku funkcjonowało w Polsce, poza składowiskami, 278 instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych o łącznej mocy przerobowej 3,3 mln Mg rocznie, czyli zdolnych przetworzyć zaledwie 33% zebranych w 2009 odpadów komunalnych. Największą łączną moc przerobową – 1,1 mln Mg – miały sortownie obsługujące jednocześnie dwa strumienie odpadów: odpady pochodzące z selektywnej zbiórki oraz zmieszane odpady komunalne łącznie 51 instalacji. Najwięcej było kompostowni odpadów zielonych i selektywnie zbieranych odpadów organicznych – 90 instalacji o łącznej mocy przerobowej 0,6 mln Mg oraz sortowni odpadów komunalnych zbieranych selektywnie – 86 instalacji o łącznej mocy przerobowej 0,55 mln Mg.

Zgodnie z założeniami przyjętymi w KPGO 2010 w regionach gospodarki odpadami obejmujących powyżej 300 tys. mieszkańców, podstawą systemu zagospodarowania odpadów komunalnych miały być spalarnie. Tymczasem w 2009 roku funkcjonowała tylko 1 spalarnia odpadów komunalnych, obsługująca Warszawę, zdolna unieszkodliwić termicznie zaledwie 40 tys. Mg odpadów na rok.

W związku z powyższymi wymaganiami unijnymi oraz rosnącym znaczeniu nowoczesnych instalacji, maleje liczba składowisk odpadów. Sytuację tę ilustruje poniższy wykres 2.11.

Wykres 2.11 Liczba i powierzchnia składowisk odpadów komunalnych w latach 2009-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Infrastruktura komunalna w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2011 oraz *Ochrona środowiska*, GUS, Warszawa 2010.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. w Polsce były 633 działające składowiska o łącznej powierzchni 2 479,4 ha oraz 169 o zakończonej eksploatacji i powierzchni 380,2 ha. Spośród działających składowisk, 479 znajdowało się na wsiach, pozostałe na terenach miast jest to o tyle istotne, gdyż w badanej próbie gmin zostały zbadane częściowo tylko gminy wiejskie. Jednocześnie, według informacji, które gminy przekazały do GUS, pod koniec 2010 r. istniało 3 875 zidentyfikowanych nielegalnych składowisk, a w ciągu tego samego roku zlikwidowano ich 9 677.

2.5 Przegląd międzynarodowy regulacji na rynkach usług gospodarowania odpadami komunalnymi

W tej części opracowania zebrano informacje o organizacji rynków odbioru i zagospodarowania odpadów w piętnastu wybranych krajach Unii Europejskiej oraz w Norwegii i USA, które UOKiK uzyskał w ramach wymiany informacji w Europejskiej Sieci Konkurencji (ECN) w marcu 2010 r. oraz z raportu Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)⁸³. Pojęcie ‘gmina’ w tym podrozdziale oznacza gminę lub inną podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, odpowiednią dla danego kraju.

2.5.1 Modele organizacji rynku odbioru odpadów komunalnych w analizowanych krajach

W badanych krajach funkcjonują 3 modele rynku odbioru odpadów komunalnych:

1. **model rynku zamkniętego** – model, w którym gospodarka odpadami realizowana jest przez gminy w oparciu o zakłady budżetowe lub spółki komunalne,
2. **model konkurencji o rynek** – model, w którym gospodarka odpadami realizowana jest przez operatorów komunalnych i/lub prywatnych wybieranych co kilka lat w drodze konkursu lub przetargu,
3. **model konkurencji na rynku** – model, w którym gospodarka odpadami realizowana jest przez operatorów wybieranych przez właścicieli nieruchomości czyli wytwórców odpadów. Model konkurencji na rynku występuje zawsze jako element systemu „mieszanego”, w którym gminy mają możliwość przejścia z modelu konkurencji na rynku do modelu konkurencji o rynek lub odwrotnie.

Finansowanie modelu zamkniętego oraz modelu konkurencji o rynek odbywa się zwykle za pośrednictwem gmin, które pobierają podatki lub opłaty quasi-podatkowe. Wyjątkiem są Węgry, gdzie nawet w przypadku wyboru operatora w przetargu, opłaty pobierane są, całkowicie lub częściowo, bezpośrednio przez operatorów. Przychody z takich podatków przeznaczane są na finansowanie zakładów/spółek komunalnych w modelu zamkniętym lub operatorów wybranych w przetargu jest to model konkurencji o rynek.

⁸³ Informacje z raportu OECD, stan na 1998 r. wykorzystano w tych przypadkach, w których nie było możliwości ich pozyskania w inny sposób.

Finansowanie w modelu konkurencji na rynku odbywa się poprzez opłaty pobierane przez operatorów bezpośrednio od wytwórców odpadów, z którymi zawarli umowy. Gminy z reguły posiadają uprawnienia regulacyjne w zakresie stawek maksymalnych oraz kontrolne w zakresie wywiązywania się zarówno operatorów jak i wytwórców odpadów ze swoich obowiązków określonych w ustawach i aktach prawa miejscowego.

2.5.2 Podstawowe obserwacje płynące z przeglądu międzynarodowego

Zebrane informacje pozwoliły na zaklasyfikowanie poszczególnych krajów do określonej grupy pod względem organizacji rynku oraz na ocenę przyjętych w danym kraju rozwiązań. Na podstawie zebranego materiału poczyniono następujące obserwacje:

1. We wszystkich krajach gminy są **obciążone obowiązkiem** zapewnienia czystości na swoim terenie. Gminy **nie są jednak właścicielami** odpadów, ale „władają” nimi tylko w tym sensie, że organizują system ich odbioru i zagospodarowywania na swoim terenie. Wyjątkiem są Czechy oraz Niemcy, gdzie niektóre gminy przypisują sobie własność wszystkich odpadów i nie dopuszczają konkurencji nawet na rynku odbioru surowców wtórnych, takich jak papier.
2. Model rynku zamkniętego lub model konkurencji o rynek obejmuje jedynie odpady gospodarstw domowych, czasami również odpady biurowe. Odpady wytwarzane przez przedsiębiorców – z zakładów przemysłowych i większości zakładów usługowych – usuwane są z reguły w ramach modelu konkurencji na rynku. W obszarze konkurencji na rynku pozostaje odbiór nietypowych odpadów gospodarstw domowych, takich jak: odpady budowlane i remontowe, odpady wielkogabarytowe, odpady niebezpieczne.
3. W zdecydowanej większości krajów nie dopuszcza się gospodarki w oparciu o model konkurencji na rynku. Dotyczy to 12 spośród 17 zbadanych krajów: Czechy, Dania, Estonia, Hiszpania, Holandia, Litwa, Niemcy, Norwegia, Słowacja, Szwecja, Wielka Brytania i Włochy.
4. W większości wyżej wymienionych krajów gminy finansują zadania związane z gospodarowaniem odpadów za pomocą specjalnego podatku lub opłaty quasi-podatkowej (m.in. Szwecja, Dania, Norwegia, Wielka Brytania, Niemcy). Gmina pobiera opłaty od ludności (właścicieli nieruchomości), z których finansuje usługi odbioru, transportu i unieszkodliwiania odpadów za pomocą własnego zakładu

budżetowego lub kupując takie usługi od prywatnych operatorów, zwykle wyłanianych w drodze konkursu lub przetargu (model konkurencji o rynek).

5. Wiele narodowych organów ochrony konkurencji wskazuje model konkurencji o rynek jako model optymalny i próbuje obecnie wspomagać lub promować ten model. Warunkiem skuteczności tego mechanizmu jest wydzielenie (komercjalizacja) komunalnych operatorów oraz sprawdzony, efektywny mechanizm przetargowy. Wiele krajów podkreśla jednocześnie, iż kształt regulacji oraz organizacja rynku jest uwarunkowana historycznie. Różne modele gospodarki mogą być odpowiednie dla różnych gmin w zależności od uwarunkowań historycznych, społecznych i urbanistycznych.
6. W mniejszości badanych krajów dopuszczalna jest konkurencja na rynku:
 - a. USA: większość gmin stosuje model zamknięty lub model konkurencji o rynek. Istnieją również nieliczne gminy, gdzie dopuszczono konkurencję na rynku. Zdarza się, że gminy o niskim wskaźniku gęstości zaludnienia nie wywiązują się z obowiązku organizacji odpadami na części obszaru, pozostawiając gospodarkę odpadami w gestii właścicieli nieruchomości.
 - b. Bułgaria: model konkurencji o rynek, finansowany z podatku, jednak więksi wytwórcy odpadów przykładowo spółdzielnie mieszkaniowe mogą wyjść z systemu gminnego i zawierać umowy bezpośrednio w operatorami.
 - c. Węgry: gminy, a częściowo również wytwórcy odpadów, wybierają spośród wszystkich podstawowych modeli organizacji rynku.
 - d. Finlandia: tradycyjnie gospodarka odpadami odbywa się w ramach konkurencji na rynku. W 1998 r. w 61% gminach funkcjonował model konkurencji na rynku, gdzie mieszkańcy sami zawierali z operatorami umowy o odbiór odpadów. Gminy mogą również zorganizować gospodarkę odpadami w oparciu o model konkurencji o rynek, jednak nawet w takich gminach znaczni wytwórcy odpadów jak spółdzielnie mieszkaniowe, mogą wyjść z systemu gminnego i zawierać umowy bezpośrednio w operatorami.
 - e. Irlandia: tradycyjnie gospodarka odpadami oparta była o model rynku zamkniętego lub model konkurencji o rynek. W ostatnich latach pojawiła się tendencja dopuszczania konkurencji na rynku. Model ten funkcjonuje już w około 50% gmin i doprowadził do obniżenia cen i poprawy jakości obsługi.
7. W Finlandii i w Irlandii funkcjonuje zatem system podobny do funkcjonującego do tej pory w Polsce, czyli mieszany z możliwością wyboru między modelem konkurencji o

rynek i konkurencji na rynku. Jednak w krajach tych przejście przez gminę „władztwa” nad śmieciami poprzez wprowadzenie podatku od śmieci nie wymaga przeprowadzenia lokalnego referendum. Zatem przejście od modelu konkurencji na rynku do modelu konkurencji o rynek jest tam łatwiejsze. Niemniej, należy zauważyć, że w przypadku Irlandii przejście do systemu rynku zamkniętego czy też do konkurencji o rynek, tam gdzie już funkcjonuje konkurencja na rynku⁸⁴ jest możliwe tylko w sytuacji, w której system się nie sprawdza, gdyż generuje zbyt wysokie ceny lub inne niedogodności dla konsumentów. Irlandzki Sąd Najwyższego w grudniu 2009 roku orzekł, że próba zmiany Planu zagospodarowania odpadów w mieście Dublin i okolicznych gminach wprowadzającej system konkurencji o rynek zamiast funkcjonującej tam dziś konkurencji na rynku, bez wystarczającego uzasadnienia, była praktyką ograniczającą konkurencję. Wyrok stwierdza, że wprowadzenie konkurencji o rynek nie jest samo w sobie złamaniem prawa konkurencji, niemniej muszą istnieć ku temu wystarczające powody.

2.5.3 Modele organizacji rynku usług zagospodarowania odpadów komunalnych w analizowanych krajach

Rynek usług zagospodarowania odpadów, w tym składowania i przetwarzania w większości krajów nie jest otwarty na konkurencję. Najczęściej zagospodarowanie odpadów z terenu danej gminy odbywa się w instalacjach należących do komunalnego lub prywatnego operatora świadczącego usługi odbioru odpadów. W Wielkiej Brytanii gminy mają obowiązek zamawiania usług zagospodarowania odpadów w publicznym przetargu. Opłaty za zagospodarowanie odpadów pobierane są razem z opłatami za odbiór odpadów.

2.5.4 Wady i zalety modeli konkurencji o rynek i konkurencji na rynku w świetle porównań międzynarodowych i opinii europejskich organów ochrony konkurencji

Główną różnicą między modelem konkurencji o rynek, a modelem konkurencji rynkowej jest fakt, że model konkurencji o rynek pozwala na finansowanie systemu w oparciu o podatek od śmieci, co nie jest możliwe w przypadku konkurencji na rynku, gdzie umowy są zawierane przez operatorów bezpośrednio z wytwórcami odpadów⁸⁵. Istotną różnicą między podatkiem a opłatą pobieraną bezpośrednio przez operatora jest fakt, że z punktu widzenia mieszkańca (wytwórcy odpadów), wysokość podatku nie zależy bezpośrednio od wolumenu

⁸⁴ Czyli de facto proces, który zakłada proponowana przez Ministerstwo Środowiska nowelizacja ustawy.

⁸⁵ Model konkurencji o rynek może również funkcjonować bez takiego podatku, ale jak wskazują doświadczenia Węgier, takie rozwiązanie raczej się nie sprawdza.

wytworzonych odpadów, przybiera formę zbliżoną do podatku pogłównego lub podatku od nieruchomości. Bodziec do pozbywania się zwykłych odpadów komunalnych nielegalnie, szczególnie poprzez porzucenie lub podrzucenie, znika zupełnie. W tym sensie model konkurencji o rynek pomaga wyeliminować problem nielegalnych wysypisk np. w lasach.

Warto zwrócić uwagę, że problem porzucania śmieci nie został całkowicie wyeliminowany w żadnym kraju, głównie z uwagi na fakt, iż publicznym systemem gospodarki odpadami objęte są jedynie standardowe zmieszane odpady gospodarstw domowych. Odpady nietypowe, przemysłowe i wielkogabarytowe często składowane są nielegalnie. W Wielkiej Brytanii, gdzie funkcjonuje model konkurencji o rynek finansowany z podatku, porzucanie odpadów (ang. *fly-tipping*) nadal stanowi poważny problem ekologiczny. Wydaje się, iż również w Polsce zdecydowana większość porzucanych odpadów stanowią odpady inne niż standardowe zmieszane odpady konsumenne. Likwidacja zależności między wysokością opłaty za odbiór odpadów a ilością wytworzonych odpadów, skutkuje z drugiej strony likwidacją bodźców do ograniczania ilości wytworzonych odpadów zmieszanych, a więc również do recyklingu i zbiórki selektywnej.

Warto również zauważyć, że członkowie spółdzielni i większych wspólnot mieszkaniowych już obecnie pokrywają koszty odbioru odpadów z opłat uzależnionych od liczby mieszkańców lub powierzchni nieruchomości. W przypadku takich podmiotów wprowadzenie systemu finansowania opartego na podatku nie przyniesie żadnych korzystnych efektów. W związku z tym, takie podmioty zbiorowe powinny mieć opcję wyjścia z systemu publicznego i zawierania umów na odbiór odpadów bezpośrednio z uprawnionymi do takiej działalności operatorami, jak to ma miejsce np. w Bułgarii i Finlandii.

Głównymi wadami modelu konkurencji o rynek są jego podatność na korupcję, która w Polsce nadal stanowi poważny problem społeczny, oraz ryzyko „szantażu kontraktowego” (ang. *hold-up problem*). Ryzyko szantażu kontraktowego polega na tym, że w modelu konkurencji o rynek operator wyłoniony w przetargu może w dowolnym momencie szantażować gminę zawieszeniem działalności i wymuszać w ten sposób renegotiację warunków umowy. Problem szantażu kontraktowego jest problemem realnym, o czym świadczą niedawne doświadczenia miasta Neapol. O ile w Polsce ryzyko to w chwili obecnej nie jest wysokie, to będzie ono wzrastać w miarę postępowania koncentracji na rynku odbioru odpadów. Można się spodziewać, że po przejściu większości gmin do modelu konkurencji o

rynek, w ciągu najbliższych lat na polskim rynku poza zakładami i spółkami komunalnymi pozostanie nie więcej niż kilka dużych firm zajmujących się odbiorem odpadów.

Tabela 2.2 Uzyskane informacje na temat organizacji rynków odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych w wybranych krajach

Kraj	Źródło	Organizacja rynku
Bułgaria	ECN	- Gminy są odpowiedzialne za organizowanie gospodarki odpadami na swoim terenie. Plany gospodarki odpadami są aktami prawa miejscowego. Gminy mają również obowiązek zapewnić, samodzielnie lub wspólnie z innymi gminami, możliwość zagospodarowania opadów w obrębie regionu. - Zadania odbioru i transportu odpadów zlecane są przez gminy przedsiębiorcom wybranym w przetargu. - System finansowany jest z budżetów gmin, mieszkańcy są obciążani ustalonym lokalnie podatkiem od odpadów. - Więksi producenci śmieci komunalnych mogą zawierać samodzielnie umowy o odbiór i transport śmieci. Warunki, jakie muszą spełniać podmioty (wytwórcy odpadów) uprawnione do zawierania bezpośrednich umów określone są w lokalnych planach gospodarki odpadami.
Czechy	ECN	- Gmina jest właścicielem odpadów. - Gmina decyduje, czy odbiór i zagospodarowanie odpadów będzie prowadzone przez przedsiębiorstwo gminne czy też przez podmiot prywatny wybrany w przetargu, zorganizowanym zgodnie z zasadami dotyczącymi zamówień publicznych. - Koszty gospodarowania odpadami są pokrywane z opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości i istnieją trzy warianty konstruowania takiej opłaty.
Dania	ECN	- Gospodarka odpadami odbywa się na podstawie wieloletnich planów gospodarowania odpadami ustalanych przez władze danego regionu.

Kraj	Źródło	Organizacja rynku
		- W praktyce za gospodarkę odpadami odpowiadają władze lokalne. - W większości zarówno podmioty odbierające jak i prowadzące usługi zagospodarowania odpadów są spółkami lub zakładami gminnymi. Część z nich jest wspólnym przedsięwzięciem kilku gmin. Gminy mogą organizować przetargi na wywóz.
Estonia	ECN	- Za gospodarkę odpadami odpowiadają władze lokalne. - Gminy organizują przetargi na odbiór i wywóz odpadów. Zwycięzca przetargu ma zagwarantowane prawa wyłączne na 3-5 lat. - System został wprowadzony w 2005 zastępując konkurencję na rynku. Spowodowało to wyjście z rynku wielu małych operatorów, ale w wielu przypadkach także spadek cen. Konsekwencją nowego systemu było również kilka spraw antymonopolowych dotyczących zmów przetargowych. - Maksymalne opłaty pobierane przez przedsiębiorców za wywóz, są jednym z elementów oferty przetargowej. W praktyce opłata dla poszczególnego konsumenta zależy od typu, ilości, właściwości odpadów i częstotliwości ich odbioru.
Finlandia	ECN/ OECD	- Za gospodarkę odpadami odpowiadają władze lokalne i one decydują, jaki system obowiązuje na ich terenie. - W praktyce, w części gmin obowiązuje konkurencja na rynku, a gospodarka odpadami prowadzona jest przez podmioty prywatne, w pozostałych natomiast wyłączność mają podmioty gminne lub wyłaniane w przetargach. - Zdaniem organu antymonopolowego na rynkach na których obowiązuje konkurencja, podmioty są bardziej skłonne do poddawania odpadów przetwarzaniu (recycling) oraz do wprowadzania innowacji.

Kraj	Źródło	Organizacja rynku
Hiszpania	ECN	- Za gospodarkę odpadami odpowiadają władze lokalne i w tym zakresie ustalają regulacje miejscowe. - Najczęściej usługi są zlecane wyspecjalizowanym przedsiębiorstwom. - Powyższa procedura podlega prawu zamówień publicznych.
Holandia	ECN	- Za gospodarkę odpadami odpowiadają władze lokalne. - Podmioty odbierające i transportujące odpady są wybierane przez gminy w przetargach. - Miejsca zagospodarowania, którymi najczęściej są spalarnie będące współwłasnością gmin wtedy odbywa się to bez przetargu lub prywatne wybierane w ramach przetargu. - Problemem dla rynku jest obecnie nadmiar mocy spalarni. Jest to wynikiem z jednej strony nieprzemyślnych inwestycji gmin, a z drugiej zmniejszeniem się strumienia odpadów kierowanych do spalarni w związku z pojawianiem się nowych, lepszych form zagospodarowywania odpadów którym głównie jest recycling.
Irlandia	ECN	- W chwili obecnej w Irlandii wszystkie modele gospodarki odpadami tj. rynek zamknięty, konkurencja o rynek i konkurencja na rynku, funkcjonując równolegle. - O wyborze modelu decyduje gmina, niemniej w świetle wyroku Sadu Najwyższego z grudnia 2009 roku rezygnacja z konkurencji na rynku i przejście do mniej konkurencyjnych form organizacji gospodarki odpadami powinno być uzasadnione i nie powodować negatywnych skutków dla konsumentów.
Litwa	ECN	- Za gospodarkę odpadami odpowiadają władze lokalne. - Odbiór odpadów prowadzony jest albo przez podmioty należące do gmin, albo przez prywatne przedsiębiorstwa wybrane z

Kraj	Źródło	Organizacja rynku
		zachowaniem przepisów prawa dotyczącego zamówień publicznych. Organ antymonopolowy podkreśla, że pierwszy wariant powinien być stosowany tylko wtedy, gdy nie ma innych podmiotów gotowych świadczyć takie usługi. - Zagospodarowanie odpadów prowadzone jest w jednym z 10 regionalnych instalacji stanowiąc własność komunalną. - Ceny odbioru odpadów są ustalane przez gminy w oparciu o propozycje podmiotów świadczących usługi.
Niemcy	ECN	- Gminy są właścicielami wszelkich rodzajów odpadów komunalnych. Niektóre gminy zdecydowały się na pozostawienie części frakcji odpadów jak makulatura, metal konkurencji rynkowej. Obecnie trwa spór prawny dotyczący interpretacji przepisów, przyznających gminom własność wartościowych frakcji odpadów. - Całość usług związanych z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów jest realizowana przez podmioty będące własnością gminy. Jeżeli gmina nie realizuje z jakichś przyczyn niektórych usług musi wyłonić ich dostawcę w ramach przetargu. - Niemiecki organ antymonopolowy Bundeskartellamt oraz Monopolies Commission od pewnego czasu zabiegają o zmianę tego systemu wskazując na jego nieefektywność i hamowanie innowacyjności.
Norwegia	OECD	- Gospodarowanie odpadami komunalnymi jest objęte monopolem gmin. - Gminy decydują czy wybierać operatorów w przetargu czy zlecać zadania zakładom budżetowym. - Mieszkańcy wnoszą opłaty do gminy, która z tej opłaty pokrywa koszty gospodarki odpadami, a działalność ta nie może generować zysku.

Kraj	Źródło	Organizacja rynku
Słowacja	ECN	- Sposób organizacji gospodarki odpadami jest wybierany przez gminę - Gminy organizują wywóz odpadów komunalnych w oparciu o zakłady budżetowe, spółki komunalne lub prywatne, wybierane w przetargach. - Odpady trafiają w większości na wysypiska, tylko Bratysława i Koszyce mają spalarnie. - Koszt odbioru i zagospodarowania odpadów jest pokrywany z „opłat lokalnych” pobieranych od mieszkańców.
Szwecja	ECN	- Sposób organizacji gospodarki odpadami jest wybierany przez gminę. - Gminy organizują wywóz odpadów komunalnych w oparciu o zakłady budżetowe, spółki komunalne lub prywatne, wybierane w przetargach. - Gmina decyduje jak i gdzie zagospodarowane będą odpady komunalne. - Koszt odbioru i zagospodarowania odpadów jest pokrywany z „opłaty odpadowej”.
USA	OECD	- W miastach USA występują dwa główne modele: konkurencja o rynek (przetargi) lub rynek zamknięty (decydują względy historyczne). - Na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia gminy często pozostawiają właścicielom nieruchomości swobodę w dysponowaniu odpadami. Są też obszary, gdzie zorganizowano konkurencję na rynku lub nie zorganizowano gospodarki odpadami. Z badań wynika, że korzyści skali i gęstości są wyczerpane, gdy obszar obejmuje ponad 50 tys. mieszkańców. - Przedsiębiorstwa wywozowe z reguły są zintegrowane pionowo

Kraj	Źródło	Organizacja rynku
		i świadczą jednocześnie usługi unieszkodliwiania. - Zauważa się niekorzystną tendencję polegającą na rosnącej koncentracji rynku i zmniejszaniu się liczby ofert w przetargach co oznacza mniejszą konkurencję o rynek.
Węgry	ECN, OECD	- Sposób gospodarowania odpadami jest regulowany przez plany gospodarki odpadami, które są aktami prawa miejscowego. - Gminy mogą zdecydować, czy odbiór odpadów będzie wykonywać ich własne przedsiębiorstwo, czy też firma prywatna wyłoniona zgodnie z prawem o zamówieniach publicznych. - Opłatę za odbiór odpadów ponoszoną przez konsumentów ustala gmina. - Usługa publiczna realizowana jest w ramach opłaty pobieranej przez gminę i obejmuje tylko określoną ilość odpadów, pozostałych, ich wytwórca, musi pozbyć się we własnym zakresie podpisując umowę z jedną z firm działających na rynku i konkurujących między sobą. - Wytwórcy odpadów, którzy są w stanie zapewnić odbiór i zagospodarowanie odpadów na własną rękę, mogą zrezygnować z „usług publicznych” i również korzystać z konkurujących firm prywatnych, płacąc ceny rynkowe. - Gminy mają obowiązek zapewnić, samodzielnie lub wspólnie z innymi gminami możliwość zagospodarowania opadów w obrębie regionu.
Wielka Brytania	OECD	- Gminy nabywają usługi wywozu i unieszkodliwiania. - Dostawcy tych usług są wybierani obowiązkowo w przetargach, w których mogą startować również gminne zakłady. - Kontrakty na wywóz udzielane są zwykle na 5-7 lat. - Koszt funkcjonowania systemu pokrywany jest z podatków.

Kraj	Źródło	Organizacja rynku
		- Rynek reguluje centralna Agencja Ochrony Środowiska. - Z badań wynika, że prywatni przedsiębiorcy oferują ceny 15-40% niższe od przedsiębiorstw komunalnych, co wynika z wyższej produktywności. - Usługi unieszkodliwiania również kupowane są przez gminy w przetargach. Długość kontraktu 15-20 lat.
Włochy	ECN	- O wyborze sposobu gospodarowania odpadami decyduje gmina. - Funkcjonują przede wszystkim trzy modele zagospodarowywania odpadów: przez podmiot będący własnością gminy, przez podmiot prywatny wybrany w przetargu, przez podmiot działający na zasadach partnerstwa publiczno-prawnego — spółki ang. <i>joint-venture</i> z udziałem gminy.

Źródło: Informacje pozyskane z ECN (2010); raport OECD „Policy Roundtables - Competition in Local Services: Solid Waste Management”(1999).

3. Konkurencja na lokalnych rynkach odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych w badanych gminach (wyniki badania przeprowadzonego w 2010 r.)

W niniejszej części opracowania przedstawiono analizę materiałów pochodzących z poszczególnych gmin miejskich oraz miejsko-wiejskich, a także wybranej próby gmin wiejskich stanowiących 10%. Dane liczbowe przedstawione zostały w przekrojach według województw i dotyczą najważniejszych cech konkurencji na omawianym rynku, to znaczy liczby i charakterystyki działających podmiotów oraz oferowanych cen.

3.1 Liczebność i struktura podmiotów działających w poszczególnych gminach

Każdy przedsiębiorca zamierzający prowadzić działalność na rynku usług odbioru odpadów komunalnych, musi uzyskać zezwolenie⁸⁶. Władze samorządowe mogą skutecznie regulować

⁸⁶ Stan w trakcie prowadzenia badania tj. w latach 2010-2011, art. 7 ust.1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2005 r. nr 236, poz. 2008, z późn. zm.).

działanie rynku oraz zasady funkcjonowania przedsiębiorców poprzez umieszczenie w zezwoleniu stosownych zapisów i ich egzekwowanie⁸⁷.

Biorąc pod uwagę wszystkie badane gminy, przeciętnie w kraju, na jedną gminę, przypadało 6,39 podmiotu — według średniej arytmetycznej uprawnionego do prowadzenia działalności na rynku odbioru i utylizacji odpadów komunalnych, przy czym mediana⁸⁸ wyniosła 5. Natomiast różnica między średnią arytmetyczną a medianą w dużej mierze wynika z tego, że w największych miastach liczba przedsiębiorców wynosi nawet ponad 100. Jeśli chodzi o poszczególne rodzaje gmin średnia arytmetyczna wynosiła odpowiednio:

- a. 9,57 – gminy miejskie (w tym miasta powiatowe 19,97);
- b. 5,06 – gminy miejsko-wiejskie;
- c. 5,30 – badana próba gmin wiejskich, w tym:
 - 7,20 - gminy wiejskie położone w sąsiedztwie największych ośrodków miejskich w województwie,
 - 3,40 - pozostałe gminy wiejskie.

Zgodnie z oczekiwaniami badanie wykazało, że największa średnia liczba uprawnionych podmiotów charakteryzuje gminy miejskie. Za zaskakujący można by uznać fakt, że badane gminy wiejskie mają nieznacznie wyższą średnią liczbę uprawnionych podmiotów niż gminy miejsko-wiejskie. Jak się wydaje, wynika to jednak z faktu silnego oddziaływania dużych miast i aglomeracji na gminy wiejskie znajdujące się w ich sąsiedztwie. W tego typu gminach średnia liczba podmiotów uprawnionych wynosiła aż 7,20, podczas gdy w „typowych” gminach wiejskich, oddalonych od dużych miast, liczba ta była już ponad dwukrotnie niższa i wynosiła zaledwie 3,40. Należy ponadto pamiętać, że badana próba nie jest statystycznie reprezentatywna⁸⁹. Prawdopodobnie zatem w całej zbiorowości gmin wiejskich średnia liczba podmiotów uprawnionych jest niższa niż 5,30. Warto jednak zauważyć, że nawet w gminach wiejskich oddalonych od dużych ośrodków miejskich działały średnio ponad 3 podmioty, co może świadczyć o istnieniu **efektywnej konkurencji nawet na małych lokalnych rynkach**.

⁸⁷ Zob. podrozdział 2.2.1 Regulacje prawne obowiązujące do 31 grudnia 2011 roku.

⁸⁸ Mediana (zwana też wartością środkową lub drugim kwantylem) to w statystyce wartość cechy w szeregu uporządkowanym, powyżej i poniżej której znajduje się jednakowa liczba obserwacji. Mediana znalazła szerokie zastosowanie w statystyce jako średnia znacznie bardziej odporna na elementy odstające niż średnia arytmetyczna.

⁸⁹ O ile liczebność próby mogłaby przemawiać za reprezentatywnością to dyskwalifikujący jest w tym zakresie dobór próby. Wykorzystany dobór celowy, zakłada, że połowę próby stanowią gminy w pobliżu dużych miast, które w całej populacji generalnej nie stanowią połowy.

Z punktu widzenia prowadzonej analizy istotne jest, że zwykle tylko część przedsiębiorców uprawnionych rzeczywiście działała na terenie gminy tzn. posiadała aktywne umowy z mieszkańcami i prowadziła odbiór odpadów. Uzyskane w trakcie badania informacje na ten temat nie są jednak kompletne, gdyż tylko 85% gmin deklarowało pełną wiedzę w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę wszystkie badane gminy, przeciętnie w kraju na jedną gminę przypadało 4,52 podmiotów — według średniej arytmetycznej, faktycznie prowadzących działalność na lokalnych rynkach odbioru i utylizacji odpadów komunalnych, a mediana wynosi 3⁹⁰. Jeśli chodzi o poszczególne rodzaje gmin, średnia arytmetyczna wynosiła odpowiednio:

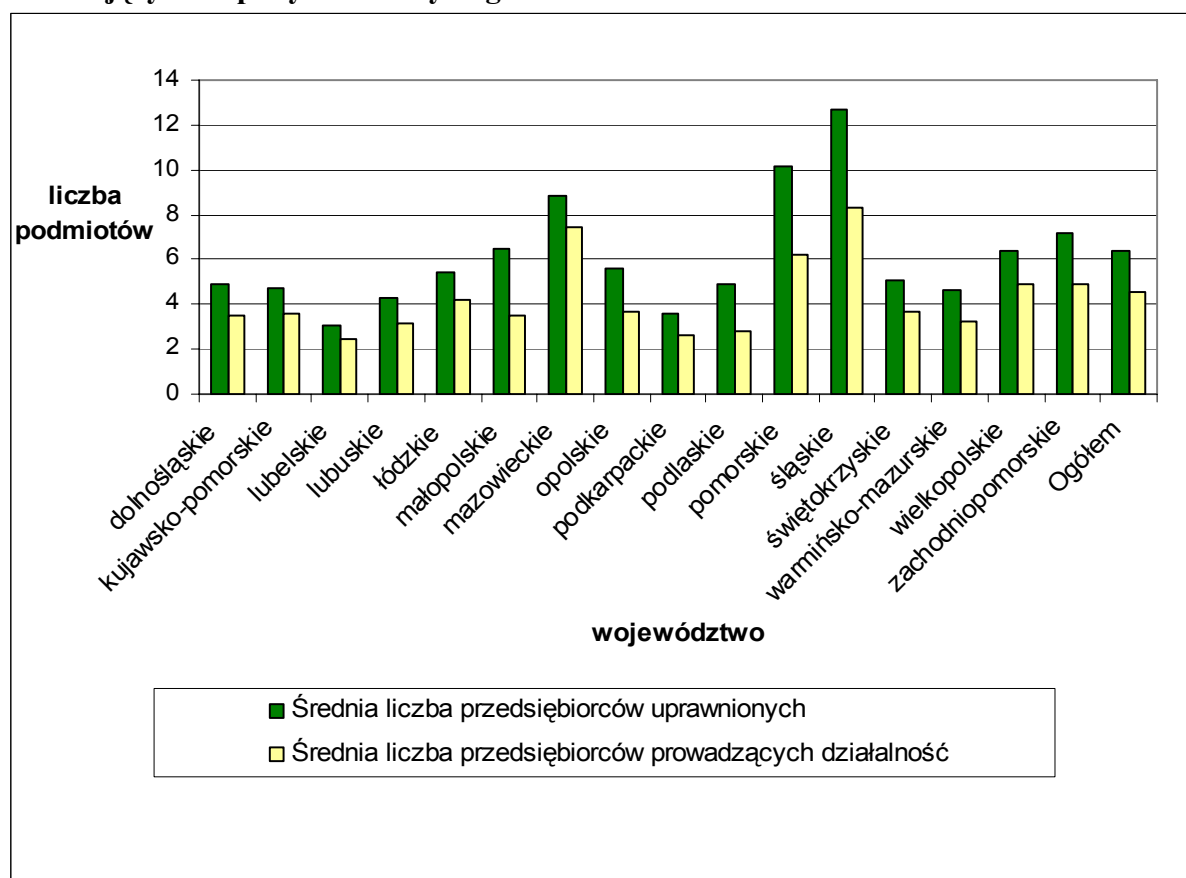
- d. 6,32 – gminy miejskie (w tym miasta powiatowe 12,32);
- e. 3,73 – gminy miejsko-wiejskie;
- f. 4,05 – badana próba gmin wiejskich, w tym:
 - 5,55 — gminy wiejskie blisko największych ośrodków miejskich w województwie,
 - 2,55 — pozostałe gminy wiejskie.

Bez wątpienia średnia liczba faktycznie działających podmiotów kształtuje się podobnie jak uprzednio omawiana średnia liczba podmiotów uprawnionych, w zależności od rodzaju gmin. Zauważyć można jednak mniejszą różnicę między gminami, w obrębie których są wsie (gminy wiejskie i miejsko-wiejskie) a gminami miejskimi także w stosunku do miast na prawach powiatu. Świadczy to o tym, że w ośrodkach miejskich znaczna część podmiotów ubiega się o pozwolenie na wywóz, aby mieć możliwość szybszego wejścia na rynek. Ponadto warto zauważyć, iż nawet w gminach wiejskich oddalonych od miast faktycznie działają na rynku co najmniej dwa podmioty, co stwarza warunki do rozwoju konkurencji.

Informacje na temat liczby przedsiębiorców uprawnionych i faktycznie prowadzących działalność w poszczególnych województwach przedstawia poniższy wykres 3.1.

⁹⁰ W tym wypadku również różnica między średnią arytmetyczną a medianą w dużej mierze wynika z dużo wyższej liczby przedsiębiorców w największych miastach – wynoszącej nawet ponad 100.

Wykres 3.1 Średnia liczba podmiotów uprawnionych oraz średnia liczba podmiotów odbierających odpady w badanych gminach

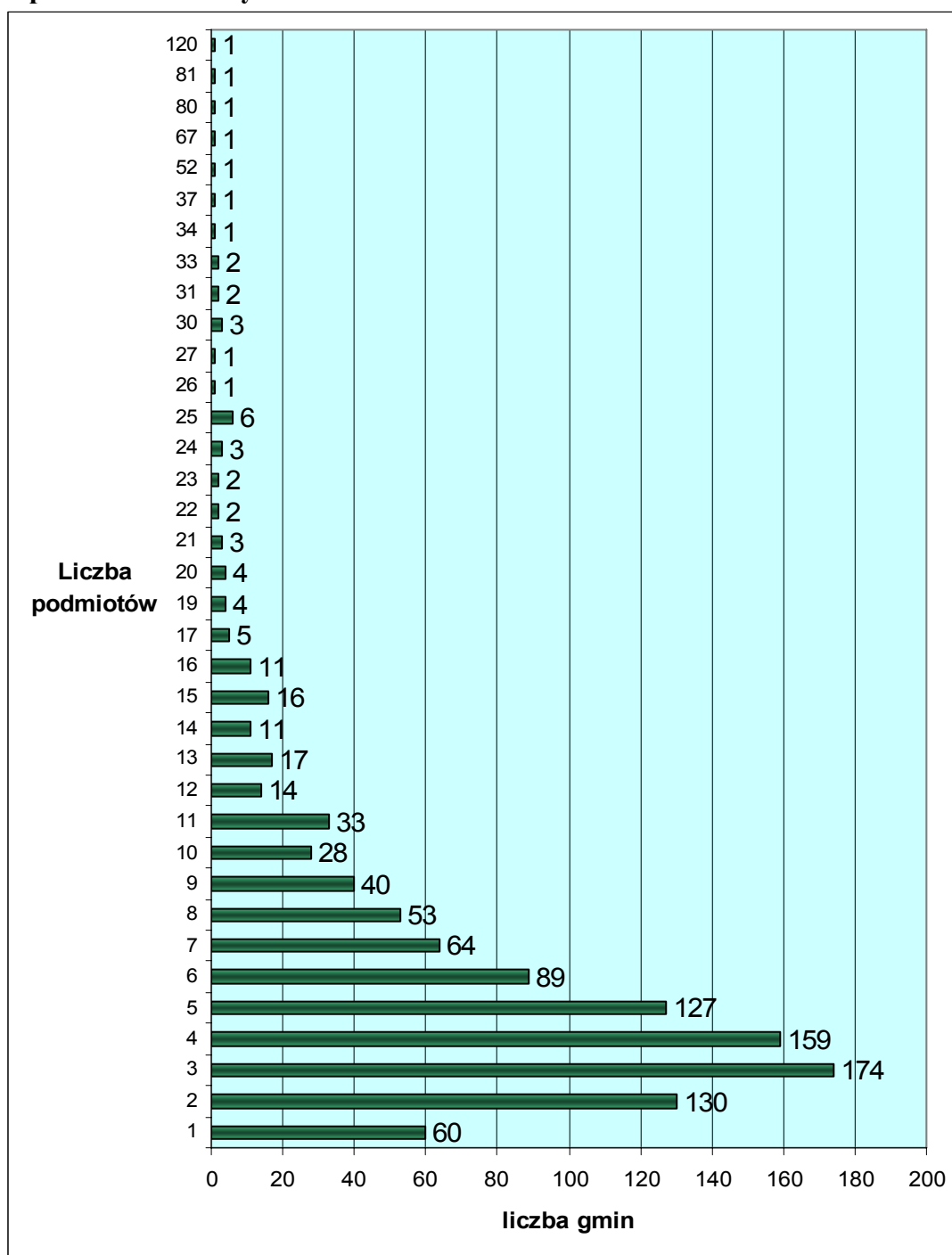


Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z powyższego wykresu, sytuacja pod względem średniej liczby podmiotów w gminie była zróżnicowana. We wszystkich województwach średnia ta była większa niż 2, aczkolwiek w aż 10 województwach nie przekraczała ona 4 podmiotów na gminę. Tylko 3 województwa charakteryzowały się liczbą podmiotów powyżej 6, były to: mazowieckie, pomorskie i najbardziej zurbanizowane śląskie — powyżej 8.

Z pewnością jeszcze ważniejszą informacją z punktu widzenia oceny konkurencji na lokalnych rynkach odbioru odpadów komunalnych jest liczebność gmin, o określonej liczbie podmiotów uprawnionych. Informacje te zostały przedstawione na poniższym wykresie 3.2.

Wykres 3.2 Liczba gmin o określonej liczbie podmiotów uprawnionych do odbioru odpadów komunalnych

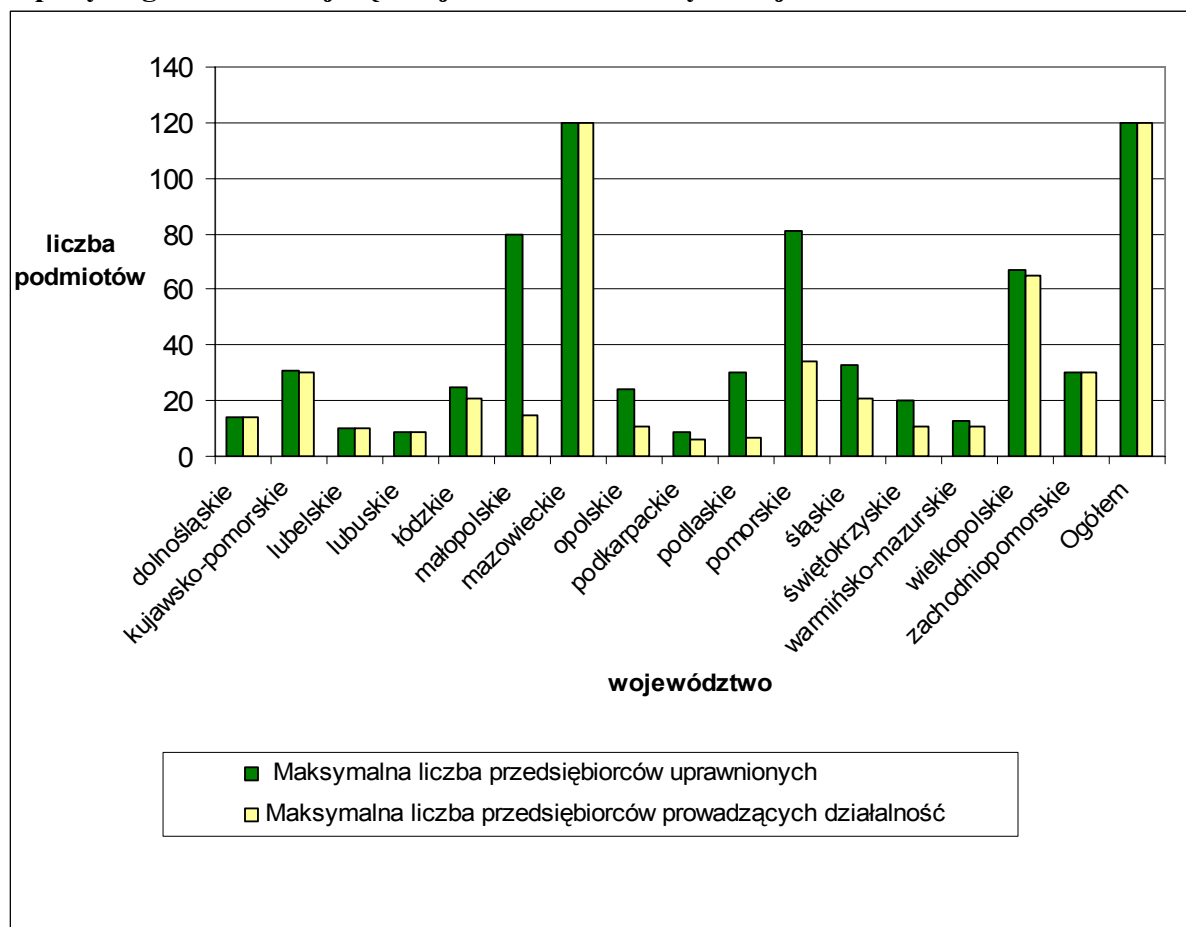


Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z powyższego wykresu, zaledwie w 60 gminach spośród 1071 uprawniony do odbioru odpadów komunalnych od mieszkańców był tylko 1 podmiot. Wart odnotowania jest również fakt, iż wśród gmin, w których uprawniony był tylko jeden podmiot, w 37 przypadkach, co stanowi 62% był to podmiot należący do gminy lub w którym gmina miała udział. Zdecydowanie najwięcej było gmin, w których uprawnionych było 2, 3, 4 lub 5

podmiotów – łącznie 590 gmin. Stosunkowo liczna jest również grupa gmin o znacznie większej liczbie uprawnionych podmiotów – na przykład gmin o liczbie podmiotów powyżej 10 jest 147. W przypadku dużych miast wojewódzkich liczba ta wynosi nawet kilkadziesiąt. Na poniższym wykresie przedstawione zostały informacje na temat liczby podmiotów uprawnionych i działających w gminach o największej ich liczbie w danym województwie.

Wykres 3.3 Liczba podmiotów uprawnionych oraz liczba podmiotów odbierających odpady w gminach o największej ich liczbie w danym województwie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

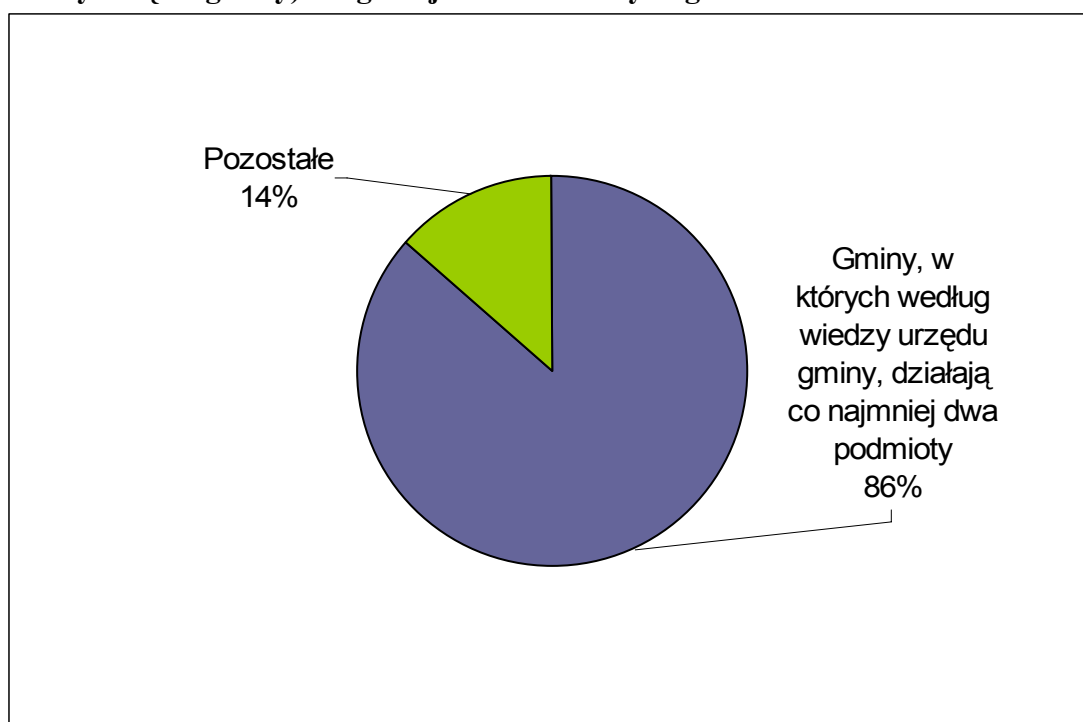
Jak można było się spodziewać największe liczby podmiotów na gminę charakteryzowały województwa, w których znajdują się największe miasta: małopolskie (Kraków), mazowieckie (Warszawa), pomorskie (Gdańsk) oraz wielkopolskie (Poznań). Rekordowa pod tym względem jest Warszawa z liczbą uprawnionych podmiotów 120. Niewykluczone jednak, że na terenie większych aglomeracji, rynek właściwy geograficznie może ograniczać się tylko do części ich terytorium. Z drugiej strony część przedsiębiorców mianowicie Miejskie

Przedsiębiorstwo Oczyszczania w m. st. Warszawie Sp. z o.o. działa nie tylko w Warszawie, ale też w okolicznych miejscowościach.

3.1.1 Liczba podmiotów faktycznie działających w danej gminie

Kolejne dwa wykresy (3.4 oraz 3.5) przedstawiają dostępne dane o liczbie podmiotów faktycznie działających na rynku odbioru odpadów komunalnych w poszczególnych gminach miejskich i miejsko-wiejskich.

Wykres 3.4 Udział gmin, w których działają co najmniej dwa podmioty (według stanu wiedzy urzędu gminy) w ogólnej liczbie badanych gmin

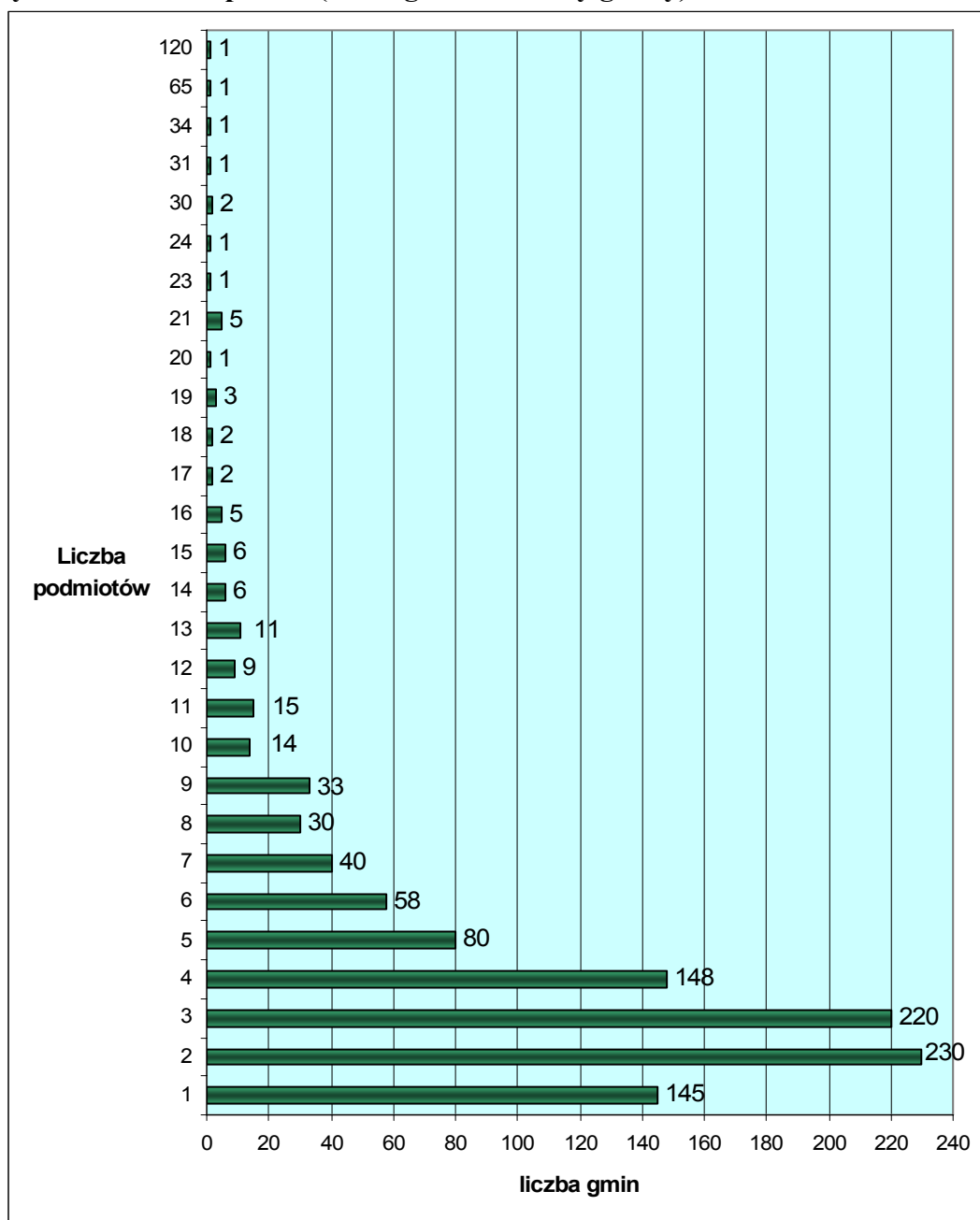


Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z powyższego wykresu, aż w 86% badanych gmin działały co najmniej dwa podmioty. Wśród gmin miejskich wskaźnik ten osiągnął wartość 92%, w przypadku gmin miejsko-wiejskich 85%, a w próbie gmin wiejskich 82%, w tym aż 96% w przypadku gmin blisko dużych aglomeracji miejskich i 68% wśród pozostałych. Dane te pokazują, że w zdecydowanej większości gmin, w których mieszka prawie 29 mln osób, stanowiących 75% ludności Polski⁹¹ **istnieją warunki dla rozwoju konkurencji i możliwość wyboru przez mieszkańca przedsiębiorcy odbierającego odpady**. Szczegółowe dane na temat liczby gmin, o określonej liczbie przedsiębiorców działających na rynku przedstawia wykres 3.5.

⁹¹ *Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym (Stan w dniu 30 VI 2010 r.)*, GUS, Warszawa 2010.

Wykres 3.5 Liczba gmin o określonej liczbie podmiotów prowadzących działalność na rynku odbioru odpadów (według stanu wiedzy gminy)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z powyższego wykresu, tylko w 145 gminach spośród 1071, faktycznie działalność na rynku odbioru prowadził tylko 1 podmiot. Ponownie zdecydowanie najwięcej było gmin, w których działalność prowadziło 2, 3, 4 lub 5 podmiotów – łącznie 678 gmin. Mniejsza, niż w przypadku liczby podmiotów uprawnionych (wykres 3.2), jest grupa gmin, w których faktyczną działalność prowadzi większa liczba podmiotów (powyżej 10) - jest ich zaledwie 73. Liczna jest natomiast grupa gmin o liczbie faktycznie działających podmiotów mieszczącej się w przedziale od 6 do 10 – tj. 175 gmin.

Na podstawie powyższych danych, warto również dokonać próby symulacji, jakie konsekwencje może mieć wprowadzenie barier prawnych uniemożliwiających prowadzenie działalności na rynku wywozu odpadów komunalnych więcej niż jednemu podmiotowi, w gminach do 10 000 mieszkańców.

Samych tylko gmin miejskich i miejsko-wiejskich oraz badanych gmin wiejskich⁹², o tej liczbie mieszkańców, jest 414 w tym 292 gminy miejskie oraz miejsko-wiejskie). Jeśli zsumujemy liczbę podmiotów działających w każdej gminie, otrzymamy wartość 1 307. Gdyby ograniczyć liczbę podmiotów działających w gminie tylko do jednego, rynki te opuścić musiałoby w sumie 893 podmiotów. Symulacja ta posługuje się jednak istotnymi uproszczeniami, traktując podmiot działający na danym rynku lokalnym jako oddzielnego przedsiębiorcę – nie uwzględniając faktycznej przynależności, pewnej ich części, do grup kapitałowych, działających w wielu gminach. Ponadto nie bierze pod uwagę faktu, że większość podmiotów zajmujących się odbiorem odpadów, nawet nie będących częścią większej struktury organizacyjnej, i tak świadczy usługi w dwóch lub więcej sąsiednich gminach jednocześnie. Próbując wyeliminować błąd związany z tą ostatnią okolicznością można skorzystać z danych zgromadzonych w trakcie badania od przedsiębiorców. Wynikało z nich, że przeciętnie przedsiębiorcy odbierający odpady świadczyli usługi aż w 14,51 gminach jednocześnie. Przy czym jednak mediana wyliczona na podstawie tych samych danych wynosiła 4. Tak znacząca różnica pomiędzy średnią a medianą pokazuje, że ta pierwsza wielkość jest zawyżona przez dane dotyczące największych podmiotów na rynku, działających na terenie całego kraju. Można zatem przyjąć, że mediana daje lepszy obraz skali działania podmiotów zajmujących się w kraju odbiorem odpadów komunalnych⁹³. Zakładając, że przeciętnie podmiot jest obecny jednocześnie w czterech gminach dojdziemy do wniosku, że w wyniku wprowadzenia nowego systemu z rynku będzie musiało wycofać się ponad 220 przedsiębiorców obsługujących najmniejsze gminy. Oczywiście wyliczenia te są nadal bardzo uproszczone, niemniej dają pewien przybliżony obraz przyszłych zmian na tym rynku i sugerują, że należy liczyć się z utratą możliwości działania przez kilkaset podmiotów obecnych dotychczas na rynkach lokalnych. Należy zastrzec, że nie oznacza to

⁹² Badaniem objęto wszystkie gminy miejskie i miejsko-wiejskie. Zbadano także 168 gmin wiejskich (ok. 10% ogólnej liczby tego rodzaju gmin, zob. Rozdział 1. Metodyka badania), z których 122 charakteryzowały się liczbą mieszkańców do 10 000.

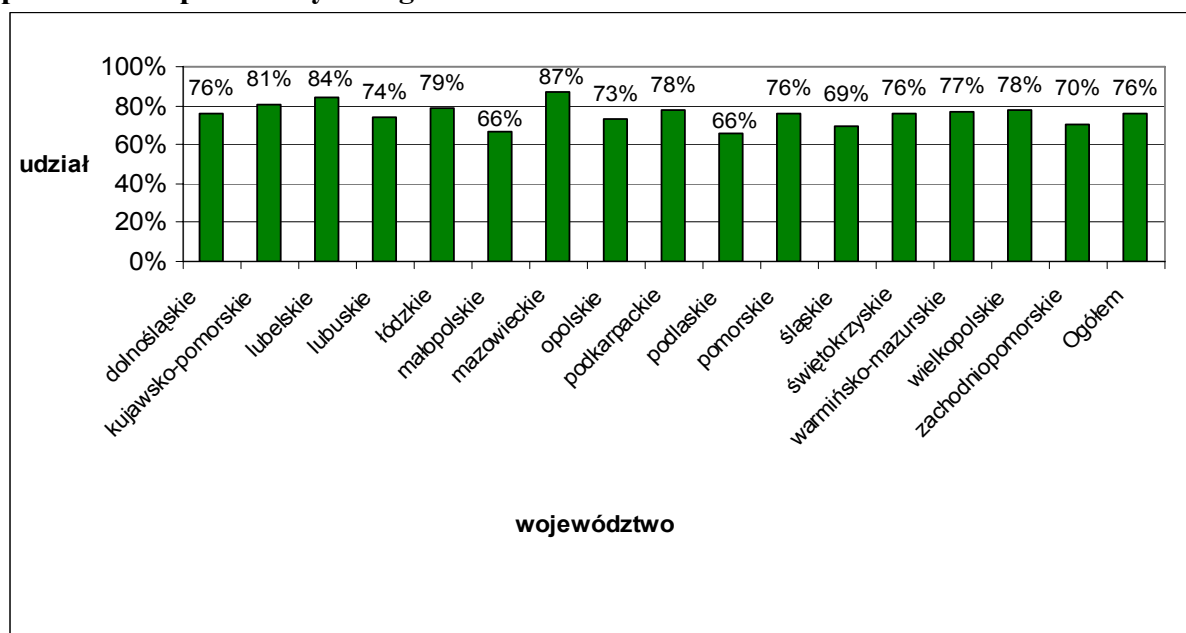
⁹³ Jeśli wyeliminujemy 14 największych przedsiębiorców (z liczbą obsługiwanych gmin powyżej 50) - dla pozostałych: średnia będzie wynosić 5,97, mediana 3.

automatycznego upadku tych firm, ponieważ pewna ich część już dziś zdywersyfikowała swoją działalność i funkcjonujące na kilku różnych rynkach jednocześnie, zajmując się, oprócz wywozu odpadów, np. pielęgnacją terenów zielonych, transportem, etc. Pewna część tych podmiotów będzie mogła również działać dalej prowadząc odbiór odpadów komunalnych od przedsiębiorstw i instytucji lub też zajmując się innymi odpadami niż komunalne.

Przedstawiona symulacja zakładała, że w każdej z wziętych pod uwagę gmin przetarg wygra inny podmiot. Jest to założenie bardzo optymistyczne, można przypuszczać bowiem, iż największe szanse w przetargach, a zatem na pozostanie na rynku, ze względu na możliwości finansowe długookresowego inwestowania w swoją pozycję rynkową oraz posiadane instalacje, będą miały przedsiębiorstwa gminne oraz działający sieciowo przedsiębiorcy ponadregionalni. Ci ostatni będą mogli wygrywać przetargi w wielu gminach, podczas gdy mniejsi, działający lokalnie przedsiębiorcy nie będą w stanie zdobyć kontraktu nawet w jednej lokalizacji. Zwiastunem takiej sekwencji zdarzeń jest sytuacja w 30 badanych gminach, które przeprowadziły referendum (zob. rozdział 6), zwykle po referendum pozostawało na rynku tylko przedsiębiorstwo gminne lub też, w wyniku przetargu, umowę z gminą na odbiór odpadów podpisywał jeden z przedsiębiorców ponadregionalnych (zdefiniowanych w rozdziale 4.).

W związku z tym, że dotychczas posługiwaliśmy się dwiema kategoriami charakteryzującymi liczbę podmiotów potencjalnie działających na terenie poszczególnych gmin tj. liczba uprawnionych oraz liczba faktycznie działających, dla podsumowania tych rozważań na poniższym wykresie 3.7 przedstawiamy relacje między nimi.

Wykres 3.7 Średni⁹⁴ udział liczby podmiotów faktycznie odbierających odpady w liczbie podmiotów uprawnionych w gminie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

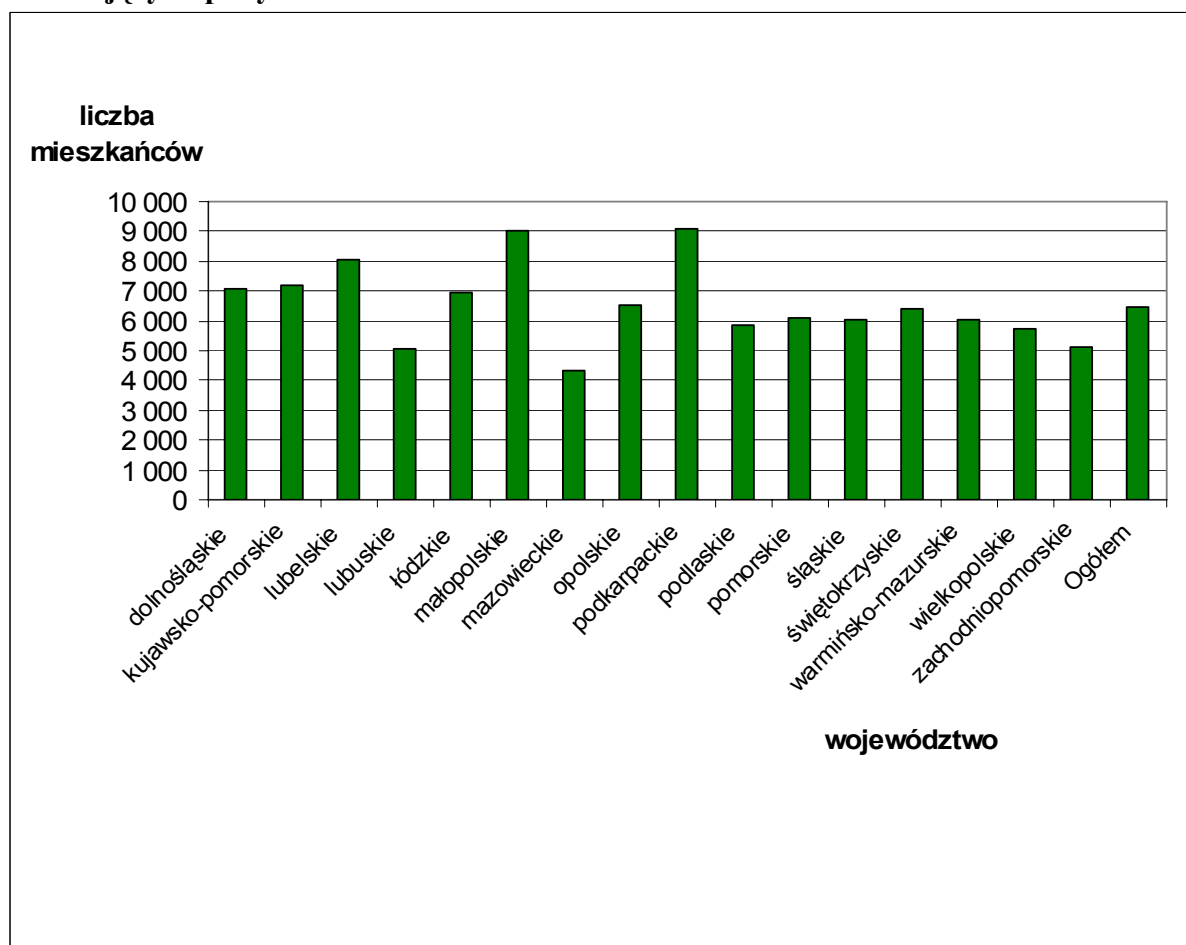
Jak wynika z powyższego wykresu, przeciętnie trzy czwarte podmiotów uprawnionych do świadczenia usług na terenie gminy faktycznie prowadziło działalność. Wskaźnik ten był zróżnicowany regionalnie – od 66% w woj. podlaskim i małopolskim do 87% w woj. mazowieckim.

Liczba przedsiębiorców a liczba mieszkańców

Według nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w każdej gminie do 10 000 mieszkańców ma działać tylko jeden podmiot. W związku z tym, poniżej na wykresach 3.8 oraz 3.9, na podstawie zgromadzonych informacji, przedstawiamy dane średnie dla kraju i poszczególnych województw dotyczące relacji między liczbą działających przedsiębiorców a liczbą mieszkańców.

⁹⁴ Dla każdej gminy osobno obliczono wskaźnik (wyrażony w procentach) udziału liczby podmiotów faktycznie działających w liczbie podmiotów uprawnionych. Następnie policzono średnią arytmetyczną z wartości obliczonych wskaźników dla każdego z województw oraz ogółem w kraju.

Wykres 3.8 Średnia liczba mieszkańców w gminie przypadająca na jeden podmiot odbierający odpady komunalne⁹⁵



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z powyższego wykresu, w poszczególnych województwach, przeciętna liczba mieszkańców w gminie przypadająca na jednego przedsiębiorcę wynosi od 4 000 do ok. 9 000. Przeciętnie, w gminie na jednego przedsiębiorcę przypada 6 458 osób. Mając jednak na względzie, że dane te mogą być zaburzone przez wartości skrajne, warto też spojrzeć na medianę wynoszącą 4 044. Trudno jednak wyciągać daleko idące wnioski z wyników tych wyliczeń, ponieważ po pierwsze gminy różniły się od siebie bardzo znacznie typem zabudowy, stopniem urbanizacji i zaludnieniem, po drugie wiele przedsiębiorstw odbierających odpady działa zwykle w kilku gminach jednocześnie.

⁹⁵ Gminy otrzymały formularz do wypełnienia w lipcu 2010 r. Biorąc pod uwagę, że ceny i struktura podmiotowa na tym rynku nie zmienia się w krótkim okresie, wydaje się prawidłowe metodologicznie odnoszenie zebranych przez UOKiK danych do danych GUS o ludności według stanu na 30 czerwca 2010 r.

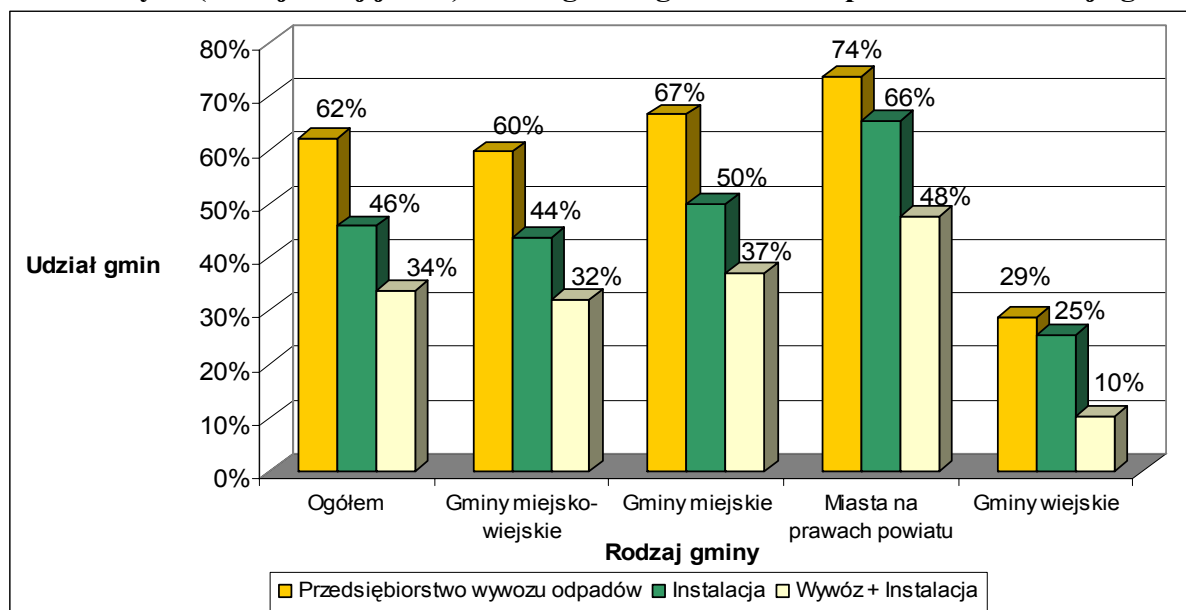
3.2 Gmina i związek gmin jako przedsiębiorca na rynkach usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych

Pomimo wzrastającego znaczenia dużych grup kapitałowych zwanymi też przedsiębiorcami ponadregionalnymi, na rynku odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, wciąż najczęściej obecnymi na większości rynków lokalnych są zakłady i przedsiębiorstwa należące do gminy. W przypadku części gmin przedsiębiorstwa takie są nawet jedynymi podmiotami operującymi na terenie gmin. Generalnie, gmina jako przedsiębiorca może występować na lokalnych rynkach odbioru i utylizacji odpadów komunalnych jako:

- właściciel lub współwłaściciel w ramach związku gminnego, **instalacji zagospodarowania** odpadów komunalnych, odbierający odpady komunalne od przedsiębiorców wywożących odpady komunalne od mieszkańców,
- właściciel lub współwłaściciel w ramach związku gminnego lub jako wspólnik prywatnego przedsiębiorcy, przedsiębiorstwa wywozu (odbioru) odpadów komunalnych pozyskującego je od mieszkańców z terenu **własnej gminy** i często konkurujący z innymi przedsiębiorcami na tym rynku,
- właściciel przedsiębiorstwa wywozu (odbioru) odpadów komunalnych pozyskującego je od mieszkańców **z terenu innych gmin** najczęściej sąsiednich,
- **jednocześnie właściciel instalacji oraz przedsiębiorstwa** odbioru odpadów komunalnych pozyskującego je od mieszkańców z własnej lub z sąsiednich gmin.

Przez instalacje **zagospodarowania** odpadów komunalnych należy rozumieć przede wszystkim składowiska. Innego typu instalacje jak sortownie, kompostownie itd. przeważnie należą do większych gmin bądź miast, które zazwyczaj posiadają także składowisko. Badane gminy relatywnie często posiadają również jako współwłaściciele, przedsiębiorstwa prowadzące odbiór odpadów komunalnych oraz zakłady wyposażone w instalacje zagospodarowania odpadów komunalnych. Ilustracją tego stanu rzeczy jest poniższy wykres 3.12.

Wykres 3.12 Udział gmin posiadających (również jako współwłaściciele) przedsiębiorstwa wywożące odpady lub instalacje zagospodarowania odpadów komunalnych (co najmniej jedno) wśród gmin ogółem oraz w podziale na rodzaje gmin



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Wśród wszystkich badanych gmin ponad dwie trzecie było właścicielem bądź współwłaścicielem przedsiębiorstwa odbioru odpadów. Jednocześnie prawie połowa badanych gmin posiadała co najmniej jedną instalację do utylizacji odpadów komunalnych choć były to głównie składowiska. Ponad jedna trzecia gmin występowała na tym rynku jednocześnie jako przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od mieszkańców oraz jako prowadzący utylizację.

W powyższych rozważaniach często używano określenia własność lub współwłasność gmin. Dla lepszego wyjaśnienia tej kwestii warto zaznaczyć, że gminy mogły (stan na 2010 r.) prowadzić działalność na omawianym rynku poprzez:

- własny zakład budżetowy⁹⁶ lub inną gminną jednostkę organizacyjną⁹⁷ (nie prowadzoną w formie spółki kapitałowej),
- jednoosobową spółkę kapitałową (należącą w 100% do gminy),
- pakiet kontrolny w spółce (co najmniej 51%),

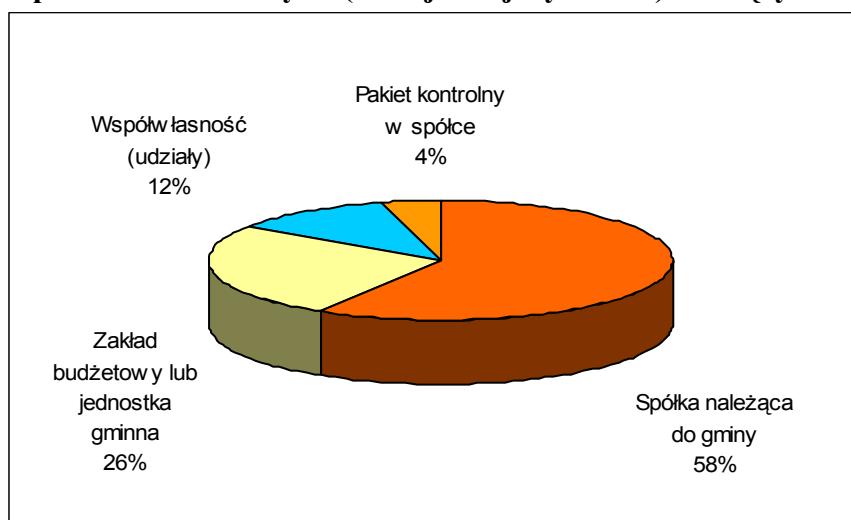
⁹⁶ Zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie utrzymania czystości i porządku oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe na podstawie art. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.).

⁹⁷ W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne na podstawie art. 9 ust. 1. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591, ze zm.).

- udziały mniejszościowe w spółce lub współwłasność przedsiębiorstwa (np. w ramach związku gmin).

Na poniższym wykresie 3.13 wyszczególnione zostało jak często wśród gmin występuje określony rodzaj własności – co również charakteryzuje gminę jako przedsiębiorcę na rynku tzn. w jakim stopniu ma ona wpływ na decyzje przedsiębiorstwa (pełny czy częściowy).

Wykres 3.13 Formy własności przedsiębiorstw zajmujących się gospodarowaniem odpadami komunalnymi (co najmniej wywozem) należących do badanych gmin⁹⁸



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z powyższego wykresu 3.13, zdecydowana większość przedsiębiorstw gminnych działała jako spółka należąca do gminy, czyli jednoosobowa spółka kapitałowa – w prawie 60% przypadków. Ponad jedna czwarta przedsiębiorstw zaliczała się do, zakładów budżetowych lub jednostek organizacyjnych gminy. Współwłasność gminy (lub udziały w spółce bez pakietu kontrolnego) był znacznie rzadszą sytuacją – ok. 12% przedsiębiorstw. Zatem w prawie 90% przypadków gmina miała pełną kontrolę decyzyjną nad przedsiębiorstwem i była samodzielnym przedsiębiorcą.

W przypadku przedsiębiorstw wywozu odpadów jak również instalacji utylizacji odpadów komunalnych gminy posiadają współwłasność zarówno z innymi gminami (często w ramach związku gminnego), ale także z dużymi grupami kapitałowymi, o których mowa w podrozdziale 3.2. Stosunkowo częste występowanie spółek gmin z grupami kapitałowymi

⁹⁸ Jedenaście gmin posiadało również drugie przedsiębiorstwo. Na wykresie uwzględniono również te drugie przedsiębiorstwa.

wiąże się prawdopodobnie z tym, że są to przedsiębiorcy o dużych zasobach finansowych (inwestycyjnych) posiadający ponadto doświadczenie i wiedzę technologiczną.

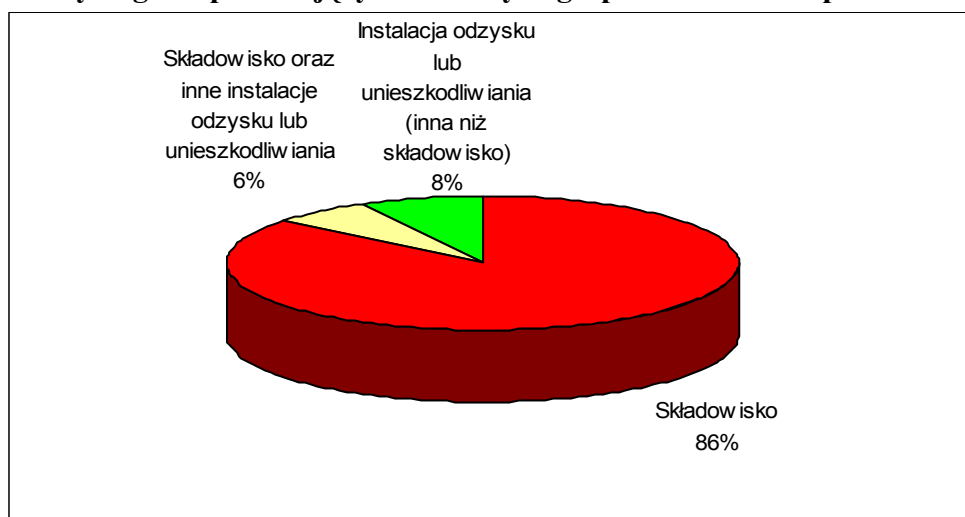
3.2.1 Zagospodarowywanie odpadów

Począwszy od wejścia w życie nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – 1 stycznia 2012 r., gminne zakłady, aby startować w przetargach będą musiały być przekształcane w spółki prawa handlowego. Prawdopodobne jest zatem powstawanie kolejnych spółek – aliansów publiczno-prywatnych, z udziałem zarówno gmin jak i grup kapitałowych⁹⁹. Niewykluczone są też wspólne przedsięwzięcia gmin, zarówno w zakresie odbioru jak i zagospodarowania odpadów komunalnych. Potencjał w tym zakresie jest duży, gdyż jak wynika z informacji przedstawionych w dalszej części tego opracowania (m.in. tabela 3.1), zdecydowana większość gmin deklaruje gotowość współpracy z innymi.

3.2.2 Instalacje do gospodarowania odpadami komunalnymi należące do gmin

Jak wynika z przeprowadzonego badania, 456 gmin z 1071 badanych posiadało własną instalację również na zasadzie współwłasności do zagospodarowywania odpadów komunalnych. Strukturę rodzajów instalacji odzwierciedla poniższy wykres 3.14.

Wykres 3.14 Udział gmin posiadających określone rodzaje instalacji w ogólnej liczbie badanych gmin posiadających zakłady zagospodarowania odpadów komunalnych



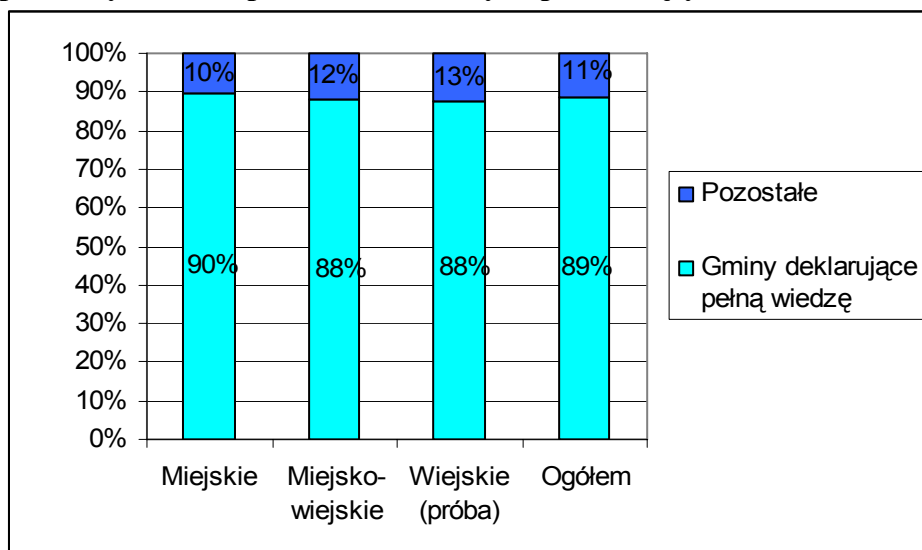
Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

⁹⁹ Na przeprowadzenie zmian gminy mają czas do połowy 2013 r.

Jak wynika z powyższego wykresu, 86% badanych gmin posiadało w ramach swoich zakładów zagospodarowania tylko składowiska. Łącznie z gminami, które oprócz składowisk posiadały również inne instalacje odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, udział ten wynosił ponad 90%.

Na lokalnych inaczej gminnych rynkach usług zagospodarowania odpadów komunalnych gminy, oprócz tego, że są przedsiębiorcami, którzy odpłatnie świadczącymi określone usługi, pełnią również rolę regulatorów (zob. rozdział 2). W związku tym zobligowane są m.in. do monitorowania i nadzorowania danego rynku, w szczególności działalności przedsiębiorców świadczących usługi odbioru. W ramach przedmiotowego badania starano się również ustalić, jak gminy radzą sobie z obowiązkami w tym zakresie. Na poniższym wykresie 3.15 prezentujemy informację o tym, jak poszczególne kategorie gmin oceniają swoją wiedzę o tym, gdzie są zagospodarowywane odpady komunalne z terenu danej gminy.

Wykres 3.15 Udział badanych gmin deklarujących pełną wiedzę o miejscu przekazywania odpadów komunalnych pochodzących z ich obszarów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Blisko 89% gmin deklaruje pełną wiedzę o tym, do których instalacji przekazywane są odpady wywożone z posesji mieszkańców. Gminy wskazują, że pozyskują tę wiedzę:

- jako właściciel, współwłaściciel/administrator przedsiębiorstwa odbioru odpadów komunalnych,
- na podstawie wydanego zezwolenia,
- na podstawie Planu Gospodarki Odpadami Województwa.

3.2.3 Współpraca między gminami

Samorządy gminne nie zawsze samodzielnie organizują gminny system gospodarowania odpadami komunalnymi. Niejednokrotnie współpracują w tym zakresie z innymi gminami, co ma również znacznie dla oceny konkurencji, gdyż wówczas rynek lokalny z dużym prawdopodobieństwem jest szerszy niż teren jednej gminy. Gotowość poszczególnych typów gmin w badanych województwach do nawiązywania współpracy z innymi, będącymi najczęściej sąsiednimi gminami prezentuje poniższa tabela 3.1.

Tabela 3.1 Gminy współpracujące z innymi gminami w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi

Województwo	Rodzaj gminy			
	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie (próba)	Razem
Dolnośląskie	61%	53%	50%	56%
Kujawsko-pomorskie	41%	43%	60%	45%
Lubelskie	65%	55%	33%	52%
Lubuskie	89%	52%	50%	59%
Łódzkie	39%	24%	7%	25%
Małopolskie	29%	30%	14%	27%
Mazowieckie	17%	30%	0%	19%
Opolskie	100%	50%	50%	54%
Podkarpackie	38%	21%	0%	21%
Podlaskie	69%	58%	63%	62%
Pomorskie	84%	53%	88%	74%
Śląskie	43%	14%	40%	35%
Świętokrzyskie	40%	35%	25%	33%
Warmińsko-mazurskie	94%	79%	88%	84%
Wielkopolskie	89%	88%	83%	88%
Zachodniopomorskie	64%	58%	33%	57%
Razem	55%	51%	36%	49%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z powyższej tabeli, w większości województw ponad połowa badanych gmin deklarowała współpracę z innymi gminami w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Najbardziej preferowaną formą współpracy były tzw. związki międzygminne.

Związki międzygminne są specyficznymi korporacjami prawa publicznego tworzonymi przez samorządy gmin na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰⁰ w drodze porozumień zatwierdzanych następnie uchwałami rad tych gmin, w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Związek międzygminny ma osobowość

¹⁰⁰ (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591).

prawną. Szczegółowe zasady tworzenia związków międzygminnych zawiera Rozdział 7. *Związki i porozumienia międzygminne* ww. ustawy (art. 64-73a).

Związkowi można przekazać wszystkie zadania z zakresu zadań własnych gmin, oprócz tych, do których wymagane jest osobne upoważnienie ustawowe przykładowo stanowienie prawa miejscowego. Możliwe jest także przekazanie na związek zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Ponadto związek sam może zawierać z administracją rządową porozumienia przewidujące nałożenie na niego ww. obowiązków. Związkowi rada gminy może ponadto przekazać kompetencje do wydawania indywidualnych decyzji, podobnie jak to ma miejsce z przekazaniem tego typu kompetencji jednostkom pomocniczym w gminie.

Chociaż związki międzygminne są inicjatywą o charakterze lokalnym, prowadzony jest ogólnopolski centralny rejestr tego typu związków. Obsługę organizacyjno-techniczną rejestru związków międzygminnych prowadzi minister właściwy do spraw administracji publicznej. Sposób prowadzenia rejestru związków międzygminnych, ogłaszanie statutów, dokumentację niezbędną do wpisania związku do rejestru, dane podlegające wpisaniu oraz sposób dokonywania zmian wpisów w rejestrze określone zostały w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 października 2001 r.¹⁰¹ Związków międzygminnych nie należy mylić z **porozumieniami międzygminnymi**¹⁰², które polegają na przekazaniu zadań jednej gminy innej gminie bez tworzenia odrębnej osoby prawnej. Nie należy także mylić ich ze **stowarzyszeniami gmin**¹⁰³. Jak wynika z przeprowadzonego badania, gminy często zakładają także wspólne przedsiębiorstwa, przykładowo w formie spółki kapitałowej z równymi udziałami poszczególnych gmin. Inną formą współpracy na tym rynku jest również wspólna realizacja projektów dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

3.3 Polityka cenowa gmin jako regulatorów ex-ante oraz jako przedsiębiorców w warunkach konkurencji na rynku

Jak wykazano w rozdziale 2, gminy występują w dwojakiej roli: regulatora¹⁰⁴ oraz przedsiębiorcy – dostawcy usług¹⁰⁵ prowadzącego określoną politykę cenową. Bez względu

¹⁰¹ (Dz.U. Nr 121, poz. 1307).

¹⁰² Opisanymi w art. 74 ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁰³ Opisanymi w rozdziale 9 art. 84 i 84a ww. ustawy.

¹⁰⁴ Chodzi tutaj o działania *ex-ante* ustalające zasady funkcjonowania rynku, w tym górne pułapy cenowe za określone usługi odbioru odpadów komunalnych (pułapy te powinny być przy tym niższe za odbiór odpadów

na formę prowadzenia działalności gospodarczej przez gminę, jej władze mają zwykle wpływ na kształtowanie się polityki cenowej kontrolowanego przedsiębiorstwa. Być może w mniejszym stopniu ma to miejsce jedynie w spółkach, gdzie gmina ma zaledwie symboliczny kilkuprocentowy udział.

W związku z powyższym, w ramach postępowania badane gminy miejskie, miejsko-wiejskie oraz wybrana próba gmin wiejskich, przekazały urzędowi informacje na temat:

- górnych pułapów cen poszczególnych usług regulowanych uchwałą gminy,
- cen faktycznie stosowanych przez przedsiębiorstwa należące do gminy.

Wysokość obu tych kategorii cenowych szczegółowo przeanalizowano w dalszej części tego rozdziału.

3.3.1 Zasady ustalania cen na rynku odbioru odpadów komunalnych oraz kryteria ich doboru do analizy

Z przeprowadzonego badania wynika, że podawana przez przedsiębiorców wysokość cen oferowanych za odbiór odpadów komunalnych naliczana jest ze względu na objętość odpadów, a dokładniej, w zależności od pojemności opróżnianych pojemników. Ceny te zatem nie są w pełni porównywalne z cenami płaconymi przez przedsiębiorcę za oddawanie odpadów do instalacji naliczanymi za Mg (megagram=1000 kg). Analizując cenniki oraz ustalane przez gminy wysokości cen maksymalnych, można stwierdzić, że zależą one przede wszystkim od następujących czynników:

- wielkości pojemnika,
- okresów rozliczeniowych (miesięcznie, kwartalnie),
- częstotliwości odbioru w danym okresie rozliczeniowym (np. 2 razy w miesiącu).

Dla ujednolicenia dalszych analiz przyjęto w dalszych rozważaniach, że analizowana będzie **cena za 1 odbiór dla danego rodzaju pojemnika.**

Aby umożliwić racjonalną i zmechanizowaną zbiórkę odpadów, konieczne jest ograniczenie różnorodności rodzajów i wielkości pojemników i znormalizowanie ich konstrukcji¹⁰⁶.

segregowanych niż za odbiór odpadów zmieszanych o analogicznej pojemności pojemnika), a także ex-post m.in. odpowiedzialnego za egzekwowanie dostosowanie cen przedsiębiorców do górnych pułapów pod groźbą odebrania zezwolenia na wywóz odpadów.

¹⁰⁵ Według wykresu 3.12 – 62% badanych gmin posiadało własne przedsiębiorstwo wywozu odpadów.

¹⁰⁶ B. Bilitewski, G. Härdtle, K. Marek, *Podręcznik gospodarki odpadami, Teoria i praktyka*, Wyd. „Seidel-Przywecki Sp. z o.o.”, Warszawa 2006, s. 79.

W dziedzinie zbiórki odpadów komunalnych stosuje się prawie wyłącznie pojemniki/kontenery na kółkach od pojemności 110 l do 1100 l. Według literatury na temat gospodarki odpadami, dzięki tej racjonalizacji wzrasta efektywność ekonomiczna zbiórki odpadów. Na poniższym rysunku 2.1 przedstawione zostały przykładowe pojemniki/kontenery stosowane do odbioru odpadów komunalnych przez wybranych przedsiębiorców (SITA oraz MPO Warszawa).

Rysunek 3.1 Rodzaje pojemników najczęściej stosowane do odbioru odpadów komunalnych



pojemniki metalowe i plastikowe
o pojemności od 110 l do 240 l

Przedsiębiorca 1 (pojemniki mniejsze)



pojemniki metalowe i plastikowe
o pojemności od 600 l i 1100 l

Przedsiębiorca 1 (pojemniki większe)



pojemniki o pojemności 120 l i 240 l,
metalowe lub z tworzywa sztucznego

przeznaczone przede wszystkim
dla **właścicieli domów jednorodzinnych**

Przedsiębiorca 2 (pojemniki mniejsze)



pojemniki typu "Bóbr" 1100 l

przeznaczone do obsługi: **firm, spółdzielni
mieszkaniowych, instytucji**

Przedsiębiorca 2 (pojemniki większe)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Oprócz tego używane są również kontenery o dużo większej pojemności, aczkolwiek są one dużo rzadziej stosowane w przypadku zbiórki odpadów komunalnych zmieszanych. Duże kontenery są za to często używane do zbiórki odpadów wielkogabarytowych nazywanych też potocznie „przestrzennymi” oraz budowlanych. W przypadku zbiórki selektywnej stosowane są również wolno stojące pojemniki różnych kolorów znajdujące się na chodnikach co

wymaga dostarczenia odpadów do tych pojemników samodzielnie przez mieszkańców. W przypadku odbioru odpadów segregowanych od mieszkańców z ich nieruchomości często stosuje się tzw. „system workowy” oznacza to, że kategoriom odpadów: metal, szkło, plastik, papier przyporządkowane są określone kolory worków.

W poniższej tabeli przedstawione zostały przykładowe informacje o cenach z 5 przedsiębiorstw, które należą (również poprzez współwłasność) do gmin. Przedstawione ceny są cenami brutto za 1 odbiór odpadów zmieszanych.

Tabela 3.2 Przykładowe ceny brutto za 1 odbiór - 5 wybranych przedsiębiorstw gminnych (w tym gmina jako współwłaściciel) w 2010 r.¹⁰⁷

Nazwa gminy	Nazwa zakładu	110 l	120 l	240 l	1100 l	pojemnik ponad 1100 l w zł za m ³	cena w zł za m ³	Oplata stała za odbiór (bez związku z objętością)	Oplata stała za odbiór od osoby (bez związku z objętością)
Brok	Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Broku		7,00 zł				49,22 zł		
Gostynin	Zakład Oczyszczania Miasta	16,05 zł		31,03 zł	58,85 zł				
Góra Kalwaria	Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.	14,00 zł		23,50 zł	53,50 zł	7m ³ - 120zł kurs+ 267,50 za tonę- opłata za utylizację			
Lipsko	Zakład Gospodarki Komunalnej	8,99 zł	9,84 zł		74,58 zł		55,64 zł		
Otwock	REMONDIS-Otwock Sp. z o.o.	20,20 zł		36,40 zł	60,50 zł	465zł/7m ³		0,80 zł/1m ² powierzchni	13,70 zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W przedstawionej powyżej tabeli cenniki są dość prostej konstrukcji i w przypadku części pojemności zawarte w nich ceny są całkowicie porównywalne przy cenie brutto za jeden odbiór pojemnika o danej objętości. W przypadku wielu przedsiębiorstw różnicowanie cen jest bardziej złożone. W szczególności różnice te mogą wynikać z:

¹⁰⁷ Ceny tylko dla odpadów komunalnych zmieszanych.

- częstotliwości odbioru odpadów, zwykle im częstszy jest odbiór tym cena za 1 odbiór jest niższa,
- rodzaju podmiotu/osoby, zwykle dla przedsiębiorców/podmiotów gospodarczych ceny są wyższe niż dla pozostałych mieszkańców,
- odległości od siedziby zakładu, w szczególności dotyczy gmin miejsko-wiejskich – cena jest dzielona według przedziałów odległości od miasta z podaniem nazw miejscowości,
- cechy fizyczne odpadów zmieszanych (frakcja¹⁰⁸ sucha/mokra),
- rodzaju pojemnika – worek, pojemnik własny/dzierżawiony,
- rodzaju zabudowy – wielorodzinna, jednorodzinna.

Zdarzały się również pojedyncze, innego rodzaju rozróżnienia przykładowo za wywóz „pojemnikowcem” oraz „kontenerowcem”.

W związku z opisanymi różnicami, do analizy cen średnich wybrano ceny za odbiór – jeśli było takie rozróżnienie: frakcji mokrej, pojemnik dzierżawiony, od mieszkańców nieprowadzących działalności gospodarczej czyli konsumentów, przy odbiorze 2 razy w miesiącu. Ponadto przyjęto wyliczać średnią z cen danego podmiotu, jeśli ceny były zróżnicowane według kryterium geograficznego: ceny dla wsi, ceny dla miasta oraz ceny dla różnych przedziałów odległości od miasta i ceny dla różnych miejscowości na terenie danej gminy.

Prezentowane stawki cenowe podane są według stanu na dzień 15 lipca 2010 r.¹⁰⁹. Porównywane są miary przeciętne cen jak średnia arytmetyczna i mediana a także dodatkowo maksimum czyli najwyższą odnotowaną cenę i minimum dla poszczególnych grup gmin. Gminy zostały pogrupowane według liczby faktycznie działających przedsiębiorców na 9 grup – od 1, co oznacza grupę gmin, w których działa tylko 1 przedsiębiorca do 9 analogicznie grupę gmin, w których działa 9 przedsiębiorców. Wybrano te właśnie grupy przede wszystkim ze względu na to, że w poszczególnych grupach liczebność gmin wynosiła co najmniej 30¹¹⁰.

¹⁰⁸ Przedsiębiorcy często używają określenia frakcja, nie zawsze w precyzyjnym tego słowa znaczeniu, odnoszącym się do wielkości określonych elementów mieszaniny odpadów wyodrębnianej w drodze analizy sitowej np. frakcja drobna (do 10 mm). Przyjęto jednak w raporcie używać również pojęć, którymi na co dzień posługują się pracownicy przedsiębiorstw oczyszczania, stąd np. określenie frakcja mokra/frakcja sucha.

¹⁰⁹ Kwestionariusze rozpoczęto wysyłać 7 lipca 2010 r. Pierwsze odpowiedzi przychodziły w 2. połowie lipca 2010 r. – gminy odpowiadały według stanu na dzień wypełniania ankiety. Wobec tego przyjęto tę właśnie datę.

¹¹⁰ W przypadku niektórych grup gmin (wyodrębnionych na podstawie tej samej liczby działających podmiotów) przy pułapach cenowych dla określonej usługi (w szczególności odbioru pojemników na odpady segregowane) liczebność gmin była niższa niż zakładane 30. Wynikało to ze zróżnicowanej dostępnej oferty między

W grupach, w których działało 10 lub więcej przedsiębiorców, liczba gmin wynosiła często mniej niż 10, a niejednokrotnie wynosiła 1. Badanie grup o niskiej liczebności byłoby niepoprawne metodycznie, ponieważ wówczas na wynik nieproporcjonalnie duży wpływ miałyby gminy o nietypowej charakterystyce, czyli takie, które miały skrajnie niskie lub wysokie ceny przykładowo przez wzgląd na wyższe koszty wynikające z odległości do instalacji, gęstości zaludnienia, rodzaju zabudowy, ukształtowania terenu.

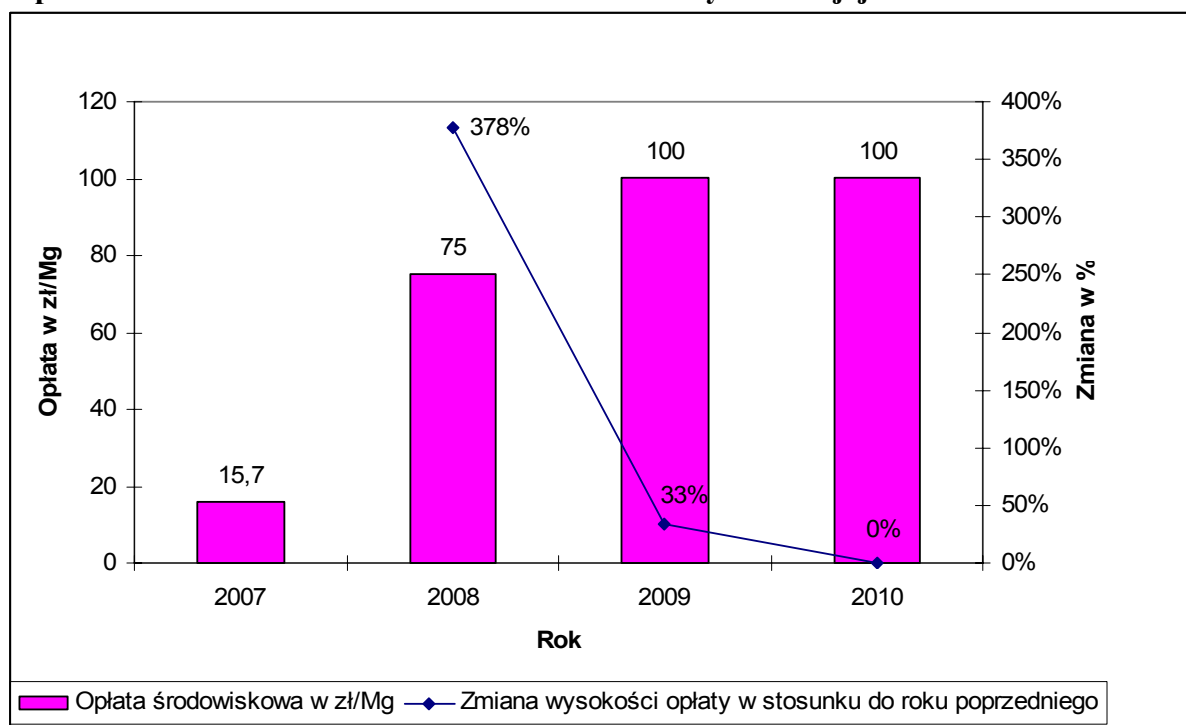
Ponadto, gminy o liczbie działających przedsiębiorców ponad 9 to przeważnie duże miasta, w których charakter konkurencji może znacząco różnić się od mniejszych miejscowości. Gmin o liczbie przedsiębiorców od 1 do 9 było łącznie 984 stanowiąc łącznie 91,9% całej badanej próby gmin.

Istotnym elementem poniższej analizy jest również badanie dynamiki zmian cen w okresie od 31 grudnia 2008 do 15 lipca 2010 r. Choć istotą analizy jest obserwacja wielkości tych zmian w zależności od liczby konkurentów na danym rynku, to dla pełniejszego obrazu warto również zwrócić uwagę na inne możliwe czynniki, które mogły wpłynąć na ogólny wzrost cen na badanym rynku. W wielu gminach, w badanym okresie, nastąpił wzrost zarówno górnych pułapów jak i cen przedsiębiorstw gminnych. W pewnym zakresie wpływ na to miał wzrost opłaty środowiskowej ustanawiany rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska¹¹¹. Wysokość tej opłaty w przypadku przekazywania odpadów na składowisko prezentuje poniższy wykres 3.16.

poszczególnymi gminami, w tym używania innych rodzajów pojemników niż przyjęte do analizy i/lub odbierania wyłącznie odpadów zmieszanych.

¹¹¹ Obecnie obowiązuje (stan na styczeń 2012 r.) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 października 2008 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska (Dz.U. Nr 196 poz. 1217). Według tego rozporządzenia, na podstawie art. 290 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.) zarządza się, co następuje: § 1. Rozporządzenie określa jednostkowe stawki opłaty za: 1) gazy lub pyły wprowadzane do powietrza; 2) substancje wprowadzane ze ściekami do wód lub do ziemi; 3) wody chłodnicze wprowadzane do wód lub do ziemi; 4) umieszczenie odpadów na składowisku.

Wykres 3.16 Wysokość opłaty za korzystanie ze środowiska poprzez przekazywanie odpadów na składowisko w latach 2007-2010 oraz dynamika jej zmian



Źródło: Opracowanie własne na podst. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska (Dz.U. nr 260, poz. 2176); Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 06 czerwca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska (Dz.U. nr 106 poz. 723); Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 2008 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska (Dz.U. nr 196 poz. 1217).

Jak wynika z powyższego wykresu, w badanym okresie, od 31 grudnia 2008 r. do 15 lipca 2010 r. opłata środowiskowa za deponowanie odpadów komunalnych na składowisku wzrosła o ok. 33%. Wzrost ten (podobnie jak, widoczny na wykresie, znacznie większy wzrost w okresie wcześniejszym – przełom 2007 i 2008 roku) miał stymulować przekazywanie odpadów komunalnych do innych rodzajów instalacji¹¹². Prawdopodobnie z powodu braku tych nowocześniejszych instalacji w wielu gminach, odbierający odpady komunalne podnieśli ceny swych usług oferowanych wytwórcom odpadów, w szczególności konsumentom.

Innym czynnikiem wpływającym na zmianę cen odbioru odpadów jest tempo zmniejszania się liczby dostępnych (otwartych) składowisk odpadów, przy jednoczesnej niedostatecznej dynamice wzrostu liczby i sumarycznych mocy przerobowych instalacji innego rodzaju. Powoduje to wzrost kosztów oddawania odpadów do instalacji dla przedsiębiorców

¹¹² Taki mechanizm miał miejsce prawdopodobnie tylko w części gmin, gdzie takie instalacje (np. kompostownie) powstały np. w gminie Żywiec – zob. Z. Tetlak, *Gospodarowanie odpadami komunalnymi w aspekcie efektywności wydatkowania środków publicznych*, w: *Efektywność – Rozważania nad istotą i pomiarem*, red. T. Dudycz, G. Osbert-Pociecha, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.

odbierających i wożących odpady, gdyż muszą być one wożone na większe odległości. Ponadto ze względu na mniejszą liczbę i ograniczone możliwości przerobowe instalacji, zwiększa się siła przetargowa właścicieli lub administratorów tych instalacji, co skutkuje podnoszeniem cen dla wytwórców odpadów (konsumentów). Kwestię zmian w liczbie i powierzchni składowisk ilustruje wykres 2.11 w podrozdziale 2.4.4.

3.3.2 Górne pułapy cenowe ustalane uchwałą gminy

Istotnym punktem odniesienia dla przedsiębiorców kształtujących swoją politykę cenową na rynku odbioru odpadów komunalnych są uchwalane przez gminę górne pułapy cenowe za odbiór odpadów. Według art. 6 ust. 2, ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹¹³ rada gminy określa, w drodze uchwały, górne stawki opłat, które ponosić będą właściciele nieruchomości za usługi wywozu odpadów komunalnych. Natomiast ust. 4 ww. ustawy uszczegóławia ten przepis stanowiąc, iż rada gminy określając opłaty, stosuje niższe stawki, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny. Jak wynika z przeprowadzonego badania, nie wszystkie gminy stosują się do tego przepisu. Sytuację tę przedstawia poniższa tabela 3.3.

Tabela 3.3 Udział gmin z uchwałą o górnych stawkach cen za wywóz odpadów w ogólnej liczbie badanych gmin danej kategorii

Województwo	Rodzaj gmin			
	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie (próba)	Razem
Dolnośląskie	75%	84%	63%	79%
Kujawsko-pomorskie	76%	83%	50%	76%
Lubelskie	50%	91%	78%	73%
Lubuskie	56%	39%	75%	46%
Łódzkie	83%	88%	64%	81%
Małopolskie	71%	83%	93%	82%
Mazowieckie	86%	84%	54%	78%
Opolskie	67%	72%	100%	74%
Podkarpackie	75%	94%	83%	87%
Podlaskie	77%	69%	88%	74%
Pomorskie	64%	71%	25%	60%
Śląskie	84%	55%	80%	75%
Świętokrzyskie	80%	81%	100%	85%
Warmińsko-mazurskie	81%	88%	63%	82%
Wielkopolskie	74%	63%	67%	65%
Zachodniopomorskie	82%	73%	67%	74%
Razem	75%	76%	70%	75%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

¹¹³ (Dz.U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, z późn. zm.). Stan w trakcie prowadzenia badania tj. w latach 2010-2011.

Z powyższej tabeli wynika, iż w pod względem udziału gmin, które przyjęły wspomnianą uchwałę, sytuacja była zróżnicowana w zależności od rodzaju gminy oraz województwa. W całej badanej próbie gmin, 3 na 4 gminy przyjęły taką uchwałę. Poziom ten wydaje się dość niski, biorąc pod uwagę fakt, iż jej przyjmowanie jest obowiązkiem ustawowym już od kilku lat¹¹⁴. Prawdopodobnie część gmin nie uchwaliła tych stawek ze względu na fakt, że na ich terenie jedynym działającym przedsiębiorcą jest sama gmina na przykład poprzez własny zakład budżetowy i to ona decyduje o cenach dla wszystkich mieszkańców, a zatem z praktycznego punktu widzenia taka uchwała może nie mieć dużego znaczenia. Z drugiej strony, akt prawny tej rangi ustalany przez radę gminy, stanowiłby większe zabezpieczenie interesów mieszkańców przed zbyt wysokimi cenami lub ich gwałtownym wzrostem niż cennik, o którym decyzje podejmowane są w różnych trybach i przez różne gremia.

Bardziej szczegółową kwestią w ramach omawianego wyżej zagadnienia jest to, jaka była wysokość górnych pułapów w poszczególnych gminach. Z punktu widzenia analizy rynku, dane dotyczące wysokości oraz dynamiki zmian tych pułapów mogą pełnić dwie funkcje:

- ukazują skuteczność gminy w roli regulatora rynku,
- wskazują na ogólną wysokość jaką przyjmują ceny przedsiębiorstw działających w danej gminie.

Prezentowany raport koncentruje się przede wszystkim na stanie konkurencji, wobec tego wykorzystana zostanie druga z wymienionych funkcji analitycznych. rada gminy przy ustalaniu górnych pułapów cenowych, z jednej strony musi kierować się interesem mieszkańców, aby wysokość cen nie była zbyt uciążliwa oraz, aby przedsiębiorca, zwłaszcza w warunkach dużej koncentracji, nie osiągał nadmiernych eksploatacyjnych zysków, jak również realną sytuacją na rynku wywozu, w tym wysokością cen jakie kształtowały się dotychczas na rynku w odniesieniu do kosztów oraz poziomem konkurencji na rynku tego typu usług. Wynika to z ogólnej koncepcji ukształtowanej poprzez prawo, a także odpowiednie piśmiennictwo oraz orzecznictwo sądów¹¹⁵.

Należy jednak podkreślić, że są to górne pułapy, a biorąc pod uwagę warunki konkurencyjne, przedsiębiorcy mogą potencjalnie stosować dużo niższe stawki, a zatem ważniejsze z punktu

¹¹⁴ Najwyższa Izba Kontroli również wskazywała na ten problem po kontroli w 24 gminach w 2010 r.; <http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-odpadach.html>; data pobrania 19.12.2011 r.

¹¹⁵ <http://www.ekoinfo.pl/art/stawki-maksymalne-za-odbior-odpadow/3306/11>; data pobrania 19.12.2011 r.

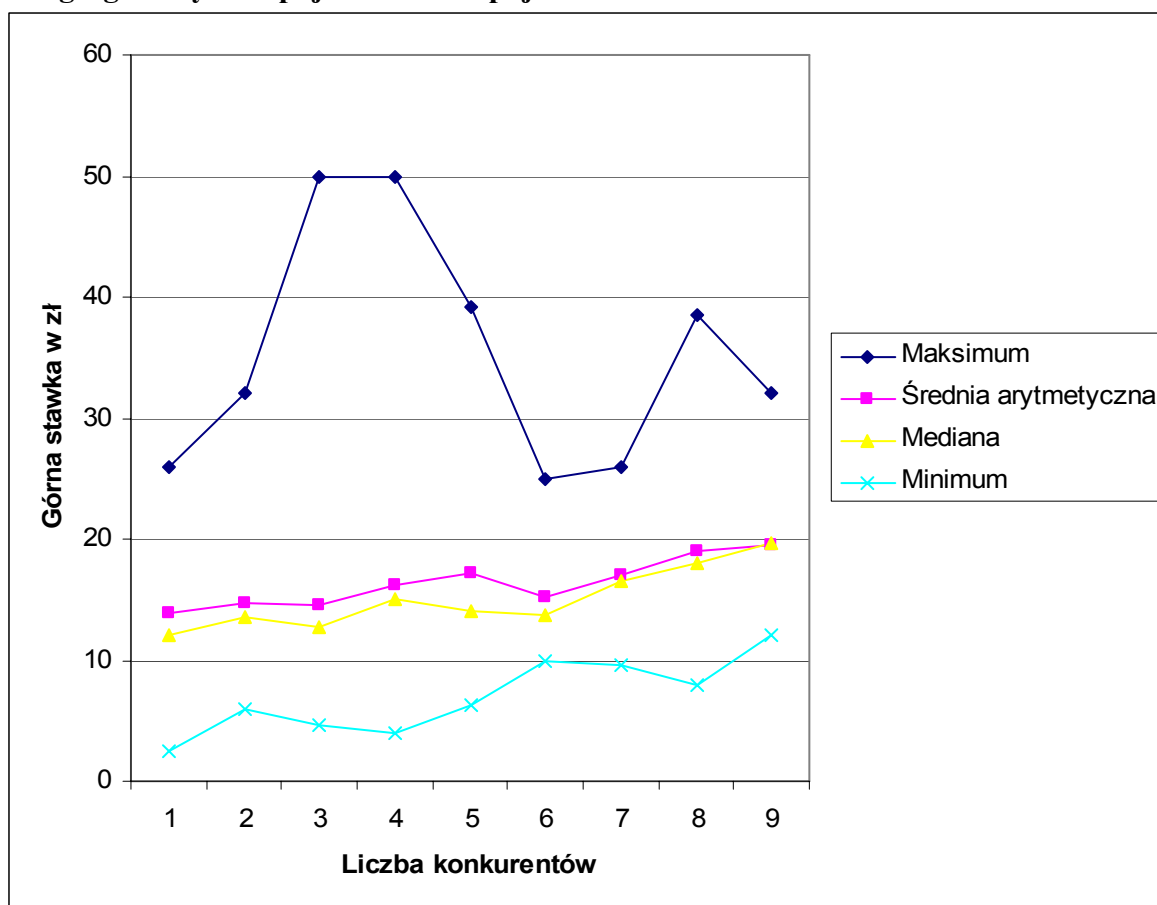
widzenia oceny konkurencji są przedstawione w dalszej części ceny przedsiębiorstw gminnych.

Dla zobrazowania wysokości cen w badanych gminach, poniżej prezentujemy wykres ilustrujący średnią arytmetyczną, medianę oraz najniższe oraz najwyższe pułapy cenowe dla danej grupy gmin¹¹⁶.

Na poniższym wykresie 3.17 zaprezentowano statystyki dotyczące pułapów cenowych dla odbioru odpadów komunalnych zmieszanych składowanych w pojemnikach o pojemności 110 litrów które są charakterystyczne dla domów jednorodzinnych. Dla tego typu pojemników na odpady komunalne zmieszane, średnia arytmetyczna pułapów cenowych dla wszystkich badanych gmin (łącznie z gminami o liczbie konkurentów większej niż 9) wynosiła 16,01 zł podczas gdy mediana 14,68.

¹¹⁶ Zaznaczyć należy, że metodyka analizy została w dużej mierze uproszczona, gdyż służy przede wszystkim ogólnemu przedstawieniu zebranych danych. W przypadku wykorzystywania tych danych np. w procesie podejmowania decyzji regulacyjnych, zalecane byłoby przeprowadzenie analizy uwzględniającej więcej zmiennych, przede wszystkim tych, które wskazują na zróżnicowanie kosztów prowadzenia działalności między poszczególnymi gminami. Te natomiast mogą być skorelowane chociażby z rodzajem i wielkością gminy, dostępem do instalacji itp.

Wykres 3.17 Najwyższe, najniższe oraz przeciętne górne pułapy cenowe w zależności od liczby przedsiębiorców na rynku w 2010 r. dla usługi odbioru odpadów komunalnych niesegregowanych w pojemnikach o pojemności 110 litrów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

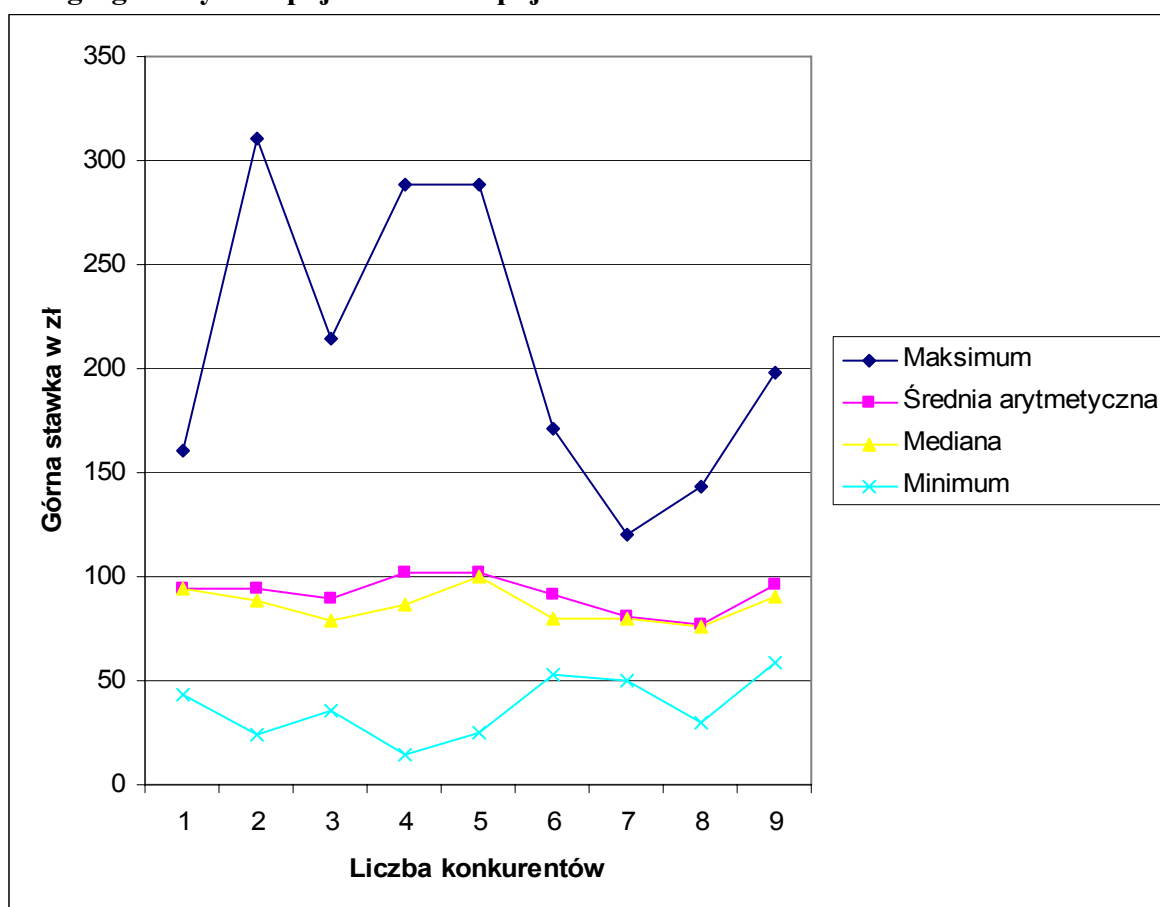
Jak wynika z powyższego wykresu, przy badaniu wartości średniej arytmetycznej oraz mediany, poziom górnych pułapów wzrasta przy większej liczbie konkurentów – pułapy te były wyższe nawet o kilka zł. Z pozoru mogłoby to świadczyć o tym, że rynek ten nie funkcjonuje według podstawowych zasad paradygmatów klasycznej mikroekonomii i teorii struktur rynkowych, stanowiących, iż w warunkach monopolu ceny są wyższe niż w sytuacji konkurencji na rynku przykładowo przy porównaniu dwóch podobnych rynków lokalnych tego samego towaru. Należy mieć jednak na względzie po pierwsze to, że są to regulowane pułapy cenowe, a zatem nie zawsze zbliżone do faktycznie oferowanych cen. Po drugie mogły się na to złożyć różne cechy poszczególnych rynków.

Na powyższe miary średnie miały wpływ chociażby bardzo wysokie i wyraźnie odbiegające od pozostałych pułapy ustalone w niektórych gminach. Przykładem mogą być maksymalne wysokości pułapów przy 2 oraz 3 konkurentach, występujące w dwóch gminach wiejskich z

woj. lubelskiego - Garbów oraz Głusk. Wysokość tych stawek wynikała z tego, że gminy w znaczący sposób starały się różnicować górne pułapy dla odpadów zmieszanych oraz segregowanych. Ponadto wyższe pułapy oraz ich wzrost, miały na celu umożliwienie przedsiębiorcom osiągnięcia rentowności prowadzenia usług, wynikały z wysokich cen przyjęcia na znajdujące się w pobliskiej gminie Lubartów składowisko w Rokitnie¹¹⁷.

Dodatkowo, dla pełniejszego przekroju prezentowanych cen, poniżej został przedstawiony wykres 3.18 odnoszący się do pojemników o objętości 1100 litrów, charakterystycznych dla zabudowy wielorodzinnej, mając na uwadze że, pojemniki 110 charakterystyczne były dla zabudowy jednorodzinnej. Dla tego typu pojemników na odpady komunalne zmieszane średnia arytmetyczna pułapów cenowych dla wszystkich badanych gmin (łącznie z gminami o liczbie konkurentów większej niż 9) wynosiła 94,99 zł podczas gdy mediana 86 zł.

Wykres 3.18 Najwyższe, najniższe oraz przeciętne górne pułapy cenowe w zależności od liczby przedsiębiorców na rynku w 2010 r. dla usługi odbioru odpadów komunalnych niesegregowanych w pojemnikach o pojemności 1100 litrów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

¹¹⁷ Wskazywały na to przede wszystkim wyjaśnienia gminy Głusk.

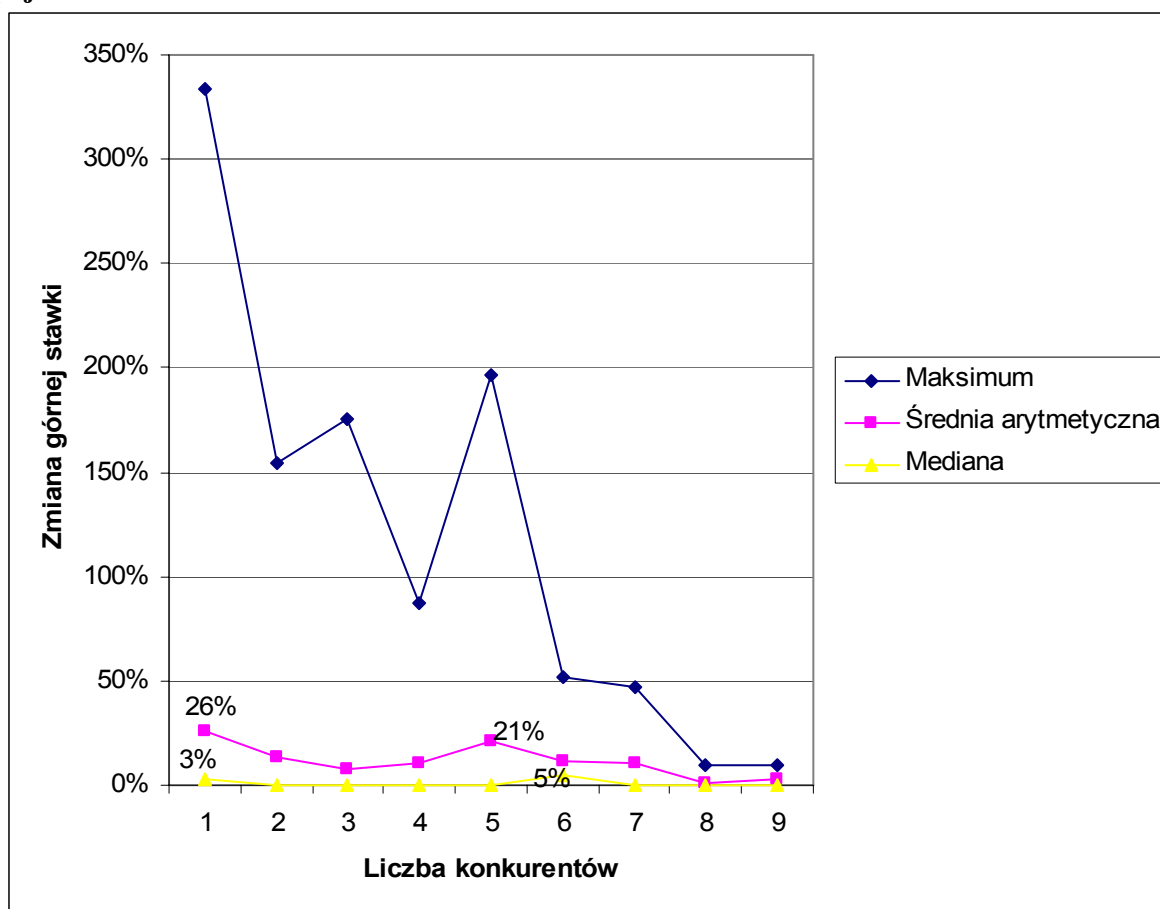
Analizując powyższy wykres trudno wskazać jakieś wyraźne zależności między liczbą konkurentów a najwyższymi cenami maksymalnymi. Potwierdza to spostrzeżenie, że zależność zaobserwowana w przypadku pojemników 110 l wynika z dużego wpływu czynników innych niż rynkowe.

3.3.2.1 Zmiany górnych pułapów cenowych

Dla lepszego zobrazowania tendencji na badanych rynkach, warto również poczynić obserwację odnośnie zmian górnych pułapów cenowych jakie zachodziły na tych wybranych rynkach. Pułapy cenowe zmieniają się przeważnie raz w roku lub nawet rzadziej. Często obowiązujące stawki w danej gminie ostatni raz były modyfikowane kilka lat temu. Niekiedy, ze względu na zapis w uchwale zobowiązujący do waloryzacji stawek o poziom inflacji, zmiany te są coroczne, jednak wówczas, w skali prezentowych średnich czy najwyższych podwyżek, nie są one znaczące. Nieraz też stawki te musiały podążać za zmianami uwarunkowań zewnętrznych prowadzenia działalności na omawianym rynku, chociażby w zakresie wzrostu kosztów wynikających np. z wyższej stawki opłaty za korzystanie ze środowiska poprzez składowanie odpadów (kwestia opłaty środowiskowej została bardziej szczegółowo opisana w podrozdziale 3.4.1). Dla poniższej analizy prezentujemy zmiany, które zaszły w okresie od 31 grudnia 2008 r. do 15 lipca 2010 r.

Na poniższym wykresie 3.19 zaprezentowano zmiany pułapów cenowych dla odbioru odpadów komunalnych zmieszanych (niesegregowanych) składowanych w pojemnikach 110 litrów.

Wykres 3.19 Najwyższe, oraz przeciętne zmiany górnych pułapów cenowych w zależności od liczby przedsiębiorców na rynku w okresie od 31 grudnia 2008 r. do 15 lipca 2010 r. dla usługi odbioru odpadów komunalnych niesegregowanych w pojemnikach 110 litrów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z powyższego wykresu, przeciętne zmiany wysokości górnych pułapów cenowych w zależności od liczby przedsiębiorców na rynku nie wykazują wyraźnego jednolitego trendu. Niemniej, w przypadku średniej arytmetycznej można zauważyć, że gminy o liczbie przedsiębiorców od 2 do 4 odnotowały przeciętnie mniejsze wzrosty pułapów cenowych niż gminy z jednym przedsiębiorcą na rynku. Warto ponadto zauważyć, że średnia arytmetyczna wzrostu tych stawek dla gmin z jednym podmiotem była wyższa niż w przypadku pozostałych grup gmin. Dość wyraźnie widać także, że w gminach o liczbie konkurentów wyższej niż 5 średni wzrost górnego pułapu cenowego stopniowo spadał.

Wyraźniejszą zależność można natomiast zaobserwować w przypadku największych wzrostów dla danej grupy gmin. To właśnie przy małej liczbie przedsiębiorców (w tym nawet jednym) odnotowywano największe wzrosty górnych pułapów cenowych. Analiza wartości

maksymalnych częściowo wyjaśnia również przyczynę wzrostu wartości średniej w grupie gmin z pięcioma konkurującymi podmiotami.

3.3.2.2 Górne pułapy cenowe dla odpadów komunalnych segregowanych

Segment rynku, jakim są odpady zbierane selektywnie, jest z pewnością jak dotychczas mniej rozwinięty i często działa w nim tylko część przedsiębiorców odbierających odpady komunalne¹¹⁸. Niemniej w związku z określonymi regulacjami prawnymi, a także rozwojem recyklingu, jest to coraz bardziej istotny segment, również z uwagi na fakt, iż wymagane jest, aby ceny za odbiór odpadów segregowanych były niższe. Przy okazji przeprowadzonej analizy zbadano również i to zagadnienie. Zgodnie z wymaganiami narzuconymi przez ustawę, górne pułapy cenowe dla odpadów segregowanych były niższe w niemal wszystkich gminach. Tylko w uchwałach rad trzech gmin górne pułapy cenowe dla odpadów segregowanych i zmieszanych były sobie równe.

Dla pojemników o pojemności 110 litrów na odpady komunalne segregowane średnia arytmetyczna pułapów cenowych dla wszystkich badanych gmin (łącznie z gminami o liczbie konkurentów większej niż 9) wynosiła 13,10 zł, podczas gdy mediana 11,72 zł. Były to wielkości odpowiednio o 18,15% i 20,19% niższe niż przypadku odpadów zamieszanych.

3.3.3 Ceny za odbiór odpadów komunalnych oferowane przez zakłady gminne

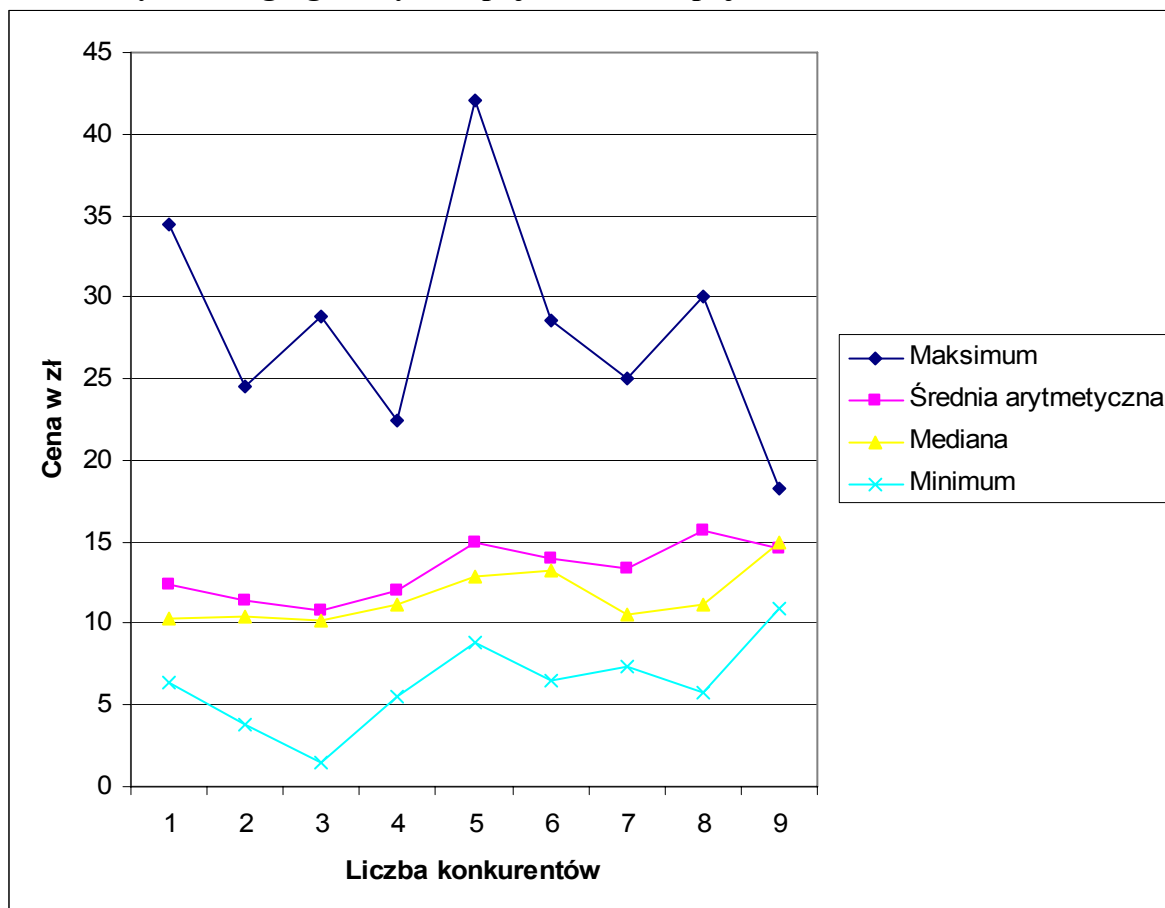
Lepszym odzwierciedleniem wysokości cen na poszczególnych rynkach niż górne pułapy cenowe, są faktyczne ceny przedsiębiorstw gminnych lub z udziałami gmin. Podobnie jak w przypadku górnych pułapów cenowych, dla zobrazowania wysokości cen w badanych gminach, poniżej prezentujemy wykres ilustrujący średnią arytmetyczną oraz cenę najwyższą przedsiębiorstw gminnych, przy określonej liczbie konkurentów na rynku.

Statystyki dotyczące cen na usługi odbioru odpadów komunalnych zmieszanych składowanych w pojemnikach o pojemności 110 litrów zostały zaprezentowane na poniższym wykresie 3.22. Dla tego typu pojemników na odpady komunalne zmieszane średnia arytmetyczna cen przedsiębiorstw gminnych dla wszystkich badanych gmin (łącznie z

¹¹⁸ Biorąc pod uwagę przedsiębiorców badanych za pomocą kwestionariusza w ostatnim etapie badania (zob. rozdział 1 Metodyka badania, a także rozdziały 4 i 5), spośród działających w 2010 r. 95% odbierało odpady zmieszane, natomiast tylko 67% odbierało również lub wyłącznie odpady segregowane. Przedsiębiorców odbierających odpady komunalne zmieszane a nie odbierających w ogóle odpadów segregowanych było 35%.

gminami o liczbie konkurentów większej niż 9) wynosiła 12,41 zł podczas gdy mediana 11,00 zł.

Wykres 3.22 Najwyższe, najniższe oraz przeciętne ceny przedsiębiorstw gminnych w zależności od liczby przedsiębiorców na rynku w 2010 r. dla usługi odbioru odpadów komunalnych niesegregowanych w pojemnikach o pojemności 110 litrów

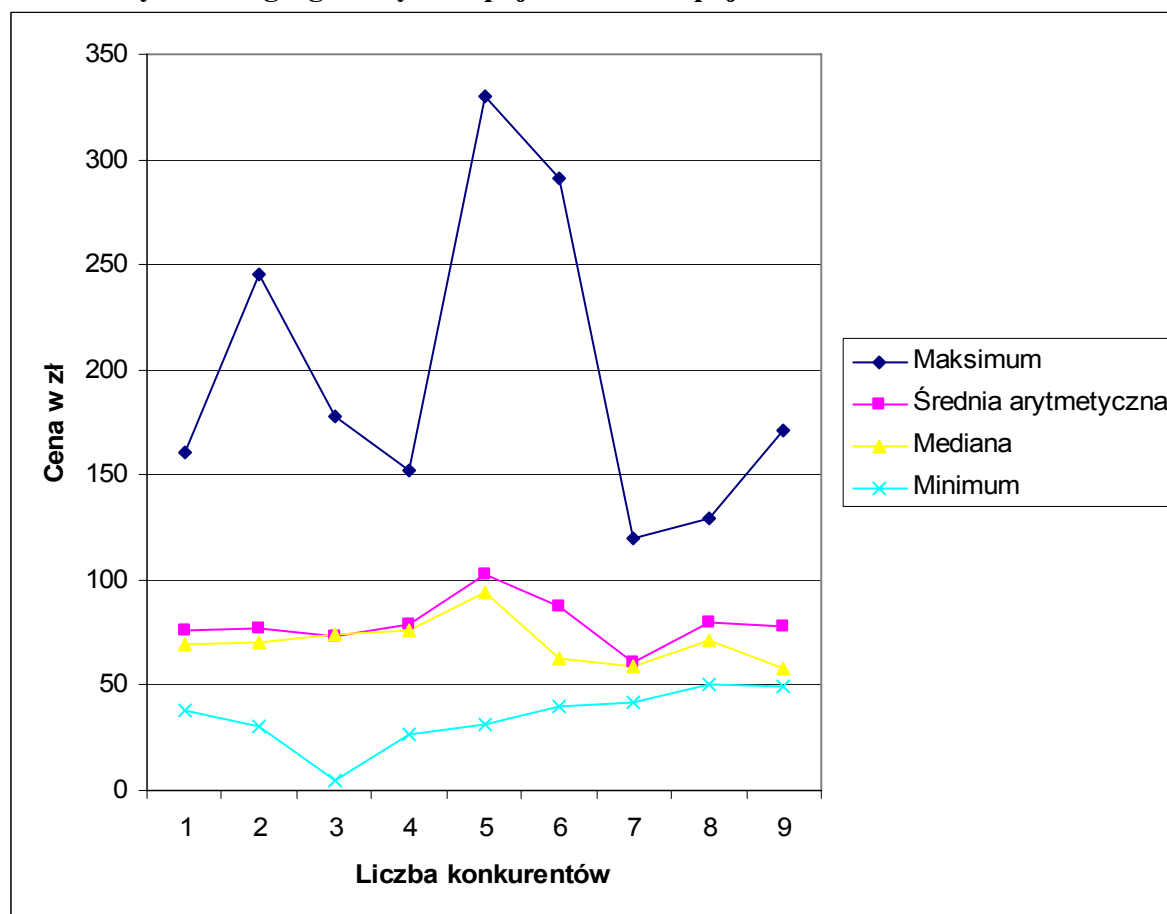


Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z powyższego wykresu, przy badaniu wartości średniej liczonej metodą arytmetyczną (w dużej mierze ze względu na charakter danych – rozkładu, wpływu wartości odstających) nie odnotowano wyraźnej zależności między liczbą przedsiębiorców na rynku a wysokością cen.

Dodatkowo, dla pełniejszego przekroju prezentowanych cen, poniżej został przedstawiony wykres 3.23 odnoszący się do pojemników o objętości 1100 litrów. Dla tego typu pojemników na odpady komunalne zmieszane średnia arytmetyczna pułapów cenowych dla wszystkich badanych gmin (łącznie z gminami o liczbie konkurentów większej niż 9) wynosiła 76,93 zł podczas gdy mediana 69,32.

Wykres 3.23 Najwyższe, najniższe oraz przeciętne ceny przedsiębiorstw gminnych w zależności od liczby przedsiębiorców na rynku w 2010 r. dla usługi odbioru odpadów komunalnych niesegregowanych w pojemnikach o pojemności 1100 litrów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z powyższego wykresu, podobnie jak w przypadku odbioru z pojemników o objętości 110 litrów, nie istniała wyraźna zależność między liczbą konkurentów a cenami przedsiębiorstw oferowanymi za odbiór odpadów komunalnych zmieszanych w pojemnikach o pojemności 1100 litrów. Na powyższych wykresach zwracają z pewnością uwagę wysokie, sięgające nawet kilkuset złotych, ceny za jeden odbiór odpadów komunalnych w pojemniku 1100 litrów. Przedsiębiorstwa oferujące tak wysokie ceny stanowiły zwykle pojedyncze przypadki w obrębie danej grupy gmin. Wysokie ceny mogły wynikać z faktu, że występowały one w mniejszych gminach, gdzie przeważa zabudowa wielorodzinna, a zatem odbiór mniejszymi pojemnikami lub workami nie był standardową regularną usługą, tylko świadczeniem dodatkowym w ofercie przedsiębiorstw. O tym, że tak wysokie ceny należały do rzadkości, świadczą poziomy miar średnich. Zdecydowana większość przedsiębiorstw oferowała swoje ceny za odbiór tego typu pojemnika w przedziale od 50 do 100 zł.

Dla usługi odbioru odpadów komunalnych segregowanych składowanych w pojemnikach o pojemności 110 litrów, średnia arytmetyczna cen przedsiębiorstw gminnych dla wszystkich badanych gmin (łącznie z gminami o liczbie konkurentów większej niż 9) wynosiła 8,50 zł podczas gdy mediana 8,69. Były to wielkości odpowiednio o 31,5% i 21% niższe niż w przypadku odpadów zmieszanych. Warto zauważyć, że różnica pomiędzy faktycznymi cenami dotyczącymi odbioru odpadów zmieszanych i segregowanych była znacznie większa niż pomiędzy poziomami cen maksymalnych wyznaczanymi przez gminę. Może to odzwierciedlać większe wysiłki firm oferujących odbiór odpadów segregowanych, aby zainteresować swoją ofertą. Warto wspomnieć tutaj, że niektóre gminy, aby zachęcić mieszkańców do segregacji odpadów, przynajmniej przez pewien okres, odbierały odpady posegregowane za darmo.

Dla pojemników 1100 litrów na odpady komunalne segregowane średnia arytmetyczna pułapów cenowych dla wszystkich badanych gmin (łącznie z gminami o liczbie konkurentów większej niż 9) wynosiła 51,92 zł podczas gdy mediana 55,00.

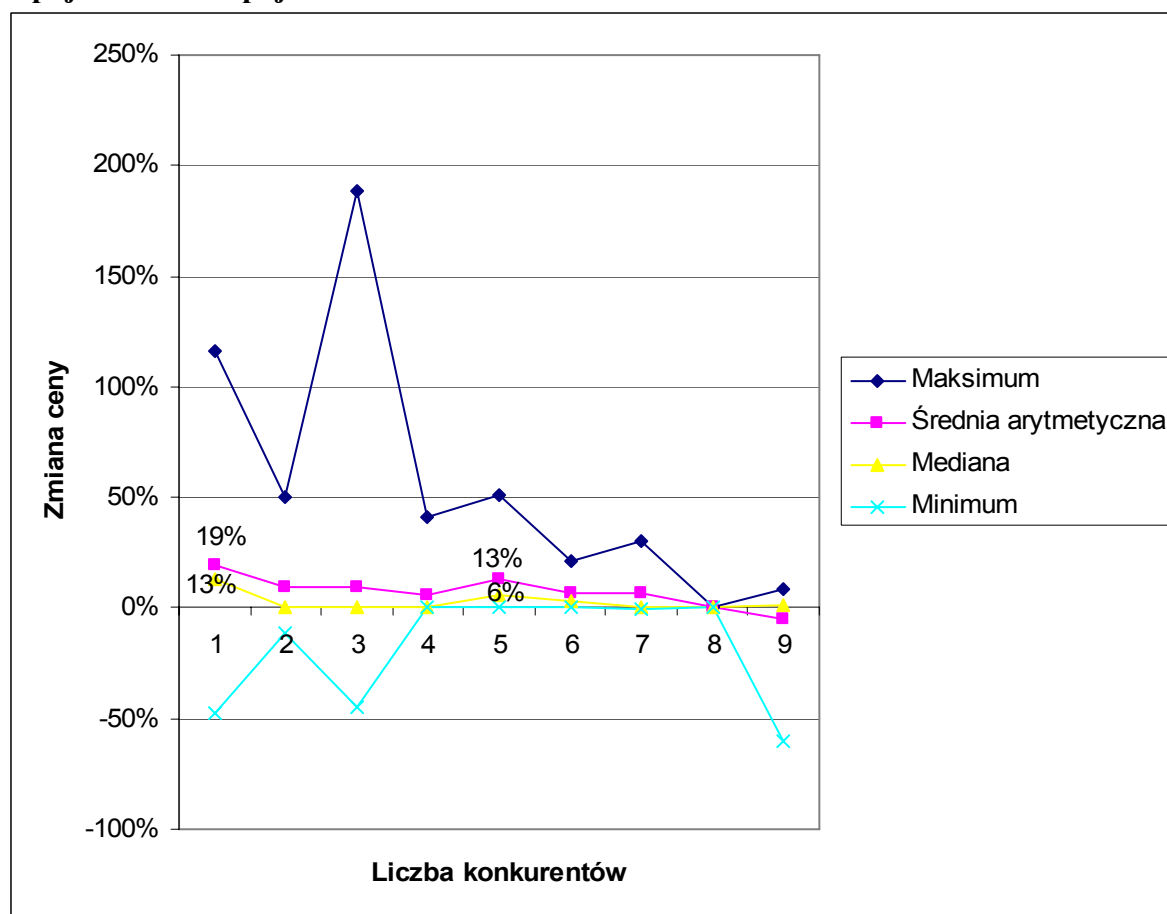
Nie prezentujemy tutaj analizy w podziale na gminy o określonej liczbie konkurujących przedsiębiorstw ze względu na bardzo niskie liczebności w poszczególnych grupach.

3.3.3.1 Zmiany cen przedsiębiorstw gminnych

Dla lepszego zobrazowania tendencji na badanych rynkach, warto również poczynić obserwację odnośnie zmian cen przedsiębiorstw gminnych. O ile poziom cen maksymalnych, a nawet cen faktycznych oferowanych przez przedsiębiorstwa w znacznej mierze zależy od czynników nie związanych z konkurencją na rynku, w dużym stopniu nawet pozaekonomicznych m.in. położenie i specyfika gminy, to dynamika cen faktycznych w znacznie większym stopniu będzie odzwierciedlać istnienie presji konkurencyjnej.

Ceny oferowane przez przedsiębiorstwa komunalne zmieniają się zwykle raz lub dwa razy w roku - w styczniu i w lipcu. Dla poniższej analizy prezentujemy zmiany, które zaszły w okresie od 31 grudnia 2008 do 15 lipca 2010 roku.

Wykres 3.26 Najwyższe, najniższe oraz przeciętne wartości zmian cen przedsiębiorstw gminnych w zależności od liczby przedsiębiorców na rynku w okresie od 31 grudnia 2008 r. do 15 lipca 2010 r. dla usługi odbioru odpadów komunalnych niesegregowanych w pojemnikach o pojemności 110 litrów



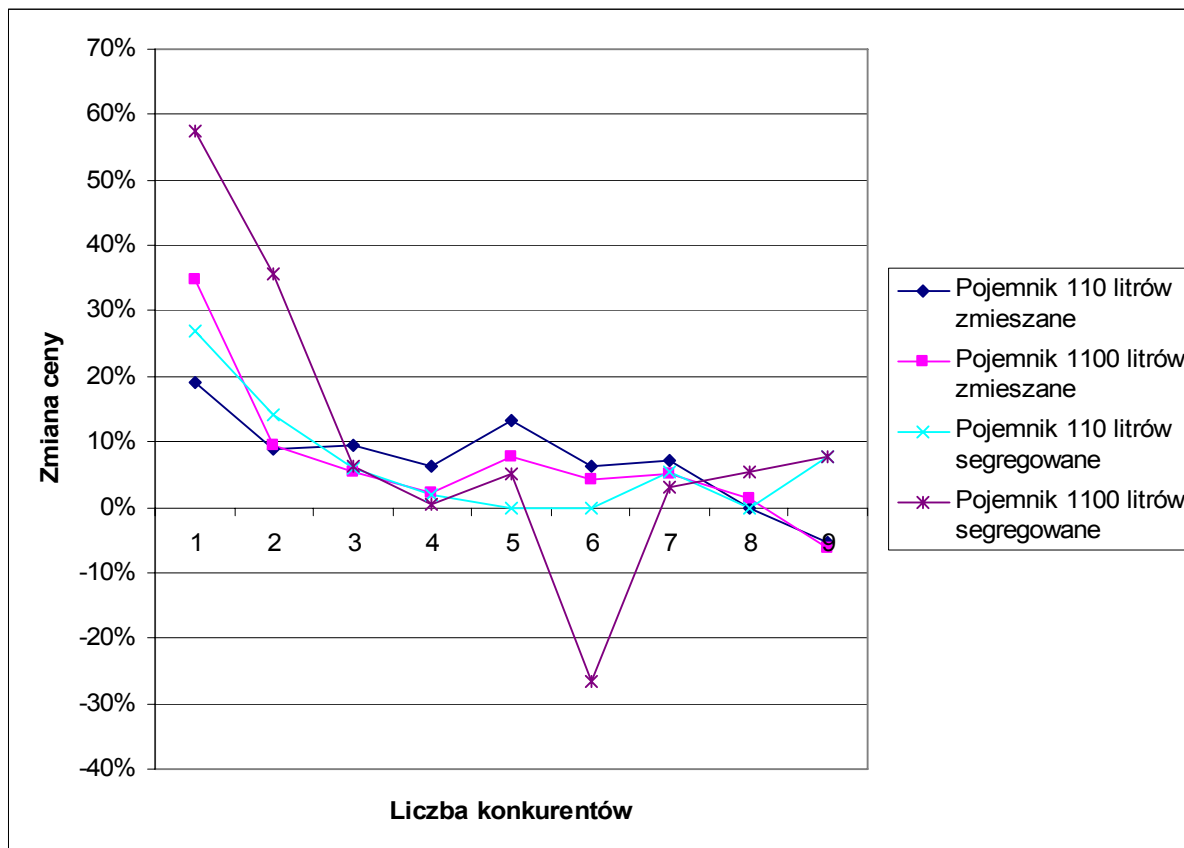
Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z powyższego wykresu, zmiany cen przedsiębiorstw gminnych były mniej dynamiczne niż miało to miejsce w przypadku zmian górnych pułapów cenowych i z rzadka przekraczały 50%. Zatem tylko w części gmin zmiany górnych pułapów cenowych oraz cen przedsiębiorstw gminnych są takie same. Świadczy to o dużej niezależności strategii cenowej przedsiębiorstw gminnych od, prowadzonej przez Radę Gminy, polityki w zakresie pułapów cenowych. Można z tego wnioskować, że przedsiębiorstwa gminne biorą udział w procesach konkurencyjnych i dostosowują poziomy cen do tych, oferowanych przez konkurentów.

Jednocześnie zebrane dane dają podstawę do stwierdzenia, iż konkurencja na rynku wpływała na mniejszy wzrost cen. Zarówno średnia jak i mediana zmian cen były najwyższe w grupie gmin z jednym podmiotem na rynku i przejawiały tendencję spadkową wraz z wzrostem liczby konkurentów w gminach.

Dla pełniejszego obrazu omawianych zmian w cennikach, poniżej prezentujemy średnie arytmetyczne cen dla obydwu branych pod uwagę w tej części opracowania kategorii pojemników oraz obydwu rodzajów odbieranych odpadów tj. zmieszanych oraz segregowanych.

Wykres 3.27 Średnia arytmetyczna zmiany cen przedsiębiorstw gminnych w zależności od liczby przedsiębiorców na rynku w okresie od 31 grudnia 2008 r. do 15 lipca 2010 r. dla usług odbioru odpadów komunalnych niesegregowanych oraz segregowanych w pojemnikach o pojemności 110 oraz 1100 litrów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z powyższego wykresu, to właśnie przy małej liczbie przedsiębiorców, w tym nawet jednym, odnotowywano największe wzrosty cen w przypadku trzech z czterech branych pod uwagę kategorii usług. W przypadku pojemników na odpady segregowane 1100 litrów, wzrosty przy jednym przedsiębiorstwie na rynku były nawet o kilkadziesiąt punktów procentowych wyższe niż dla pozostałych. Dla pojemników na odbiór odpadów zmieszanych wzrost ten był o kilkanaście punktów procentowych większy w sytuacji jednego podmiotu na rynku niż w przypadku istnienia konkurencji.

Z powyższej analizy wynika, iż pomimo zbliżonych poziomów cen między poszczególnymi grupami gmin o określonej liczbie konkurentów na rynku, w przypadku dynamiki zmian cen w badanym okresie, zaobserwować można wyższe wzrosty cen w sytuacji monopolu na rynku niż w warunkach konkurencji. Ponadto, wykres potwierdza obserwacje dotyczące cen na wywóz odpadów składowanych w pojemnikach 110 l. W przypadku pojemników większych - 1100 l również widoczny jest stopniowy spadek cen usług wraz ze wzrostem liczby konkurentów na rynku. Jedynym większym zaburzeniem tej tendencji są średnie ceny przy 5 i 6 konkurentach na rynku. Zjawisko to jest znacznie mniej dostrzegalne w przypadku odbioru odpadów segregowanych, niemniej od razu trzeba zastrzec, że wyliczenia w tym przypadku były prowadzone na znacznie mniej liczebnej próbie i przez to ich wartość jest mniejsza.

4. Konkurencja i koncentracja na krajowym rynku usług gospodarowania odpadami komunalnymi

Jak już wcześniej wspomniano, zarówno na rynku odbioru jak i zagospodarowywania odpadów komunalnych, konkurencja ma zasięg geograficzny zdecydowanie mniejszy niż krajowy. Z omawianego wcześniej orzecznictwa wynika, iż rynek odbioru ma raczej charakter lokalny (obszar gminy) lub regionalny (co najwyżej województwa)¹¹⁹. Z kolei jeśli chodzi o rynek zagospodarowania odpadów komunalnych (np. rynek usług składowania) – wymiar geograficzny rynku właściwego był wyznaczany poprzez zasięg instalacji tzn. zazwyczaj obejmował gminy/miejscowości, z których przywożono odpady komunalne do danej instalacji.

W tej części opracowania badane rynki produktowe są omawiane dla całego kraju oraz z podziałem na województwa. Po pierwsze, ma to na celu pokazanie udziałów największych podmiotów na rynku krajowym i omówienie ich znaczenia dla poszczególnych regionów. Takie spojrzenie na rynki usług gospodarowania odpadami komunalnymi jest szczególnie ważne, gdy weźmiemy pod uwagę stale rozszerzający się zasięg działania kilku przedsiębiorców o strukturze sieciowej, takich jak grupy kapitałowe SITA czy REMONDIS. Po drugie, w niniejszym rozdziale omówione i podsumowane zostały opinie i oceny przedsiębiorców, działających na różnych rynkach w kraju, na temat funkcjonowania tych rynków, w tym na temat charakteru konkurencji, z uwzględnieniem ewentualnych problemów jej dotyczących.

¹¹⁹ Decyzja Prezesa UOKiK nr DKK-94/2011.

4.1 Koncentracja na rynkach usług gospodarowania odpadami komunalnymi

4.1.1 Krajowy rynek odbioru odpadów komunalnych

Dla scharakteryzowania struktury krajowego rynku odbioru odpadów komunalnych przedstawiono obliczone wartości wskaźników dyskretnych koncentracji oraz zaprezentowano największych przedsiębiorców na rynku.

Wskaźnik dyskretny koncentracji C_m wskazuje łączny udział w rynku m największych przedsiębiorstw (używa się również określenia wskaźnik CR_m – w szczególności w literaturze anglojęzycznej)¹²⁰. Możliwa jest dowolna liczba dla m (np. 3, 4, 8, 15). Jest to więc suma udziałów największych firm ułożonych w porządku malejącym. Wskaźnik liczony jest następującym wzorem:

$$C_m = \sum_{i=1}^m s_i,$$

gdzie s_i – udział firmy i -tej w rynku, m – liczba największych podmiotów na danym rynku.

Często w orzecznictwie oraz w piśmiennictwie antymonopolowym, a także w literaturze ekonomicznej wykorzystuje się wskaźniki C1 (udziału największego podmiotu) oraz C4 (udziału 4 największych). Wynika to z faktu, iż określona wartość wskaźnika C1 (powyżej 40%) może wskazywać na domniemanie istnienia pozycji dominującej jednego z konkurentów. Określony wysoki udział wskaźnika C4, wskazuje natomiast na prawdopodobną oligopolistyczną strukturę rynku.

Stosowane również bywają wyższe stopnie tych wskaźników (uwzględniające różne liczby największych przedsiębiorców). Zwykle używa się wielokrotności C4. Również w tym wypadku wydaje się to w pełni zasadne. Warto prześledzić wskaźniki, które odnoszą się do udziałów większej liczby, bardziej zróżnicowanych przedsiębiorców niż C1 i C4, które ukazują jedynie udziały tzw. przedsiębiorców ponadregionalnych. Prezentowane wskaźniki C8, C12 oraz C24 uwzględniają również duże miejskie podmioty, duże podmioty o znaczeniu regionalnym, a także mniejszych spośród przedsiębiorców ponadregionalnych. Nie można w

¹²⁰ Wskaźnik często opisywany zarówno w literaturze ekonomicznej (zob. np. J. Kwoka, *The Effect of Market Share on Distribution on Industry Performance*, 61 Review of Economics & Statistics 101 (1979)) i z zakresu prawa ochrony konkurencji (zob. Np. P. Areeda, H. Hovenkamp, *Antitrust Law*, Little, Brown and Company, Boston, Toronto, London 1991 (Supplement, strona 884), w orzecznictwie antymonopolowym (w szczególności zakresu kontroli koncentracji) oraz w Raportach Departamentu Analiz Rynku UOKiK.

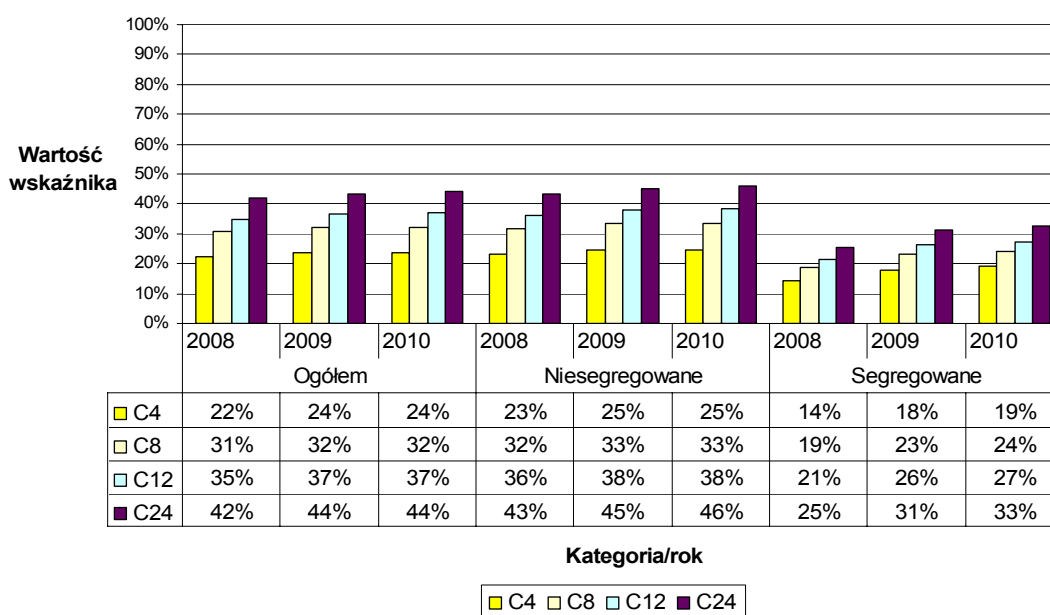
tym celu niestety wykorzystać wskaźnika Herfindahla-Hirschmana (HHI), który uwzględnia również udziały mniejszych podmiotów. Wynika to z faktu, że nie wszystkie podmioty w kraju zostały zbadane, a ich udziały są niezbędne do policzenia precyzyjnej wielkości wskaźnika. Jego wartość oszacowano tylko w przypadku oceny koncentracji w wybranych, badanych szczegółowo, miastach i gminach. Wartości wskaźników C8, C12 oraz C24 zostały pokazane właśnie w celu przedstawienia różnic między czterema największymi podmiotami a kolejnymi 4, 8 czy 20 (wskaźniki C8, C12, C24), dla szerszego spojrzenia na koncentrację w branży (tradycyjnie zaliczanej do rozproszonych¹²¹, choć w obliczu procesów zachodzących we współczesnej gospodarce i ona dąży do koncentracji).

Pewien problem metodyczny stanowi fakt, że do ilości odpadów komunalnych zebranych, podanych przez GUS, zaliczane są również odpady zebrane w ramach tzw. usług komunalnych, których udział w zebranych odpadach komunalnych ogółem kształtuje się na poziomie ok. 5%. Również część podmiotów objętych badaniem, w szczególności zakłady gminne, które przeważnie takie usługi prowadziły, wliczała usługi komunalne do odbioru. Wynika to z faktu, iż tak interpretowały przytoczoną w kwestionariuszu, opierającą się na ustawie o odpadach, definicję zbierania odpadów oraz ze względu na brak oddzielnej ewidencji odpadów pod względem sposobu zbierania. Co prawda tzw. usługi komunalne zbierania odpadów (np. opróżnianie koszy ulicznych) stanowi odrębny rynek właściwy, jednakże w przypadku oceny koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych nie ma to dużego znaczenia ze względu na wspomniany stosunkowo nieduży (5-procentowy) udział tzw. usług komunalnych w zbieraniu odpadów komunalnych.

Przedstawione poziomy wskaźników, w sposób przybliżony, odzwierciedlają poziom koncentracji na rynkach odbioru odpadów komunalnych w kraju. Ich wartości, wyliczone metodą opisaną powyżej, zostały zaprezentowane na poniższym wykresie 4.1.

¹²¹ M. Porter, *Strategia konkurencji, Metody analizy sektorów i konkurentów*, PWE, Warszawa 1994, s. 195.

Wykres 4.1 Wybrane wskaźniki koncentracji (udziału największych podmiotów) na krajowym rynku odbioru odpadów komunalnych w latach 2008-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania oraz Ochrona środowiska, GUS, Warszawa 2009, 2010, 2011.

Jak wynika z powyższego wykresu, cztery największe podmioty w 2010 r. osiągnęły łącznie udział bliski jednej czwartej ilości odebranych odpadów komunalnych w Polsce. Przedstawione udziały dotyczące odpadów ogółem były zbliżone do udziałów dla odpadów komunalnych zmieszanych. Koncentracja w przypadku odpadów segregowanych była natomiast dużo niższa - C4(2008) – 14%. Choć również w usługach odbioru tych odpadów koncentracja wzrastała, czego konsekwencją był udział czterech największych w 2010 roku na poziomie 19%.

Największym podmiotem działającym na rynku jest grupa REMONDIS. Pozycję wicelidera zajmuje SITA. Wśród pozostałych dużych podmiotów, na kolejnych pozycjach, można wymienić grupy kapitałowe ALBA, Veolia oraz Toensmeier. Tym samym największymi podmiotami na rynku są duże grupy kapitałowe, w dalszej części tego rozdziału omawiane jako przedsiębiorcy ponadregionalni. Wśród czołowych podmiotów znalazły się również gminne przedsiębiorstwa, obsługujące największe aglomeracje (na pozycjach szóstej i siódmej znalazły się przedsiębiorstwa należące do Warszawy oraz Krakowa), które bywają

obok przedsiębiorców ponadregionalnych liderami poszczególnych województw, o czym mowa w podrozdziale 4.1.3.

4.1.2 Znaczenie przedsiębiorców ponadregionalnych na rynku odbioru odpadów komunalnych

Na podstawie przeprowadzonego badania wyodrębniono przedsiębiorców prywatnych działających sieciowo na rynku gospodarowania odpadami komunalnymi (zarówno w zakresie odbioru jak i zagospodarowania), których w niniejszym opracowaniu określa się jako **przedsiębiorców ponadregionalnych**. Ostatecznie wśród nich znalazły się następujące podmioty¹²²:

1. ALBA (np. ALBA Polska Sp. z o.o.),
2. REMONDIS (np. REMONDIS Sp. z o.o., dawniej Rethemann),
3. SITA (np. SITA Polska Sp. z o.o.),
4. Toensmeier (grupa używa również zapisu Tönsmeier, np. TEW Polska Sp. z o.o., w nazwie spółek używane są marki TEW, ALMAX oraz Błysk),
5. TRANS-FORMERS (np. TRANS-FORMERS Holding Sp. z o.o., TRANS-FORMERS WROCŁAW Sp. z o.o.),
6. van Gansewinkel (np. van Gansewinkel Kraków Sp. z o.o.),
7. Veolia (np. Veolia Usługi dla Środowiska SA, w ostatnich latach przejęła również Altvater Sulo oraz Onyx),
8. .A.S.A. (Spółki tej grupy mają często w nazwie .A.S.A. lub A.S.A. np. A.S.A. Eko Polska Sp. z o.o., .A.S.A. Tarnobrzeg Sp. z o.o., A.S.A. Lubliniec Sp. z o.o.).

O takim wyborze zdecydowało spełnienie przez tych przedsiębiorców następujących kryteriów:

- (1) przynależność do piętnastu czołowych przedsiębiorców na rynku pod względem zarówno ilości odebranych odpadów komunalnych (łącznie w 2010 r.) jak i liczby obsługiwanych gmin (stan na 31 marca 2011 r.);
- (2) posiadanie zakładów i prowadzenie aktywnej działalności w co najmniej trzech województwach (stan na 31 marca 2011 r.).

¹²² Jak wynika z przedstawionej w rozdziale metodyki, początkowo do grupy przedsiębiorców ponadregionalnych, badanych bardziej szczegółowo, zaliczano jeszcze trzech przedsiębiorców: Becker Polska Sp. z o.o., Byś – Wojciech Byśkiniewicz oraz Ragn-Sells Polska Sp. z o.o. Niemniej jednak nie spełniły one ostatecznie kryteriów, na podstawie których klasyfikowano podmioty do przedsiębiorców ponadregionalnych.

Każdy z wybranych w ten sposób przedsiębiorców odbierał ponad 80 tys. Mg odpadów komunalnych (2010 r.) i prowadził działalność w ponad 80 gminach (marzec 2011 r.). Dodatkowo większość tych grup (z wyjątkiem TRANS-FORMERS) była własnością zagranicznych koncernów, dzięki czemu miały one większe możliwości inwestycyjne. Wszyscy ci przedsiębiorcy działają w formie grupy kapitałowej. Łączny udział tych przedsiębiorców w ilości odebranych odpadów komunalnych w badanym okresie wzrastał i w 2010 r. wyniósł 29,1% (2008 – 27,4%, 2009 – 29,0%).

Dla lepszego zobrazowania znaczenia przedsiębiorców ponadregionalnych, w poniższej tabeli 4.1 prezentujemy liczbę posiadanych przez piętnaście największych podmiotów zezwoleń wydanych przez gminy na prowadzenie usług odbioru odpadów komunalnych.

Tabela 4.1 Liczba posiadanych przez największe podmioty zezwoleń wydanych przez gminy na prowadzenie usług odbioru odpadów komunalnych z uwzględnieniem gmin z podpisanymi umowami z mieszkańcami – stan na dzień 31.03.2011 r.¹²³ (uporządkowane malejąco według kolumny określającej liczbę gmin ogółem z umowami)

Lp.	Nazwa przedsiębiorcy*	Gminy miejskie		Gminy miejsko-wiejskie		Gminy wiejskie		Gminy ogółem	
		Liczba gmin ogółem (z zezwoleniami)	Liczba gmin z umowami	Liczba gmin ogółem (z zezwoleniami)	Liczba gmin z umowami	Liczba gmin ogółem (z zezwoleniami)	Liczba gmin z umowami	Liczba gmin ogółem (z zezwoleniami)	Liczba gmin z umowami
1.	REMONDIS (GK)	218	147	242	151	434	186	894	484
2.	SITA (GK)	129	88	110	63	228	163	467	314
3.	Toensmeier (GK)	87	63	110	71	230	153	427	287
4.	Veolia (GK)	65	29	127	79	167	115	359	223
5.	Wiesław Strach (GK)	38	26	34	30	129	86	201	142
6.	ALBA (GK)	176	64	92	22	121	37	389	123
7.	MPO Sp. z o.o., Białystok	18	14	24	20	93	74	135	108
8.	EKO-REGION Sp. z o.o.	15	7	28	15	89	68	132	90
9.	MPK Sp. z o.o., Ostrołęka	18	3	29	11	115	70	162	84
10.	.A.S.A. (GK)	58	40	22	10	54	33	134	83
11.	van Gansewinkel (GK)	38	29	21	12	45	42	104	83
12.	TRANS-FORMERS (GK)	33	20	40	24	53	37	126	81
13.	BYŚ - Wojciech Byśkiniewicz	16	16	22	22	29	29	67	67
14.	MPO Sp. z o.o., Kraków	5	2	29	19	69	38	103	59
15.	ZOM Zbigniew Strach	36	12	11	8	41	24	88	44

* W przypadku grup kapitałowych (oznaczonych skrótem GK) podano nazwę przedsiębiorcy, do którego wysłano kwestionariusz ankiety oraz dane łącznie dla całej grupy kapitałowej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

¹²³ W przypadku grup kapitałowych liczono sumę gmin podanych przez poszczególne spółki z grupy kapitałowej. Jednocześnie zdarzały się gminy, gdzie więcej niż jedna spółka z grupy kapitałowej posiadała zezwolenie lub nawet prowadziła działalność – miała podpisane umowy na odbiór odpadów komunalnych.

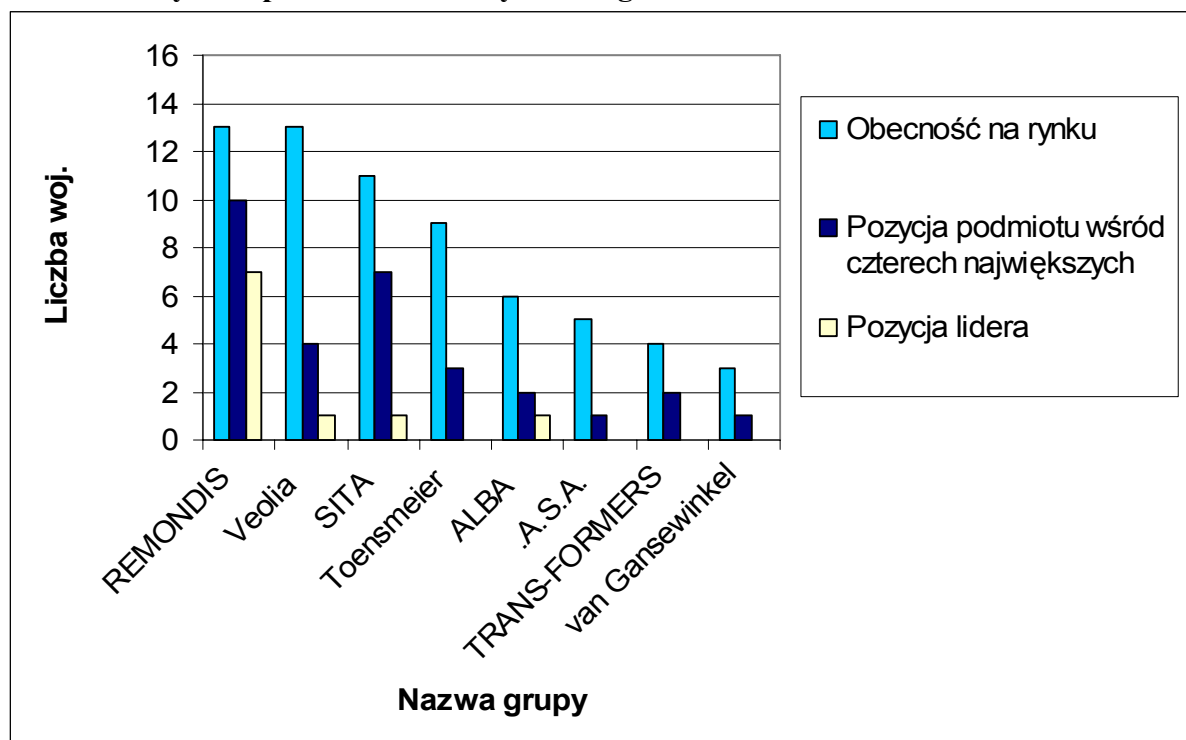
Jak wynika z powyższej tabeli, przedsiębiorcy wskazani wcześniej jako przedsiębiorcy ponadregionalni należeli do piętnastu największych podmiotów pod względem liczby obsługiwanych gmin. W przedstawionej tabeli znaleźli się też inni przedsiębiorcy, którzy jednak nie spełniali wymienionych wcześniej kryteriów i nie zostali zakwalifikowani jako przedsiębiorcy ponadregionalni.

Należąca do kilkudziesięciu samorządów (gmin i powiatów) EKO-REGION Sp. z o.o. działa głównie w samym województwie łódzkim oraz na ograniczoną skalę w trzech województwach ościennych. Podobnie prywatni przedsiębiorcy MPO Sp. z o.o. z Białegostoku oraz MPK Sp. z o.o. Ostrołęka działają głównie tylko w swoich regionach (własne województwo i częściowo województwo sąsiednie). Z kolei grupa Wiesława Stracha działa głównie w woj. śląskim oraz na mniejszą skalę w sąsiednich województwach: opolskim oraz łódzkim.

Oprócz wskazanej powyżej cechy przedsiębiorców, jakim jest regionalny charakter ich działalności (głównie w jednym województwie), w przypadku części z nich nie zostało spełnione także drugie kryterium: przedsiębiorcy ci pomimo stosunkowo dużej liczby obsługiwanych gmin nie znaleźli się wśród piętnastu największych przedsiębiorców pod względem ilości odebranych odpadów.

Dla lepszego zobrazowania znaczenia największych przedsiębiorców ponadregionalnych na poniższym wykresie 4.2, do każdego z tych podmiotów przypisano liczbę województw: w których działają, w których należą do 4 największych oraz w których są najwięksi pod względem ilości zebranych odpadów komunalnych.

Wykres 4.2 Przedsiębiorcy ponadregionalni według liczby województw: w których działają, należą do czterech największych podmiotów oraz są najwięksi pod względem ilości zebranych odpadów komunalnych w Mg w 2010 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

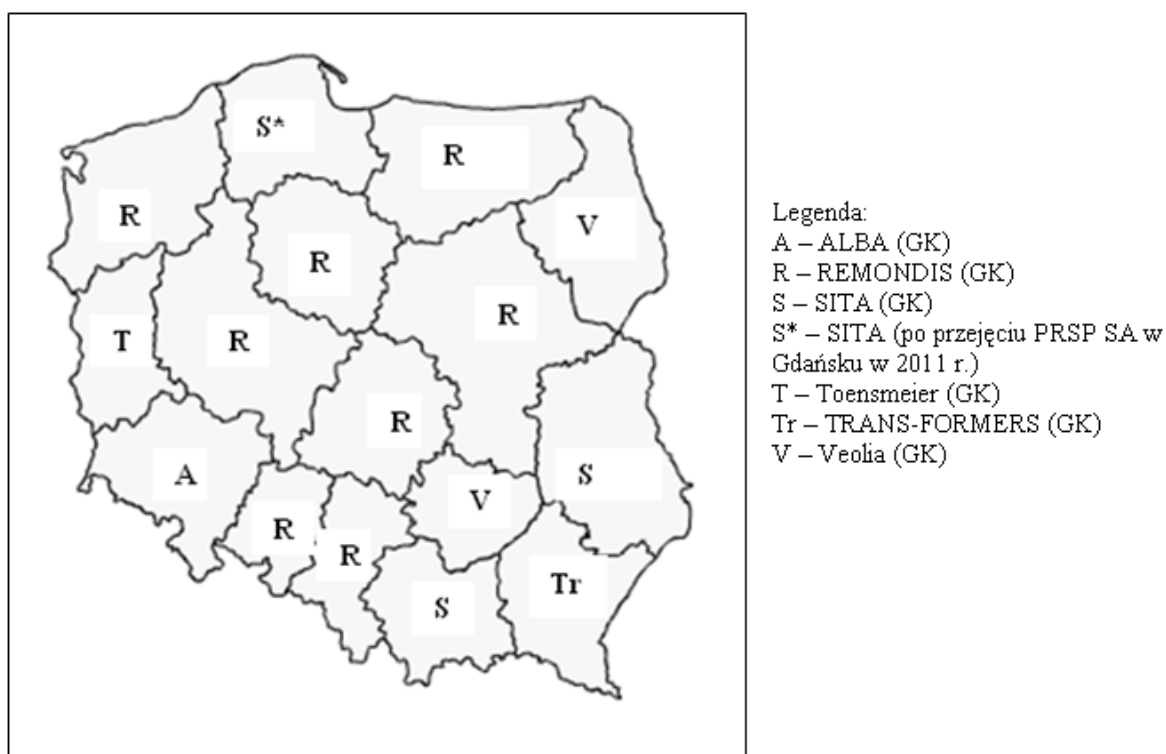
Jak wynika z powyższego wykresu trzech największych (pod względem liczby obsługiwanych województw) przedsiębiorcy ponadregionalni działali w ponad dziesięciu województwach. Dokładnie połowa z tych przedsiębiorców działała w ponad połowie województw. Najmniejszy pod tym względem przedsiębiorca działał w trzech województwach. Czterech przedsiębiorców było podmiotami największymi w co najmniej jednym województwie, w tym jeden przedsiębiorca był liderem w siedmiu województwach, a każdy z pozostałych tylko w jednym. Każdy z przedsiębiorców uwzględnionych na wykresie należał do czterech największych przedsiębiorców w co najmniej jednym województwie. Największy przedsiębiorca po tym względem należał do czołowej czwórki aż w dziesięciu województwach.

Istotną informacją zdobytą w toku badania jest również to, na jakich terenach przedsiębiorcy ponadregionalni skupiają swoją działalność. Z zebranych przez Urząd informacji wynika, że najwięksi przedsiębiorcy ponadregionalni często nawet blisko połowę odpadów odbierali w największych miastach (18 miastach wojewódzkich). Jednocześnie, na liście tej są też podmioty z zaledwie kilkuprocentowym udziałem w tych miastach. Z danych tych wynika, że

aktywność przedsiębiorców ponadregionalnych w dużej mierze skupia się na obszarach wielkomiejskich. Jeśli chodzi o dynamikę zmian tych udziałów, trudno odczytać jednolitą tendencję. W przypadku części przedsiębiorców zauważyć można zmniejszanie się roli dużych miast, natomiast wśród innych tendencję odwrotną.

Kolejny rysunek 4.1 prezentuje rozkład przestrzenny największych przedsiębiorców ponadregionalnych w poszczególnych województwach.

Rysunek 4.1 Najwięksi przedsiębiorcy ponadregionalni (w tym grupy kapitałowe – GK) na rynkach odbioru odpadów komunalnych w poszczególnych województwach w 2010 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

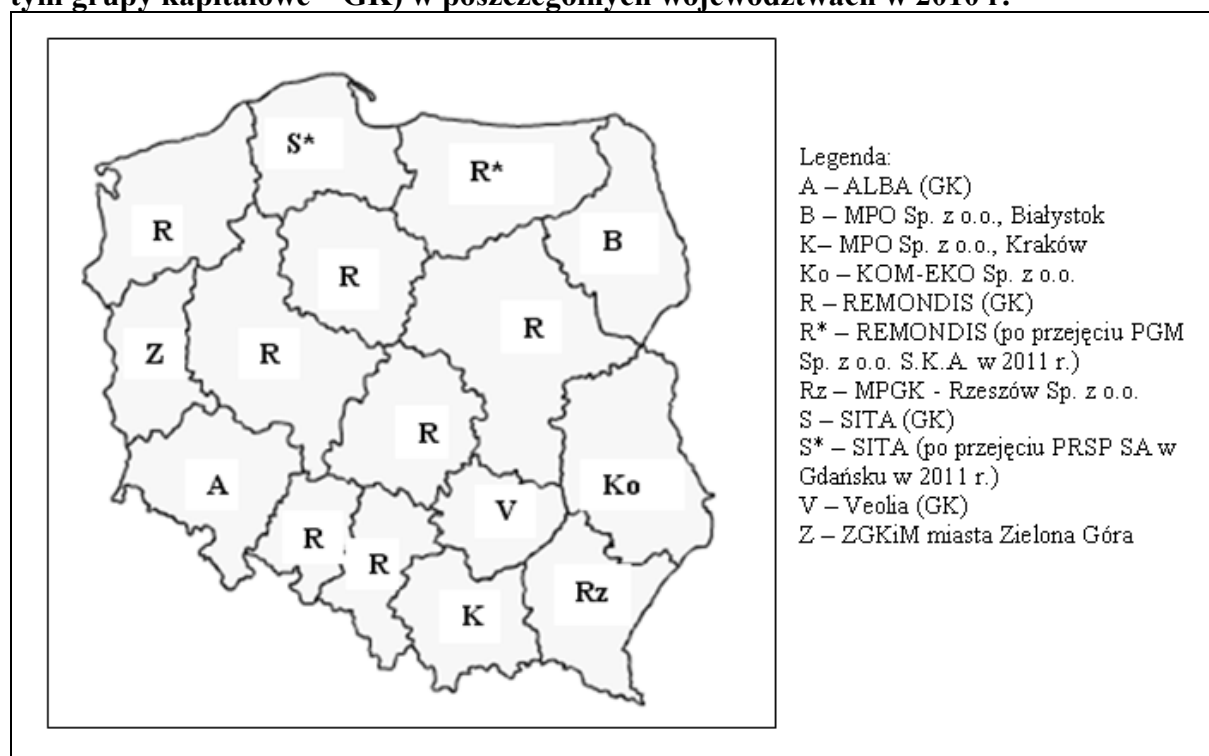
Prezentowane na mapie informacje świadczą o wysokiej pozycji szczególnie jednej grupy kapitałowej: REMONDIS. Jest ona największym ponadregionalnym operatorem dokładnie w połowie województw. Są to zwykle województwa Polski centralnej, a także na północny oraz południowym-zachodzie. Drugi pod tym względem przedsiębiorca - SITA był największy w trzech województwach, natomiast trzeci - Veolia w dwóch w dwóch województwach.

4.1.3 Rynki odbioru odpadów komunalnych poszczególnych województw

W tej części opracowania rynek odbioru odpadów komunalnych został przedstawiony w podziale na województwa.

W przypadku poziomu koncentracji mamy do czynienia tutaj również z pewnym oszacowaniem (ze względów opisanych w podrozdziale 4.1.1 dotyczącym całego kraju). Zaznaczyć jednak należy, iż o ile w przypadku wskaźnika C4 prawdopodobieństwo wystąpienia istotnych błędów jest znikome, to wartość przedstawionego wskaźnika C8 należy interpretować w taki sposób, iż poziom koncentracji w rzeczywistości jest co najmniej na tym poziomie. Przed omówieniem koncentracji w poszczególnych województwach, poniżej przedstawiamy mapę poglądową ilustrującą, które podmioty są w największym stopniu obecne w poszczególnych województwach (Rysunek 4.2).

Rysunek 4.2 Najwięksi przedsiębiorcy na rynkach odbioru odpadów komunalnych (w tym grupy kapitałowe – GK) w poszczególnych województwach w 2010 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

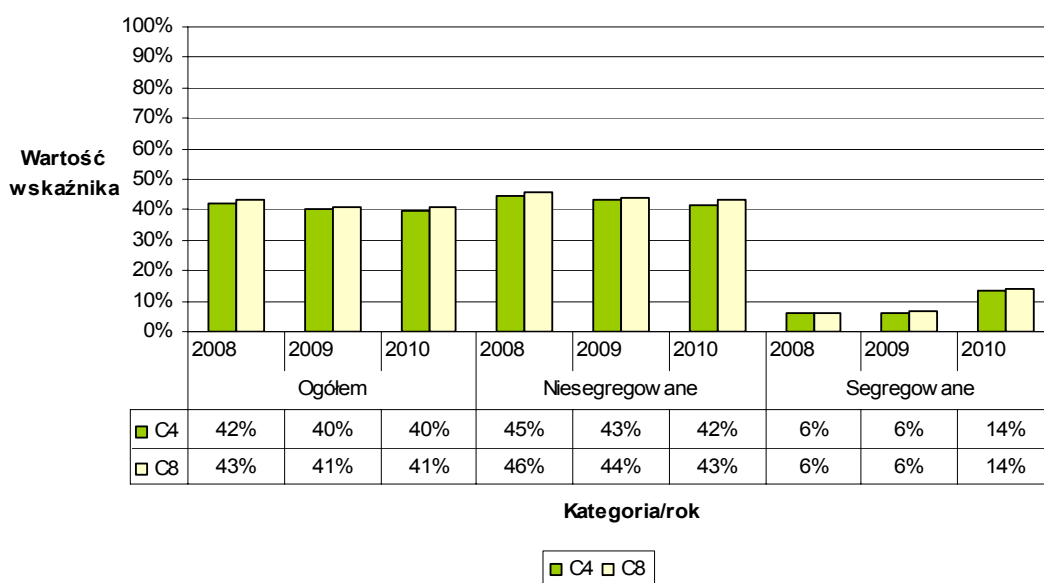
Jak wynika z powyższej ilustracji, największymi podmiotami tylko w 3 z 16 województw były przedsiębiorstwa gminne – woj. małopolskie (MPO Kraków), woj. podkarpackie (MPGK Rzeszów) oraz woj. lubuskie (ZGKiM Zielona Góra). W pozostałych

województwach dominowały przedsiębiorstwa prywatne, w tym często były to grupy kapitałowe określane w niniejszym opracowaniu mianem przedsiębiorców ponadregionalnych.

4.1.3.1 Województwo dolnośląskie

Województwo dolnośląskie liczy ok. 2,8 mln mieszkańców, a urbanizacja przekracza 70%¹²⁴. W 2010 r. w woj. dolnośląskim zebrano prawie 1 mln ton odpadów komunalnych, co stanowiło ok. 10% odpadów zebranych w kraju. Na poniższym wykresie 4.3 przedstawiono wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych województwa dolnośląskiego.

Wykres 4.3 Wybrane wskaźniki koncentracji (udziału największych podmiotów) na rynku odbioru odpadów komunalnych woj. dolnośląskiego w latach 2008-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Udział największego podmiotu na rynku (grupa ALBA) był w 2010 roku relatywnie wysoki, na poziomie 20-30%. Jednocześnie, cztery największe podmioty w 2010 r. osiągnęły łącznie udział bliski 40% ilości odebranych odpadów komunalnych w województwie. Przedstawione udziały dotyczące odpadów ogółem były zbliżone do udziałów dla odpadów komunalnych

¹²⁴ Wszystkie dane o liczbie ludności w niniejszym opracowaniu przedstawiają stan na dzień 30 czerwca 2010 r.; *Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym* (Stan w dniu 30 VI 2010 r.), GUS, Warszawa 2010.

zmieszanych. Koncentracja w 2008 roku w przypadku odpadów segregowanych była natomiast dużo niższa od tej, dla odpadów ogółem (wskaźnik C4 – 6%). Niemniej, również w odbiorze tych odpadów koncentracja wzrastała, czego konsekwencją był wzrost tego wskaźnika do poziomu 14% w 2010 r. Największymi konkurentami na rynku województwa dolnośląskiego w 2010 r. były następujące podmioty (w kolejności od największego):

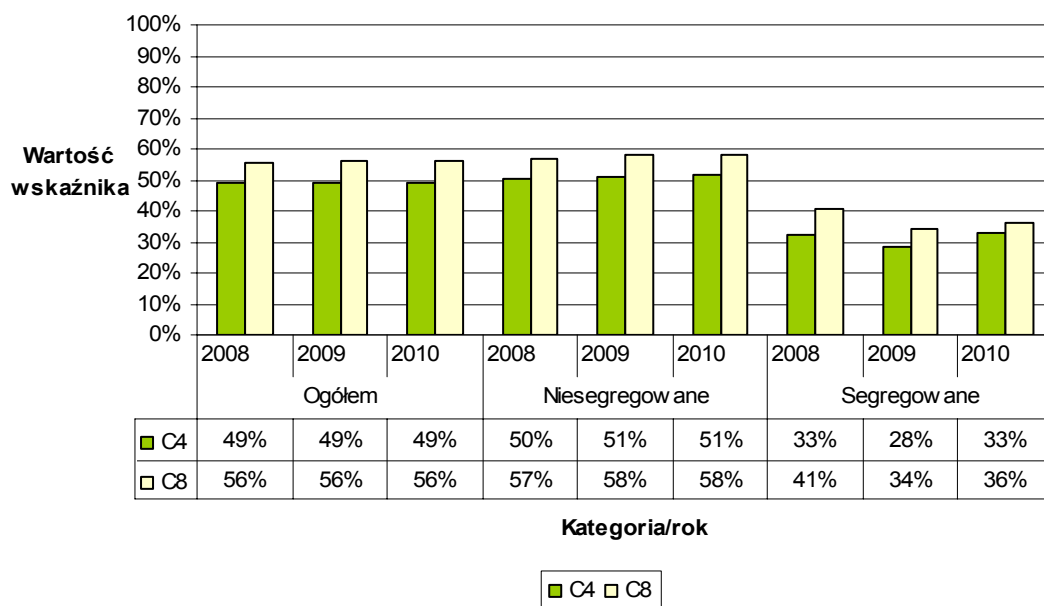
1. ALBA (GK),
2. TRANS-FORMERS (GK),
3. SITA (GK),
4. van Gansewinkel (GK),
5. Veolia (GK),
6. Dolnośląskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o., Wrocław,
7. Zakład Produkcyjno Handlowo Usługowy "Komus" Sp. z o.o., Strzelin Oławska,
8. Becker Polska Sp. z o.o., Polkowice.

Jak wynika z powyższego zestawienia, w tym województwie szczególną rolę odgrywali przedsiębiorcy ponadregionalni. W powyższym gronie brakuje największego przedsiębiorcy na krajowym rynku - REMONDIS. Jest on jednak obecny w województwie dolnośląskim, z tym, że na mniejszą skalę.

4.1.3.2 Województwo kujawsko-pomorskie

Województwo kujawsko-pomorskie liczy ok. 2 mln mieszkańców, a urbanizacja przekracza 60%. W 2010 r. w woj. kujawsko-pomorskim zebrano ponad 0,5 mln ton odpadów komunalnych, co stanowiło ok. 5% odpadów zebranych w kraju. Na poniższym wykresie 4.4 przedstawiono wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych województwa kujawsko-pomorskiego.

Wykres 4.4 Wybrane wskaźniki koncentracji (udziału największych podmiotów) na rynku odbioru odpadów komunalnych woj. kujawsko-pomorskiego w latach 2008-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Udział największego podmiotu na rynku (grupa REMONDIS) w badanym okresie wynosił 20-30%. Jednocześnie cztery największe podmioty w 2010 r. osiągnęły łącznie udział bliski połowie ilości odebranych odpadów komunalnych w województwie. Przedstawione udziały dotyczące odpadów ogółem były zbliżone do udziałów dla odpadów komunalnych zmieszanych. Koncentracja w przypadku odpadów segregowanych była natomiast niższa, np. w 2010 r. wskaźnik C4 wyniósł 33%. Największymi konkurentami na rynku województwa kujawsko-pomorskiego w 2010 r. były następujące podmioty (w kolejności od największego):

1. REMONDIS (GK),
2. Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o., Toruń,
3. Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej SANIKO Sp. z o.o., Włocławek,
4. Przedsiębiorstwo Usług Miejskich "PUM" Sp. z o.o., Grudziądz,
5. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych TARO Sp. z o.o., Lisi Ogon,
6. Komunalne Przedsiębiorstwo Użyteczności Publicznej EKOCIECH Sp. z o.o., Ciechocinek,
7. Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej Sp. z o.o., Aleksandrów Kujawski,

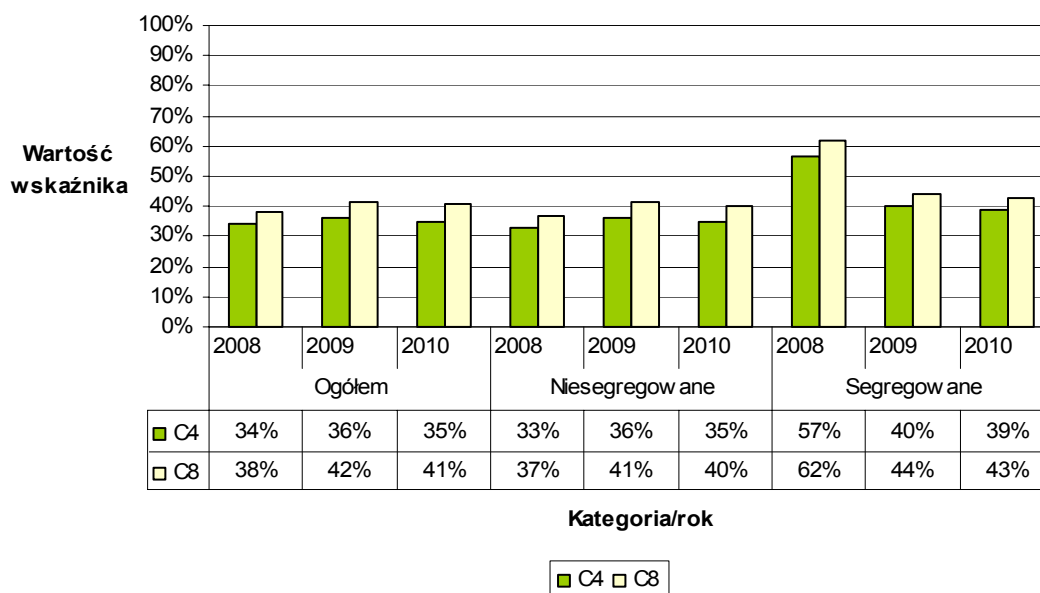
8. SOLIDUS S.C. Sławomir Misiejuk, Mariusz Meleń, Bydgoszcz.

Jak wynika z powyższego zestawienia, w tym województwie szczególną rolę odgrywał największy na krajowym rynku podmiot – grupa REMONDIS. Drugim podmiotem w województwie kujawsko-pomorskim była miejska spółka z Torunia, która jednak działała wyłącznie w tym mieście. Pozostałe przedsiębiorstwa miały dużo mniejsze znaczenie. Warto odnotowania jest również fakt, iż na rynku tym, na mniejszą skalę działały też grupy Veolia oraz SITA.

4.1.3.3 Województwo lubelskie

Województwo lubelskie liczy ok. 2,2 mln mieszkańców, a urbanizacja wynosi ok. 45% (zatem poniżej poziomu krajowego ok. 60%). W 2010 r. w woj. lubelskim zebrano ok. 0,34 mln ton odpadów komunalnych, co stanowiło ok. 3% tych odpadów zebranych w kraju. Na poniższym wykresie 4.5 przedstawiono wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych województwa lubelskiego.

Wykres 4.5 Wybrane wskaźniki koncentracji (udziału największych podmiotów) na rynku odbioru odpadów komunalnych woj. lubelskiego w latach 2008-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Udział największego podmiotu na rynku (KOM-EKO Sp. z o.o.) w 2010 r. wynosił 10-20%. Jednocześnie cztery największe podmioty w 2010 r. osiągnęły łącznie udział wynoszący około 35%. Przedstawione udziały dotyczące odpadów ogółem były zbliżone do udziałów dla odpadów komunalnych zmieszanych. Koncentracja w przypadku odpadów segregowanych była natomiast wyższa, np. w 2010 r. wskaźnik C4 wyniósł 39%. Największymi konkurentami na rynku województwa lubelskiego w 2010 r. były następujące podmioty (w kolejności od największego):

1. KOM-EKO Sp. z o.o., Lublin,
2. SITA (GK),
3. REMONDIS (GK),
4. PHU EKO-TRANS Cezary Kubacki, Abramów,
5. PGK Biłgoraj,
6. Toensmeier (GK),
7. Zakład Transportu Komunalnego G. Kosior, Dys (powiat lubelski),
8. EKOMEGA Sp. j., Zamość.

Jak wynika z powyższego zestawienia, w tym województwie szczególną rolę odgrywał prywatny regionalny przedsiębiorca z Lublina KOM-EKO Sp. z o.o. Spółka ta zajmowała się również zagospodarowaniem zebranych odpadów komunalnych – jako producent paliw alternatywnych z odpadów oraz właściciel jedynej w Lublinie (według informacji na stronie internetowej spółki) kompostowni odpadów organicznych¹²⁵.

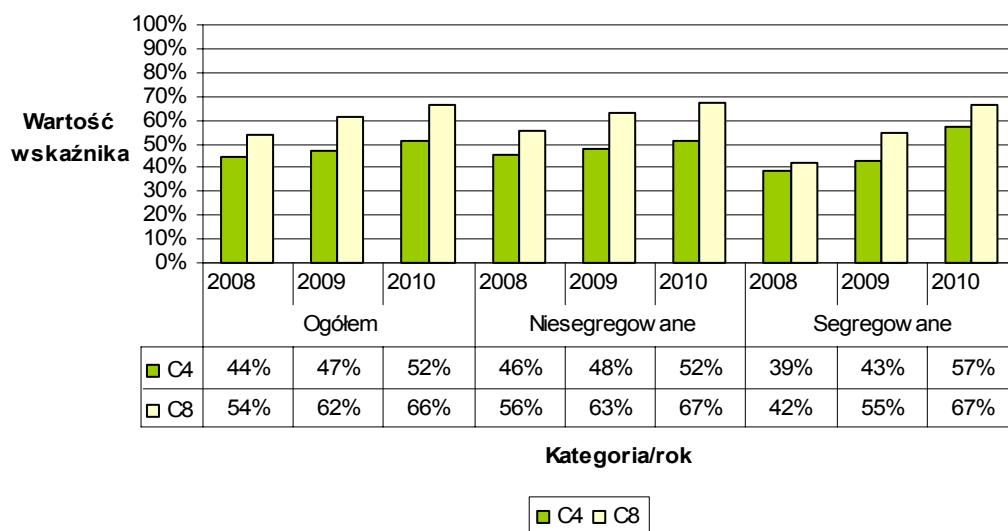
Na kolejnych pozycjach znalazły się dwie duże grupy kapitałowe – przy czym szczególne znaczenie miała grupa SITA, kontrolująca MPO SITA Lublin SA. Spółka ta powstała na bazie przedsiębiorstwa miejskiego, w latach dziewięćdziesiątych została sprywatyzowana poprzez prywatyzację pracowniczą, a następnie, w kolejnej dekadzie, przejęta przez grupę SITA.

4.1.3.4 Województwo lubuskie

Województwo lubuskie liczy ok. 1 mln mieszkańców, a urbanizacja wynosi ponad 60%. W 2010 r. w woj. lubuskim zebrano niespełna 0,3 mln ton odpadów komunalnych, co stanowiło ok. 3% odpadów zebranych w kraju. Na poniższym wykresie 4.6 przedstawiono wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych województwa lubuskiego.

¹²⁵ http://www.kom-eko.lublin.pl/o_firmie; data pobrania 4.01.2012 r.

Wykres 4.7 Wybrane wskaźniki koncentracji (udziału największych podmiotów) na rynku odbioru odpadów komunalnych woj. lubuskiego w latach 2008-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Udział największego podmiotu na rynku (Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Zielonej Górze) w badanym okresie wynosił 10-20%. Jednocześnie cztery największe podmioty w 2010 r. osiągnęły łącznie udział bliski połowie ilości odebranych odpadów komunalnych w województwie. Przedstawione udziały dotyczące odpadów ogółem były zbliżone do udziałów dla odpadów komunalnych zmieszanych. Koncentracja w przypadku odpadów segregowanych była natomiast wyższa, np. w 2010 r. wskaźnik C4 wyniósł 57%. Największymi konkurentami na rynku województwa dolnośląskiego w 2010 r. były następujące podmioty (w kolejności od największego):

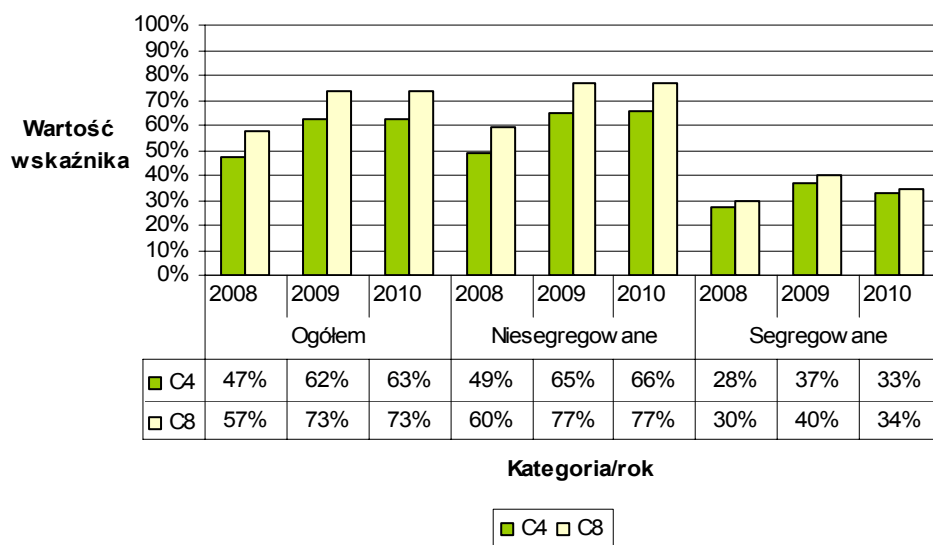
1. Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej (Zielona Góra),
2. Toensmeier (GK),
3. Veolia (GK),
4. Ragn-Sells Polska Sp. z o.o., Gorzów Wlkp.,
5. Przedsiębiorstwo Komunalne PEKOM SA w Żarach,
6. Laguna Sp. z o.o., Gorzów Wlkp.,
7. Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania i Robót Drogowych Sp. z o.o w Żaganiu,
8. Zakłady Usługowe - Zachód Sp. z o.o., z/s Poznań (działalność m.in. w powiecie żagańskim).

Jak wynika z powyższego zestawienia, w tym województwie szczególną rolę odgrywał zakład należący do miasta Zielona Góra i obsługujący tę aglomerację. Na kolejnych pozycjach znalazły się dwie duże grupy kapitałowe - przedsiębiorcy ponadregionalni. Poza tym zestawieniem znalazł się znaczący w kraju (zwłaszcza w woj. dolnośląskim), lecz działający w mniejszej skali w województwie lubuskim, przedsiębiorca ponadregionalny - grupa ALBA.

4.1.3.5 Województwo łódzkie

Województwo łódzkie liczy ok. 2,5 mln mieszkańców, a urbanizacja wynosi ponad 60%. W 2010 r. w woj. łódzkim zebrano niespełna 0,7 mln ton odpadów komunalnych, co stanowiło ok. 7% odpadów tego rodzaju zebranych w kraju. Na poniższym wykresie 4.7 przedstawiono wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych województwa łódzkiego.

Wykres 4.7 Wybrane wskaźniki koncentracji (udziału największych podmiotów) na rynku odbioru odpadów komunalnych woj. łódzkiego w latach 2008-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Udział największego podmiotu na rynku (grupa REMONDIS) wynosił w 2010 r. 20-30%. Jednocześnie cztery największe podmioty w 2010 r. osiągnęły łącznie udział bliski dwóch trzecich ilości odebranych odpadów komunalnych w województwie. Przedstawione udziały dotyczące odpadów ogółem były nieco niższe od udziałów dla odpadów komunalnych zmieszanych. Koncentracja w przypadku odpadów segregowanych była natomiast niższa, np.

w 2010 r. wskaźnik C4 wyniósł 33%. Największymi konkurentami na rynku województwa łódzkiego w 2010 r. były następujące podmioty (w kolejności od największego):

1. REMONDIS (GK),
2. EKO-REGION Sp. z o.o.,
3. Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania - Łódź Sp. z o.o.,
4. Veolia (GK),
5. Toensmeier (GK),
6. Przedsiębiorstwo Usługowe RS II Grażyna Targalska, Zgierz,
7. ALBA (GK),
8. Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe JUKO Jerzy Szczukocki, Piotrków Trybunalski.

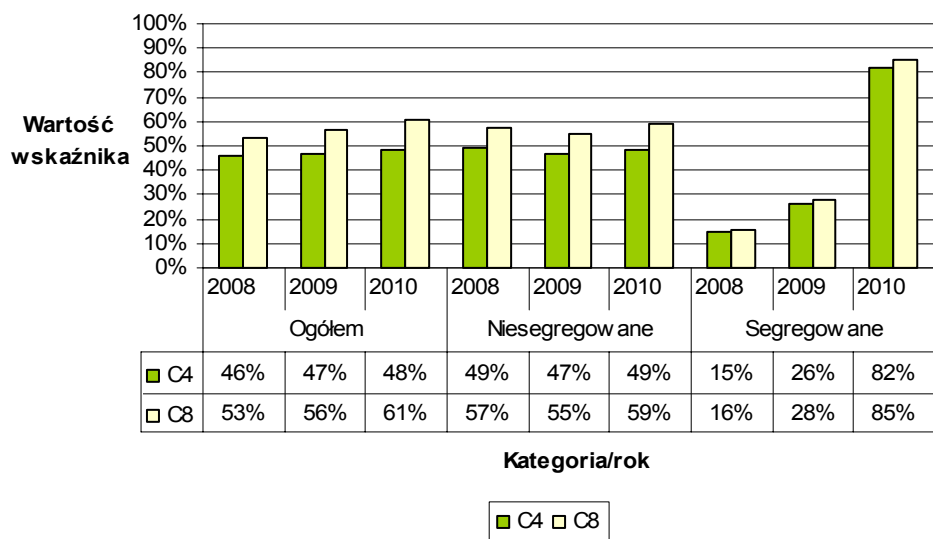
Jak wynika z powyższego zestawienia, w tym województwie szczególną rolę odgrywał przedsiębiorca ponadregionalny – grupa REMONDIS. Na kolejnych pozycjach znalazły się wspólna spółka gmin tego województwa - EKO-REGION Sp. z o.o. oraz Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania - Łódź Sp. z o.o. Ponadto wśród ośmiu największych było trzech innych przedsiębiorców ponadregionalnych.

Wart odnotowania jest również fakt, iż na pozycjach 9. i 10. znalazły się dwie relatywnie duże grupy kapitałowe. Były to: spółka (Firma "PROFESSIONAL" S.C. Wiesław Strach i Elżbieta Strach Wywóz Nieczystości Stałych i Płynnych) z grupy kapitałowej kontrolowanej przez Wiesława Stracha (która działała głównie w woj. śląskim) oraz .A.S.A. (GK) zaliczana w niniejszym opracowaniu do tzw. przedsiębiorców ponadregionalnych.

4.1.3.6 Województwo małopolskie

Województwo małopolskie liczy ok. 3,3 mln mieszkańców, przy urbanizacji rzędu 50%, czyli znacząco poniżej krajowej. W 2010 r. w woj. małopolskim zebrano ok. 0,77 mln ton odpadów komunalnych, co stanowiło ok. 8% odpadów zebranych w kraju. Na poniższym wykresie 4.8 przedstawiono wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych województwa małopolskiego.

Wykres 4.8 Wybrane wskaźniki koncentracji (udziału największych podmiotów) na rynku odbioru odpadów komunalnych woj. małopolskiego w latach 2008-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Udział największego podmiotu na rynku (Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o., Kraków) w badanym okresie wynosił 30-40%. Jednocześnie cztery największe podmioty w 2010 r. osiągnęły łącznie udział bliski połowie ilości odebranych odpadów komunalnych w województwie. Przedstawione udziały dotyczące odpadów ogółem były zbliżone do udziałów dla odpadów komunalnych zmieszanych. Koncentracja w przypadku odpadów segregowanych gwałtownie wzrosła w 2010 r., głównie za sprawą tego, iż lider rynku coraz większą część odpadów komunalnych zbierał selektywnie. Największymi konkurentami na rynku województwa małopolskiego w 2010 r. były następujące podmioty (w kolejności od największego):

1. Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania sp. z o.o., Kraków,
2. SITA (GK),
3. BM Recycling Sp. zo.o.,
4. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Empol sp. z o.o., Tylmanowa,
5. Mołek, Studziński SURPAP S.C.,
6. van Gansewinkel (GK),
7. TRANS-FORMERS (GK),
8. Veolia (GK).

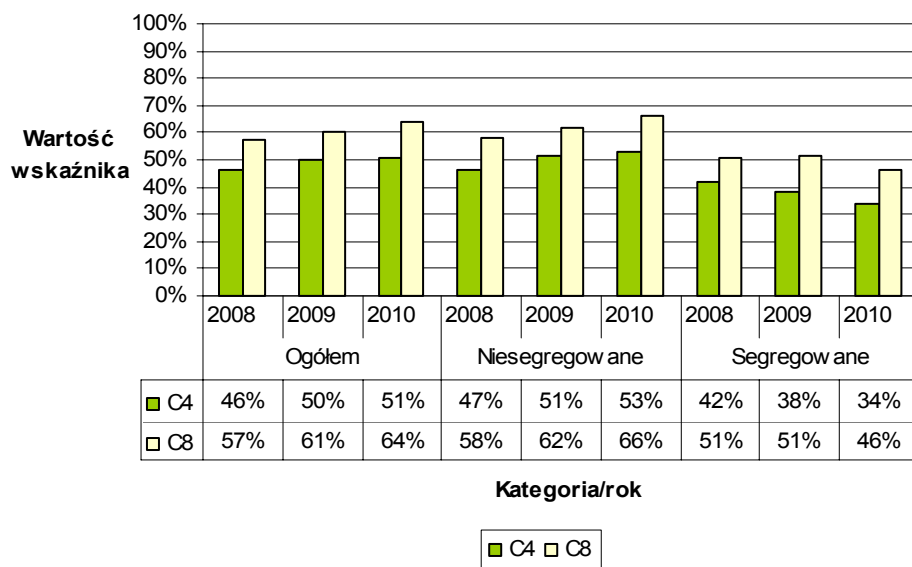
Jak wynika z powyższego zestawienia, w tym województwie szczególną rolę odgrywała spółka należąca do Krakowa i obsługująca głównie aglomerację tego miasta. Na kolejnej pozycji znalazła się grupa SITA. Wśród ośmiu największych była ponadto nader liczna reprezentacja dużych grup kapitałowych (od pozycji 6 do 8) – zaliczanych w dalszej części tego rozdziału do przedsiębiorców ponadregionalnych.

Wart odnotowania jest również fakt, iż na pozycjach od 12 do 14 znalazły się trzy duże grupy kapitałowe należące do przedsiębiorców ponadregionalnych. Były to, istotne w skali kraju (aczkolwiek o stosunkowo mniej znaczącej działalności w tym regionie) ALBA (GK), REMONDIS (GK), .A.S.A. (GK). Oznacza to, że w województwie tym działała większość przedsiębiorców ponadregionalnych.

4.1.3.7 Województwo mazowieckie

Województwo mazowieckie liczy ponad 5,2 mln mieszkańców. Jednocześnie urbanizacja wynosi prawie 65% i jest nieco wyższa od krajowej. W 2010 r. w woj. mazowieckim zebrano ponad 1,5 mln ton odpadów komunalnych, co stanowiło ok. 16% odpadów zebranych w kraju. Warto również dodać, iż na charakter konkurencji na rynku gospodarowania odpadami komunalnymi z pewnością wpływa również umiejscowienie w tym województwie dużej aglomeracji m. st. Warszawy. Na poniższym wykresie 4.9 przedstawiono wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych województwa mazowieckiego.

Wykres 4.9 Wybrane wskaźniki koncentracji (udziału największych podmiotów) na rynku odbioru odpadów komunalnych woj. mazowieckiego w latach 2008-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Udział największego podmiotu na rynku (grupa REMONDIS) w 2010 r. utrzymywał się na poziomie 10-20%. Jednocześnie cztery największe podmioty w 2010 r. osiągnęły łącznie udział bliski połowie ilości odebranych odpadów komunalnych w województwie. Przedstawione udziały dotyczące odpadów ogółem były zbliżone do udziałów dla odpadów komunalnych zmieszanych. Koncentracja w przypadku odpadów segregowanych była mniejsza, a dodatkowo gwałtownie zmalała w 2010 r. Warto odnotować jest przy tym to, że największym podmiotem w segmencie odpadów segregowanych był inny przedsiębiorca ponadregionalny – SITA (największa ogółem oraz w segmencie odpadów niesegregowanych była zdecydowanie grupa REMONDIS). Największymi konkurentami na rynku województwa mazowieckiego w 2010 r. były następujące podmioty (w kolejności od największego):

1. REMONDIS (GK),
2. Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w m.st. Warszawie Sp. z o.o.,
3. SITA (GK),
4. Jolanta Zagórska "PPHU Lekaro", Wola Ducha/Warszawa,
5. Toensmeier (GK),
6. BYŚ - Wojciech Byśkiniewicz, Warszawa,
7. Miejski Zakład Oczyszczania w Pruszkowie Sp. z o.o.,

8. P.U. Hetman Sp. z o.o., Nadarzyn.

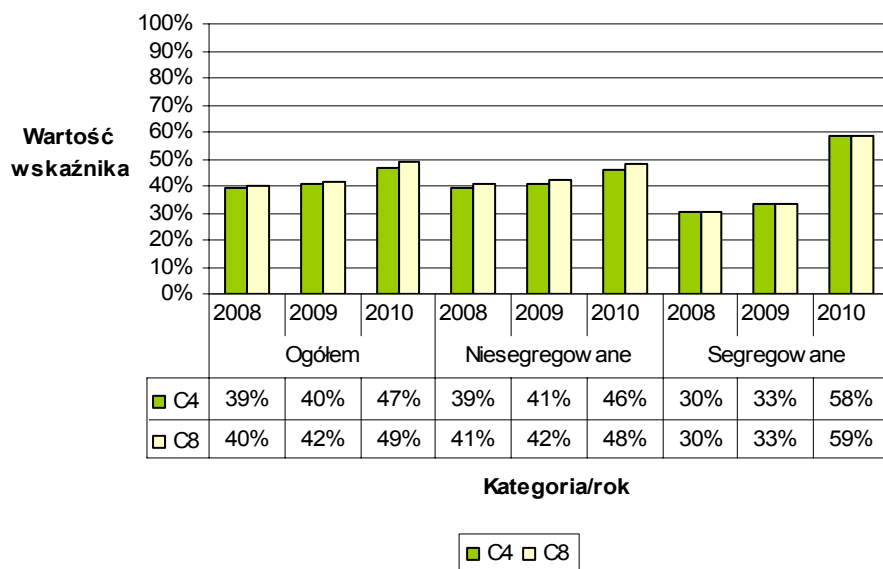
Jak wynika z powyższego zestawienia, w tym województwie szczególną rolę odgrywała największa na krajowym rynku grupa kapitałowa - REMONDIS. Na kolejnej pozycji znalazła się spółka należąca do miasta Warszawy, obsługująca głównie aglomerację tego miasta. Wśród ośmiu największych były nadto dwie inne działające w wielu województwach grupy kapitałowe: SITA (GK) oraz Toensmeier (GK).

Wart odnotowania jest również fakt, iż na pozycjach 12 i 14 znalazły się dwie duże grupy kapitałowe należące do przedsiębiorców ponadregionalnych. Były to, istotne w skali kraju (aczkolwiek o stosunkowo mniej znaczącej działalności w tym regionie) TRANS-FORMERS (GK) oraz Veolia (GK). Oznacza to, że w województwie tym działała większość z przedsiębiorców ponadregionalnych (pięciu spośród ośmiu).

4.1.3.8 Województwo opolskie

Województwo opolskie liczy ok. 1 mln mieszkańców, a urbanizacja wynosi nieznacznie ponad 50% i jest dużo niższa od krajowej. W 2010 r. w woj. opolskim zebrano ok. 0,26 mln ton odpadów komunalnych, co stanowiło niespełna 3% odpadów komunalnych zebranych w kraju. Na poniższym wykresie 4.10 przedstawiono wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych województwa opolskiego.

Wykres 4.10 Wybrane wskaźniki koncentracji (udziału największych podmiotów) na rynku odbioru odpadów komunalnych woj. opolskiego w latach 2008-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Udział największego podmiotu na rynku (REMONDIS) w 2010 r. wyniósł 30-40%. Jednocześnie cztery największe podmioty w 2010 r. osiągnęły łącznie udział bliski połowie ilości odebranych odpadów komunalnych w województwie. Przedstawione udziały dotyczące odpadów ogółem były zbliżone do udziałów dla odpadów komunalnych zmieszanych. Koncentracja w przypadku odpadów segregowanych była znacznie większa i w 2010 r. udział czterech największych podmiotów wynosił 58%. Największymi konkurentami na rynku województwa opolskiego w 2010 r. były następujące podmioty (w kolejności od największego):

1. REMONDIS (GK),
2. Veolia (GK),
3. Mieczysław Pietrzych Zakład Usług Wielobranżowych, Kędzierzyn-Koźle,
4. ALBA (GK),
5. Samorządowy Zakład Budżetowy Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Bierawie,
6. Grupa Wiesław Strach (GK), Częstochowa,
7. Envipro Usługi Komunalne Sp. z o.o. w Opolu,

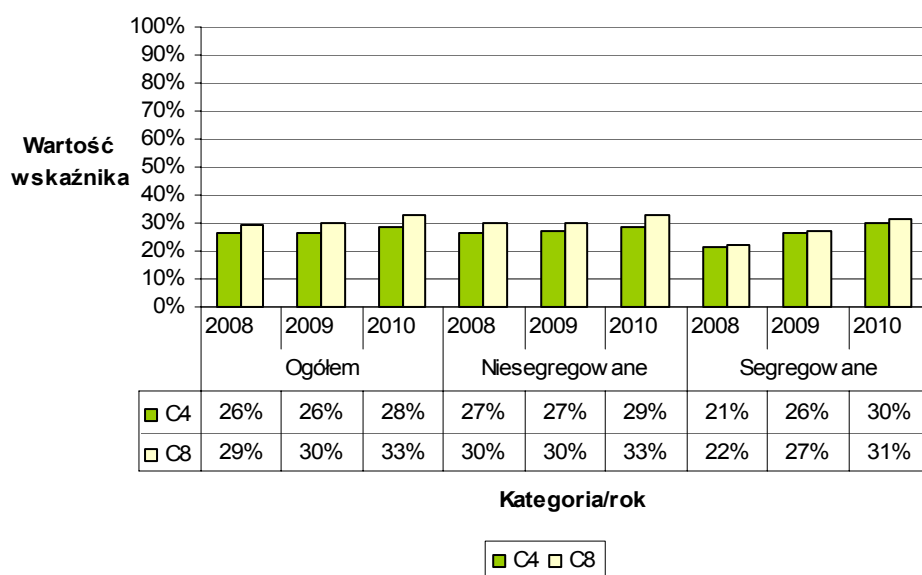
8. Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o., Baborów.

Jak wynika z powyższego zestawienia, w tym województwie szczególną rolę odgrywała największa na krajowym rynku grupa kapitałowa - REMONDIS. Wśród ośmiu największych były ponadto trzy inne grupy kapitałowe: Veolia, ALBA (należące do przedsiębiorców ponadregionalnych), a także Grupa Wiesław Strach. Wart odnotowania jest również fakt, iż na pozycjach 9. i 10. również znalazły się dość duże grupy kapitałowe – przedsiębiorcy ponadregionalni: SITA (GK) i van Gansewinkel (GK).

4.1.3.9 Województwo podkarpackie

Liczba mieszkańców województwa podkarpackiego wynosi blisko 2,1 mln osób. Jednocześnie urbanizacja wynosi nieznacznie ponad 40% i jest dużo niższa od krajowej (ok. 60%). W 2010 r. w woj. podkarpackim zebrano ok. 0,36 mln ton odpadów komunalnych, co stanowiło niespełna 4% odpadów komunalnych zebranych w kraju. Na poniższym wykresie 4.11 przedstawiono wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych województwa podkarpackiego.

Wykres 4.11 Wybrane wskaźniki koncentracji (udziału największych podmiotów) na rynku odbioru odpadów komunalnych woj. podkarpackiego w latach 2008-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Udział największego podmiotu na rynku (spółki należącej do miasta Rzeszowa) wynosił w 2010 r. 10-20%. Jednocześnie cztery największe podmioty w 2010 r. osiągnęły łącznie udział rzędu jednej czwartej ilości odebranych odpadów komunalnych w województwie. Przedstawione udziały dotyczące odpadów ogółem były zbliżone do udziałów dla odpadów komunalnych zmieszanych. Koncentracja w przypadku odpadów segregowanych była nieco wyższa, z tym że w tym wypadku liderem był inny miejski podmiot - Miejski Zakład Komunalny w Leżajsku. Największymi konkurentami na rynku województwa podkarpackiego w 2010 r. były następujące podmioty (w kolejności od największego):

1. Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej - Rzeszów Sp. z o.o.,
2. TRANS-FORMERS (GK),
3. Miejski Zakład Komunalny w Leżajsku,
4. .A.S.A. (GK),
5. Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o., Ustrzyki Dolne,
6. Stare Miasto-Park, Wierzawice,
7. Gospodarka Komunalna w Błazowej Sp. z o.o.,
8. Gospodarka Komunalna Sp. z o.o., Boguchwała.

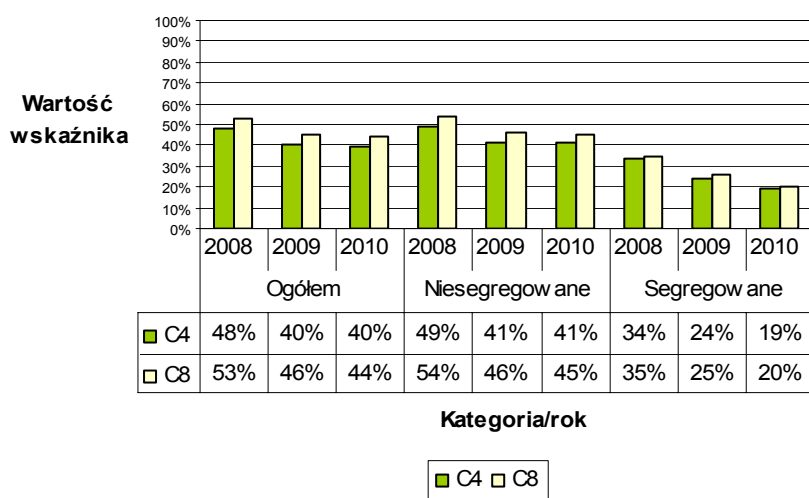
Jak wynika z powyższego zestawienia, w tym województwie szczególną rolę odgrywała miejska spółka z Rzeszowa. Wśród ośmiu największych były poza tym dwie działające w kilku województwach grupy kapitałowe (przedsiębiorcy ponadregionalni): TRANS-FORMERS oraz .A.S.A.¹²⁶.

4.1.3.10 Województwo podlaskie

Województwo podlaskie liczy ok. 1,1 mln mieszkańców. Jednocześnie urbanizacja wynosi ok. 60% i jest zbliżona krajowej. W 2010 r. w woj. podlaskim zebrano ok. 0,24 mln ton odpadów komunalnych, co stanowiło ok. 2% odpadów komunalnych zebranych w kraju. Na poniższym wykresie 4.12 przedstawiono wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych województwa podlaskiego.

¹²⁶ Pod koniec 2011 r., już po zakończeniu badania ankietowego, inny przedsiębiorca ponadregionalny REMONDIS (GK) wszedł na rynek województwa podkarpackiego poprzez nabycie 51% udziałów w miejskiej spółce KROeko z Krosna;
http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,10567457,Podkarpackie_Remondis_kupil_miejska_spolke_z_Krosna.html;
data pobrania 16.02.2012 r.

Wykres 4.12 Wybrane wskaźniki koncentracji (udziału największych podmiotów) na rynku odbioru odpadów komunalnych woj. podlaskiego w latach 2008-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Udział największego podmiotu na rynku (MPO Sp. z o.o., Białystok) w 2010 r. wynosił 20-30%. Jednocześnie cztery największe podmioty w 2010 r. osiągnęły łącznie udział rzędu 40% ilości odebranych odpadów komunalnych w województwie. Przedstawione udziały dotyczące odpadów ogółem były zbliżone do udziałów dla odpadów komunalnych zmieszanych. Koncentracja w przypadku odpadów segregowanych była niższa. Największymi konkurentami na rynku województwa podlaskiego w 2010 r. były następujące podmioty (w kolejności od największego):

1. MPO Sp. z o.o., Białystok,
2. PUA Astwa Sp. z o.o., Białystok,
3. PPUH Czyścioch Sp. z o.o.,
4. MOP Jarosław Tarachon, Białystok,
5. Spółdzielnia Mieszkaniowa Zachęta, Białystok,
6. PUK Sp. z o.o., Hajnówka,
7. Veolia (GK),
8. MPK Sp. z o.o., Ostrołęka.

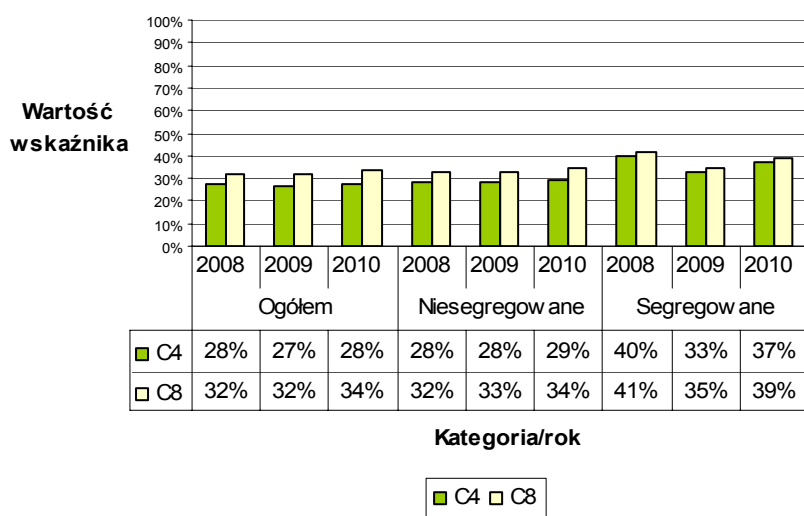
Jak wynika z powyższego zestawienia, w tym województwie szczególną rolę odgrywała "MPO" Spółka z o.o. w Białymstoku. Przedsiębiorstwo jest spółką prawa handlowego będącą

własnością załogi i kilku innych osób fizycznych¹²⁷. W na rynku odbioru odpadów komunalnych tego województwa działał tylko jeden przedsiębiorca ponadregionalny – Veolia (GK). W województwie tym działała ponadto dość duża spółka z sąsiedniego województwa (mazowieckiego) MPK Sp. z o.o. z Ostrołki – miasta położonego blisko granicy województw.

4.1.3.11 Województwo pomorskie

Województwo pomorskie liczy 2,2 mln mieszkańców. Jednocześnie urbanizacja wynosi ok. 65% i jest nieco wyższa od krajowej. W 2010 r. w woj. pomorskim zebrano ok. 0,68 mln ton odpadów komunalnych, co stanowiło ok. 7% odpadów komunalnych zebranych w kraju. Na poniższym wykresie 4.13 przedstawiono wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych województwa pomorskiego.

Wykres 4.13 Wybrane wskaźniki koncentracji (udziału największych podmiotów) na rynku odbioru odpadów komunalnych woj. pomorskiego w latach 2008-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Udział największego podmiotu na rynku (PRSP SA od 2011 r. należy do grupy SITA) w badanym okresie wynosił 10-20%. Jednocześnie cztery największe podmioty w 2010 r.

¹²⁷ Samodzielną działalność w postaci Przedsiębiorstwa Usługowo-Handlowego "MPO" Spółka z o.o. w Białymstoku Spółka rozpoczęła od dnia 1 maja 1992 r. po zakończeniu procesu prywatyzacji na ścieżce likwidacji państwowego i komunalnego MPO w kierunku spółki pracowniczej.; <http://ste-silesia.org/bialystok/studium/studium%20Rozdzial%208.pdf>; <http://www.amberway.pl/mpobialystok.php>; data pobrania 30.12.2011 r.

osiągnęły łącznie udział niespełna jednej trzeciej ilości odebranych odpadów komunalnych w województwie. Przedstawione udziały dotyczące odpadów ogółem były zbliżone do udziałów dla odpadów komunalnych zmieszanych. Koncentracja w przypadku odpadów segregowanych była nieco wyższa, z tym że w tym wypadku liderem był prywatny podmiot - Zakład Oczyszczania Miasta Andrzej Pestka. Największymi konkurentami na rynku województwa pomorskiego w 2010 r. były następujące podmioty (w kolejności od największego):

1. PRSP SA (od 2011 r. należy do grupy SITA), Gdańsk,
2. PGK Sp. z o.o., Słupsk,
3. SITA (GK),
4. Zakład Oczyszczania Miasta Andrzej Pestka, Chojnice,
5. REMONDIS (GK),
6. PU CLEAN-BUD Sp. j., Gdynia,
7. KING SOMMER Sp. j., Słupsk,
8. TRANS-TOM Tomasz Pietysz, z/s Łódź (działalność w Gdańsku).

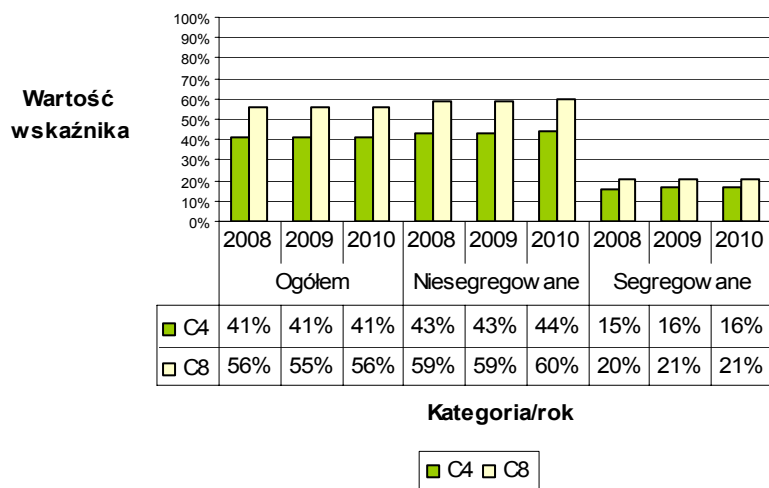
Jak wynika z powyższego zestawienia, w tym województwie szczególną rolę odgrywała PRSP SA (obecnie SITA). Wśród ośmiu największych znalazły się dwie duże grupy kapitałowe należące do przedsiębiorców ponadregionalnych: SITA oraz REMONDIS. Poza tym na rynku odbioru odpadów komunalnych województwa pomorskiego działał jeszcze jeden przedsiębiorca tego rodzaju – Veolia. W województwie tym działał ponadto przedsiębiorca z południa kraju (woj. śląskiego) - ZOM Zbigniew Strach. Przedsiębiorca ten posiada wspólną spółkę osobową ze swoim bratem – Wiesławem Strachem – działającym jako właściciel innych podmiotów w woj. śląskim oraz łódzkim. Obaj przedsiębiorcy należą do piętnastu czołowych przedsiębiorców na rynku odbioru pod względem liczby obsługiwanych gmin.

4.1.3.12 Województwo śląskie

Województwo śląskie liczy 4,6 mln mieszkańców. Jednocześnie urbanizacja wynosi prawie 80% i jest znacząco wyższa od krajowej (ok. 60%). Charakteryzuje się przy tym znaczną liczbą miast dużych: 12 miast powyżej 100 tys. mieszkańców oraz łącznie 23 miasta powyżej 50 tys. W 2010 r. w woj. śląskim zebrano ok. 1,4 mln ton odpadów komunalnych, co stanowiło ok. 14% odpadów komunalnych zebranych w kraju. Na poniższym wykresie 4.14

przedstawiono wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych województwa śląskiego.

Wykres 4.14 Wybrane wskaźniki koncentracji (udziału największych podmiotów) na rynku odbioru odpadów komunalnych woj. śląskiego w latach 2008-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Udział największego podmiotu na rynku (grupa REMONDIS) w badanym okresie wynosił 10-20%. Jednocześnie cztery największe podmioty w 2010 r. osiągnęły łącznie udział ponad 40% ilości odebranych odpadów komunalnych w województwie. Przedstawione udziały dotyczące odpadów ogółem były nieco niższe od udziałów dla odpadów komunalnych zmieszanych. Koncentracja w przypadku odpadów segregowanych była natomiast niższa od koncentracji w odbiorze odpadów zmieszanych (w przypadku odpadów segregowanych liderem była również grupa REMONDIS). Największymi konkurentami na rynku województwa pomorskiego w 2010 r. były następujące podmioty (w kolejności od największego):

1. REMONDIS (GK),
2. ALBA (GK),
3. SITA (GK),
4. Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Katowicach ,
5. .A.S.A. (GK),
6. Toensmeier (GK),
7. Grupa Wiesław Strach (GK), Częstochowa,

8. ZOM Zbigniew Strach, Częstochowa.

Jak wynika z powyższego zestawienia, w tym województwie szczególną rolę odgrywała grupa REMONDIS. Wśród ośmiu wiodących znalazła się liczna reprezentacja większości spośród największych przedsiębiorców ponadregionalnych w kraju. Zestawienie obejmuje również grupę kapitałową kontrolowaną przez Wiesława Stracha, oraz przedsiębiorstwo jego brata — ZOM Zbigniewa Stracha. Obaj przedsiębiorcy należą do piętnastu czołowych przedsiębiorców na rynku odbioru pod względem liczby obsługiwanych gmin.

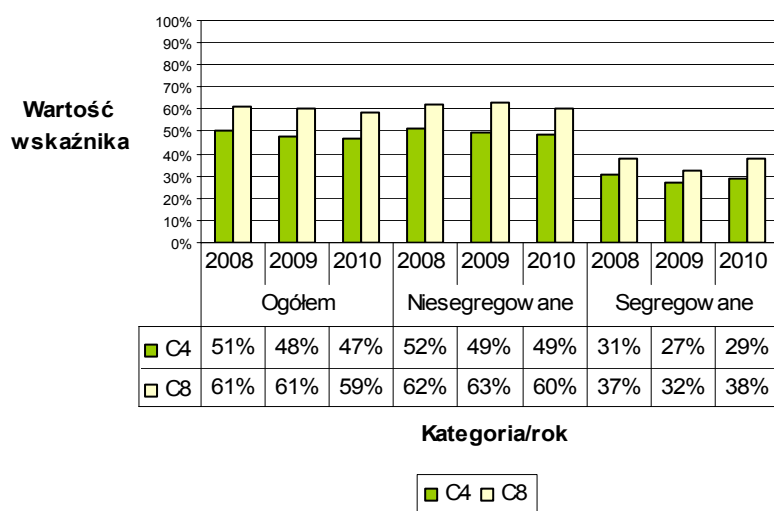
Dodać jednak należy, iż w przypadku tego województwa do prezentowanych wskaźników trzeba podchodzić z dużą dozą ostrożności, gdyż szczegółowo (co do ilości odebranych odpadów) nie była badana część z przedsiębiorstw należących do miast powyżej 100 tys. mieszkańców, które potencjalnie mogły wykazywać ilości predestynujące je do znalezienia się wśród ośmiu największych podmiotów na rynku woj. śląskiego. Chodzi w szczególności o należące w 100% do miast spółki komunalne z Bytomia oraz Częstochowy¹²⁸. Z drugiej jednak strony, w znaczącej części tych dużych śląskich miast (powyżej 100 tys. mieszkańców) pakiety kontrolne w spółkach komunalnych (z mniejszościowym udziałem miast) posiadali przedsiębiorcy ponadregionalni. Taka sytuacja miała miejsce chociażby w miastach: Dąbrowa Górnicza i Chorzów (ALBA), Gliwice (REMONDIS), Bielsko-Biała (SITA).

4.1.3.13 Województwo świętokrzyskie

Województwo świętokrzyskie liczy ok. 1,2 mln mieszkańców. Jednocześnie jego urbanizacja wynosi ok. 45% i jest znacząco niższa od krajowej (ok. 60%). W 2010 r. w woj. świętokrzyskim zebrano ok. 0,2 mln ton odpadów komunalnych, co stanowiło ok. 2% odpadów komunalnych zebranych w kraju. Na poniższym wykresie 4.15 przedstawiono wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych województwa świętokrzyskiego.

¹²⁸ Według przekazanych przez miasto (w 2010 r.) informacji, należące do miasta Częstochowa Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o. z/s w Sobuczynie prowadziło działalność na rynku odbioru. Rynek miasta Częstochowy nie był badany szczegółowo, ale jak wynika z listy przedsiębiorców uprawnionych do odbioru oraz z informacji uzyskanych w toku innych postępowań Prezesa UOKiK, duże znaczenie na tym rynku mają przedsiębiorcy prywatni a miejskie przedsiębiorstwo występuje na tym rynku głównie w roli administratora składowiska w Sobuczynie. Również na stronie internetowej oferta przedsiębiorstwa dotyczy obecnie tylko składowania; <http://www.czpk.czestochowa.um.gov.pl/www/index.php>; data pobrania 1.02.2012 r.

Wykres 4.15 Wybrane wskaźniki koncentracji (udziału największych podmiotów) na rynku odbioru odpadów komunalnych woj. świętokrzyskiego w latach 2008-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Na podstawie informacji zawartych na powyższym wykresie można stwierdzić, iż udział największego podmiotu na rynku (grupa Veolia) w badanym okresie wynosił 20-30%. Jednocześnie cztery największe podmioty w 2010 r. osiągnęły łącznie udział niepełna połowy ilości odebranych odpadów komunalnych w województwie. Przedstawione udziały dotyczące odpadów ogółem były zbliżone do udziałów dla odpadów komunalnych zmieszanych, aczkolwiek nieco niższe. Koncentracja na rynku usług odbioru odpadów segregowanych była natomiast dużo niższa niż to miało miejsce w przypadku odpadów komunalnych ogółem oraz zmieszanych. Lider na świętokrzyskim rynku odpadów komunalnych w segmencie usług zbierania selektywnego zmieniał się w każdym z wyszczególnionych lat (początkowo była to grupa Veolia, następnie REMONDIS, a w 2010 r. jeden z lokalnych prywatnych przedsiębiorców - Adam Bielas Czystopol). Największymi konkurentami na rynku województwa świętokrzyskiego w 2010 r. były następujące podmioty (w kolejności od największego):

1. Veolia (GK),
2. Toensmeier (GK),
3. REMONDIS (GK),
4. Adam Bielas Czystopol, Włoszczowa,
5. Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Sandomierzu,
6. EKOM Maciejczyk Sp. j., Kielce,

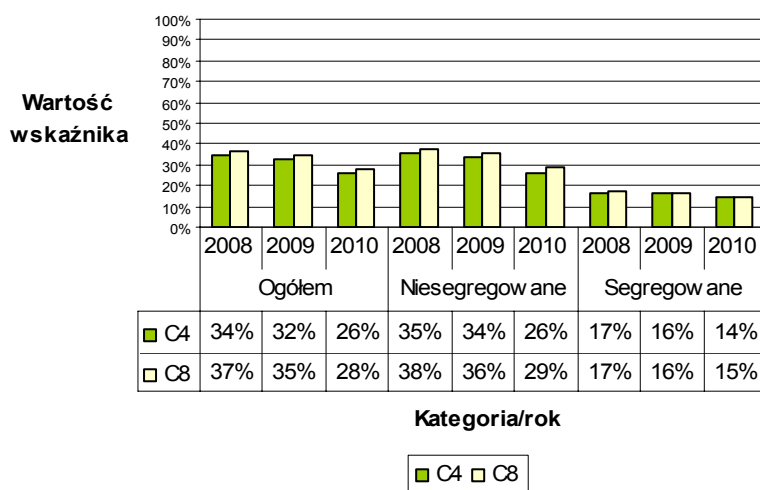
7. Ekologiczny Związek Gmin Dorzecza Koprzywianki, z/s Klimontów,
8. .A.S.A. (GK).

Jak wynika z powyższego zestawienia, w tym województwie szczególną rolę odgrywała grupa Veolia. Wśród ośmiu największych podmiotów znalazły się jeszcze trzy duże grupy kapitałowe zaliczane do przedsiębiorców ponadregionalnych: Toensmeier, REMONDIS oraz .A.S.A. Poza tym, na rynku odbioru odpadów komunalnych województwa świętokrzyskiego działało na mniejszą skalę jeszcze dwóch przedsiębiorców tego rodzaju – SITA oraz ALBA (16. i 18. pozycja). Zwraca również uwagę wysoka pozycja regionalnego związku gmin.

4.1.3.14 Województwo warmińsko-mazurskie

Województwo warmińsko-mazurskie liczy ok. 1,4 mln mieszkańców. Jednocześnie urbanizacja wynosi ok. 60% i jest bliska krajowej. W 2010 r. w woj. warmińsko-mazurskim zebrano ok. 0,33 mln ton odpadów komunalnych, co stanowiło ok. 3% odpadów komunalnych zebranych w kraju. Na poniższym wykresie 4.16 przedstawiono wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych województwa warmińsko-mazurskiego.

Wykres 4.16 Wybrane wskaźniki koncentracji (udziału największych podmiotów) na rynku odbioru odpadów komunalnych woj. warmińsko-mazurskiego w latach 2008-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Udział największego podmiotu na rynku (PGM Sp. z o.o. S.K.A.) w badanym okresie wynosił 10-20%. Jednocześnie cztery największe podmioty w 2010 r. osiągnęły łącznie udział w przybliżeniu jednej czwartej ilości odebranych odpadów komunalnych w województwie. Przedstawione udziały dotyczące odpadów ogółem były zbliżone do udziałów dla odpadów komunalnych zmieszanych. Koncentracja w przypadku odpadów segregowanych była generalnie dużo mniejsza niż w przypadku odpadów zmieszanych oraz odpadów komunalnych ogółem, z tym, że w tym wypadku liderem była spółka należąca do miasta Olsztyna - Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o.o. (druga w województwie w przypadku odpadów zmieszanych). Największymi konkurentami na rynku województwa warmińsko-mazurskiego w 2010 r. były następujące podmioty (w kolejności od największego):

1. PGM Sp. z o.o. S.K.A., Olsztyn (od 2011 r. należy do grupy REMONDIS),
2. Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o.o., Olsztyn,
3. REMONDIS (GK),
4. Spółdzielnia Mieszkaniowa POJEZIERZE, Olsztyn,
5. Kontenerowy Wywóz Odpadów, Olsztyn,
6. Zakład Usług Transportowych i Komunalnych S.C. Dariusz Jastrzębski,
7. Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o., Mikołajki,
8. Veolia (GK).

Jak wynika z powyższego zestawienia, w tym województwie szczególną rolę odgrywała sprywatyzowana spółka miejska PGM Sp. z o.o. S.K.A., która w 2010 r. należała do prywatnej grupy kapitałowej spoza branży gospodarki odpadami. W październiku 2011 r. (a zatem już po zakończeniu badania ankietowego) spółka ta została przejęta przez grupę REMONDIS¹²⁹. PGM Sp. z o.o. S.K.A. obsługiwała głównie aglomerację miasta Olsztyna. Wśród ośmiu największych znalazły się dwie duże grupy kapitałowe i jednocześnie przedsiębiorcy ponadregionalni: REMONDIS oraz Veolia.

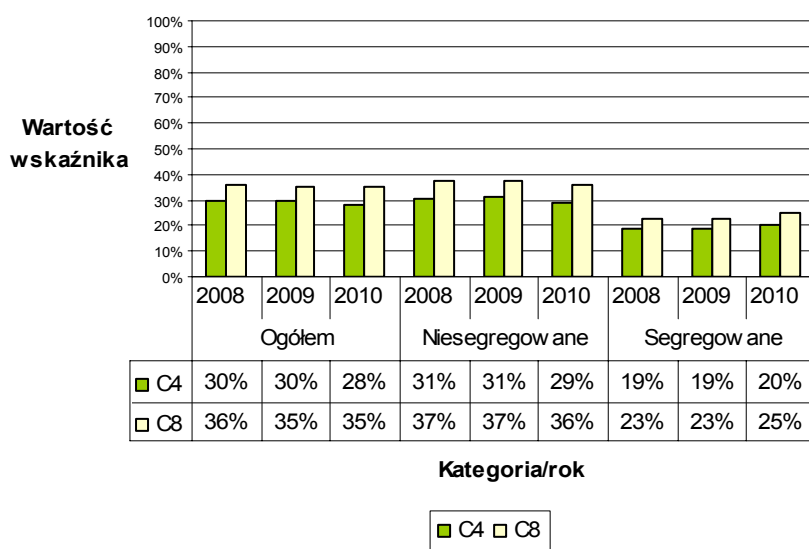
4.1.3.15 Województwo wielkopolskie

Województwo wielkopolskie liczy ok. 3,4 mln mieszkańców, a urbanizacja wynosi ponad 55% i jest nieznacznie niższa od krajowej (ok. 60%). W 2010 r. w woj. wielkopolskim zebrano ok. 0,92 mln ton odpadów komunalnych, co stanowiło ok. 9% odpadów

¹²⁹ http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,10493623,Olsztyn_Spolka_PGM_odbierajaca_odpady_komunalne_ma.html (informacja ukazała się 18.10.2011 r., źródło: PAP); data pobrania 6.02.2012 r. – informacja została zweryfikowana i potwierdzona w Krajowym Rejestrze Sądowym oraz dzięki stronie internetowej spółki: <http://www.pgm.olsztyn.pl>, data pobrania 6.02.2012 r.

komunalnych zebranych w kraju. Na poniższym wykresie 4.17 przedstawiono wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych województwa wielkopolskiego.

Wykres 4.17 Wybrane wskaźniki koncentracji (udziału największych podmiotów) na rynku odbioru odpadów komunalnych woj. wielkopolskiego w latach 2008-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Udział największego podmiotu na rynku (grupa REMONDIS) w badanym okresie wynosił 10-20%. Jednocześnie cztery największe podmioty w 2010 r. osiągnęły łącznie udział niepełna 30% ilości odebranych odpadów komunalnych w województwie. Przedstawione udziały dotyczące odpadów ogółem były zbliżone do udziałów dla odpadów komunalnych zmieszanych. Koncentracja w przypadku odpadów segregowanych była dużo niższa niż w pozostałych wyszczególnionych kategoriach. Największy przedsiębiorca był liderem w obydwu segmentach rynku. Największymi konkurentami na rynku województwa wielkopolskiego w 2010 r. były następujące podmioty (w kolejności od największego):

1. REMONDIS (GK),
2. Veolia (GK),
3. ZYS Artur Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych, Pławce (k. Środy Wielkopolskiej),
4. VIKOM Przedsiębiorstwo Usług Komunalno –Transportowych Sp. j. Iwona i Rafał KUBERA, Poznań,
5. Toensmeier (GK),

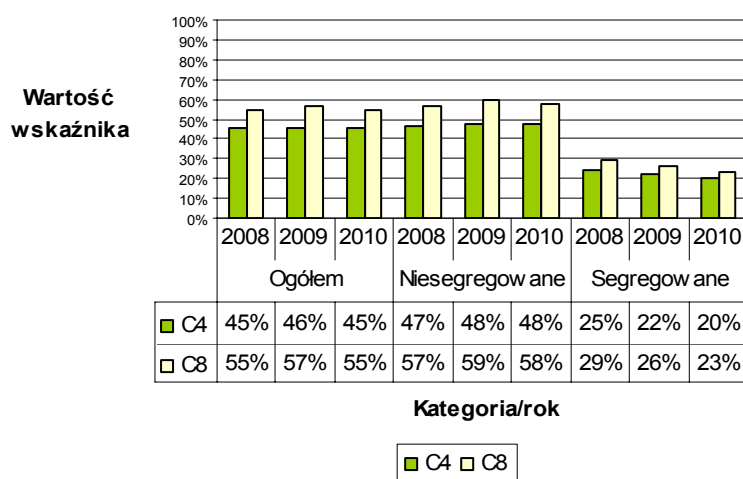
6. SITA (GK),
7. ALKOM Firma Handlowo-Usługowa Henryk SIENKIEWICZ, Poznań,
8. EKO-TOM Sp. j. TURGUŁA, Poznań.

Jak wynika z powyższego zestawienia, w tym województwie szczególną rolę odgrywał REMONDIS. Wśród ośmiu największych znalazło się trzech innych przedsiębiorców ponadregionalnych: Veolia, Toensmeier, SITA.

4.1.3.16 Województwo zachodniopomorskie

Województwo zachodniopomorskie liczy ok. 1,7 mln mieszkańców. Jednocześnie jego urbanizacja wynosi prawie 70% i jest znacząco wyższa od krajowej (ok. 60%). W 2010 r. w woj. zachodniopomorskim zebrano ok. 0,52 mln ton odpadów komunalnych, co stanowiło ok. 5% odpadów komunalnych zebranych w kraju. Na poniższym wykresie 4.18 przedstawiono wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych województwa zachodniopomorskiego.

Wykres 4.18 Wybrane wskaźniki koncentracji (udziału największych podmiotów) na rynku odbioru odpadów komunalnych woj. zachodniopomorskiego w latach 2008-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Udział największego podmiotu na rynku (grupa REMONDIS) w 2010 r. wynosił 10-20%. Jednocześnie cztery największe podmioty w 2010 r. osiągnęły łącznie udział na poziomie 45% ilości odebranych odpadów komunalnych w województwie. Przedstawione udziały

dotyczące odpadów ogółem były zbliżone do udziałów dla odpadów komunalnych zmieszanych. Koncentracja w segmencie odpadów segregowanych była znacznie niższa w przypadku pozostałych kategorii. Największymi konkurentami na rynku województwa zachodniopomorskiego w 2010 r. były następujące podmioty (w kolejności od największego):

1. REMONDIS (GK),
2. SITA (GK),
3. PGK Sp. z o.o., Koszalin,
4. MP GK Sp. z o.o. , Stargard Szczeciński,
5. ZPHG JUMAR Julian Maruszewski, z/s Mierzyn (działalność m.in. w Szczecinie),
6. PUP TRANS-NET SA, Police (działalność m.in. w Szczecinie) ,
7. PGK Sp. z o.o., Goleniów,
8. PUK Sp. z o.o., Gryfino.

Jak wynika z powyższego zestawienia, w tym województwie szczególną rolę odgrywała grupa REMONDIS. Wśród ośmiu największych znalazł się jeszcze jeden przedsiębiorca ponadregionalny: SITA. Poza tym na rynku odbioru odpadów komunalnych tego województwa działała jeszcze jeden przedsiębiorca tego rodzaju – Veolia (pozycja 11 w badanej próbie gmin).

4.1.4 Krajowy rynek zagospodarowania odpadów komunalnych w instalacjach

Instalacje należące do badanych przedsiębiorców przyjęły w 2010 r. łącznie ponad 3,4 mln ton odpadów komunalnych, co stanowi ok. 34%¹³⁰ odpadów komunalnych zebranych w tymże roku.

Wartości te w przypadku niektórych przedsiębiorców mogą być w pewien sposób zaniżone lub zawyżone, względem ilości odpadów odebranych w danym roku. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż przedsiębiorcy byli pytani o ilości odpadów przyjętych do instalacji. Przyjęcie do instalacji (np. sortowni) nie zawsze jest tożsame z ich zagospodarowaniem w

¹³⁰ Prawdopodobnie wśród największych kilkudziesięciu podmiotów prowadzących zagospodarowanie odpadów komunalnych w instalacjach są również podmioty nieobjęte badaniem. Wynikać to może chociażby z faktu nie objęcia badaniem przedsiębiorstw prywatnych obsługujących instalacje, a nie prowadzących działalności na rynku odbioru. Ponadto biorąc pod uwagę składowiska, gminy są często właścicielem tego typu instalacji, ale administratorem nie jest gminne przedsiębiorstwo komunalne. W takim wypadku administruje zwykle podmiot prywatny (który wcześniej wygrał w tej sprawie przetarg. Ponadto właścicielem może być też samorząd powiatu.

instalacji unieszkodliwienia bądź odzysku. Niejednokrotnie odpady są przekazywane właścicielowi instalacji, który następnie przez pewien czas je magazynuje¹³¹. Zgodnie bowiem z art. 63 ust. 3-4 ustawy o odpadach okres magazynowania odpadów wynosi:

- nie dłużej niż 3 lata - w przypadku, gdy konieczność magazynowania odpadów wynika z procesów technologicznych lub organizacyjnych i nie przekracza terminów uzasadnionych zastosowaniem tych procesów,
- nie dłużej niż 1 rok - gdy odpady mogą być magazynowane jedynie w celu zebrania ich odpowiedniej ilości do transportu na składowisko odpadów.

Pomimo powyższych rozbieżności, zebrane informacje, naszym zdaniem, w sposób należyty oddają obraz koncentracji na tym rynku. Bez wątpienia prawidłowo zidentyfikowano największe w kraju podmioty zajmujące się zagospodarowywaniem odpadów w skład których wchodzi głównie przedsiębiorcy ponadregionalni, ale również przedsiębiorstwa należące do największych aglomeracji, w szczególności Krakowa i Warszawy. W związku z tym poziomy wskaźnika C4 należy uznać za wysoce prawdopodobne, natomiast poziomy wskaźników od C8 do C24 jako co najmniej tej wysokości.

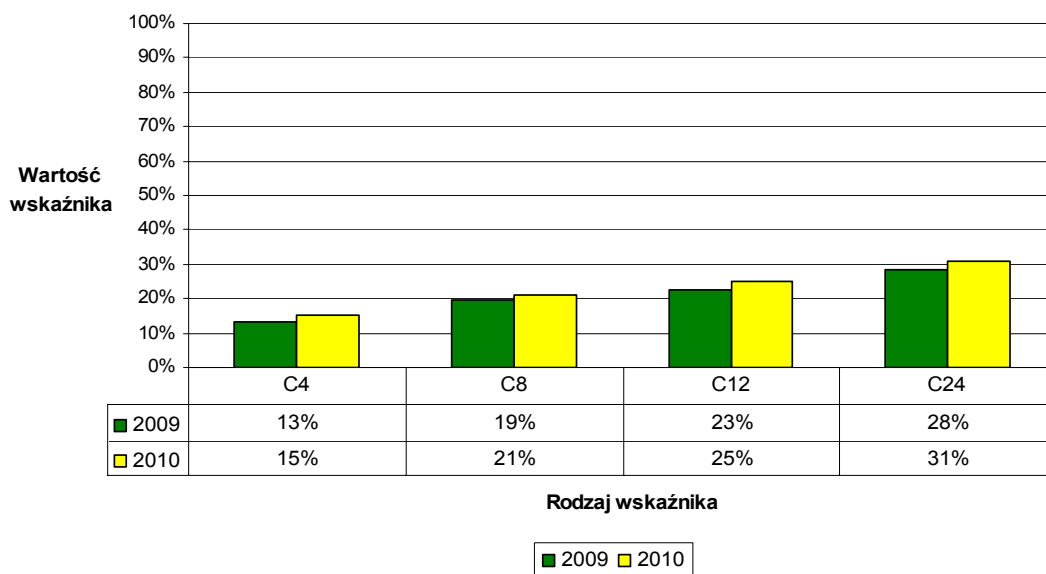
Spośród badanych 286 przedsiębiorców odbierających odpady, tylko 66 prowadziło działalność również na rynku przyjmowania odpadów komunalnych do instalacji ich zagospodarowania.

Wśród 20 największych podmiotów na rynku zagospodarowania odpadów komunalnych w instalacjach znajdowało się pięciu przedsiębiorców ponadregionalnych działających na rynku odbioru odpadów komunalnych z nieruchomości. Trzech spośród tych pięciu przedsiębiorców ponadregionalnych zajmowało kolejne trzy pierwsze pozycje rankingu co świadczy o ich istotnym znaczeniu również na omawianym rynku zagospodarowania. Warto zauważyć, że na rynku zagospodarowywania odpadów liderem jest SITA, czyli inny podmiot niż na rynku odbioru – REMONDIS (na miejscu drugim w przypadku zagospodarowania). Na trzecim miejscu pod względem ilości odpadów zagospodarowanych znalazła się grupa ALBA – również trzecia pod względem odbioru. Na pozycjach czwartej i piątej znalazły się przedsiębiorstwa należące do największych miast Polsce – Warszawy i Krakowa (zajmujące

¹³¹ Co prawda magazynowanie, według przyjętych w raporcie definicji, również wchodzi w zakres zagospodarowania odpadów, niemniej przedsiębiorcy nie wskazywali miejsc zagospodarowania jako instalacji (wymieniane instalacje były instalacjami unieszkodliwienia lub odzysku).

odpowiednio szóste i siódme miejsce pod względem odbioru). Na poniższym wykresie 4.19 przedstawione zostały wybrane wskaźniki koncentracji (udziału największych podmiotów) na krajowym rynku zagospodarowania odpadów komunalnych w instalacjach 2009-2010.

Wykres 4.19 Wybrane wskaźniki koncentracji na polskim rynku zagospodarowania odpadów komunalnych w instalacjach w latach 2009-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Przedstawione wartości wskaźników świadczą o niskiej koncentracji w skali kraju na rynku zagospodarowania odpadów komunalnych. Jednocześnie zauważyć można wzrost wartości wszystkich podanych wskaźników o kilka punktów procentowych.

4.2 Konkurencja na krajowym rynku usług gospodarowania odpadami komunalnymi w świetle informacji i opinii przekazanych przez przedsiębiorców

Jak już wcześniej wspomniano, w ramach prowadzonego badania przesłano łącznie 296 kwestionariuszy ankiety, w tym do 285 podmiotów lokalnych oraz do 11 potencjalnych przedsiębiorców ponadregionalnych. Jeśli chodzi o 285 ankietowanych przedsiębiorców lokalnych okazało się, że kwestionariusze *de facto* dotarły do 275 przedsiębiorców, licząc grupę kapitałową lub spółkę posiadającą zakłady w różnych regionach i pod różnymi nazwami - jako jednego przedsiębiorcę. Biorąc jednak pod uwagę, że czasem różne zakłady tego samego przedsiębiorcy wyrażały różne opinie, prawdopodobnie ze względu na specyfikę

konkretnych rynków lokalnych, na których działały, zebrano łącznie 280 opinii przedsiębiorców lokalnych. Na wiele pytań poszczególne spółki (w jednym przypadku także zakłady działające na różnych rynkach) należące do grup ponadregionalnych odpowiadały indywidualnie. Wynikało to ze specyfiki określonej grupy (w szczególności stopnia niezależności poszczególnych spółek oraz różnego charakteru poszczególnych rynków, na których działały te grupy).

Ostatecznie zatem ta część opracowania przedstawia odpowiedzi łącznie **356 respondentów**, w tym:

- 76 przedsiębiorstw należących do 8 przedsiębiorców ponadregionalnych,
- 283 zakłady/przedsiębiorstwa należące do przedsiębiorców lokalnych (3 potencjalnych przedsiębiorców ponadregionalnych, ostatecznie uznanych za lokalnych, 85 przedsiębiorstw działających w powiecie poza aglomeracją, 183 działających w dużej aglomeracji, 12 – przedsiębiorstw działających zarówno w wybranym powiecie jak i w dużej aglomeracji danego województwa). W grupie przedsiębiorstw lokalnych 72% należało do przedsiębiorców prywatnych, a pozostałe (28%) było własnością gmin lub związków samorządowych.

4.2.1 Rodzaj zawieranych umów

Przedsiębiorców zapytano o charakterystykę formy transakcji poprzez pytanie sformułowane w następujący sposób: „Proszę o informację czy prowadzą Państwo działalność na rynku odbioru odpadów komunalnych na podstawie lub bez pisemnej umowy z klientami lub też czy obie te formy występują jednocześnie”. Wyszczególniono przy tym dwie niewykluczające się odpowiedzi do wyboru: „Prowadzenie działalności bez pisemnej umowy z klientami” oraz „Prowadzenie działalności na podstawie pisemnej umowy z klientami”.

Jak wynika z przeprowadzonego badania, większość przedsiębiorców działających na tym rynku odbierała odpady komunalne wyłącznie na podstawie pisemnej umowy (71% wskazań wśród spółek należących do przedsiębiorców ponadregionalnych oraz 64% wśród pozostałych). Prawie wszyscy pozostali odbierali również bez pisemnej umowy (29% - przedsiębiorców ponadregionalnych i 32% - pozostałych). Tylko kilku z badanych przedsiębiorców odbierało odpady wyłącznie bez pisemnej umowy.

Jeśli chodzi o działalność bez pisemnej umowy, to miała ona zwykle miejsce w sporadycznych przypadkach - współpraca na zasadzie pisemnego zlecenia jednorazowego na usługę nie objętą umową. Wykonywanie usług na podstawie jednorazowych zleceń wymaga formy co najmniej faksu lub e-maila, z podaniem danych oraz akceptacją warunków finansowych.

4.2.2 Sposoby ustalania cen

Do ankietowanych przedsiębiorców skierowano następujące pytanie: „Proszę opisać jak przebiegają transakcje sprzedaży bez pisemnych umów, w przypadku poszczególnych rodzajów klientów – jeśli współpraca z nimi ma miejsce”.

Przedsiębiorcy działający na rynku odbioru ustalają cenę według cennika lub indywidualnie dla każdego kontrahenta, w tym z uwzględnieniem rabatów w stosunku do cennika. Ofertę, według cennika, ustalano w przypadku przede wszystkim klientów indywidualnych (właścicieli posesji jednorodzinnych), gdy zakres świadczenia obejmował usługi standardowe (odbiór pojemnika określonej pojemności itd.) i chodziło przy tym o odbiór samych tylko odpadów komunalnych (podkreślano, iż w przypadku pojedynczego pojemnika bez względu na wielkość stosowana jest cena z cennika). Część przedsiębiorców wskazywała przy tym, iż w cennikach, opłaty ryczałtowe za odbiór odpadów z pojemników np. 120 l i 240 l, mogą być ustalane w wysokości określonej przez poszczególne miasta i gminy, tj. według tzw. górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi odbioru odpadów (uchwały poszczególnych rad miast lub gmin).

Przygotowywanie indywidualnej oferty cenowej miało miejsce generalnie w następujących sytuacjach:

1. Udział przedsiębiorcy w przetargu. W przypadku organizowania przetargu cena była ustalana indywidualnie w ofercie na podstawie SIWZ (specyfikacji istotnych warunków zamówienia). Dotyczy to podmiotów administracji publicznej, przedsiębiorców, a także właścicieli oraz administratorów zabudowań wielorodzinnych.
2. Transakcje z kontrahentami instytucjonalnymi (przedsiębiorcy, spółdzielnie mieszkaniowe itd.). W przypadku przedsiębiorców oraz instytucji i administratorów

domów wielorodzinnych ceny za odbiór odpadów komunalnych ustalane lub negocjowane są indywidualnie w zależności od różnych parametrów wpływających na koszty np. rodzaju pojemników, częstotliwości wywozu, możliwości odbioru odpadów przemysłowych i niebezpiecznych oraz działań firm konkurencyjnych oraz odległości do miejsca unieszkodliwiania lub odzysku.

3. Transakcje ze zrzeszonymi klientami indywidualnymi. Przy większej grupie klientów z osiedla domków jednorodzinnych (zamknięte osiedla domków), dochodzi do negocjacji cen, która uzależniona jest od liczby klientów.

Niektórzy więksi przedsiębiorcy wyróżniali ponadto tzw. **klientów strategicznych**, w przypadku których istnieje możliwość ustalenia ceny (niekiedy również według cennika z uwzględnieniem rabatów), w oparciu o indywidualne wymagania klienta, które wyraża on w formie zapytania ofertowego czy przetargu. Indywidualna cena zależy od wielkości i złożoności świadczonych usług. Przez klienta strategicznego przedsiębiorcy zwykle rozumieli duże spółdzielnie mieszkaniowe. W negocjacjach (i ustalaniu ceny) z tego typu klientami brał nawet udział sam zarząd spółki.

Jako czynnik kształtujący poziom cen dla danego klienta często wskazywano ceny oferowane przez konkurentów (np. informowali o nich przedsiębiorców sami klienci, do których przychodził przedstawiciel handlowy innej spółki wożącej odpady) czy też ogólny poziom cen na danym rynku.

Przedsiębiorcy jako czynniki cenotwórcze wskazywali również: lokalizację posesji klienta (wymagająca np. istotnych zmian tzw. „trasówki”¹³²), utrudnienia w dojeździe, konieczność wykonania dodatkowych czynności (np. wynoszenie odpadów, przeciąganie pojemników z altanek do których nie ma dojazdu), indywidualne wymagania klienta (np. zamki na pojemnikach, niestandardowy rodzaj pojemnika). Brany był pod uwagę także fakt posiadania przez tego samego klienta kilku lokalizacji.

¹³² „Trasówka” (ang. *route management*) plan przebiegu trasy, odnosi się np. do dziennego harmonogramu pracy handlowca lub innego pracownika prowadzącego usługi u wielu klientów. W gospodarce odpadami może to być dokument ewidencyjny przedsiębiorstwa z informacjami o czasie i miejscu wykonywania zaplanowanych usług odbioru odpadów komunalnych (w szczególności poprzez opróżnienie danego rodzaju pojemników i kontenerów) z określonych nieruchomości. Może zawierać dzień wykonania usługi, godzinę, nazwę klienta, adres, trasę przejazdu, przebyte kilometry, stan licznika pojazdu, ilość zatankowanego paliwa, miejsca postoju i inne zdarzenia, które przedsiębiorca prowadzący odbiór odpadów musi zaplanować dla swoich pracowników.

Choć cena dla klienta podawana jest od pojemnika, zdarza się, że na jej wysokość wpływa również masa i związana z tym gęstość oraz inne cechy odbieranych odpadów. Wybór sposobu ustalania ceny dla określonego zlecenia wynika wówczas z analizy jego wielkości w przewidywanym okresie realizacji lub też, jeśli jest to ten sam klient (obsługiwany już wcześniej), z rocznych obserwacji.

Zdarzały się przypadki, że rozliczanie z klientem odbywało się na podstawie nie pojemnika, lecz osoby lub metra sześciennego odpadów. Wówczas cenniki mogły zawierać rozliczenie z klientami od m³ odebranych odpadów. Ustalana była na tej podstawie cena, raz do roku, od osoby (na podstawie przeciętnej objętości odpadów przypadającej na osobę).

Innym nietypowym sposobem naliczania ceny było uzależnianie jej od:

- kosztów transportu – „stała cena za 1 km wywozu odpadów liczony z miejsca odbioru do miejsca utylizacji odpadu”¹³³,
- cennika miejskiego składowiska tzw. kwit wagowy.

4.2.3 Czynniki wpływające na wysokość oferowanej ceny

Do przedsiębiorców skierowano pytanie o charakterze otwartym: „Proszę wymienić i opisać czynniki, które mają największy wpływ na oferowaną przez Państwa cenę”. Na to pytanie przedsiębiorcy odpowiadali w większości w punktach, podając listę możliwych czynników. Dzięki temu można było zaobserwować, że niektóre czynniki były podawane relatywnie często na pierwszej lub jednej z pierwszych pozycji.

Okazało się, że największy wpływ na cenę mają, zdaniem przedsiębiorców, **koszty zagospodarowania odpadów**. Takie zdanie wyrażali wprost (dopisując taką adnotację przy określonym czynniku) lub poprzez umieszczenie tej kategorii kosztów na pierwszej pozycji zarówno przedsiębiorcy posiadający własne instalacje jak i ci oddający odpady do zakładów innych podmiotów. Inną istotną pozycję stanowiła **opłata środowiskowa**¹³⁴ (opłata za korzystanie ze środowiska poprzez składowanie odpadów komunalnych), z tym, że przedsiębiorcy oddający odpady do instalacji innego podmiotu, koszt zagospodarowania (przekazania do instalacji) i opłaty środowiskowej wymieniali łącznie, gdyż opłata ta jest

¹³³ Cytowane w podrozdziale 4.2 odpowiedzi respondentów zostały nieznacznie zmodyfikowane pod względem redakcyjnym tj. w zakresie form gramatycznych, interpunkcji itp.

¹³⁴ Zob. też podrozdział 3.4.1.

zwykle wliczona w cenę przyjęcia 1 Mg odpadów do instalacji. Do innych czynników wpływających na cenę zaliczano:

1. Czynniki wpływające na koszty i nakłady bezpośrednie prowadzenia działalności, a przede wszystkim:

- ceny paliwa,
- koszty wynagrodzeń,
- koszty parku samochodowego, w tym amortyzacja (w ujęciu kosztów rachunkowych lub w ujęciu nakładów ekonomicznych - utrzymanie taboru wraz z jego odnowieniem),

2. Cechy rynku:

- odległość od instalacji,
- odległość od bazy,
- zagęszczenie osadnictwa (większy stopień zagęszczenia w danym regionie, mniejsza cena świadczonych usług),
- liczba klientów w danym rejonie,
- specyfika zabudowy (niska - jednorodzinna, wysoka - spółdzielnie, wspólnoty mieszkaniowe, strefa przemysłowa),
- przejmowanie nowych klientów, na terenie już obsługiwanym.

3. Ilość i jakość odpadów:

- ilość odbieranych odpadów,
- typ odpadów – zmieszane lub segregowane,
- rodzaj odbieranych odpadów (łżejsze odpady w biurach niż w gastronomii),
- waga 1 m³ odpadów,
- skład odpadów.

4. Konkurencja – wskazując na ten czynnik przedsiębiorcy formułowali odpowiedzi w następujący sposób:

- „ceny konkurencji” (konkurentów),
- „konkurencyjność na rynku”,
- „wpływ konkurencji ze strony innych podmiotów świadczących usługi wywozu”,
- „sytuacja na rynku” („poziom cen u konkurencji z obszaru działania przedsiębiorcy oraz w podobnych rejonach poza obszarem działania przedsiębiorcy”).

5. Warunki umowy:

- liczba mieszkańców (w przypadku stawki od mieszkańca),
- zakres usług objętych umową,
- rodzaj bądź system zbiórki,

- rodzaj udostępnionych pojemników,
- zakres usług dodatkowych,
- czas obsługi,
- częstotliwość odbieranych odpadów od klienta,
- koszty związane z organizacją selektywnej zbiórki,
- liczba pojemników konieczna do gromadzenia odpadów,
- czas trwania umowy,
- rodzaj pojemników i środka transportu do ich obsługi,
- ilość odbieranych odpadów (wielkość kontraktu).

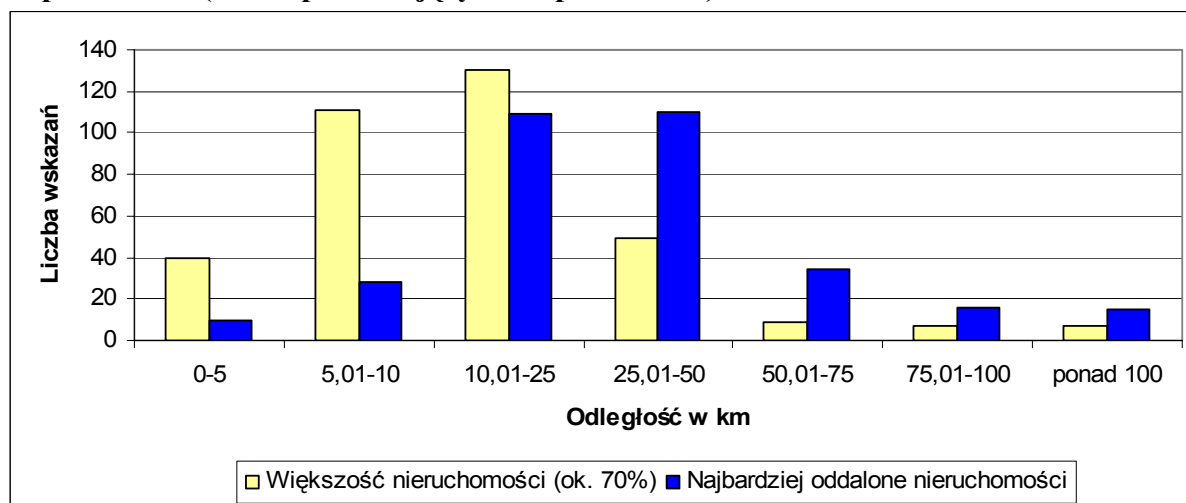
4.2.4 Zasięg geograficzny prowadzenia działalności na rynku odbioru odpadów komunalnych

W celu stwierdzenia, na jakie odległości wożone są odpady, do ankietowanych przedsiębiorców skierowano następujące pytania:

- „W jakiej odległości od należących do Państwa zakładów (bazy, z której wyjeżdżają pojazdy odbierające odpady komunalne) oraz od instalacji zagospodarowania odpadów np. składowiska, zlokalizowane są **zwykle (tj. w przybliżeniu w więcej niż 70% przypadków)** nieruchomości od których odbierają Państwo odpady”,
- „W jakiej odległości od należących do Państwa zakładów (bazy, z której wyjeżdżają pojazdy odbierające odpady komunalne) oraz od instalacji zagospodarowania odpadów np. składowiska, zlokalizowane są **najbardziej oddalone** nieruchomości od których odbierają Państwo odpady”.

Przedsiębiorcom podano do wyboru następujące przedziały odległości w km: 0-5, 5,01-10, 10,01-25, 25,01-50, 50,01-75, 75,01-100 oraz ponad 100. Wskazywane przez ankietowanych przedsiębiorców przedziały odległości występujące między obsługiwanymi nieruchomościami a zakładami/bazami przedsiębiorców ilustruje poniższy wykres 4.20.

Wykres 4.20. Przedziały odległości występujące między obsługiwanymi nieruchomościami a zakładami/bazami przedsiębiorców według liczby wskazań respondentów (323 odpowiadających respondentów)

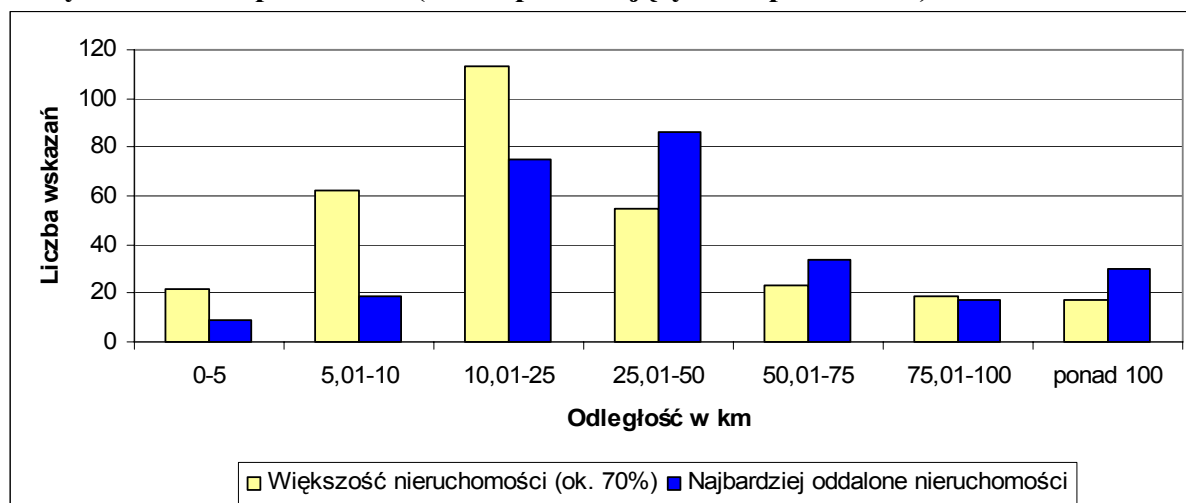


Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z powyższych odpowiedzi obsługiwane przez badanych przedsiębiorców nieruchomości zlokalizowane były zwykle (w 74% odpowiedzi) w przedziale od 5 do 25 km od baz, z których wyjeżdżały pojazdy zbierające odpady. Blisko 40% respondentów wskazało odległość 10,01-25, natomiast 34% - przedział odległości od 5,01 do 10 km. Przy czym najdalej położone nieruchomości najczęściej znajdowały się w odległości z przedziału między 10 a 50 km, co wynika z 68% wskazań (odległość 10,01-25 wskazano w 34% odpowiedzi, a odległość 25,01-50 wskazywana była równie często - 34% odpowiedzi).

Dla prowadzenia działalności na omawianym rynku, kluczowe jest również miejsce, do którego transportuje się odpady. Wskazywane przedziały odległości między nieruchomościami a instalacjami przedstawia poniższy wykres 4.21.

Wykres 4.21 Przedziały odległości występujące między obsługiwanymi nieruchomościami a instalacjami zagospodarowania odpadów komunalnych według liczby wskazań respondentów (323 odpowiadających respondentów)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z powyższych odpowiedzi obsługiwane przez badanych przedsiębiorców nieruchomości oddalone były zwykle w przedziale od 5 do 50 km od instalacji, w których prowadzono zagospodarowanie odebranych z nich odpadów komunalnych (w 71%). Najczęściej, spośród proponowanych w ankiecie przedziałów, wskazywany był ten obejmujący odległość od 10 do 25 km, 35% (5,01-10 – wskazywano w 19% a 25,01-50 w 17%). Przy czym najdalej położone nieruchomości znajdowały się najczęściej w odległości z przedziału między 10 a 75 km - łącznie 60% (odległość 25,01-50 uzyskała 27% wskazań, 10,01-25 wskazano w 23% przypadków a 50,01-75 w 11%).

4.2.5 Problemy we współpracy z wytwórcami odpadów (w tym z konsumentami)

Do przedsiębiorców wywożących odpady skierowano następujące pytanie: „Proszę wyjaśnić, czy występują problemy we współpracy z właścicielami lub zarządcami nieruchomości, od których odbierają Państwo odpady komunalne. Jeśli tak, jakie to problemy i jakiego rodzaju podmiotów dotyczą”.

Najczęściej wskazywane problemy były związane z trudnościami z dojazdem do pojemników, nieprzestrzeganiem harmonogramu, nieprawidłowym składem i ilością odpadów oraz z niedopełnianiem przez klientów terminów płatności.

W przypadku kwestii składu odpadów problem dotyczył przede wszystkim nieprawidłowej segregacji odpadów komunalnych lub mieszania odpadów komunalnych z innymi kategoriami odpadów. Przedsiębiorcy opisywali problemy w tym zakresie, niekiedy wskazując rodzaj klientów, w przypadku których dane problemy występują, między innymi, w następujący sposób:

- „niezgodna morfologia (zwłaszcza w przypadku odpadów selektywnie zbieranych)”,
- „brak stosowania prawidłowej segregacji odpadów np. przez spółdzielnie mieszkaniowe” („utrzymuje się zjawisko zanieczyszczania pojemników na odpady selektywnie zmieszanych odpadami komunalnymi”),
- „sporadycznie następuje mieszanie odpadów z budowy i remontów z odpadami komunalnymi”,
- „umieszczanie w pojemnikach nieodpowiednich grup odpadów”,
- „brak prawidłowej segregacji (spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty, gminy) np. odpady niebezpieczne z komunalnymi”,
- „niska jakość odpadów zbieranych selektywnie, zmieszane z odpadami komunalnymi (dotyczy głównie właścicieli domów jednorodzinnych i wielorodzinnych)”.

Trudnością dla wykonywania usług było również zbyt duże zapelnienie pojemnika lub nawet składowanie odpadów wokół niego. Problemy według niektórych przedsiębiorców mogły wynikać z podrzucania odpadów przez sąsiadów. Przedsiębiorcy opisywali problemy w tym zakresie przykładowo w następujący sposób:

- „tzw. przesypy związane z podrzucaniem odpadów przez innych mieszkańców”,
- „przeładowane kontenery uniemożliwiające ich opróżnienie”,
- „składowanie odpadów – nie w pojemnikach i kontenerach, ale obok (dotyczy głównie altan śmietnikowych przy zabudowie wielorodzinnej)”.

Jak się wydaje, jeszcze większą trudnością dla wykonywania usług mogły być problemy związane z dojazdem do posesji czy dostępem do pojemników. W związku z tym udzielano następujących odpowiedzi:

- „brak dojazdu (zaparkowane samochody)”,
- „zastawianie altanek śmietnikowych”,
- „roboty ziemne”,
- „brak możliwości odbioru odpadów” („zamknięta posesja”, „zamknięta altanka śmietnikowa”),

- „niewystawienie nieczystości”,
- „brak możliwości odbioru z powodu trudnego dojazdu lub jego braku”.

Inne problemy dotyczyły harmonogramu wywozu. Pojawiały się one już w momencie negocjacji umowy. Właściciel nieruchomości chciał np. aby odpady były odbierane raz w miesiącu. Na taki zapis w umowie nie chciał się jednak zgodzić przedsiębiorca wożący odpady, gdyż w danej gminie przepisy prawa miejscowego stanowiły, iż odbiór musi się odbywać co najmniej raz na dwa tygodnie („niechęć do przestrzegania, przy negocjacjach z potencjalnym klientem, częstotliwości wywozu zapisanego w Regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie”). Kolejne trudności w zakresie harmonogramu dotyczyły już podjętej współpracy z kontrahentem:

- „brak zachowania godzin i harmonogramów wywozu odpadów gromadzonych w pojemnikach”
- „nie wystawianie pojemników przed posesje w ustalonym dniu wywozu”,
- „nie dostosowywanie się do ustalonego harmonogramu”.

Wskazywane przez przedsiębiorców problemy dotyczyły też różnego rodzaju strat finansowych (głównie na skutek zalegania z płatnościami):

- ściągłość należności („nieterminowe płatności i znacząca wartość odpisów/rezerw na przeterminowane należności”, „niedotrzymywanie obowiązujących terminów wpłat należnych za odbiór odpadów”, „duże opóźnienia w zapłatach za wykonane usługi - systematyczny wzrost należności przeterminowanych”),
- „zanizanie przez klientów ilości oddawanych odpadów”,
- „zaginięcia pojemników”,
- „niszczenie pojemników”.

Jedna z nietypowych odpowiedzi, ale istotna z punktu widzenia oceny działania rynku i konkurencji była następującej treści: **„ciągle negocjacje cen w związku z działaniami konkurencji”**. Była to odpowiedź przedsiębiorcy z dużej aglomeracji, gdzie działa wielu konkurentów. Z punktu widzenia przedsiębiorcy stanowi to oczywiście pewną trudność, gdyż wymaga ciągłego prowadzenia „walki konkurencyjnej” o klienta. W związku z tym wypowiedź ta znalazła się właśnie w odpowiedzi na wyżej przytoczone pytanie – dotyczące problemów z wytwórcami odpadów. Patrząc na tę kwestię z punktu widzenia funkcjonowania rynku i dobrobytu konsumenta, sytuację tę należałoby oceniać pozytywnie. Wynika z tego, iż

rynek ten (według stanu prawnego obowiązującego do 2011 r.) podlegał nie tylko regulacjom prawnym, ale także oddziaływały na niego mechanizmy konkurencji, kształtując poziom cen (a w domyśle również inne cechy świadczonych usług). Na rynku tym była możliwość wypowiedzenia umowy i podpisania kolejnej. O pozyskiwanie klientów przy możliwie jak najbardziej korzystnych warunkach umowy, zabiegali przede wszystkim konkurujący ze sobą przedsiębiorcy. Z powyższej odpowiedzi wynika, iż również sam wytwórca odpadów (właściciel nieruchomości) był świadomy możliwości zmiany odbiorcy odpadów i był skłonny korzystać z okazji do uzyskania lepszych warunków.

Opisane w tej sekcji, zaobserwowane problemy dotyczą przede wszystkim indywidualnych właścicieli nieruchomości oraz małych podmiotów gospodarczych, rzadziej wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych, w przypadku których problemy sprowadzały się przeważnie tylko do nieprawidłowej segregacji.

4.2.6 Lider cenowy

Przedsiębiorców spytano również: „Czy na lokalnych rynkach odbioru odpadów komunalnych zauważyli Państwo występowanie lidera cenowego?”. Lider cenowy został przy tym zdefiniowany w treści kwestionariusza jako przedsiębiorca, którego decyzje cenowe są kopiowane przez innych uczestników rynku tzn. pierwszy podnosi i obniża cenę, a inni przedsiębiorcy działający na rynku naśladują jego działania.

Istnienie lidera stwierdziło tylko 19% (spośród 276 odpowiadających) przedsiębiorstw lokalnych. Na to samo pytanie twierdząco odpowiedziało 36% przedsiębiorstw należących do przedsiębiorców ponadregionalnych (spośród 28 odpowiadających). Zatem tylko część przedsiębiorców dostrzegała takie zjawisko.

Przedsiębiorców, którzy odpowiedzieli na powyższe pytanie twierdząco, poproszono o odpowiedź na pytanie uzupełniające: „Proszę podać przykłady liderów cenowych – nazwy przedsiębiorców i nazwy miast/gmin, na terenie których są lokalnymi liderami cenowymi”. Wskazania przedsiębiorców dla poszczególnych miast kształtowały się w następujący sposób (w nawiasach podano liczbę wskazań, jeśli była większa niż 1):

1. Białystok: MPO Sp. z o.o. w Białymstoku, MPK Ostrołęka,
2. Bielsko-Biała: POLOWAT Sp. z o.o., Sanit-Trans Sp. z o. o. w Bielsku-Białej,

3. Bydgoszcz: MKOU ProNatura Sp. z o.o. (4), grupa REMONDIS,
4. Bytom: Bytomskie Przedsiębiorstwo Komunalne,
5. Chorzów: SITA,
6. Gdańsk: PRSP SA¹³⁵ (7),
7. Katowice: Landeco,
8. Kielce: Veolia (2),
9. Kraków: MPO Sp. z o.o. Kraków (6), ponadto jeden z przedsiębiorców wymienił 2 liderów: Przedsiębiorstwo Wielobranżowe MIKI Mieczysław Jakubowski oraz van Gansewinkel,
10. Lublin: KOM-EKO (2), SITA (2),
11. Łomianki: Byś (3),
12. Łódź: Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania - Łódź Sp. z o.o. (2), REMONDIS,
13. Olsztyn: PGM Sp. z o.o. S.K.A.¹³⁶ (2), ZGOK Sp. z o.o.,
14. Opole: REMONDIS,
15. Ostrołęka: MPK Ostrołęka,
16. Otwock: REMONDIS,
17. Poznań: REMONDIS (3), EKO-TOM Sp. J. TURGUŁA, SKIP Alicja Żwawiak,
18. Pruszków: MZO Pruszków,
19. Szczecin: REMONDIS (2), SITA (2), MPO Szczecin (2), SIAL,
20. Świdnik: REMONDIS,
21. Świecie: Świecie Recykling Sp. z o.o.,
22. Toruń: MPO Toruń (2),
23. Warszawa: MPO Warszawa (7), , PPHU Lekaro (5), SITA (2), Byś (2), REMONDIS (2), Partner, Prima, Polsuper Sp. z o.o., Hetman, Przedsiębiorstwo Usług Miejskich "PUM" Sp. z o.o.,
24. Włocławek: Saniko (2),
25. Włoszczowa: Czystopol,
26. Wrocław: ALBA (2), CHEMECO.

¹³⁵ Od 2011 r. część grupy SITA.

¹³⁶ Od 2011 r. część grupy REMONDIS.

Jak wynika z wyżej przytoczonych odpowiedzi, najczęściej jako liderów cenowych wskazywano przedsiębiorstwa miejskie (zwłaszcza w największych miastach) oraz przedsiębiorców ponadregionalnych.

Zdarzało się również, że wskazywany rynek na którym występuje określony lider, nie był rynkiem gminy czy miasta, lecz np. całego województwa. W przypadku woj. śląskiego za liderów cenowych uznawano: ZOM Zbigniew Strach (5 wskazań), Grupa Kapitałowa Wiesław Strach (5 wskazań, podawano osobno różne podmioty z tej grupy), Spectrum Silesia Service Sp. z o.o. (4). Ponadto jako lidera cenowego w woj. łódzkim (lub na rynkach tego województwa w zależności od przyjętej definicji) wskazano: Professional S.C. (spółka kontrolowania przez grupę Wiesława Stracha).

Niektórzy przedsiębiorcy, odpowiadając, że na rynku, na którym działają nie ma lidera, starali się również w kilku słowach uzasadnić ten stan rzeczy – tj. dlaczego nie można wskazać jednego przedsiębiorcy o takiej roli. Stwierdzali wówczas (np. w przypadku rynku Gorzowa Wlkp.), że ze względu na konkurencję i stosunkowo niski poziom koncentracji, wszyscy przedsiębiorcy obserwują wzajemnie swoje udziały (pozycję na rynku) i ceny, dostosowując się do sytuacji konkurencyjnej (nie podejmują niezależnie od konkurentów, decyzji cenowych – jak to wynika z definicji).

4.2.7 Opinie o przedsiębiorstwach należących do gmin

Przedsiębiorców zapytano: „Czy Państwa zdaniem obecność przedsiębiorstw należących do gmin stanowi problem dla konkurencji na rynku odbioru odpadów komunalnych?”.

Spośród ankietowanych przedsiębiorców lokalnych, którzy odpowiedzieli na to pytanie (270 odpowiadających), 34% odpowiedziało twierdząco. Przy czym, w badanej grupie była znacząca część przedsiębiorstw gminnych, które zwykle odpowiadały „nie” – z oczywistych względów (antykonkurencyjne postawy gmin odczuwane są zwykle przez przedsiębiorców prywatnych – jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa antymonopolowego). Spośród odpowiadających 75 przedsiębiorstw gminnych tylko 5% wskazało odpowiedź twierdzącą na tak postawione pytanie. Były to spółki prawa handlowego należące do gmin lub związków gmin, a zatem o większym stopniu niezależności niż zakłady budżetowe, w przypadku których przedsiębiorstwem kierują wprost organy gminy wspólnie z urzędnikami

samorządowymi. Wśród przedsiębiorców prywatnych udział odpowiadających twierdząco wyniósł 45%.

W przypadku spółek i zakładów należących do przedsiębiorców ponadregionalnych proporcje odpowiedzi były odwrócone, na 28 odpowiadających – 64% odpowiedziało „tak”. Oczywiście struktura tej drugiej grupy jest inna, wszystkie są kontrolowane przez sektor prywatny. Właściwie tylko w części tych spółek swoje udziały posiadają gminy, z tym że są to pakiety mniejszościowe.

Przedsiębiorcy wskazywali przede wszystkim na następujące, ich zdaniem antykonkurencyjne, postawy i zachowania przedsiębiorstw gminnych:

1. Łączenie działalności odbioru z zagospodarowaniem (składowiska), co prowadzi do „znieskształcania” warunków konkurencji:
 - „Sytuacja, kiedy przedsiębiorstwo należące do gminy jednocześnie świadczy usługi wywozu odpadów oraz zarządza miejskim składowiskiem odpadów prowadzi do monopolizowania rynku i uniemożliwia uczciwą konkurencję pomimo nadzoru sprawowanego przez UOKiK.”
2. Preferowanie przedsiębiorstw gminnych, w tym własnych spółek oraz zakładów gminnych, poprzez: (a.) zlecenia bezprzetargowe („W świadczeniu usług z pominięciem procedur przetargowych”, „(...) poza ustawą Prawo zamówień publicznych poniżej 14000 euro”), (b.) takie konstruowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, aby przetarg wygrała właśnie spółka należąca do gminy lub nawet sugerowanie przedsiębiorcom starającym się o zlecenie, że i tak preferowane będzie przedsiębiorstwo gminne:
 - „Możliwość preferencyjnego traktowania przy zleceniach i tworzeniu specyfikacji przetargowych”,
 - „W niektórych gminach zawsze zapytania ofertowe wygrywają zakłady gminne, tj. podmioty, które są kontrolowane przez jednostki samorządowe. Poza tym bardzo często wójtowie, burmistrzowie lobbują za tym, aby popierać rodzimy zakład, z pominięciem innych przedsiębiorców. Wprost informują lokalnych przedsiębiorców o tym, że ich decyzja, przychylność w konkretnej sprawie zależy od tego, z jaką firmą będą współpracować. Do współpracy wybierani są przedsiębiorcy powiązani kapitałowo z jednostkami samorządu.”
 - „W przypadku zakładów budżetowych i spółek gminy istnieją mocne powiązania personalne pomiędzy organami samorządowymi i zakładem/spółką.”

3. Drapieżnictwo cenowe przedsiębiorstw gminnych zarówno jako: (a.) konkurentów na rynku odbioru („Przedsiębiorstwa gminne nie zawsze stosują ceny rynkowe”), jak i (b.) w przetargach (Stosowanie „rażąco niskich” cen w przetargach, co prowadzi do „blokowania dostępu konkurencji”).
4. Subsydiowanie działalności na rynku odbioru przez gminę z innych środków niż opłaty, w celu utrzymywania niższych cen niż mogliby na to sobie pozwolić konkurenci:
 - Niekierowanie się przez przedsiębiorstwa gminne „rentownością działalności gospodarczej” wiedząc, że właściciel (gmina) pokryje poniesione straty.
 - „Odbiór odpadów komunalnych nie jest jedyną gałęzią działalności gminy i jest finansowany z innych obszarów.”
 - „Gminy mogą dofinansowywać swoje zakłady budżetowe z budżetu gmin.”
 - ”W przypadku zakładów budżetowych i spółek prawa handlowego z przewagą udziałów gmin istnieje możliwość niskiego kształtowania cen na usługi, a ewentualne pokrycie strat lub zwiększenie kapitału następuje poprzez stosowne uchwały rad gminnych (miejskich). Może to także być związane z preferencyjnym traktowaniem przez gminę własnej jednostki organizacyjnej (zakładu budżetowego bądź jednoosobowej spółki skarbu gminy) poprzez np. dotowanie jej bądź lobbing w zakresie ochrony jej interesów.”
 - ”W przypadku zakładów budżetowych, które nie kładą nacisku na generowanie zysku, polityka cenowa jest nieuczciwa, a ceny za świadczone usługi są zaniżane. W przypadku spółek prawa handlowego, problem jest podobny, co związane jest z możliwością dokapitalizowania spółki przez gminę oraz przejęcia ciężaru inwestycji ze spółki na gminę i dotacje.”

Wielu przedsiębiorców, często również prywatnych, nie dostrzegało tego problemu, stwierdzając, iż:

1. „Przedsiębiorstwa należące do gmin działają według takich samych reguł rynkowych.”,
2. „Gmina nie preferuje przedsiębiorstw należących do niej z uwagi na obawy przed posądzeniem o nieuczciwą konkurencję. W przetargach wygrywają podmioty oferujące najkorzystniejsze warunki (najczęściej cenowe), a władzom gmin zależy na ograniczaniu kosztów własnych, aby możliwie największe środki przeznaczyć na inne cele, np. inwestycje”,

3. „Nie zaobserwowano problemu”.

Można się jednakże domyślać, że część przedsiębiorstw nie dostrzegała antykonkurencyjnych praktyk gmin na określonych rynkach, gdyż takich po prostu z pewnych względów nie było, np. określone stosunki własnościowe temu nie sprzyjały. Przykładowo, gmina sama nie posiadała już własnego przedsiębiorstwa wożącego odpady, ale po sprywatyzowaniu zachowała pewne udziały w spółce komunalnej (np. przejętej przez przedsiębiorcę ponadregionalnego). Wówczas gmina ma ograniczoną możliwość, a także nie ma interesu – w stosowaniu praktyk antykonkurencyjnych.

Niezwykle istotne są również sygnały płynące z określonych rynków lokalnych. Przytoczone poniżej odpowiedzi były oczywiście bardzo zbliżone do tych, podsumowujących problemy na rynkach ogółem w kraju. Przykładem są chociażby opinie przedsiębiorców działających na jednym z rynków lokalnych, według których obecność przedsiębiorstw należących do gmin stanowi problem dla konkurencji na rynku, ponieważ:

- „przedsiębiorstwo należące do gminy nie ponosi kosztów składowania odpadów, jeżeli jednocześnie jest administratorem składowiska”,
- „gmina oddziałuje na decyzję mieszkańców w zakresie wyboru operatora”,
- „gminy mogą dotować swoje przedsiębiorstwo finansowo”.

Działający na innym rynku lokalnym przedsiębiorcy dostrzegają problem przy kompetencji gmin do tworzenia aktów prawnych regulujących zasady odbioru odpadów komunalnych na podległym im terenie, przez co mogą faworyzować same siebie. Jeżeli przedsiębiorstwo należące do gminy zarządza również składowiskiem odpadów, może dyktować pozostałym przedsiębiorcom wyższe ceny. Zagrożenie dla konkurencji dostrzegają również w dotacjach gmin udzielanych swoim przedsiębiorstwom, co stawia je w uprzywilejowanej sytuacji ekonomicznej w stosunku do konkurencji.

Zdaniem przedsiębiorców z kolejnego rynku, przedsiębiorstwa komunalne należące do gmin finansowane są ze środków budżetowych, czyli mają przewagę nad przedsiębiorstwami o innym modelu własności. Posiadają własne składowiska i linie do odzysku odpadów, a ich instalacje są obowiązkowymi dla innych przedsiębiorstw na danym terenie. Zgłaszane były również problemy z uzyskaniem decyzji na prowadzenie działalności (dotyczy ogólnie określonego województwa), gdyż „gminy bronią interesów własnych firm działających na ich

terenie”. Niemniej, także w przypadku tego rynku zdarzały się dłuższe odpowiedzi stwierdzające, iż obecność przedsiębiorstw należących do gmin nie stanowi problemu dla konkurencji, gdyż spółka z udziałem gminy pozyskuje klientów na tych samych zasadach co konkurencja, wykorzystując odpowiednie strategie marketingowe oraz biorąc udział w przetargach.

Według części przedsiębiorców działających na jednym z rynków, przedsiębiorstwa należące do gmin, nie zwracając uwagi na rentowność świadczonych usług, mogą proponować niższe ceny oraz pozwolić sobie na stratę z prowadzonej działalności: „mogą przynosić stratę przez kilka lat, mają bowiem dotacje celowe z gmin”. Jeden z przedsiębiorców informował przy tym o nietypowych zachowaniach jednostek samorządu terytorialnego: Urzędy gmin starają się faworyzować zakłady należące do nich, np. poprzez narzucenie klientom z danej gminy obowiązku zawarcia umowy na wywóz odpadów komunalnych z przedsiębiorstwem należącym do gminy”.

Jednocześnie na tym samym rynku lokalnym pojawiały się przeciwne opinie: „jednostki gminne są zarządzane w sposób mało konkurencyjny i nie stanowią dla nas problemu”. Ponadto stwierdzono, iż każdy przedsiębiorca „pozyskuje sobie zleceniodawców do odbioru odpadów komunalnych indywidualnie. Klient sam zwraca się do firmy o podpisanie umowy, ponieważ rezygnuje z poprzedniej, ze względu na wysoką cenę 1 m³, częstotliwość wywozu, niesprzątanie po sobie itp.”.

Przedsiębiorcy z określonego powiatu wskazywali na następujące problemy:

- „wątpliwości budzi rzetelność konstrukcji SIWZ na tym rynku”,
- „przedsiębiorcy należący do gmin nie posiadają sprzętu przystosowanego do zbiórki odpadów komunalnych”,
- „firmy chcąc dostać się na rynek stosują ceny dumpingowe”.

Także w tym regionie zdarzały się komentarze umniejszające negatywną rolę jaką mogą pełnić względem uczciwej konkurencji organy jednostek samorządu terytorialnego: obecność przedsiębiorstw należących do gmin nie stanowi problemu na rynku, gdyż „zarówno przedsiębiorstwa należące do gmin, jak i inne podmioty działające na terenie, muszą prowadzić swoją działalność i świadczyć swoje usługi w oparciu o lokalne regulacje prawne dotyczące gospodarki odpadami”

4.2.8 Problem „tej samej ulicy”

W kontekście reformy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, często przytaczanym argumentem przeciw „konkurencji na rynku” (przeciwstawianej „konkurencji o rynek”) był potencjalny problem „tej samej ulicy”, zmniejszający efektywność wywozu odpadów oraz prowadzący do różnego rodzaju efektów zewnętrznych (korki uliczne, większe zanieczyszczenie powietrza przez dłużej stojący, czekający na odbiór samochód). Przedsiębiorców zapytano wobec tego: „Czy stanowi to dla Państwa problem, że ten sam teren np. ulica jest obsługiwana przez wiele podmiotów?”.

Na to pytanie odpowiedziało 274 przedsiębiorców lokalnych, z czego tylko 15% stwierdziło istnienie tego typu problemu. Z 74 przedsiębiorstw gminnych 24% dostrzegało ten problem. Wśród lokalnych przedsiębiorstw prywatnych udział ten wyniósł 12%. W przypadku przedsiębiorstw należących do przedsiębiorców ponadregionalnych, z 29 odpowiadających odpowiedź „tak” wybrało 45%.

Jako problemy wynikające z obsługiwanie jednej ulicy przez więcej niż jeden podmiot wskazano niejednokrotnie na kwestie związane z racjonalnością i efektywnością gospodarowania, w szczególności wyższe koszty wynikające z małego zagęszczenia klientów. Przykładowe wypowiedzi respondentów na ten temat:

- „obniża to dochody firmy i nie jest optymalne z punktu widzenia ochrony środowiska”,
- „nie jest to racjonalne ekonomicznie, jeżeli na jednej trasie zamiast 10 klientów obsługujemy 5, ponieważ pozostali wybrali inną firmę”,
- „obsługa danego obszaru przez jeden podmiot powoduje działalność bardziej efektywną”.

Częściej jednak (a niejednokrotnie łącznie z przytaczanym wyżej problemem efektywności), przedsiębiorcy zwracali uwagę na konkretne codzienne sytuacje i trudności przy wykonywaniu usług odbioru, które mogą wystąpić:

- „problem pojawia się w przypadku wspólnych z innymi podmiotami miejsc ustawienia pojemników”,
- „problemy z myleniem przez klientów dat wywozu odpadów i pojazdów przedsiębiorcy”,
- „w przypadku problemów zrzucanie odpowiedzialności na inne firmy”,

- „odpady nie zawsze są wrzucane przez mieszkańców nieruchomości do przeznaczonego dla nich pojemnika”,
- „problem identyfikacji obsługiwanych posesji”,
- „często zdarza się, że pojemniki stoją we wspólnej altanie z pojemnikami innych podmiotów co powoduje podrzucanie odpadów”,
- „występuje blokowanie ulic przez kilka śmieciarek firm konkurencyjnych, co powoduje trudny dojazd do posesji klienta”,
- „obsługa jednej ulicy przez wiele podmiotów powoduje chaos komunikacyjny i zaburza spokój mieszkańców”.

Przedsiębiorcy, którzy nie dostrzegali szczególnych problemów z sytuacją obsługi tej samej ulicy przez więcej niż jednego przedsiębiorcę, przedstawiali następujące komentarze wobec tej kwestii:

- „korzyści z wolnego dostępu do usługi przez klienta (jakość, cena, efektywność, wydajność pracy) rekompensują zwiększone nakłady logistyczne (optymalizacja tras)”,
- „mamy oznakowane pojazdy oraz pojemniki”, kierowca otrzymuje wykaz obsługiwanych numerów posesji, pojemniki są oznakowane więc odbierający (kierowca) bez problemu może je odróżnić od pojemników innych firm,
- „fakt obsługi tej samej ulicy przez wiele podmiotów nie stanowi problemu w zakresie obsługi, tym bardziej, iż najczęściej odbieranie odbywa się w różnych terminach”,
- „nie, jeżeli jest konkurencja jakościowa, klient może porównując formy (sic!) dokonać wyboru najlepszej”,
- „umożliwia to większą konkurencyjność na rynku”.

Najczęściej przedsiębiorcy zwracali uwagę właśnie na ostatni z wyżej wymienionych punktów, a mianowicie na to, że możliwość działania na jednej ulicy jest immanentną cechą systemu konkurencji na rynku usług gospodarowania odpadami. Wykonywanie usług na określonej ulicy przez więcej niż jeden podmiot jest odzwierciedleniem zasad wolnej konkurencji. Ograniczenie swobody w tym zakresie prowadzi do sytuacji, w której zlecający nie ma w praktyce wyboru podmiotu świadczącego usługi, a tym samym możliwości wpływania na jakość i cenę świadczonych usług. Niektórzy przedsiębiorcy zwracali uwagę, iż w pozostałych gałęziach usług nie wprowadza się tego typu ograniczeń (np. sklepy nawet tej samej branży na jednej ulicy mają różnych dostawców, podobnie jak stacje paliw i inne punkty handlowo-usługowe). Istnienie konkurencji (wolny rynek) dla

odbiorców usług oznacza większą dostępność usług, możliwość wyboru wykonawcy, jakość i korzystniejszą cenę niż w systemie monopolistycznym. Dla usługodawców sytuacja ta oznacza możliwość uczestnictwa w rynku, rozwoju własnej oferty, w konsekwencji własnych działań – osiągnięcie zysku. Przedsiębiorcy zdają sobie sprawę, że klienci mają wolny wybór w zakresie wyboru współpracy z firmą świadczącą usługi. Właśnie przez tę sytuację starają się wykonywać usługi na jak najwyższym poziomie, aby być lepszym pod względem jakości obsługi od konkurencji. Każdy klient ma prawo wyboru najlepszej oferty cenowej i jakościowej występującej na danym rynku.

Część przedsiębiorców była neutralna w swoich ocenach. Widzieli oni pewne problemy „jednej ulicy”, ale kwalifikowali je jako niezbyt istotne. Według jednego z lokalnych przedsiębiorców: „takie są realia rynkowe, że klienci z danego terenu na zasadzie wolnego wyboru podpisują umowy z takim lub innym przedsiębiorcą wywożącym odpady komunalne.” Wygodniej – zdaniem przedsiębiorcy – jest, gdy wszyscy klienci z danej ulicy są klientami jednej firmy, ale gdy tak nie jest, to nie stanowi to żadnego dodatkowego problemu.

4.2.9 Sposoby pozyskiwania nowych klientów

Do przedsiębiorców zostało skierowane następujące pytanie: „Proszę opisać w jaki sposób pozyskują Państwo nowych klientów”. Na podstawie zebranych odpowiedzi można stwierdzić, iż wachlarz tych metod był bardzo szeroki i podobny do działań marketingowych na innych konkurencyjnych rynkach. Działania te były zbliżone bez względu na rodzaj podmiotu. Narzędziami prowadzącymi do pozyskiwania nowych klientów były w szczególności:

1. reklama,
2. badania rynku (głównie w celu kierowania oferty za pomocą marketingu bezpośredniego),
3. marketing bezpośredni.

Pisząc o reklamie, przedsiębiorcy wymieniali wszelkiego rodzaju znane powszechnie kanały przekazu i miejsca jej rozpowszechniania, podkreślając jednocześnie ich lokalny zasięg. Do działań reklamowych zaliczyć można:

- ulotki (akcje ulotkowe),
- reklamę na kontenerach i samochodach,

- reklamę w prasie lokalnej,
- reklamę w lokalnej telewizji.
- rozwijanie strony internetowej.
- różnorodne działania zwiększające rozpoznawalność marki – tzn. oklejanie logiem pojazdów.

Dużą rolę odgrywa również prowadzenie badań i analiz rynku, pozyskiwanie baz danych, a także ich analiza. Działania związane z badaniami rynku są oczywiście wstępnym etapem pozyskiwania klienta. W wyniku analizy rynku – popytu na określone produkty (usługi) kierowana jest oferta do grup potencjalnych klientów. Oferta przekazywana jest listownie, mailowo, telefonicznie. Ponadto podtrzymywane są kontakty handlowe z zarządcami nieruchomości, którzy stwarzają możliwości kompleksowej obsługi swoich klientów.

Oczywiście wspomniane działania, które często stanowią konsekwencję badań rynkowych, uznać można za wyraz prowadzonego marketingu bezpośredniego. Spośród sposobów pozyskiwania klientów, wymienianych przez ankietowane podmioty, do działań związanych z marketingiem bezpośrednim zaliczyć można następujące metody: aktywna praca przedstawiciela handlowego w terenie (działania handlowców – akwizycja), działania handlowców – rozsyłanie ofert, spotkania, targi, imprezy biznesowe, działalność biura obsługi klienta, przyjmowanie zleceń telefonicznych, udział w przetargach.

Biorąc pod uwagę ostatni z wymienionych wyżej elementów (udział w przetargach), wielu przedsiębiorstw stwierdzało, iż śledzi bieżące ogłoszenia o przetargach. Tego typu informacje są analizowane pod względem możliwości realizacji i opłacalności danego zlecenia.

Efektem konkurencyjności oferty czy też po prostu wykonywania usług w sposób satysfakcjonujący jest tzw. dobra opinia wśród konsumentów. Przedsiębiorcy często stwierdzali, iż czasami pozyskanie nowego klienta jest wynikiem poszukiwań samego klienta (złożenie firmie zapytania ofertowego), a także rekomendacji klienta, który już korzysta z usług.

4.2.10 Wybór obszaru działania

Do ankietowanych przedsiębiorców skierowano również następujące pytanie: „Proszę opisać jak wybierany jest obszar, na który kierują Państwo ofertę do nowych klientów”. Przeważnie czynnikami branymi pod uwagę była określona lokalizacja, względem obszaru już prowadzonej działalności, a także bazy oraz instalacje. Często powiązane były z tym względy optymalizacyjno-efektywnościowe tzw. „zagęszczanie tras”. Przedsiębiorcy opisywali to za pomocą następujących określeń:

- „odległość od już obsługiwanych obszarów”,
- „liczba już podpisanych umów na danych terenie”,
- „odległość lokalizacji od bazy”,
- „optymalizacja” – „zagęszczenie tras”, innymi słowy: „zagęszczenie istniejącego rynku”,
- „odległość od miejsca zagospodarowania”,
- „swoją ofertę przedstawiamy w tych rejonach, w których już mamy klientów, bądź potencjalni klienci są niedaleko od tych obecnie obsługiwanych – chodzi o zmniejszanie odległości pomiędzy punktami odbioru odpadów”.

Równie często przedsiębiorcy wskazywali na różnego rodzaju cechy przestrzenno-urbanistyczne danego rejonu wpływające na opłacalność prowadzenia usług:

- gęstość zaludnienia („dokonuje się rozeznania terenowego w zakresie gęstości zaludnienia, możliwości dojazdowych - określa to liczbę potencjalnych klientów i łatwość poruszania się na danym terenie”),
- faza rozwoju danego obszaru – inwestycje w tereny, które „przeżywają swój rozkwit”: nowe domy, osiedla.

Ponadto bardzo ważna dla przedsiębiorców jest analiza wymiarów określonego rynku – popytu, podaży, ceny przy jednoczesnym śledzeniu procesów konkurencyjnych. Wskazywano tutaj następujące zjawiska:

- poziom cen na rynku (dokonuje się „rozpoznania cenowego funkcjonującej na danym terenie konkurencji wraz ze szczegółową analizą stosowanej przez nią oferty”),
- zakres usługi,
- „liczba potencjalnych klientów, którzy chcieliby podpisać umowę”,

- „konkurencja”¹³⁷,
- „potencjał konkurencji (jej ilość i jakość)”,
- „głównym kryterium jest zapotrzebowanie na usługę na danym terenie”,
- „jeden operator na rynku z wysokimi cenami”,
- „poziom cen i oferta konkurencji”,
- potencjał rynku („powstające i rozwijające się podmioty”),
- „polityka cenowa prowadzona na obszarze musi gwarantować co najmniej równowagę konkurencyjną”.

Innymi czynnikami były względy praktycznej możliwości obsługi danego klienta np. w zakresie dojazdu:

- „możliwość obsługi od strony logistycznej”,
- „możliwość zaproponowania kompleksowej oferty”,
- „opłacalność logistyczna”.

Rzadziej przedsiębiorcy poruszali kwestie o charakterze ograniczeń prawnych. Wskazywali wówczas, że czynnikiem wyboru obszaru są posiadane zezwolenia („Ustalenie obszaru na podstawie posiadanych decyzji na odbiór i transport”). Niektórzy oprócz posiadania decyzji zezwalającej na wywóz odpadów z danego obszaru, zwracali uwagę również na możliwości jej faktycznego pozyskania.

Podsumowując, wybór obszaru kierowania ofert do nowych klientów oparty jest głównie na obsługiwanych dotychczas terenie oraz obszarach sąsiednich, a także terenach, przez które poruszają się pojazdy w celu dojazdu do obsługiwanego obszaru. Takie działania optymalizują stopień wykorzystania pojazdów oraz ograniczają koszty działalności. Skierowanie oferty do obszaru odizolowanego od obszarów obsługiwanych oraz tras przejazdowych może mieć miejsce w przypadku potencjalnego zdobycia znacznego udziału w rynku lub przynajmniej pozyskania liczby zleceń gwarantującej opłacalność wykonania usług. Wybór rejonu dla podjęcia działań handlowych jest wynikiem analizy zapotrzebowania i usługi – np. nowopowstające osiedla domów jedno- i wielorodzinnych, rejon aktywności deweloperów. Brana jest pod uwagę również lokalizacja (w pobliżu istniejących „trasówek”).

¹³⁷ Często krótka odpowiedź w przypadku tego oraz innych pytań: „konkurencja” – może być interpretowana w dwojaki sposób – po pierwsze może oznaczać konkurentów (ewentualnie ich liczbę i cechy), po drugie poziom konkurencji i jej charakter na danym rynku.

Niektórzy przedsiębiorcy zwracali uwagę, że schemat wyboru obszaru można sprowadzić do analizy głównie dwóch czynników: „Obszar na który kierujemy ofertę do nowych klientów wybierany jest z uwagi na odległości potencjalnego miejsca odbioru odpadów od bazy transportowej oraz po uwzględnieniu czynników rynkowych”.

4.2.11 Pozyskiwanie nowych klientów a problem „tej samej ulicy”

Zapytano również przedsiębiorców: „Czy rozważając możliwość podpisania umowy przez Państwa z osobą/podmiotem, którego nieruchomość znajduje się przy danej ulicy biorą Państwo pod uwagę, ilu Państwa konkurentów działa już na danej ulicy?”

Czynnik tego typu brała pod uwagę zdecydowana mniejszość, bo jedynie niespełna 9% podmiotów działających lokalnie spośród 270, którzy zdecydowali się na jedną z odpowiedzi „tak” lub „nie” (13% przedsiębiorstw gminnych oraz 7% prywatnych). Wśród zakładów i spółek należących do przedsiębiorców ponadregionalnych, udział biorących pod uwagę ten czynnik był jeszcze mniejszy – 7% (na 29 odpowiadających).

Przedsiębiorcy biorący pod uwagę kwestię „jednej ulicy” przy kierowaniu swojej oferty usługowej do klientów z danej ulicy, zwracali uwagę na następujące kwestie, np.:

- „Jeżeli na danej ulicy nie działają konkurenci, oznacza to niższe koszty logistyki dzięki możliwości zagęszczenia obsługi.”;
- „Wiąże się to z ceną, jaką możemy zaproponować za odbiór odpadów na danej ulicy.”;
- „Unikanie niepotrzebnych konfliktów oraz możliwości dalszej penetracji i rozwoju rynku.”;
- „Jeżeli jest to jedna posesja na ulicy, to nie zawieramy umowy.”;
- „Tak, jeżeli inne firmy mają lepszą cenę na tej ulicy, to tam nie wchodzimy.”

Dla zdecydowanej większości respondentów omawiana kwestia nie stanowiła problemu. Ta część respondentów motywowała swoją odpowiedź następującymi względami, np.:

- „Jeśli klient chce podpisać umowę bierzemy pod uwagę dany rejon, nie bierzemy pod uwagę ilu konkurentów działa już na danym obszarze.”;
- „Każdy potencjalny klient jest ważny, bo może przyprowadzić innych klientów - więc liczba konkurentów w danym rejonie nie ma znaczenia.”;
- „Umowy podpisywane są z każdym klientem.”;

- „Nie ma to wpływu na działanie spółki.”/„Nie ma to znaczenia, często taka sytuacja ma miejsce.”;
- „Zależy nam na każdym nowym kliencie, w związku z powyższym dostosowujemy nasze warunki do jego oczekiwań oraz do nowych rejonów.”;
- „Nie rozważamy przy podpisywaniu umowy kwestii ulicy, jeżeli obsługujemy daną miejscowość – jesteśmy gotowi obsłużyć każdego klienta.”;
- „Ceny nasze ustalane są przez cennik i istnienie konkurencji nie ma na nie wpływu.”;
- „Rozważając możliwość podpisania umowy z osobą/podmiotem, którego nieruchomość znajduje się przy danej ulicy, nie bierzemy pod uwagę ilu konkurentów działa na danej ulicy, ponieważ kwestia ta nie jest istotna z punktu widzenia strategii.”;
- „Podstawą zawarcia umowy lub przyjęcia zlecenia bezumownego jest rachunek ekonomiczny a nie analiza liczby podmiotów gospodarczych obsługujących daną ulicę. W sytuacji, gdy Spółka wykonuje usługi w danej dzielnicy, przyjęcie dodatkowego punktu odbioru jest w pełni uzasadnione, gdyż dojazd do niego od sąsiedniego punktu odbioru jest relatywnie krótki.”;
- „Liczymy na to, że poprzez jakość świadczonych usług i cenę przyciągniemy do siebie pozostałych Klientów z danej ulicy.”;
- „Samochód i tak musi być w danym rejonie, więc im więcej odbierze pojemników, tym dla nas lepiej. Liczymy na to, że poprzez jakość świadczonych usług i cenę przyciągniemy do siebie pozostałych klientów z danej ulicy.”
- „Liczba konkurentów działających na danej ulicy nie jest czynnikiem decydującym o możliwości podpisania umowy. Istotniejsze jest, czy nasza spółka zbiera odpady w okolicy.”

Generalnie, odpowiedzi przedsiębiorców były zbliżone. Jedynie wśród przedsiębiorców lokalnych zdarzały się odpowiedzi odnoszące się do uwarunkowań rynku określonej gminy.

4.2.12 Odmowy podpisywania umów z wytwórcami odpadów

Ankietowanych przedsiębiorców zapytano: „Czy zdarzało się, że na obszarze gmin, gdzie mają Państwo zezwolenie na odbiór odpadów odmawiali Państwo podpisywania umowy na świadczenie usługi odbioru odpadów komunalnych?”

Z takim sytuacjami miało do czynienia 30% odpowiadających przedsiębiorców lokalnych (spośród 275, w tym 21% z 76 przedsiębiorstw gminnych oraz 34% prywatnych) oraz 71%

przedsiębiorstw należących do przedsiębiorców ponadregionalnych (spośród 28 odpowiadających).

Przedsiębiorcy wskazywali na następujące powodowy odmowy, podpisywania umowy na świadczenie usługi odbioru odpadów komunalnych (czasem podkreślając, że są to raczej przypadki sporadyczne):

1. ryzyko trudności z wymagalnością długów,
2. problemy z dojazdem,
3. nierentowność potencjalnej usługi np. ze względu na odległość od innych nieruchomości,
4. zbyt duże wymagania klienta.

Jako czynniki wskazujące na ryzyko powstania trudno-wymagalnych długów przedsiębiorcy wskazywali np.:

- „klient w Krajowym Rejestrze Długów”,
- „ze względu na zaległości płatnicze”.

Opisując kwestię problemów z dojazdem przedsiębiorcy pisali o następujących kwestiach:

- „brak swobodnego dojazdu do posesji” (niektórzy podkreślali przy tym, że był to jedyny powód),
- „niemożliwy dojazd posiadanym sprzętem”,
- „w sytuacjach, gdy droga dojazdowa do posesji nie spełnia wymagań dla posiadanych przez przedsiębiorcę pojazdów specjalistycznych a nie było możliwości odbioru odpadów z innego miejsca.” (Ma to miejsce na terenach górzystych i pagórkowatych oraz obszarach o nieutwardzonej sieci drogowej. Często również brak utrzymania dróg publicznych w okresie zimowym wskazywał na brak możliwości wykonania usług dla danej posesji.),
- „w przypadku zbyt dużej odległości od bazy powiązanej z koniecznością dotarcia do jednego klienta lub brakiem możliwości dojazdu (sporadyczne przypadki)”,
- „miejsce uniemożliwiające podjazd samochodu specjalistycznego – teren nieutwardzony, samochód nie miał możliwości wjazdu itd.”.

Kwestię ekonomiczną – rentowności prowadzonej działalności przedsiębiorcy opisywali w następujący sposób, np.:

- „obsługa generowała zbyt duże koszty i nie było szansy na szybkie pozyskanie kolejnych klientów”,
- „lokalizacja posesji (zbyt duża odległość posesji od tzw. trasówki)”
- „brak umów na danym terenie”,
- „duża odległość od bazy firmy nie dająca uzasadnienia ekonomicznego”.

Klienci niejednokrotnie stawiali warunki przekraczające możliwości przedsiębiorcy np. ze względu na ograniczenia prawne:

- „jeżeli warunki określone przez klienta były niezgodne z przepisami prawa miejscowego”¹³⁸ np. w sytuacji, w której klient chciał podpisać umowę na odbiór odpadów w ilości większej niż zamówiony pojemnik (co byłoby niezgodne z uchwałą Rady Miasta).
- „rygorystyczne wymagania klienta” (np. odnośnie czasu realizacji usługi, wyjątkowe wymagania klienta powodujące brak rentowności danego kontraktu, np. odbiór raz na 2 lub na 3 miesiące, albo wymaganie wywozu na telefon).

4.2.13 Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w kształcie obowiązującym do 2011 r.

Badanie przedsiębiorców przeprowadzono w 2011 r., a zatem jeszcze w czasie obowiązywania ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w kształcie sprzed reformy - 1 stycznia 2012 r. Przedsiębiorców zapytano: Czy zdaniem Państwa „Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach” w obecnym kształcie hamuje rozwój rynku odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych?”

O tym, iż ten akt prawny hamuje rozwój konkurencji przekonanych było tylko niespełna 18% podmiotów lokalnych (spośród 277 odpowiadających, w tym 17% z 76 przedsiębiorstw gminnych i 18% prywatnych) oraz 29% przedsiębiorstw należących do przedsiębiorców ponadregionalnych (spośród 29 odpowiadających).

¹³⁸ W takich wypadkach, biorąc pod uwagę odpowiedzi na inne pytania, chodziło zwykle o częstotliwość odbioru odpadów – klienci żądają rzadszego odbierania odpadów niż jest to ustalone w gminnych Regulaminie utrzymania czystości i porządku.

W uzasadnieniach odpowiedzi na tak sformułowane pytanie zwykle odnoszono się do rozwoju rynku, często poruszając kwestie niezwiązane bezpośrednio z procesem konkurencji. Poniżej prezentujemy przykładowe odpowiedzi przedsiębiorców:

- „hamuje powstawanie i rozbudowę instalacji do przetwarzania i zagospodarowania odpadów. Rozwój rynku hamowany jest również przez brak egzekucji obowiązujących przepisów prawa”,
- „posiadaczem odpadów jest ten, kto odbiera odpady od mieszkańca na podstawie zawartej umowy. Utrudnia to prawidłowe gospodarowanie odpadami oraz wykonanie obowiązków nałożonych Dyrektywami UE na Gminę. Gmina mając duże środki finansowe własne i unijne na budowę instalacji, dzięki którym nałożone obowiązki może wypełnić, powinna mieć też wpływ na właściwe kierowanie strumieniem odpadów komunalnych od swoich mieszkańców do tych instalacji”,
- „brak działań gmin lub ich nieefektywność w zakresie egzekwowania od mieszkańców posiadania umowy na wywóz odpadów stałych”.

Zdarzało się, że przedsiębiorcy w swej odpowiedzi zawierali bardziej szczegółowy opis ówczesnego (w 2011 r.) systemu oraz jego mankamentów. Według jednego z przedsiębiorców lokalnych: „gminy nie mają w zasadzie żadnego wpływu na to, co się dzieje z odpadami. Wytwarza je mieszkaniec, następnie przyjeżdża po nie firma, która najczęściej zawozi je na najtańsze składowisko odpadów lub do tzw. *dziur w ziemi* przeważnie pomijając nowoczesną instalację *bo jest za droga*”. (...) Aktualna polityka nie sprzyja firmom, które chciałyby zainwestować w instalację do zagospodarowywania odpadów komunalnych, spełniając w ten sposób wymogi w zakresie zagospodarowania odpadów ulegających biodegradacji. Są też przykłady instalacji, które wybudowano ze środków unijnych, jednak niestety brak zagwarantowanego strumienia odpadów skazuje je na utratę rentowności, a w konsekwencji na likwidację. (...) Coraz częściej przed dostarczeniem odpadów na składowisko, niektóre firmy transportowe *przetwarzają* wstępnie, a tak naprawdę przekodowują odpady w celu dodatkowego zarobku na opłacie środowiskowej. Niektórzy używają do tego celu sit, lub zwykłych taśmociągów budowlanych, na których wybierają część makulatury, złom, gabaryty itp. Nie ma to jednak nic wspólnego z ochroną środowiska i poprawieniem struktury odpadów. Dalej jest to odpad komunalny taki sam jak na wejściu (kod 20 03 01), a po przekodowaniu (kod 19 12 12) udaje odpad, który przeszedł segregację na instalacji mechanicznej. Taką polityką nigdy nie spełnimy wymogów unijnych w zakresie gospodarowania odpadami.”

4.2.14 Nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

Przedsiębiorców zapytano również: „Jaki wpływ na konkurencję na rynkach odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, w Państwa ocenie, miałyby proponowana przez Ministra Środowiska nowelizacja „Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”, która przewiduje przejęcie przez gminy obowiązków w zakresie odbioru odpadów komunalnych?”¹³⁹ (możliwe odpowiedzi do zaznaczenia: „korzystny”, „niekorzystny”, „nie miałyby wpływu”)

Spośród 274 odpowiadających podmiotów lokalnych, 21% uznało przewidywany wpływ nowelizacji za korzystny, **61% za niekorzystny, a zdaniem 17% - nie miałyby wpływu**¹⁴⁰.

Wśród 77 **przedsiębiorstw gminnych** udziały odpowiedzi wynosiły odpowiednio: **47% - korzystny**, 35% - niekorzystny, 17% - nie miałyby wpływu¹⁴¹. W przypadku 197 odpowiadających **prywatnych przedsiębiorców lokalnych** udziały odpowiedzi wynosiły odpowiednio: 11% - korzystny, **72% - niekorzystny**, 17% - nie miałyby wpływu).

Spośród 25 odpowiadających przedsiębiorstw należących do **przedsiębiorców ponadregionalnych** - 16% uznało możliwy wpływ nowelizacji za korzystny, **76% za niekorzystny, a dla 4% nie miałyby wpływu**¹⁴².

Przedsiębiorstwa o znaczącej pozycji na danym rynku lokalnym, w szczególności dużego miasta, a najczęściej te należące do miast lub miejskie przejęte przez przedsiębiorców ponadregionalnych, często oceniały zmiany jako korzystne. Uzasadniając swoją ocenę, przedsiębiorcy wskazywali na kwestie związane z poprawą ochrony środowiska naturalnego (najczęściej przedsiębiorstwa gminne), a także na aspekty ekonomiczne (związane z efektywnością i rentownością) prowadzenia działalności w nowym systemie (częsty argument przedsiębiorców ponadregionalnych). Poniżej prezentujemy przykłady, pierwszej z

¹³⁹ Pytano wówczas o projekt rządowy nie uwzględniający jeszcze poprawek Parlamentu (Projekt został przekazany do Sejmu RP w listopadzie ubiegłego roku - Druk sejmowy Nr 3670 z 25 listopada 2010 r. – dostępny na stronie internetowej Sejmu RP). Poprawki te jednak nie wprowadziły istotnych zmian z punktu widzenia funkcjonowania rynku i konkurencji (zob. rozdział 2), zatem odpowiedzi na przedmiotowe pytania można traktować jako *de facto* oceniające i przewiduje skutki zmian, których wprowadzenie rozpoczęło się z dn. 1 stycznia 2012 r.

¹⁴⁰ Ponadto jeden z podmiotów (mniej niż 1%) wybrał zarówno odpowiedź „korzystny” oraz „niekorzystny”.

¹⁴¹ Jak wyżej.

¹⁴² Ponadto jeden z podmiotów (ok. 4%) wybrał zarówno odpowiedź „korzystny” oraz „niekorzystny”.

wymienionych kategorii odpowiedzi, tj. opinie podnoszące kwestię możliwych korzyści z punktu widzenia ochrony środowiska:

- „impuls do budowania nowych instalacji zagospodarowujących odpady”,
- „stworzenie logicznego systemu zbiórki”,
- „nie będzie dzikich wysypisk”,
- „będzie zwiększony zakres selektywnego zbierania odpadów (do tej pory klienci nie chcieli z tego tytułu ponosić żadnych kosztów)”,
- „uporządkowanie gospodarki odpadami”,
- „gminy ponosząc odpowiedzialność za odpady i poziomy odzysku będą bardziej aktywnie zarządzać gospodarką odpadami, w tym zorganizują profesjonalną edukację ekologiczną”.

Dla przedsiębiorców prywatnych istotne były przede wszystkim kwestie związane z możliwością dalszego rozwoju prowadzonej działalności gospodarczej, pozyskiwania nowych klientów, poprawy rentowności itp. Zwracano przy tym np. uwagę na to, że dzięki nowym rozwiązaniom gmina przejmuje koszty, trud i ryzyko związane ze ściąganiem należności od mieszkańców, co dotychczas było dużym problemem dla firm. Poniżej prezentujemy przykładowe odpowiedzi przedsiębiorców.

- „przynajmniej częściowe wykluczenie z rynku firm funkcjonujących nielegalnie lub półlegalnie”,
- „rynek zostanie uszczelniony (nieuczciwi uczestnicy rynku nie będą np. sortować odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych)”,
- „na rynku pojawi się więcej odpadów, przez co wszyscy uczestnicy będą mieli więcej pracy”,
- „pozyskanie nowych potencjalnych rynków, objęcie systemem 100% gminy”,
- „wyeliminowanie ryzyka windykacji, oszczędności kosztów administracyjnych w firmie”.

Z grupy respondentów oceniających wpływ nowelizacji jako korzystny, niektórzy przedsiębiorcy wskazywali na fakt, iż przedmiotowe zmiany mogą być korzystne, pod określonymi warunkami: „Zgodnie z projektem ustawy, gmina zobligowana jest do zorganizowania przetargów publicznych, w wyniku których zostaną wyłonione firmy – oferujące najniższe ceny – na świadczenie usług w zakresie wywozu odpadów z danego terenu. Każda firma posiadająca zezwolenie w danej gminie, może wziąć udział w przetargu.

Istotne jest, by dać możliwość udziału w przetargu każdej firmie świadczącej obecnie usługi odbioru odpadów na udział w przetargu. Usługi świadczone będą przez firmy, które spełnią zarówno warunki określone przez miasto, ale też zaproponują najniższe ceny za wykonywanie usług. Skorzystają na tym przede wszystkim mieszkańcy miast, ale też firmy, które skupią się na obsłudze danego terenu.”

Często odpowiedzi przedsiębiorców były rozbudowane i dotyczyły wielu aspektów jednocześnie, w tym lepszego dbania przez gminę o interesy konsumentów, choć kluczowy był dla nich fakt pełniejszej kontroli gminy nad strumieniem odpadów, a więc aspekt środowiskowy. Zdaniem jednego z podmiotów, przejęcie przez gminy obowiązku w zakresie odbioru odpadów komunalnych pozwoliłoby na: zwiększenie wpływu gminy na kwestię, za którą ponosi już odpowiedzialność, tj. dbanie o prawidłowe gospodarowanie odpadami już od momentu ich odbioru (selektywna zbiórka), a następnie ich właściwe zagospodarowanie; kontrola „strumienia” odpadów i posiadanie pełniejszych i bardziej klarownych danych dotyczących ilości powstających odpadów jak i dalszego z nimi postępowania, ujednolicenie opłat i dbanie o dobro konsumenta, objęcie 100% populacji gminy „opłatą śmieciową”, pojawienie się wśród wytwórców odpadów tzw. „wspólnej odpowiedzialności” w tym zakresie, zapobieganie powstawaniu „dzikich wysypisk” jak i zapewni fundusze na likwidację istniejących.

Jednakże zdecydowana większość badanych przedsiębiorców przewiduje **niekorzystny** wpływ nowelizacji na konkurencję na rynkach odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, zwracając uwagę, w szczególności na:

1. monopolizację lub mniejszy poziom konkurencji na rynku,
2. nieuczciwe praktyki, w tym praktyki antykonkurencyjne,
3. utratę lub ograniczenie możliwości działalności przez część przedsiębiorstw (w tym samego respondenta),
4. mniejszą skuteczność i efektywność gmin jako podmiotów zarządzających gospodarką odpadami komunalnymi,
5. gorsze warunki dla konsumentów,
6. negatywny wpływ na stan środowiska naturalnego lub brak wpływu na jego poprawę,
7. dodatkowe obciążenia finansowe i obowiązki dla urzędów gmin.

Szczególne znaczenie dla ankietowych podmiotów miało zagrożenie monopolizacją rynków i jej konsekwencje, w związku z tym poniżej prezentujemy przykładowe odpowiedzi tego typu:

- „Monopolizacja rynku usług przez operatorów związanych z gminami (zakład/spółka).”
- „Nowelizacja ustawy doprowadzi do zmniejszenia konkurencyjności i wyłonienia się monopolisty na danych rynkach lokalnych. Może doprowadzić do zmniejszenia liczby podmiotów prowadzących działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych.”
- „Obawa monopolizacji - może prowadzić do ponownej monopolizacji rynków odbioru i unieszkodliwiania odpadów komunalnych przez gminy i przedsiębiorstwa komunalne.”
- „W znaczący sposób ograniczy konkurencję na rynku. Ustawa dąży do monopolu.”
- „Brak konkurencji, powstanie monopolu.”
- „Budowa monopolu koncernów międzynarodowych np. SITA, REMONDIS”.

Jak wynika, między innymi z ostatniej z przytoczonych odpowiedzi, jako przyszłych lokalnych monopolistów, respondenci widzieli, obok zakładów gminnych, także duże międzynarodowe korporacje, działające sieciowo, które w tym opracowaniu zaliczane są do tzw. przedsiębiorców ponadregionalnych. Jednak szczególne zagrożenie respondenci upatrywali w kwestii monopolizacji rynku przez przedsiębiorstwa gminne.

Według przedsiębiorcy z tej grupy respondentów: „wprowadzenie przetargów w sposób realny może doprowadzić do monopolizacji usług na terenie gmin przez jeden podmiot gospodarczy a szczególnie podmioty, których właścicielami są jednostki samorządu terytorialnego. Tego typu podmioty w swych działaniach nie kierują się zasadami rachunku ekonomicznego, lecz realizacją wytycznych władz administracyjnych. Monopolizacja usług w konsekwencji doprowadzi do podniesienia cen, gdyż zlikwidowany zostanie mechanizm wolnorynkowy. Niektóre podmioty po przegranym postępowaniu przetargowym mogą nie być zainteresowane ponownym odzyskaniem danego terenu. Z punktu widzenia właścicieli nieruchomości nie będzie istniała możliwość zmiany podmiotu wykonującego nienależycie usługi, gdyż zostanie on sztywno narzucony w postępowaniu przetargowym.”

Jeden z przedsiębiorców stwierdził nawet, że „reformy, prowadzić może do subsydiowania mniej efektywnego sektora publicznego, zamiast lepiej wykorzystującego określone nakłady i możliwości sektora prywatnego. Nowelizacja zamiast uszczelnić obecnie funkcjonujący system odbioru odpadów wprowadza rozwiązania likwidujące funkcjonujący system wolnorynkowy, proponując zamiast niego rozwiązania quasi-podatkowe. Opłaty tylko w

części będą pobierane na odbiór odpadów, znaczna ich część pokryje koszty administracyjne gmin oraz nakłady na budowę instalacji do recyklingu. Przy zastosowaniu systemu wspierającego sektor prywatny, tego typu instalacje mogłyby powstać bez wprowadzenia dodatkowych opłat dla mieszkańców. Dodatkowo nowy system doprowadzi do likwidacji wielu małych i średnich podmiotów gospodarczych, które z przyczyn ekonomicznych oraz posiadanego majątku nie będą w stanie konkurować a nawet przystąpić do postępowań przetargowych. Proponowane przez Ministerstwo rozwiązania nie zapewnią rezerwy środków na system wsparcia dla zagrożonych przedsiębiorstw a zwłaszcza zagrożonych miejsc pracy (problem ten będzie miał wymiar ogólnokrajowy).”

Zdaniem części respondentów, nowy system, a w szczególności określona, silniejsza pozycja gmin to okazja do większych nadużyć, w tym nieuczciwych i niezgodnych z prawem praktyk, także antykonkurencyjnych. Tego typu obawy wyrażane były poprzez poniższe przykładowe odpowiedzi:

- „obawa o preferowanie w przetargach gminnych firm”,
- „obawa nadużyć - stwarza warunki, które mogą sprzyjać preferencyjnemu traktowaniu przez gminy przedsiębiorstw komunalnych przy udzielaniu zleceń na usługi odbioru odpadów komunalnych od mieszkańców”,
- „nierówne traktowanie, ograniczony dostęp do rynku, zwiększenie nakładów finansowych”,
- „obawiamy się preferowania gminnych podmiotów oraz koncernów zagranicznych, które zaoferują niskie ceny, aby wyeliminować konkurencję a później podniosą cenę”,
- „ograniczenie konkurencji ze względu na manipulowanie SIWZ”¹⁴³,
- „nowelizacja może skutkować zwiększeniem ilości praktyk gmin stanowiących nadużycie pozycji dominującej”,
- „uprzywilejowanie większych przedsiębiorców oraz przedsiębiorstw gminnych”,
- „gminy będą wpływały na stan rynku poprzez określanie warunków przetargów”.

Istotne dla respondentów było również zmniejszenie poziomu i możliwości konkurowania na rynku. Przedsiębiorcy zwracali uwagę w takim przypadku m.in. na następujące kwestie:

¹⁴³ SIWZ – Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia. Opinia dotyczy przewidywanych w nowelizacji obowiązkowych przetargów na odbiór odpadów komunalnych od mieszkańców w danej gminie.

- „ponowne łączenie działalności w zakresie odbioru i unieszkodliwiania odpadów komunalnych przez gminy oraz przedsiębiorstwa komunalne” (działalności często rozdzielanych w toku komercjalizacji w okresie transformacji lat 90. XX w.¹⁴⁴),
- „ograniczenie konkurencji na rynkach”,
- „możliwość oparcia przetargu jedynie o kryterium cenowe” (innymi słowy „cena jako jedyne kryterium w przetargu”),
- „centralizacja usług zakłóci warunki konkurencji”.

Z powyższą kwestią wiązała się również utrata lub ograniczenie możliwości działalności przez część przedsiębiorstw (w tym samego respondenta). W szczególności podkreślano zagrożenie likwidacją małych firm. Poniżej prezentujemy przykładowe wypowiedzi przedsiębiorców na ten temat:

- „przejęcie własności odpadów przez gminę z pewnością ograniczy liczbę operatorów na rynku odbioru odpadów (w wyniku postępowania przetargowego wielu przedsiębiorców utraci portfel gwarantujący byt), lub rynek ten całkowicie zmonopolizuje tzn. pozostanie tylko jeden operator – własna jednostka organizacyjna gminy”,
- „likwidacja mniejszych firm – zmniejszenie konkurencji na danym rynku”,
- „utrata obecnego rynku”,
- „jeżeli miasto będzie wybierało operatora wywozu odpadów i będzie miało własne przedsiębiorstwo, małe firmy nie będą miały szans do dalszej pracy”,
- „eliminacja firm małych”,
- „likwidacja miejsc pracy”,
- „straty ekonomiczne, w przypadku przegrania przetargu”,
- „po przegraniu przetargu utrata umów/klientów”,
- „małe firmy zostaną pominięte przy podziale zadań”,
- „wejście na rynek dużych firm z kapitałem zagranicznym”,
- „ograniczony dostęp do rynku odpadów małych firm”,
- „wykluczenie małych firm”,
- „podział rynku przez największe firmy”.

¹⁴⁴ Również za sprawą kontroli tych procesów przez Prezesa Urzędu Antymonopolowego, zob. rozdział 2. oraz *Monopolistyczne praktyki gmin w Polsce na rynku gospodarowania odpadami komunalnymi*; ”COMPER“ FORNALCZYK I WSPÓLNICY SPÓŁKA JAWNA, Łódź, Sierpień 2010 r., s. 8-9.; <http://www.odpady.net.pl/files/opinia%20comper.pdf>, data pobrania 29.12.2010 r.

Zdaniem np. przedsiębiorcy z jednego z województw wprowadzenie nowelizacji ustawy doprowadzi do wyeliminowania małych polskich firm, a pozostawienia dużych koncernów zagranicznych, które w łatwy sposób mogą zaniżyć ceny usług w celu usunięcia konkurencji. Potem mogą podwyższyć ceny świadczonych usług, co będzie niekorzystne dla klienta. Pozostanie na rynku tylko dużych firm może spowodować „ustawianie” przetargów.

Nietypową w tym kontekście opinią było zwrócenie uwagi, na fakt, że również przedsiębiorstwa wybrane przez gminę w przetargu, będą ograniczone w swej działalności - do wyznaczonego terenu: „Może dojść do sytuacji, że konkurencyjne podmioty, które zostaną wybrane przez gminy, nie będą miały możliwości rozwoju w szerszym okręgu działania.”

Respondenci, pisząc o spodziewanych negatywnych efektach nowelizacji, wskazywali na wzrost znaczenia gmin, nie tylko jako regulatorów, ale także jako przedsiębiorców. Podkreślali przy tym, że gminy charakteryzują się mniejszą skutecznością i efektywnością w roli zarządzającego gospodarką odpadami komunalnymi:

- „brak doświadczenia gmin w rachunku ekonomicznym w zarządzaniu odpadami w gminach”,
- „brak nacisku na segregację odpadów spowodowany faktem, iż składowiska w większości należą do gmin, a segregacja zmniejsza ich przychody”,
- „ryzyko pozwów przeciwko gminom ze strony operatorów, którzy kupili miejskie spółki odpadowe”,
- „zwiększona biurokracja”,
- „nowelizacja wpłynie na podniesienie kosztów. Wyższe koszty wpłyną na wzrost biurokracji oraz obniżenie standardu usług”;
- „gminy nie będą w stanie realizować postanowień zmienionej ustawy, skoro obecnie nie przestrzegają obowiązujących przepisów”.

Nieco rzadziej pojawiały się opinie na temat przewidywanych gorszych warunków dla konsumentów, choć kwestia ta była również wymieniana jako dalsza konsekwencja innych skutków tj. mniejszego poziomu konkurencji i likwidacji znacznej części małych przedsiębiorstw. Przykłady tego typu odpowiedzi, odnoszących się wprost do dobrobytu konsumentów, są następujące:

- „brak bezpośredniego wpływu klienta na wybór dostawcy usług spowoduje obniżenie jakości świadczonych usług (niebezpieczeństwo wyboru przez gminy operatora tylko i wyłącznie na podstawie kryterium najniższej ceny)”,
- „wzrost opłat za odbiór odpadów”,
- „brak dbałości o klienta, spadek konkurencji”,
- „firmy będą obsługiwały określone rejony i nie będzie im zależało na zdobywaniu nowych klientów przez podnoszenie jakości usług”,
- „nastąpi duży wzrost ceny usług odbioru odpadów komunalnych – nawet do 40%”,
- „w okresie 3-6 lat skutek podpisywanych umów byłby w pełni zadowalający, ale ceny na pewno nie byłyby niższe, a znacznie wzrosły”,
- „każdy zamawiający usługę powinien mieć prawo wyboru”,
- „wyboru nie dokona klient ale urzędnik”,
- „brak konkurencji oraz możliwości wyboru firmy przez klientów, może negatywnie odbić się na jakości usług”,
- „zmniejszenie jakości usług”,
- „zmniejszenie konkurencji spowoduje gorszą jakość usług”.

Dodatkowo, czasem pojawiały się opinie na temat niekorzystnych dla środowiska naturalnego skutków nowelizacji (częściowo poruszane były one przy okazji krytyki nieefektywności gmin w zarządzaniu gospodarką odpadami):

- „osoba wytwarzająca odpady nie będzie zainteresowana segregacją odpadów, bo i tak będzie pobierana opłata ryczałtowa, czy odda śmieci, czy nie i czy będzie segregować je, czy nie. Ponadto nie będzie podejścia do indywidualnych przypadków, bo wszystko będzie według rozdzielnika”,
- „nierozwiązany problem nielegalnych wysypisk”.

W związku z tym, że pytanie było kierowane do przedsiębiorstw i zakładów prowadzących działalność operacyjną na tym rynku, rzadko pojawiały się opinie obejmujące przewidywane problemy z punktu widzenia urzędów gmin, które obejmą dodatkowe obowiązki w zakresie organizacyjno-administracyjnym – w szczególności kwestii pobierania opłat. Przykładem tego typu odpowiedzi jest następujące stwierdzenie: „zorganizowanie odbioru odpadów i kontrola realizacji będą wymagały stworzenia przy Urzędach Gmin nowych wydziałów”.

Bardzo rozbudowaną krytykę zmian przedstawiali w szczególności prywatni lokalni przedsiębiorcy. Według jednego z respondentów reforma nie pozwoli utrzymać się małym i średnim przedsiębiorcom na rynku: „...Prawdopodobnie upadnie większość firm zajmujących się odbiorem odpadów. W konsekwencji wzrośnie bezrobocie w całym sektorze. W okresie kilku lat rynek zostanie zmonopolizowany przez firmy, które wygrały przetargi (najprawdopodobniej będą to miejskie spółki, ponieważ zajmują się również utylizacją odpadów, a określanie w nich kosztów wywozu odpadów (sic!) nie jest przejrzyste). Bardzo wzrosną koszty administracyjne związane z odbiorem odpadów i rozliczeniami mieszkańców. Powstanie zapotrzebowanie na rozbudowę urzędów zarówno o bazę lokalową, jak i infrastrukturę rozliczeniową i teleinformatyczną. Gminy przejmą wielu nierzetelnych płatników, którzy generując długi będą stanowili problem windykacyjny co opóźni wpływy potrzebne na utrzymanie systemu w tej formie a więc będą potrzebne dodatkowe środki w budżetach na zaspokojenie tych potrzeb. Wzrost cen usług wywozu odpadów nie zmniejszy liczby „dzikich wysypisk”. Monopolizacja rynku doprowadzi do zatrzymania procesów wdrażania nowych technologii w zakresie gospodarki odpadami. Wiele z nich jest realizowane przez prywatne firmy. W związku z tym, że nowoczesne technologie są bardzo kosztowne, wymagają stabilnego prawa wolnorynkowego zapewniającego wieloletni wpływ strumienia odpadów a za nim środków finansowych. Z perspektywy kilku lat nowe przepisy wykreślą całkowicie pojęcie konkurencji i wolnego rynku w branży gospodarki odpadami. Nowelizacja jest sprzeczna z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP, gdyż dyskryminuje wielu przedsiębiorców, którzy nie wygrają przetargów, nie zapewniając żadnej rekompensaty za utratę miejsca pracy i zainwestowania środków. Nowelizacja stanowi naruszenie zasad techniki prawodawczej, w szczególności §84 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dn. 20.06.2002 r. ...”

Zdaniem kolejnego respondenta nowelizacja tej ustawy, spowoduje: „brak konkurencyjności na rynku i eliminację małych przedsiębiorstw”. W ocenie również innych lokalnych, prywatnych przedsiębiorców, proponowana nowelizacja ustawy, stanowi poważne zagrożenie dla małych firm np.: „...Duże zagraniczne firmy aby wejść na rynek mogą sobie pozwolić, aby zaproponować w przetargu korzystne ceny, a tym samym przyczynić się do upadku małych firm. Projekt tej ustawy ingeruje w sferę swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Tylko duże firmy będą mogły przetrwać na rynku bez zamówienia publicznego. Spowoduje to, iż po kilku latach pozostanie na terenie gminy tylko jeden przedsiębiorca, który w przetargach będzie dyktował zawyżone ceny...”

W ocenie innego przedsiębiorcy, planowany projekt ustawy: „...naruszy konstytucyjną zasadę gospodarki wolnorynkowej jako podstawę ustroju gospodarczego, a także ograniczy zasady wolności działalności gospodarczej bez wyraźnego ważnego interesu publicznego. Jednostki samorządu terytorialnego w wyniku planowanych zmian uzyskają w naszym przekonaniu pozycję dominującą. Większość obiektów i instalacji, które unieszkodliwiają odpady są własnością gmin lub podmiotów zależnych od gmin, co już nawet obecnie wpływa na określenie opłat i cen za usługi unieszkodliwiania odpadów. Ponadto dodatkowe (poza już istniejącymi wymogami) ograniczenie liczby zakładów i instalacji do których będzie można przekazać odpady z danej gminy lub miasta prędzej czy później zaowocuje znaczną podwyżką cen za dalsze zagospodarowanie odpadów, a w efekcie przełoży się na poziom cen za zbiórkę odpadów. Po zmianie ustawy uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości będzie bardzo często poza zasięgiem wielu podmiotów, co będzie prowadziło do ich likwidacji, a co za tym idzie do ograniczenia konkurencji i braku możliwości wyboru firmy, nawet w przypadku braku zadowolenia z jakości wykonywanych usług. Planowane cele, które państwo ma uzyskać w związku ze zmianą przepisów nie zostaną osiągnięte albo osiągnięte zostaną kosztem swobody działalności gospodarczej, czyli niewspółmiernym do tego co można uzyskać w zakresie gospodarki odpadami...”

Rzadko przedsiębiorcy wskazywali brak wpływu nowelizacji na ten rynek, np. według przedsiębiorstwa z jednego z województw: „nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie będzie miała negatywnego wpływu na rynek. Podział gmin na sektory stworzy firmom równe szanse na udział w przetargach, które zostaną ogłoszone dla poszczególnych sektorów.”

4.2.15 Pozaprawne czynniki wpływające negatywnie na rozwój konkurencji

Ankietowanych przedsiębiorców zapytano: „Czy zdaniem Państwa istnieją inne, pozaprawne czynniki, które negatywnie wpływają na rozwój konkurencji na rynku odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych?”

Zdaniem ponad 25% podmiotów lokalnych (spośród 270 odpowiadających, w tym 18% z 77 zakładów gminnych oraz 28% przedsiębiorców prywatnych) istniały takie czynniki. Wśród

przedsiębiorstw należących do przedsiębiorców ponadregionalnych 27% (spośród 26 odpowiadających) stwierdziło istnienie takich czynników.

W ramach charakterystyki pozaprawnych czynników, które negatywnie wpływają na rozwój konkurencji na rynku odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, przedsiębiorcy zwracali uwagę na następujące kwestie, np.:

1. znajomość i przestrzeganie prawa przez poszczególnych uczestników rynku: gminy, przedsiębiorstwa, wytwórców odpadów (przede wszystkim konsumentów);
2. możliwość i warunki dostępu do określonej infrastruktury zagospodarowania odpadów,
3. nieuczciwa konkurencja,
4. polityka państwa i funkcjonowanie administracji centralnej,
5. inne, o charakterze ogólnym.

Jeśli chodzi o samą nieznajomość prawa, jest to szczególnie istotny czynnik w przypadku wytwórców odpadów. Znajomość prawa jest oczywiście większa wśród „profesjonalistów”, zajmujących się na co dzień gospodarką odpadami (tj. pracowników przedsiębiorstw świadczących usługi komunalne oraz urzędników z referatów środowiska urzędów gmin).

Respondenci wskazywali na następujące problemy w tym zakresie:

- „niska wiedza i brak edukacji ekologicznej i prawnej społeczeństwa”,
- „poziom uświadomienia społeczeństwa i jego podejście do tematu gospodarki odpadami”,
- „śmieci w lasach – mieszkańcy i inni wytwórcy odpadów tworzący tzw. dzikie wysypiska najczęściej nie posiadają umowy na wywóz odpadów lub mają zbyt małą liczbę pojemników”.

Wiele zarzutów związanych z niewystarczającym przestrzeganiem i egzekwowaniem prawa dotyczyło gmin, np.:

- „brak egzekwowania prawa miejscowego przez gminę”,
- „nie dostrzeganie przez niektóre gminy wagi problemu prowadzenia gospodarki odpadami”,
- „niekompetencja pracowników wydziałów ochrony środowiska w gminach”,
- „brak kontroli nad firmami posiadającymi jedną śmieciarkę i próbującymi za wszelką cenę zdobyć klientów poprzez obniżanie ceny odbioru poniżej kosztów ich składowania”,

- „brak kontroli nad firmami odbierającymi odpady polegającej na sprawdzeniu, ile odpadów powinny odbierać według zawartych umów oraz ile i gdzie przekazują”.

Respondenci stawiali zarzuty również wobec swoich konkurentów tj. przedsiębiorstw odbierających odpady, np.:

- „nieprawidłowy odbiór odpadów i ich zagospodarowanie przez niektóre podmioty wynikające z minimalizowania własnych kosztów, a co z tym często powiązane stosowanie dumpingowej ceny za oferowaną usługę np. odbiór wyłącznie zmieszanych odpadów komunalnych a zaniechanie selektywnej zbiórki odpadów bądź też niedostateczny nacisk na niniejszą usługę”,
- „małe firmy konkurencyjne pozbywają się odpadów komunalnych w sposób niezgodny z prawem (np. wywóz poza województwo, do wyrobisk, etc.) wiedząc, iż nie ryzykują wiele ze względu na swoją ograniczoną odpowiedzialność wynikającą z małej skali swojej działalności oraz na pobłażliwe traktowanie niewielkich podmiotów przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska”,
- „nieuczciwi przedsiębiorcy – wielu przedsiębiorców nie wykonuje w pełni swoich obowiązków nałożonych w pozwoleniach na odbiór odpadów”,
- „nieprzestrzeganie regulaminów gmin w zakresie wywozu odpadów”.

Dla przedsiębiorców działających na rynku odbioru odpadów istotne są również możliwości wywożenia odpadów do określonych instalacji na określonych warunkach. Wobec tego wskazywali na następujące kwestie dotyczące infrastruktury do zagospodarowania odpadów, a wpływające na procesy konkurencyjne, np.:

- „ograniczenie możliwości budowy nowych składowisk odpadów poprzez protesty mieszkańców na terenie gmin (Brak akceptacji społecznej na danym terenie.)”
- „niedostateczna ilość instalacji do składowania, termicznego przerobu, odzysku odpadów”,
- „wymóg gminy by odpady trafiały na jej składowisko pomimo tego, że jest ono najdroższe w skali regionu”,
- „wysokie ceny przyjęć do zakładów utylizacji”,
- „wysokie ceny za kompostowanie odpadów zielonych”,
- „odpady nie trafiają do sortowni”,
- „brak przesłanek ekonomicznych do selektywnego gromadzenia odpadów i budowania instalacji zagospodarowujących odpady”,

- „brak planu budowy spalarni odpadów”.

Niektóre praktyki konkurentów oraz samych gmin przedsiębiorcy określali jako nieuczciwe lub stanowiące czyny nieuczciwej konkurencji czy antykonkurencyjne:

- „nieformalne znajomości w gminie”,
- „świadoma lub nieświadoma promocja niektórych podmiotów bądź przedsięwzięć przez media i urzędy”,
- „rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji o konkurentach, donosy na konkurentów do różnych instytucji takich jak Urząd Miejski, PIP, WIOŚ”¹⁴⁵.
- „powiązanie biznesu i polityki, faworyzowanie w przetargach określonych przedsiębiorców”.
- „wpisywanie w specyfikacje przetargowe warunków, które może spełnić tylko określona firma”,
- „monopol spółki miejskiej (...) – na tego typu usługi, która nie płaci za składowanie odpadów i może zaniżać ceny”.

Jako pozaprawne czynniki wpływające na konkurencję niektórzy przedsiębiorcy wskazywali kwestię określonej polityki państwa i funkcjonowania administracji centralnej. Przykłady tego typu opinii były następujące:

- „brak porozumienia między instytucjami – GUS, UM, Urzędy Gmin na temat wspólnego przekazywania przez zakłady zestawień wywiezionych odpadów na jednym druku, do jednej instytucji (obecnie ww. sprawozdania trzeba wysyłać osobno, oddzielnie do każdej instytucji)”¹⁴⁶
- „ciągłe zmiany przepisów”,
- „wysokie podatki”,
- „brak stabilizacji prawa – wpływa negatywnie na rozwój firm i inwestycji w branży”,
- „brak jasnych rozwiązań systemowych – sortowanie u źródła a sortowanie w zakładach”.

Pozostałe opinie trudno było zakwalifikować jednoznacznie do wcześniejszych kategorii. Często mają one charakter ogólny i niekoniecznie bezpośrednio dotyczą kwestii oddziałujących na konkurencję, aczkolwiek dla kompleksowej prezentacji zebranych opinii, zostały one również przedstawione poniżej:

¹⁴⁵ PIP - Państwowa Inspekcja Pracy; WIOŚ – Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska.

¹⁴⁶ GUS – Główny Urząd Statystyczny, UM – prawdopodobnie chodzi o Urzędy Marszałkowskie.

- „przyswajanie wytwórców odpadów, w tym właścicieli nieruchomości, do jednego przewoźnika”;
- „przedsiębiorcy, którzy odbierają odpady w sposób selektywny (za darmo ponieważ tak jest nakazane), ponoszą bardzo duże koszty związane z tym przedsięwzięciem. Kwoty otrzymywane za sprzedane surowce nawet w znikomym stopniu nie pokrywają kosztów zbiórki, konfekcjonowania, sortowania i transportu odpadów. Wiele podmiotów unika selektywnej zbiórki obniżając tym samym swoje koszty i ceny tworząc nieuczciwą konkurencję”;
- „objęcie przez jednego przewoźnika większości rynku w zakresie odbioru odpadów, co stwarza trudności w pojawieniu się na nim innych podmiotów”;
- „brak stabilizacji finansowej”;
- „ogólna sytuacja gospodarcza kraju”;
- „zlecanie przez konsumentów wywozu odpadów obsłudze śmieciarek za opłatą na tzw. piwko”¹⁴⁷;
- „wzrost biurokracji.”;
- „firmy posiadające składowiska odpadów dla firm, które dostarczają odpady zmieniają klasyfikację odpadów o kodzie 20 03 01 na kod z grupy 19 ... i narzucają wyższą cenę za odpady, co powoduje podwyższenie ceny usług i stratę, w przypadku, gdy ceny w umowach są zagwarantowane na określony czas”.

5. Struktura rynku i stopień koncentracji na wybranych rynkach lokalnych

Badaniem objęto 286 przedsiębiorców działających w 18 tzw. miastach wojewódzkich oraz w wybranych 16 powiatach oddalonych od tych miast, a także przedsiębiorców z grupy tzw. przedsiębiorców ponadregionalnych.

W związku z tym, że procesy konkurencyjne w tej branży zachodzą najczęściej w obrębie rynków lokalnych, uzasadnione jest prowadzenie oceny konkurencji w wybranych miastach i gminach lub ewentualnie w całych powiatach łącznie.

¹⁴⁷ Chodzi o to, że załoga samochodu odbierając odpady z nieruchomości, której właściciel ma podpisaną umowę z przedsiębiorcą wykorzystuje sprzęt służbowy (samochód) do odbierania odpadów z sąsiedniej nieruchomości, której właściciel nie podpisał umowy z przedsiębiorcą. Załoga za ten proceder otrzymuje wynagrodzenie od właściciela nieruchomości nieposiadającego umowy.

Jedną z kluczowych kwestii w trakcie porządkowania i oceny zebranych danych jest określenie hipotetycznego zasięgu rynku geograficznego. W dotychczasowych decyzjach Prezesa UOKiK najczęściej przyjmowano, że rynkiem odbioru odpadów komunalnych jest gmina, której władze (każdej z gmin z osobna) samodzielnie kształtują warunki konkurencji, ustalając np. kto jest uprawniony do prowadzenia działalności oraz określając ceny maksymalne. Biorąc pod uwagę orzecznictwo z 2011 r., w związku z nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rozważano również koncentrację na obszarach większych jednostek administracyjnych niż gmina. Z drugiej strony, jak wynika z opinii przedsiębiorców, dla tego rynku ważne są jednak przede wszystkim koszty transportu, które wpływają na określony zasięg terytorialny prowadzenia działalności zwykle znacznie przekraczający terytorium przeciętnej gminy (np. według decyzji nr DKK-94/2011¹⁴⁸ zgłaszający koncentrację wskazywał na zasięg 40-60 km). Za tym, że procesy konkurencyjne zachodzą na rynku usług odbioru odpadów, w sensie przestrzennym, szerszym niż gmina, przemawia również fakt, iż przedsiębiorcy z tej branży działają zwykle w kilku gminach¹⁴⁹. W związku z powyższym, abstrahując od rynków definiowanych w poszczególnych sprawach prowadzonych przez UOKiK, w tej części raportu, przedstawiono strukturę rynku i poziom koncentracji w obrębie wybranych jednostek administracyjnych: dużych miast (traktowanych jako jeden rynek), wybranych powiatów (traktowanych jako jeden rynek) oraz poszczególnych gmin tych powiatów.

Dla oceny konkurencji i koncentracji na poszczególnych rynkach lokalnych wykorzystano następujące **parametry rynku**:

- liczba przedsiębiorców,
- zasięg terytorialny działania przedsiębiorców i ich potencjał, w tym ich udział w rynku rozumianym jako obszar miasta, a także to czy działają również poza jego granicami,
- pozycja rynkowa przedsiębiorców w układzie wertykalnym, wyznaczana poprzez posiadanie własnej instalacji zagospodarowania odpadów, a przez to możliwość oddawania części lub całości strumienia zebranych odpadów do własnej instalacji,
- wskaźniki koncentracji: HHI¹⁵⁰ oraz wskaźnik dyskretny koncentracji (C_m)¹⁵¹ tj. C_4 ¹⁵².

¹⁴⁸ Decyzja Prezesa UOKiK nr DKK-94/2011 z 23 sierpnia 2011 r.; http://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=2865; data pobrania 25.11.2011 r.

¹⁴⁹ Biorąc pod uwagę dane liczbie obsługiwanych gmin przez każdego ze zbadanych przedsiębiorców (próbą o liczebności 286), mediana wynosiła 4.

¹⁵⁰ Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) (ang. Herfindahl-Hirschman Index), określany również często w skrócie jako HHI, jest miarą koncentracji rynku i określa szacunkowy poziom zagęszczenia w danej branży oraz poziom konkurencji na danym rynku. Jest to koncepcja ekonomiczna szeroko stosowana w prawie

Sposób obliczania wskaźników dyskretnych koncentracji został wyjaśniony w rozdziale 4. Indeks Herfindahla-Hirschmana (HHI) jest funkcją udziałów firm w rynku. Oblicza się go poprzez zsumowanie kwadratów udziałów wszystkich przedsiębiorców w danej branży. Jest wskaźnikiem znacznie bardziej precyzyjnym niż wskaźnik dyskretny koncentracji. Przypisuje on większą wagę udziałom w rynku większych podmiotów, co pozostaje w zgodzie z ich relatywnym znaczeniem na rynku.

$$H = \sum_{i=1}^n (s_i)^2,$$

gdzie s_i – udział firmy i w rynku.

Jeżeli wskaźnik przyjmuje wartości poniżej 1 000, wskazuje to na brak koncentracji na rynku. Przedział między wartością 1 000 a 1 800 charakteryzuje rynek umiarkowanie skoncentrowany. Zaś wartości indeksu powyżej 1 800 oznaczają silne skoncentrowanie rynku i występowanie prawdopodobieństwa tworzenia lub umacniania siły rynkowej przedsiębiorstw. Ważne są też wzrosty HHI będące konsekwencją np. połączenia się przedsiębiorstw¹⁵³.

Koncentrację na rynku mierzono wykorzystując następujące **wielkości**:

1. Liczbę podpisanych umów z mieszkańcami:
 - a. domów wielorodzinnych,
 - b. domów jednorodzinnych;

antymonopolowym. W teorii ekonomii HHI jest zdefiniowane jako suma kwadratów udziałów w sprzedaży wszystkich przedsiębiorstw działających na rynku. Wartość tego wskaźnika może znajdować się w zakresie od $1/n$ (gdzie n to liczba przedsiębiorstw na danym rynku), w przypadku konkurencji doskonałej, do 1 w przypadku monopolu. Spadek indeksu Herfindahla-Hirschmana implikuje spadek siły producentów i wzrost konkurencyjności, a wzrost indeksu analogicznie odwrotnie. W prawie antymonopolowym i wśród ekonomistów praktyków HHI często oblicza się jako sumę kwadratów udziałów w rynku wyrażoną w procentach. Obliczona w ten sposób wartość HHI jest 10 000 razy większa niż obliczona w tradycyjny sposób i może wahać się pomiędzy $10\,000/n$ a 10 000, zob. *Wytoczne w sprawie oceny horyzontalnego połączenia przedsiębiorstw na mocy rozporządzenia Rady w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 2004/C 31/03. S. przypis 18.

¹⁵¹ Sposób obliczania został wyjaśniony w rozdziale 4.

¹⁵² Wskaźnik C4 jest często stosowaną w literaturze ekonomicznej metodą oceny koncentracji. Wskaźnik ten odzwierciedla udział czterech największych producentów w obrotach rynkowych (mierzonych np. ilością towarów lub ich wartością odzwierciedlającą łączne przychody ze sprzedaży towarów/usług). Dana branża jest uznawana za skoncentrowaną, jeżeli wartość wskaźnika C4 przekracza 40%, zob. M. E. Porter, *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001.

¹⁵³ *Instrumenty ekonomiczne w prawie konkurencji*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2007, s. 76-77.

2. ilość odpadów komunalnych odbieranych (a dokładnie masa w Mg, czyli tonach), a w ramach tego:
 - a. ilości odpadów odbieranych selektywnie (segregowanych),
 - b. ilości odpadów zmieszanych (niesegregowanych);
3. przychodów z gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym:
 - a. z odbioru odpadów od mieszkańców,
 - domów wielorodzinnych,
 - domów jednorodzinnych,
 - przedsiębiorców wytwarzających odpady komunalne,
 - pozostałych wytwórców odpadów (przede wszystkim różnego rodzaju instytucji, szkół, szpitali, urzędów¹⁵⁴).
 - b. z zagospodarowania odpadów komunalnych.

Część danych nie była jednak dostępna z powodu technicznego braku możliwości wygenerowania ich przez przedsiębiorców (brak odpowiedniego systemu księgowania, metody sprawozdawczości finansowej czy sposobów gromadzenia i ewidencjonowania danych). W szczególności problemem było wyodrębnienie przychodów z określonego rodzaju działalności świadczonych dla poszczególnych gmin oraz różnych kategorii klientów np. domy jednorodzinne a domy wielorodzinne.

Wszystkie żądane dane udało się zebrać tylko w zakresie ilości odpadów odebranych w poszczególnych gminach, gdyż dane na ten temat są przygotowywane również dla GUS. Wykorzystano zresztą ten fakt do weryfikacji przyjętej metodyki. Sumaryczną ilość odpadów odebranych przez poszczególne przedsiębiorstwa porównano z ilościami podawanymi przez GUS. Wyniki były zbliżone co świadczyć może o poprawności przeprowadzenia badania.

Pomimo niedoskonałości danych, zebranie tak szerokiego ich spectrum okazało się przydatne, gdyż umożliwiło oszacowanie niektórych danych, a także sprawdzenie ogólnej poprawności oceny koncentracji, poprzez wykorzystanie różnych wielkości oraz wskaźników. Ostatecznie, poniżej przedstawiono jedynie część analizowanych danych, tych które były najbardziej pełne i wiarygodne, a także najlepiej oddawały stan konkurencji na wybranych rynkach.

¹⁵⁴ Jako pytanie uzupełniające dotyczące przekazywania danych w tym zakresie poproszono również przedsiębiorców o opisanie, co rozumieją przez usługi odbioru odpadów na rzecz innych podmiotów niż mieszkańców i jakiego rodzaju podmiotów te usługi dotyczą. Niektórzy przedsiębiorcy do tej grupy włączyli likwidację dzikich wysypisk na zlecenie gmin.

Jak wspomniano wcześniej, oprócz rynku odbioru odpadów badano również jego **powiązania z rynkiem przyjmowania odpadów do zagospodarowania (eksploatacji określonej instalacji)**. W szczególności chodziło głównie o stwierdzenie, w jakim stopniu przedsiębiorstwa wożące odpady są właścicielami instalacji, do których w ramach rynku danego miasta, gminy czy powiatu mogą wozić odpady. Badano również możliwości dostarczania odpadów do instalacji, w tym czy dana instalacja przyjmowała także odpady przywożone przez tzw. „obce” podmioty tzn. niepowiązane kapitałowo z właścicielem instalacji.

5.1 Warunki konkurencji i koncentracja na rynkach miast wojewódzkich

Do miast wojewódzkich w niniejszym opracowaniu zaliczono 18 miast, w których znajdują się siedziby władz administracyjnych 16 polskich województw. Są to następujące miasta: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Gorzów Wielkopolski, Katowice, Kielce, Kraków, Lublin, Łódź, Olsztyn, Opole, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Toruń, Warszawa, Wrocław, Zielona Góra.

5.1.1 Białystok

W największym mieście województwa podlaskiego, liczącym ok. 295 tys. mieszkańców¹⁵⁵ Białymstoku, w 2010 r.¹⁵⁶ do prowadzenia działalności na rynku odbioru odpadów komunalnych uprawnionych było 30 podmiotów.

Według przeprowadzonego przez UOKiK badania ankietowego w 2011 r., 7 przedsiębiorców działało aktywnie na tym rynku, o czym świadczą podpisane umowy (2011 r.)¹⁵⁷ oraz ilości odebranych odpadów komunalnych (2010 r.). Wśród nich nie było żadnego przedsiębiorcy ponadregionalnego. Warto odnotować, że jednym z wymienionych podmiotów była spółdzielnia mieszkaniowa, która prowadziła odbiór odpadów od członków spółdzielni (a

¹⁵⁵ Wszystkie dane o liczbie ludności w niniejszym opracowaniu przedstawiają stan na dzień 30 czerwca 2010 r.; *Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym* (Stan w dniu 30 VI 2010 r.), GUS, Warszawa 2010.

¹⁵⁶ Gminy podawały dane w tym zakresie na dzień wypełniania kwestionariusza. W związku z tym, że rejestry zezwoleń nie zmieniają się w krótkim okresie, przyjęto podawać sam tylko rok, w którym UOKiK uzyskał informacje na ten temat.

¹⁵⁷ Ilekróć w rozdziale 5 mowa o liczbie podpisanych umów np. w danym mieście, chodzi o ich liczbę według stanu na dzień 31 marca 2011 r.

zatem nie posiadała, w przeciwieństwie do pozostałych przedsiębiorców działających na tym rynku, umów z mieszkańcami).

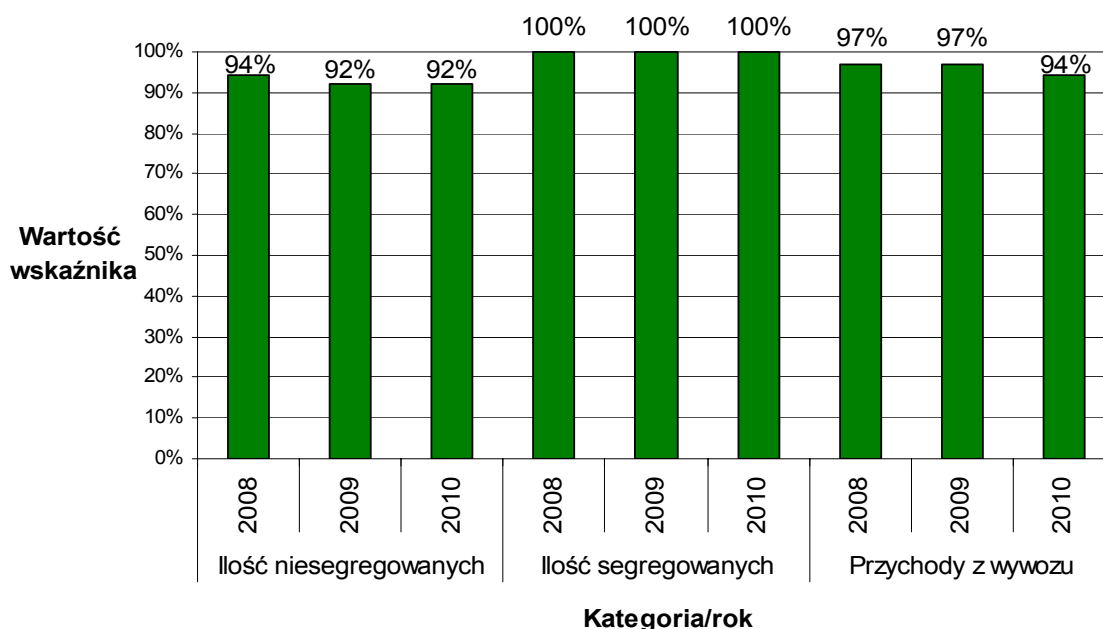
Z tej grupy 3 podmioty deklarowały, że działają na obszarze obejmującym 25% lub mniejszą część powierzchni miasta, jednocześnie również 3 – 25% do 50%¹⁵⁸. Obszar między 25% do 50% deklarowało między innymi MPO Sp. z o.o. w Białymstoku, podmiot zdecydowanie największy na tym rynku, który jednak wbrew sugerującej to nazwie, jest spółką prywatną nienależącą do miasta. Przedsiębiorca ten miał między innymi wysoki udział w liczbie umów ogółem, a także w liczbie umów z mieszkańcami domów jednorodzinnych

Spośród 7 przedsiębiorstw, 6 deklarowało, że prowadzi działalność również poza Białymstokiem. Tylko jedno przedsiębiorstwo deklarowało, że korzysta z własnej instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych (największe na rynku - MPO Sp. z o.o. w Białymstoku).

Dla oceny koncentracji na poniższym wykresie został przedstawiony jej, poziom według wskaźnika C4.

¹⁵⁸ Nie wszystkie podmioty oszacowały wielkość obszaru na którym działają, stąd niekiedy liczba deklaracji na ten temat nie pokrywa się z liczbą podmiotów działających w danym mieście.

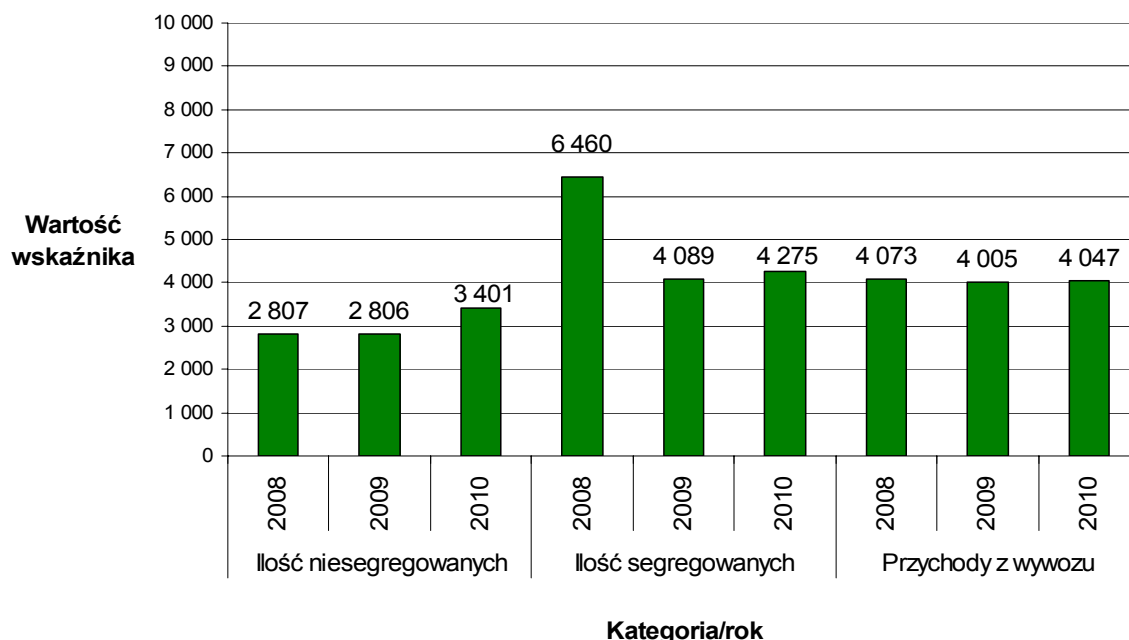
Wykres 5.1 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Białystok



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Wartości wskaźników przedstawionych na powyższym wykresie wskazują na wysoki, przekraczający 90% udział 4 największych przedsiębiorstw. W przypadku ilości odpadów zbieranych selektywnie, udział ten wynosił aż 100%. Na tym rynku zauważyć można również silną pozycję największego podmiotu. W latach 2009-2010, jego udział w przypadku odpadów zmieszanych, wyniósł 40-50%. Dla lepszej oceny struktury rynku na poniższym wykresie przedstawiono również wskaźnik HHI.

Wykres 5.2 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Białystok



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W każdym z badanych okresów, a także w każdej z branych pod uwagę kategorii, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego miasta jest silnie skoncentrowany. Koncentracja w przypadku przychodów ogółem była, w całym badanym okresie, wyższa niż dla odbioru odpadów niesegregowanych oraz niższa niż dla odbioru odpadów segregowanych. Porównując pierwszy i ostatni rok badanego okresu, nastąpił znaczący (o ponad 2 000 pkt.) spadek koncentracji w odbiorze odpadów segregowanych oraz relatywnie mniejszy wzrost (ok. 600 pkt.) koncentracji odbioru odpadów zmieszanych (niesegregowanych), wciąż jednak odbiór odpadów komunalnych zmieszanych był dużo mniej skoncentrowany (o ok. 800 pkt. indeksu HHI). Indeks dla przychodów z wywozu ogółem utrzymywał się na zbliżonym poziomie między 4 000 a 4 100.

5.1.2 Bydgoszcz

W liczącej 357 tys. mieszkańców Bydgoszczy, w 2010 r. do prowadzenia działalności na rynku odbioru odpadów komunalnych uprawnionych było 31 podmiotów.

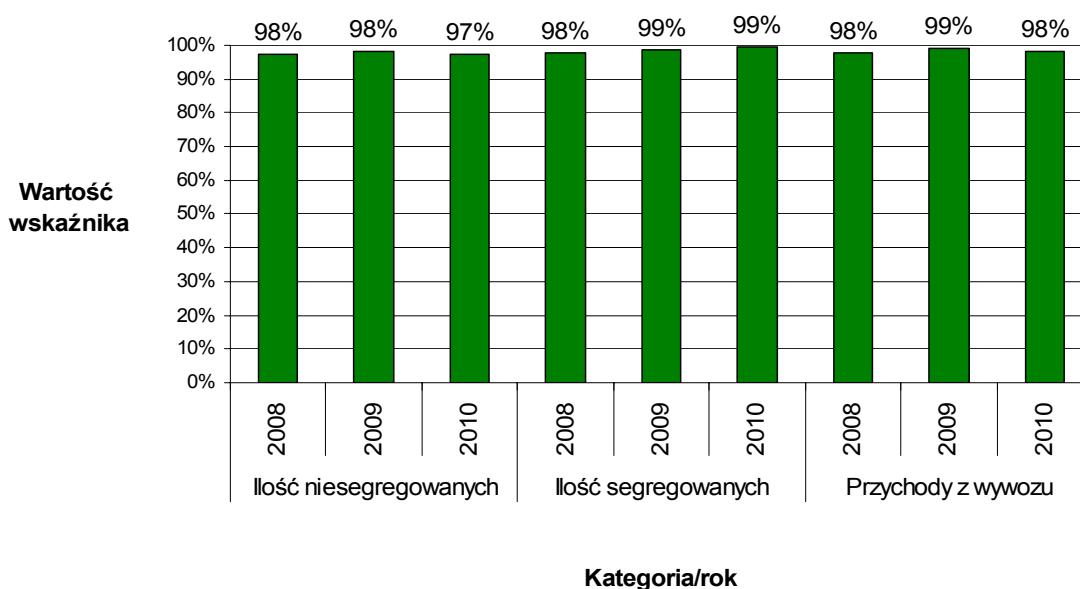
Według przeprowadzonego przez UOKiK badania ankietowego, tylko 10 przedsiębiorców działało aktywnie na tym rynku, o czym świadczy zarówno liczba podpisanych umów jak i deklarowana ilość odbieranych odpadów oraz osiąganych z tego tytułu przychodów. W gronie tym znalazł się jeden przedsiębiorca ponadregionalny - REMONDIS. Siedem podmiotów deklarowało, że działa na obszarze obejmującym 25% lub mniejszą część powierzchni miasta, 2 – między 50% a 75% i jeden między 75% a 100%. Powierzchnię między 50% a 75% deklarowało największe na tym rynku przedsiębiorstwo z grupy REMONDIS. Przedsiębiorca ten miał również wysoki udział w liczbie umów ogółem, a także w liczbie umów z mieszkańcami¹⁵⁹ domów wielorodzinnych oraz jednorodzinnych.

Spśród przedsiębiorstw, 8 deklarowało, że prowadzi działalność również poza Bydgoszczą. Ponadto 3 przedsiębiorstwa deklarowały, że korzystają z własnej instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych. Były to w szczególności: jeden z lokalnych przedsiębiorców prywatnych (instalacja do mechanicznej i ręcznej obróbki odpadów), a także przedsiębiorca ponadregionalny REMONDIS (sortownia) oraz Międzygminny Kompleks Unieszkodliwiania Odpadów ProNatura Sp. z o.o. (stacja segregacji odpadów, składowisko balastu, kopiec Bio-En-Er).

Dla oceny koncentracji, na poniższym wykresie został przedstawiony jej poziom według wskaźnika C4.

¹⁵⁹ Bardziej precyzyjnie chodzi o właścicieli zamieszkałych nieruchomości, których ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (według stanu na 2011 r., w którym przeprowadzane było badanie), zobowiązywała do podpisywania umów z podmiotami prowadzącymi odbiór odpadów komunalnych. Dla uproszczenia stosowanej terminologii, w raporcie piszemy o „umowach z mieszkańcami”, gdy mamy na myśli umowy z właścicielami lub działającymi w ich imieniu administratorami, zamieszkałych nieruchomości.

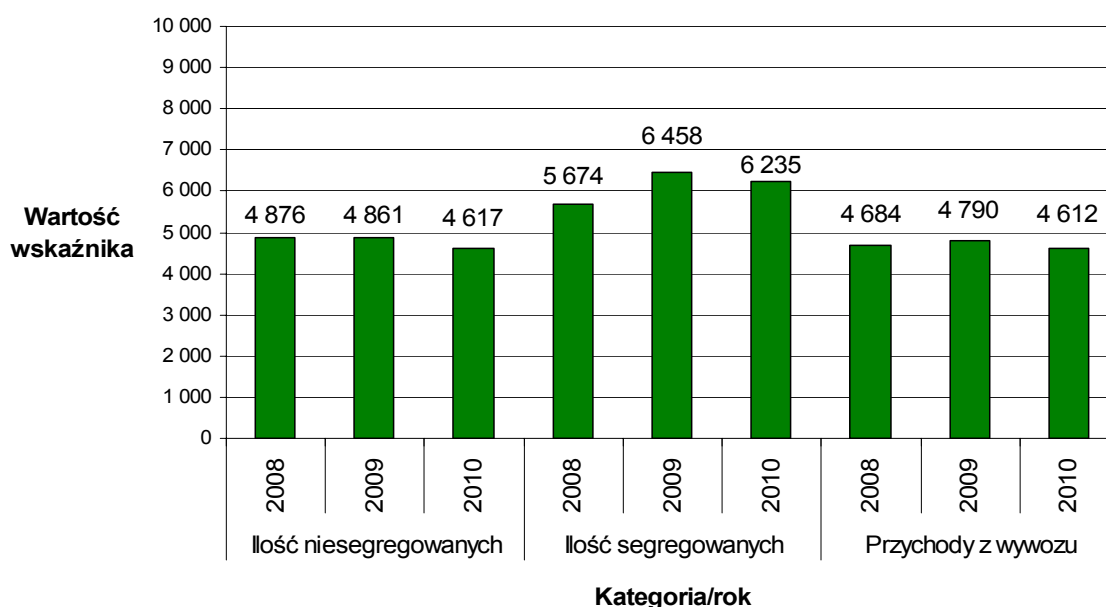
Wykres 5.3 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Bydgoszcz



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Wartości wskaźników przedstawionych na powyższym wykresie wskazują na wysoki, wynoszący blisko 100%, udział 4 największych przedsiębiorstw we wszystkich kategoriach branych pod uwagę. Udział ten utrzymywał się na zbliżonym poziomie, odnotowując nieznaczny spadek (rzędu 1 pkt. proc.) w przypadku ilości odebranych odpadów zmieszanych oraz wzrost w przypadku odpadów komunalnych zbieranych selektywnie. Na tym rynku zauważyć można również bardzo silną pozycję największego podmiotu. Jego udziały mierzone ilością odebranych odpadów zmieszanych oraz przychodów z odbioru ogółem wynosiły w 2010 r. 60-70%. W przypadku odpadów segregowanych udział był większy i wynosił 70-80%. Dla lepszej oceny struktury rynku na poniższym wykresie przedstawiono również wskaźnik HHI.

Wykres 5.4 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Bydgoszcz



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W każdym z badanych okresów, a także w każdej z branych pod uwagę kategorii, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego miasta jest silnie skoncentrowany. Przy takiej koncentracji występuje prawdopodobieństwo tworzenia lub umacniania się siły rynkowej przedsiębiorstw. W ostatnim roku w obu segmentach, biorąc pod uwagę ilość odebranych odpadów, oraz na rynku usług odbioru odpadów komunalnych ogółem, wartość tego wskaźnika zmalała, w zależności od kategorii, o 100 do 300 punktów. Świadczy to o zmniejszającej się koncentracji na tym rynku.

5.1.3 Gdańsk

W Gdańsku, mieście liczącym ok. 457 tys. mieszkańców, w 2010 r. do prowadzenia działalności na rynku odbioru odpadów komunalnych uprawnionych było 81 podmiotów¹⁶⁰.

Według przeprowadzonego przez UOKiK badania ankietowego, tylko 19 przedsiębiorców działało aktywnie na tym rynku, o czym świadczy zarówno liczba podpisanych umów jak i deklarowana ilość odbieranych odpadów oraz osiąganych z tego tytułu przychodów. Wśród nich było dwóch przedsiębiorców ponadregionalnych (REMONDIS oraz SITA). Z tej grupy 11 podmiotów deklarowało, że działa na obszarze obejmującym do 25% powierzchni miasta, 3 – między 25% a 50%, jeden – między 50% a 75% i jeden między 75% a 100%. To ostatnie terytorium deklarowało Przedsiębiorstwo Robót Sanitarno-Porządkowych w Gdańsku SA (PRSP SA), podmiot niewątpliwie największy na tym rynku, chociażby ze względu na ilość odbieranych odpadów.¹⁶¹ Przedsiębiorca ten miał również wysoki udział w liczbie umów ogółem, w tym umowy zarówno z mieszkańcami jak i przedsiębiorcami oraz instytucjami, a także w liczbie umów z mieszkańcami domów wielorodzinnych oraz jednorodzinnych.

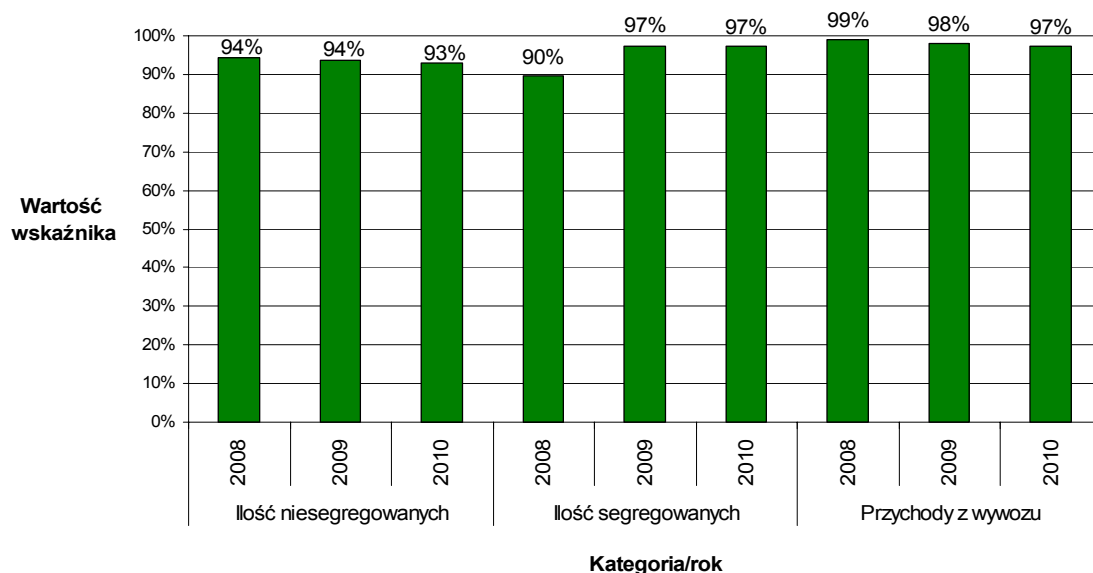
Spośród przedsiębiorstw, 8 deklarowało, że prowadzi działalność również poza Gdańskiem. Tylko jeden przedsiębiorca (z grupy SITA) deklarował, że korzysta z własnej instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych.

Dla oceny koncentracji, na poniższym wykresie został przedstawiony jej poziom według wskaźnika C4.

¹⁶⁰ Tak duża liczba uprawnionych w stosunku do faktycznie działających wynikać może ze specyfiki aglomeracji, której częścią jest Gdańsk, prawdopodobnie niektórzy z przedsiębiorców działają wyłącznie w innym z miast Trójmiasta, ale starali się również o zezwolenie w Gdańsku, dla ułatwienia ewentualnej przyszłej ekspansji na rynek tego miasta. Świadczyć to może o wysokim poziomie potencjalnej konkurencji na tym rynku.

¹⁶¹ Już po przeprowadzonym badaniu ankietowym nastąpiła znacząca zmiana na tym rynku na skutek decyzji UOKiK nr DKK-94/2011 z 23 sierpnia 2011 r., gdyż spółka ta została przejęta przez grupę SITA; http://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=2865; data pobrania 25.11.2011 r.

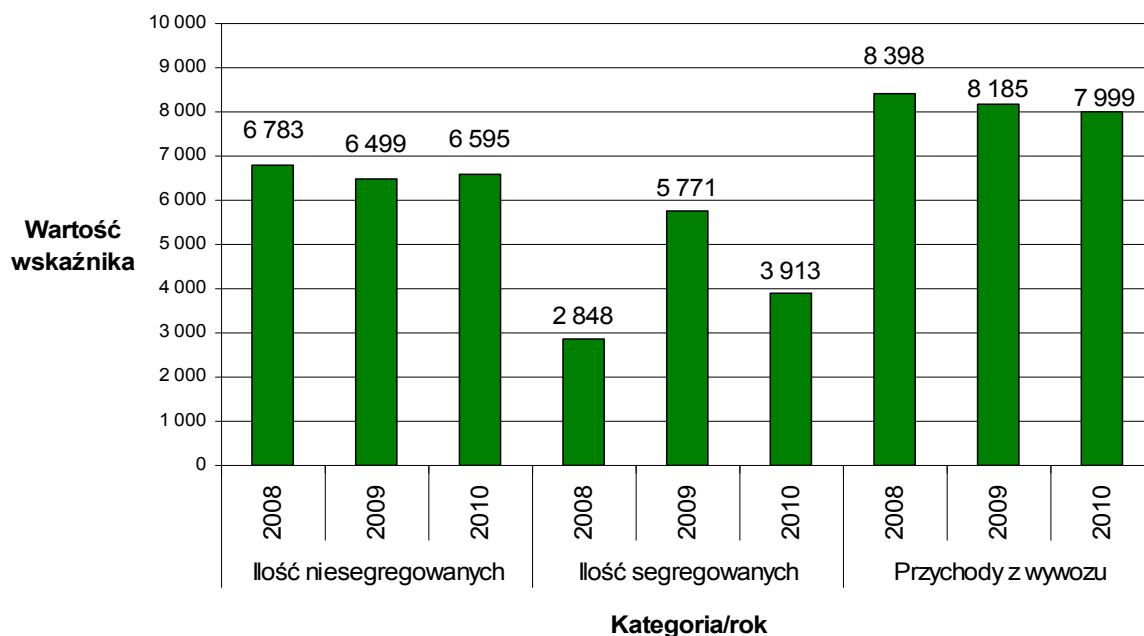
Wykres 5.5 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Gdańsk



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Wartości wskaźników przedstawionych na powyższym wykresie wskazują na wysoki, przekraczający 90% udział 4 największych przedsiębiorstw we wszystkich kategoriach branych pod uwagę. Udział ten nieznacznie malał w przypadku ilości odpadów zmieszanych, wzrastał w przypadku segregowanych oraz utrzymywał się na zbliżonym poziomie w przypadku struktury podmiotowej przychodów z wywozu odpadów komunalnych ogółem. Na tym rynku zauważyć można również silną pozycję największego podmiotu. O ile w przypadku ilości odebranych odpadów zmieszanych oraz przychodów z odbioru ogółem, jego udział utrzymywał się na zbliżonym poziomie, to w przypadku ilości odpadów zebranych selektywnie nastąpił znaczący wzrost udziału tego podmiotu, a następnie spadek, co świadczy ponownie o dużej dynamice i wczesnej fazie rozwoju tego segmentu rynku w Polsce. Dla lepszej oceny struktury rynku, na poniższym wykresie przedstawiono również wskaźnik HHI.

Wykres 5.6 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Gdańsk



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W każdym z badanych okresów, a także w każdej z branych pod uwagę kategorii, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego miasta jest silnie skoncentrowany. Zaobserwować można przy tym dużą różnicę między kategorią odpadów niesegregowanych (ponad 6 500 w 2010 r.), a segregowanych (ok. 3 900 w 2010 r.). Dużo niższa oraz zmniejszająca się wartość wskaźnika (o ponad 1 800 pkt.) dla drugiej z tych kategorii, świadczyć może o zwiększającej się konkurencji, w przypadku usług odbioru tych właśnie odpadów. W związku z tym, że odpady segregowane odbierane są często razem ze zmieszanymi w ramach jednego pakietu usług, oznaczać to może, że rośnie konkurencja między przedsiębiorcami odbierającymi obie kategorie odpadów jednocześnie.

5.1.4 Gorzów Wielkopolski

W liczącym ok. 125 tys. mieszkańców Gorzowie Wielkopolskim, w 2010 r. do prowadzenia działalności na rynku odbioru odpadów komunalnych uprawnionych było 9 podmiotów.

Według przeprowadzonego przez UOKiK badania ankietowego w 2011 r., 8 przedsiębiorców działało aktywnie na tym rynku, o czym świadczą podpisane umowy. Wśród nich było dwóch przedsiębiorców ponadregionalnych – Veolia oraz ALBA, a także jeden potencjalny przedsiębiorca ponadregionalny. Biorąc pod uwagę ilości odebranych odpadów oraz osiągnięte z tego tytułu przychody w latach 2008-2010 r., przedsiębiorców było łącznie 7, gdyż jeden z przedsiębiorców ponadregionalnych (ALBA), działający w 2011 r. (według podpisanych umów), przed tym rokiem nie wykazywał na gorzowskim rynku ilości odebranych odpadów komunalnych¹⁶².

Z tej grupy 4 podmioty deklarowały, że działają na obszarze obejmującym 25% lub na mniejszej części terytorium miasta, jednocześnie jeden – między 25% a 50%, 2 – między 75% a 100%. Obszar między 75% a 100%, deklarował największy na rynku podmiot należący do grupy Veolia – przedsiębiorcy ponadregionalnego.

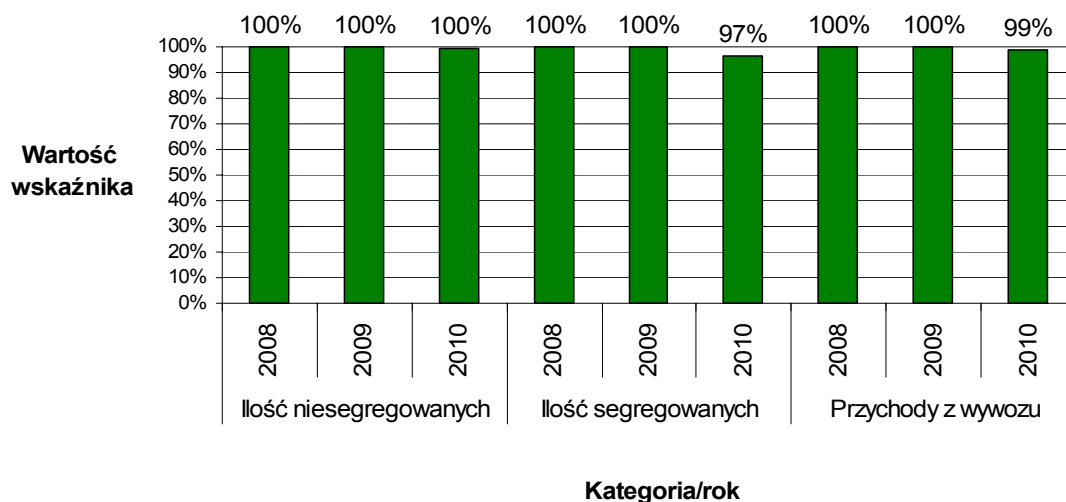
Przedsiębiorca ten miał również wysoki udział w liczbie umów ogółem, w tym umowy zarówno z mieszkańcami jak i przedsiębiorcami oraz instytucjami, a także w liczbie umów z mieszkańcami domów jednorodzinnych. Jedynie w przypadku domów wielorodzinnych udział ten był zdecydowanie mniejszy niż innego działającego na tym rynku przedsiębiorcy.

Spośród 11 przedsiębiorstw, 6 deklarowało, że prowadzi działalność również poza Gorzowem. Ponadto tylko jedno przedsiębiorstwo deklarowało, że korzysta z własnej instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych. Był to prywatny przedsiębiorca należący do międzynarodowej grupy kapitałowej zajmującej się głównie recyklingiem (First Recykling Poznań Sp. z o.o.).

Dla oceny koncentracji na poniższym wykresie został przedstawiony jej poziom według wskaźnika C4.

¹⁶² W rozdziale 5, liczba działających aktywnie na rynku określana jest na podstawie stanu na dzień 31 marca 2011 r., podczas gdy dane na temat struktury rynku i koncentracji, biorąc pod uwagę przychody oraz ilości odpadów komunalnych, dotyczą lat 2008-2010. Wynikają z tego różnice między liczbą podmiotów branych pod uwagę przy określaniu struktury pod względem umów, a ich liczbą wykorzystywaną do obliczania innych wskaźników.

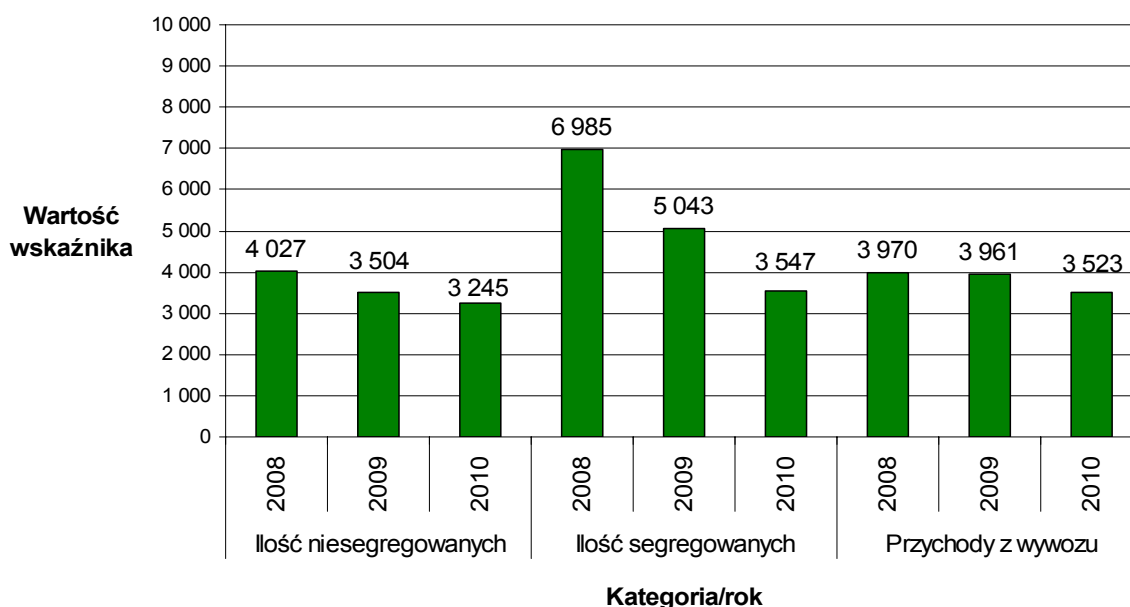
Wykres 5.7 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Gorzów Wielkopolski



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Wartości wskaźników przedstawionych na powyższym wykresie wskazują na bardzo wysoki, wynoszący blisko 100% udział 4 największych przedsiębiorstw we wszystkich kategoriach branych pod uwagę. Udział ten pozostawał na tym samym poziomie 100% w przypadku ilości odpadów zmieszanych, zmniejszył się tylko w 2010 r. dla ilości odpadów segregowanych oraz w przypadku struktury podmiotowej przychodów z wywozu odpadów komunalnych ogółem. Na tym rynku zauważyć można również silną pozycję największego podmiotu, którego udział w 2010 r. w przypadku odpadów zmieszanych wynosił 40-50% oraz 50-60% w przypadku ilości zebranych odpadów segregowanych. Dla lepszej oceny struktury rynku, na poniższym wykresie przedstawiono również wskaźnik HHI.

Wykres 5.8 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Gorzów Wielkopolski



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W każdym z badanych okresów, a także w każdej z branych pod uwagę kategorii, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego miasta jest silnie skoncentrowany. Koncentracja w badanym okresie zmniejszała się w badanym okresie w każdym roku, w obrębie każdej z kategorii, z tym, że najbardziej dla ilości odpadów segregowanych, gdzie pierwsza ze zmian wynosiła blisko 2 000 punktów. Dla pozostałych kategorii roczne zmiany nie przekraczały 500 punktów. W ostatnim roku (2010) poziomy HHI zawierały się w przedziale od 3 200 do 3 600.

5.1.5 Katowice

W liczących blisko 308 tys. mieszkańców Katowicach, w 2010 r. do prowadzenia działalności na rynku odbioru odpadów komunalnych uprawnionych było 27 podmiotów.

Według przeprowadzonego przez UOKiK badania ankietowego, tylko 9 przedsiębiorców działało aktywnie na tym rynku, o czym świadczy zarówno liczba podpisanych umów jak i

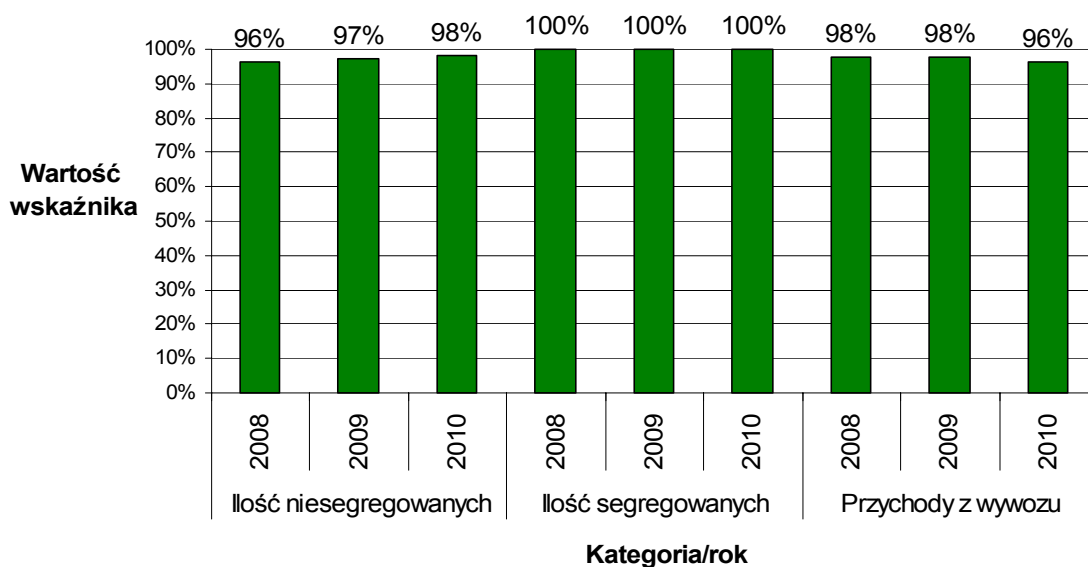
deklarowana ilość odbieranych odpadów oraz osiąganych z tego tytułu przychodów. Wśród nich było aż sześciu przedsiębiorców ponadregionalnych (Veolia, .A.S.A., REMONDIS, Toensmeier, van Gansewinkel oraz ALBA).

Z tej grupy 4 podmioty deklarowały, że działają na obszarze obejmującym 25% lub mniejszą część powierzchni miasta, jeden – powyżej 25%, jeden – między 50% a 75% i jeden między 75% a 100%. Obszar między 50% a 75% deklarowało Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Katowicach (100% własność miasta Katowice), podmiot niewątpliwie największy na tym rynku chociażby ze względu na ilość odbieranych odpadów. Przedsiębiorca ten miał również wysoki udział w liczbie umów ogółem, a także w liczbie umów z mieszkańcami domów wielorodzinnych oraz jednorodzinnych.

Spośród przedsiębiorstw, 7 deklarowało, że prowadzi działalność również poza Katowicami. Aż 5 przedsiębiorców deklarowało, że korzysta z własnej instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych. W tej grupie było przedsiębiorstwo miejskie, ale także 4 przedsiębiorców ponadregionalnych.

Dla oceny koncentracji, na poniższym wykresie został przedstawiony jej poziom według wskaźnika C4.

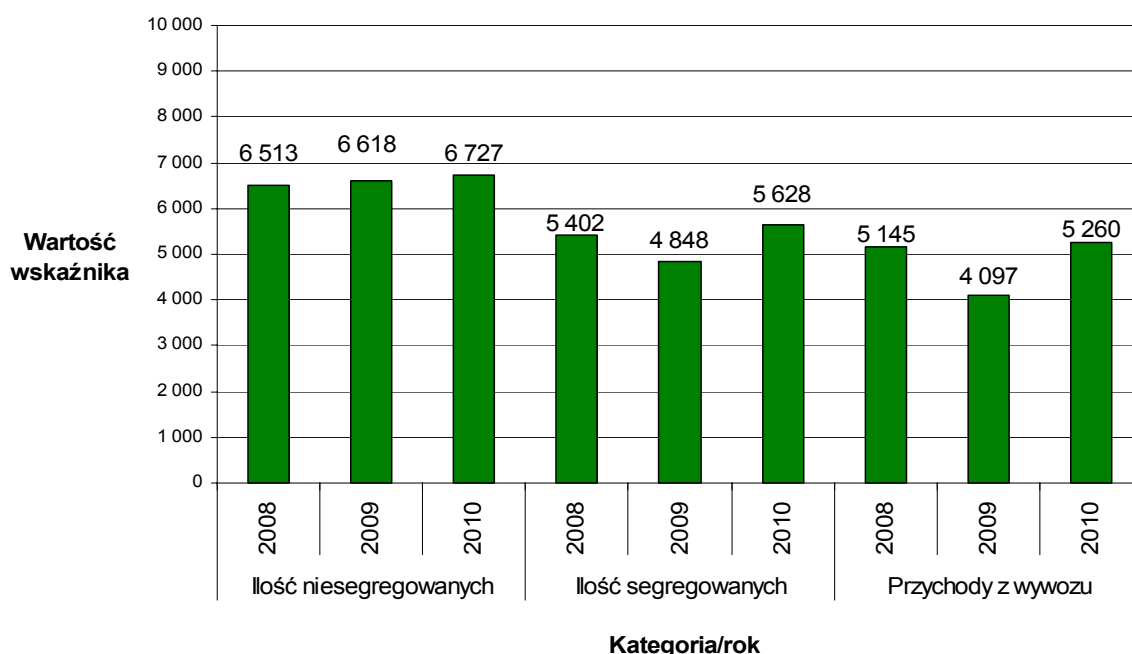
Wykres 5.9 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Katowice



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Wartości wskaźników przedstawionych na powyższym wykresie wskazują na wysoki, wynoszący blisko 100% udział 4 największych przedsiębiorstw we wszystkich kategoriach branych pod uwagę. Na tym rynku zauważyć można również silną pozycję największego podmiotu na rynku, w szczególności w segmencie odpadów zmieszanych, gdzie jego udział, przez cały badany okres utrzymywał się na poziomie 80-90%. W przypadku odpadów segregowanych oraz przychodów z odbioru odpadów ogółem zachodziły znacznie większe wahania. Dla lepszej oceny struktury rynku na poniższym wykresie przedstawiono również wskaźnik HHI.

Wykres 5.10 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Katowice



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W każdym z badanych okresów, a także w każdej z branych pod uwagę kategorii, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego miasta jest silnie skoncentrowany. W ostatnim roku (2010) we wszystkich kategoriach wzrastała koncentracja, z tym, że najbardziej pod względem przychodów ogółem – o ponad 1 100 punktów.

5.1.6 Kielce

W liczących 205 tys. mieszkańców Kielcach, w 2010 r. do prowadzenia działalności na rynku odbioru odpadów komunalnych uprawnionych było 20 podmiotów.

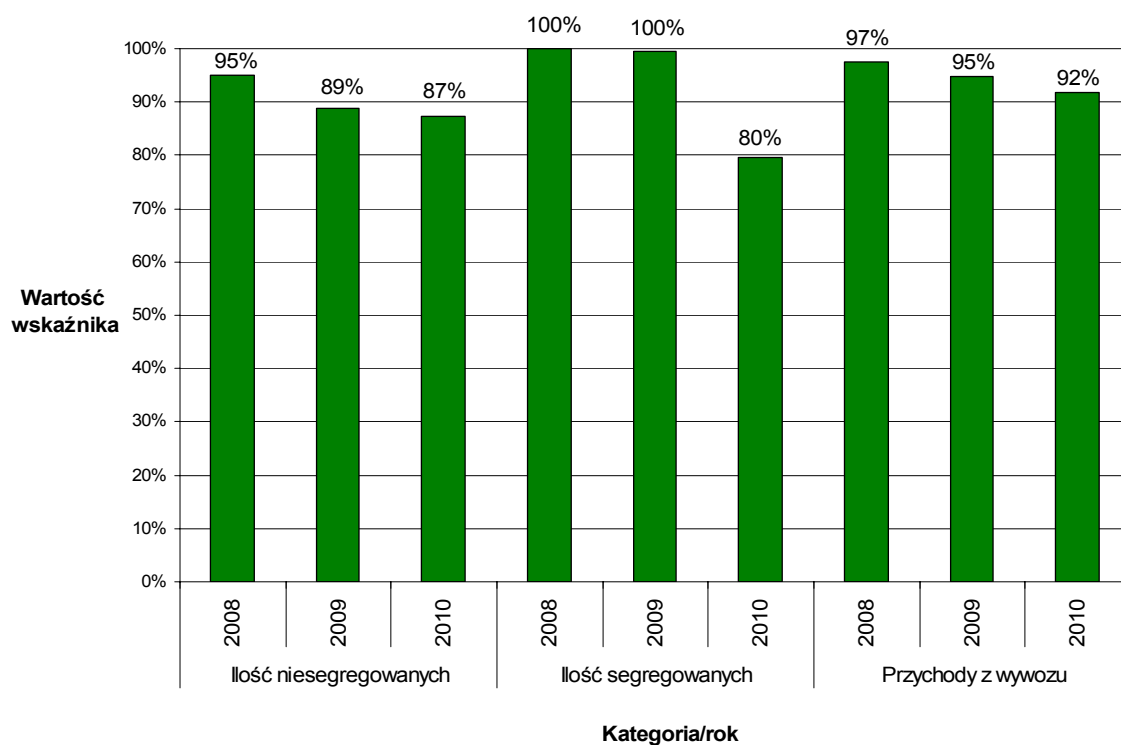
Według przeprowadzonego przez UOKiK badania ankietowego w 2011 r., 11 przedsiębiorców działało aktywnie na tym rynku, o czym świadczą podpisane umowy. Wśród nich było dwóch przedsiębiorców ponadregionalnych .A.S.A. oraz Veolia, ze szczególnie znaczącym udziałem tego ostatniego.

Osiem podmiotów deklaroowało, że działa na obszarze obejmującym 25% lub na mniejszej części terytorium miasta, jeden – między 25% a 50%, a jeden – między 50% a 75%. Ten ostatni obszar deklarowała największa na rynku spółka z grupy Veolia (przedsiębiorca ponadregionalny). Przedsiębiorca ten miał również wysoki udział w liczbie umów ogółem, w tym umowy zarówno z mieszkańcami jak i przedsiębiorcami oraz instytucjami, a także w liczbie umów z mieszkańcami domów wielorodzinnych oraz jednorodzinnych.

Spośród przedsiębiorstw, aż 8 deklaroowało, że prowadzi działalność również poza Kielcami. Jednocześnie żadne z przedsiębiorstw nie korzystało z własnej instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych.

Dla oceny koncentracji, na poniższym wykresie został przedstawiony jej poziom według wskaźnika C4.

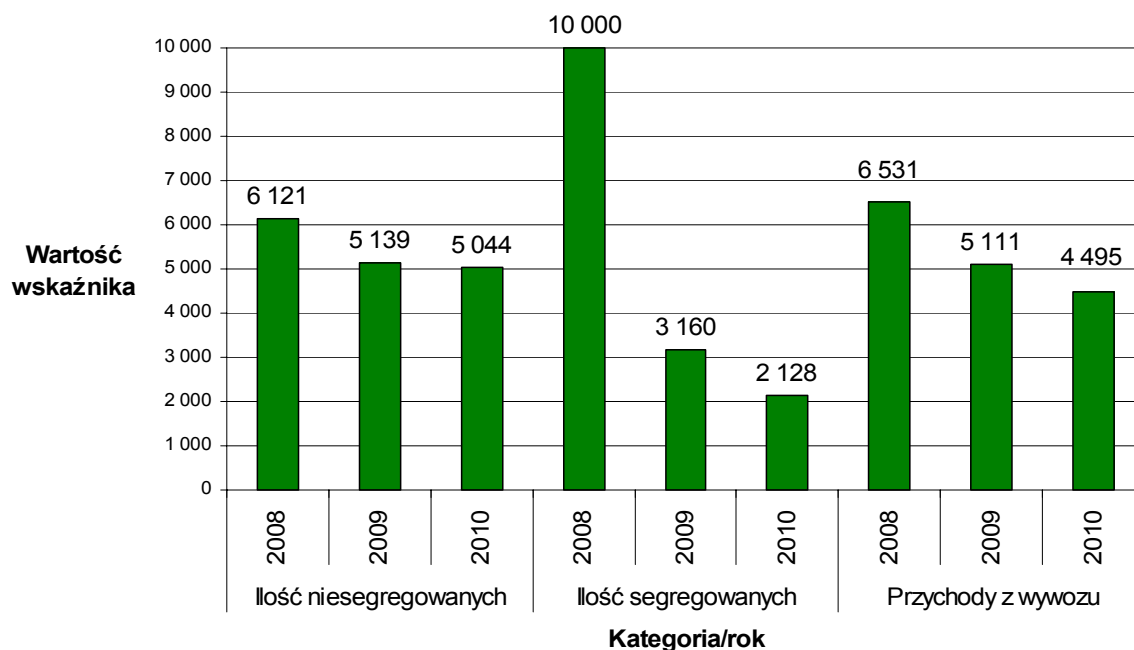
Wykres 5.11 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Kielce



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Wartości wskaźników przedstawionych na powyższym wykresie wskazują na wysoki, blisko 100% udział 4 największych przedsiębiorstw we wszystkich kategoriach branych pod uwagę w 2008 r. W następnych latach nastąpił znaczny spadek wartości tego wskaźnika, co świadczy o malejącej koncentracji, w szczególności w przypadku odpadów segregowanych (80% w 2010 r.). Udział największego podmiotu na rynku, pomimo spadku, jest wciąż bardzo duży w przypadku odpadów zmieszanych 70-80%. Odnosnie odpadów zbieranych selektywnie udział jest mniejszy i wynosi 30-40%. Dla lepszej oceny struktury rynku na poniższym wykresie przedstawiono również wskaźnik HHI.

Wykres 5.12 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Kielce



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W każdym z badanych okresów, a także w każdej z branych pod uwagę kategorii, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego miasta jest silnie skoncentrowany. Jednocześnie we wszystkich kategoriach koncentracja systematycznie, w każdym roku, zmniejszała się. Największy spadek nastąpił dla odpadów segregowanych, z HHI wynoszącego 10 000 do ok. 2 100, zatem wartość wskaźnika zbliżyła się do granicznych

1 800, przy których można już mówić rynku umiarkowanie skoncentrowanym. Jeśli chodzi o koncentrację pod względem ilości odpadów zmieszanych oraz przychodów ogółem z wywozu, to charakteryzował je ten sam kierunek zmian lecz znacznie mniejsza dynamika (zmiany rok do roku nieprzekraczające 1 500 pkt.). Ostatecznie w dwóch ostatnich kategoriach osiągnięty został poziom wskaźnika HHI - ok. 5 000. We wszystkich kategoriach, największą skalą zmian charakteryzował się rok 2009. Dla przychodów ogółem oraz dla ilości odpadów zmieszanych, zmniejszająca się koncentracja była wynikiem rosnącego znaczenia podmiotów zarówno z grupy czterech największych (przy zmniejszającej się roli największego) jak i mniejszych konkurentów. Dla ilości odpadów segregowanych, pierwszy spadek koncentracji wynikał z wejścia na rynek kolejnych przedsiębiorców (wcześniej był tylko jeden), natomiast w 2009 r. wynikał ze wzrostu liczby podmiotów, a także większego znaczenia konkurentów, wobec lidera, zarówno tych należących do największej czwórki, jak i mniejszych.

5.1.7 Kraków

W liczącym blisko 756 tys. mieszkańców Krakowie, w 2010 r. do prowadzenia działalności na rynku odbioru odpadów komunalnych uprawnionych było 80 podmiotów.

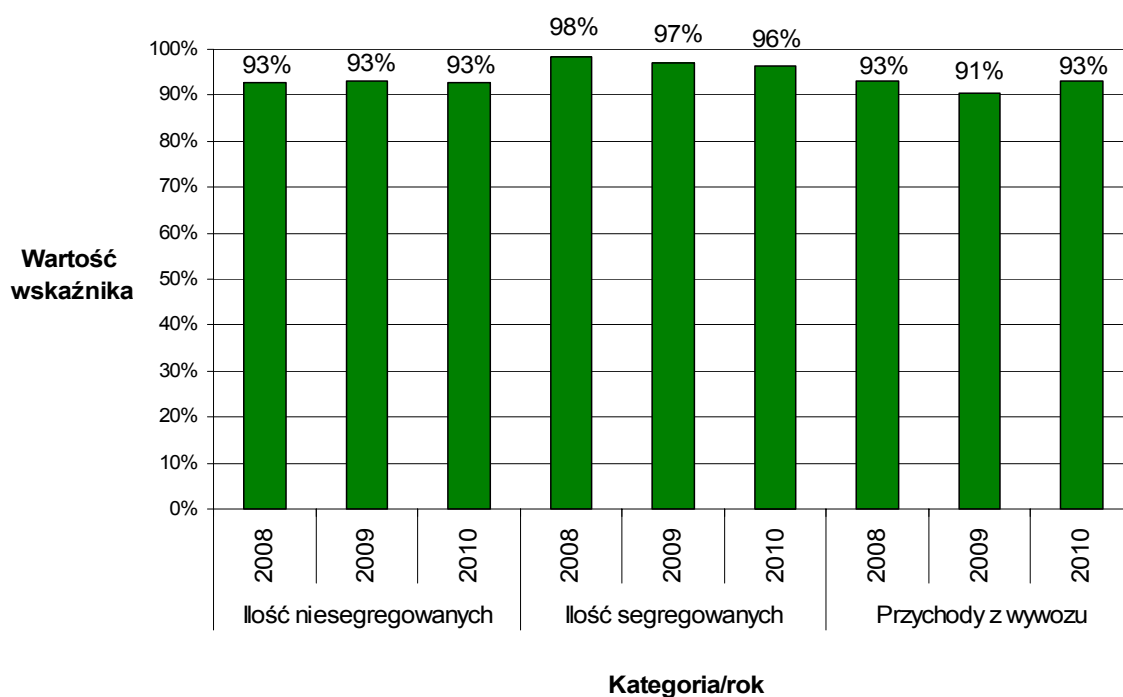
Według przeprowadzonego przez UOKiK badania ankietowego w 2011 r., tylko 20 przedsiębiorców działało aktywnie na tym rynku, o czym świadczą podpisane umowy. Wśród nich było pięciu przedsiębiorców ponadregionalnych (.A.S.A., SITA, van Gansewinkel, REMONDIS oraz ALBA).

Z tej grupy 12 podmiotów deklarowało, że działa na obszarze obejmującym 25% lub mniejszą część powierzchni miasta, 2 – 25% do 50%, jeden – między 50% a 75% i 5 - między 75% a 100%. Obszar między 50% a 75% deklarowało przedsiębiorstwo należące w 100% do miasta - Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o. w Krakowie - podmiot niewątpliwie największy na tym rynku, chociażby ze względu na ilość odbieranych odpadów. Przedsiębiorca ten miał również wysoki udział w liczbie umów ogółem, w tym umowy zarówno z mieszkańcami jak i przedsiębiorcami oraz instytucjami, a także w liczbie umów z mieszkańcami domów wielorodzinnych oraz jednorodzinnych.

Spośród przedsiębiorstw, 12 deklarowało, że prowadzi działalność również poza Krakowem. Ponadto 4 podmioty deklarowały, że korzystają z własnej instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych (m.in. największa na rynku i należąca do miasta Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o. w Krakowie oraz jeden przedsiębiorca ponadregionalny - SITA).

Dla oceny koncentracji, na poniższym wykresie został przedstawiony jej poziom według wskaźnika C4.

Wykres 5.13 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Kraków

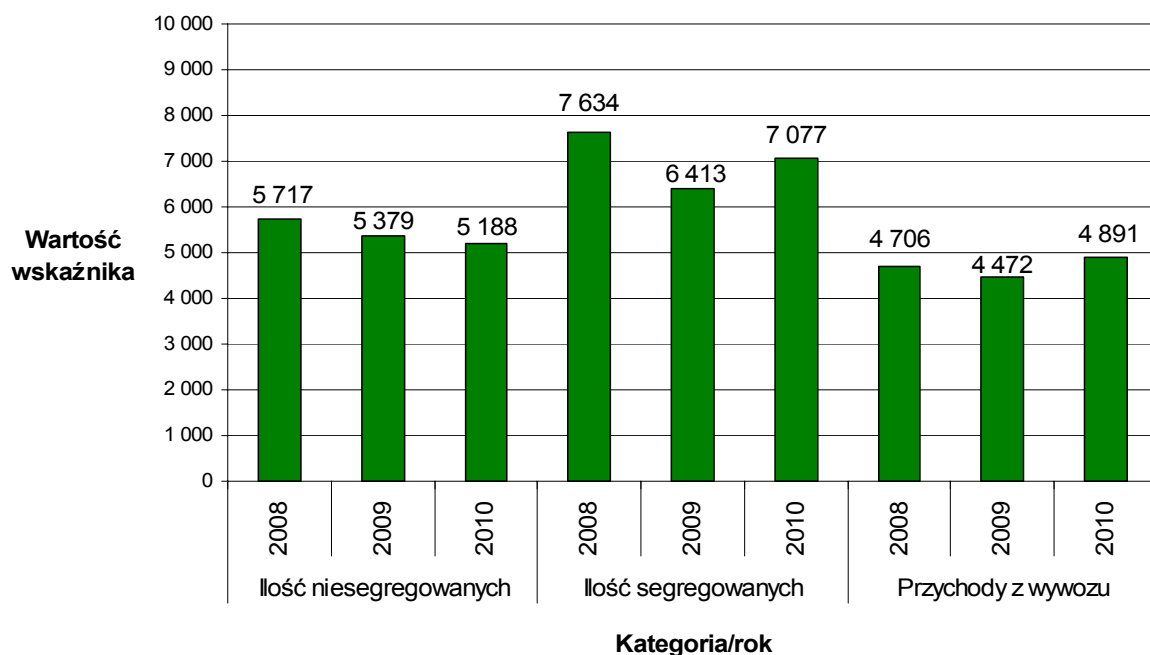


Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Wartości wskaźników przedstawionych na powyższym wykresie wskazują na wysoki, przekraczający 90% udział 4 największych przedsiębiorstw we wszystkich kategoriach branych pod uwagę w przeciągu całego analizowanego okresu. Wskaźnik ten utrzymywał się na zbliżonym poziomie w latach 2008-2010. Na tym rynku zauważyć można również bardzo silną pozycję największego podmiotu na rynku w segmencie odbioru odpadów zmieszanych

oraz bardzo silną w przypadku odpadów zbieranych selektywnie. Dla lepszej oceny struktury rynku, na poniższym wykresie przedstawiono również wskaźnik HHI.

Wykres 5.14 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Kraków



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W każdym z badanych okresów, a także w każdej z branych pod uwagę kategorii, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego miasta jest silnie skoncentrowany. Koncentracja w przypadku odpadów niesegregowanych zmniejszała się – do wartości HHI poniżej 5 200. W pozostałych kategoriach wartość wskaźnika zmniejszyła się w 2009 r. i wzrosła w 2010 r.

5.1.8 Lublin

W liczącym ok. 349 tys. mieszkańców Lublinie, w 2010 r. do prowadzenia działalności na rynku odbioru odpadów komunalnych uprawnionych było 10 podmiotów.

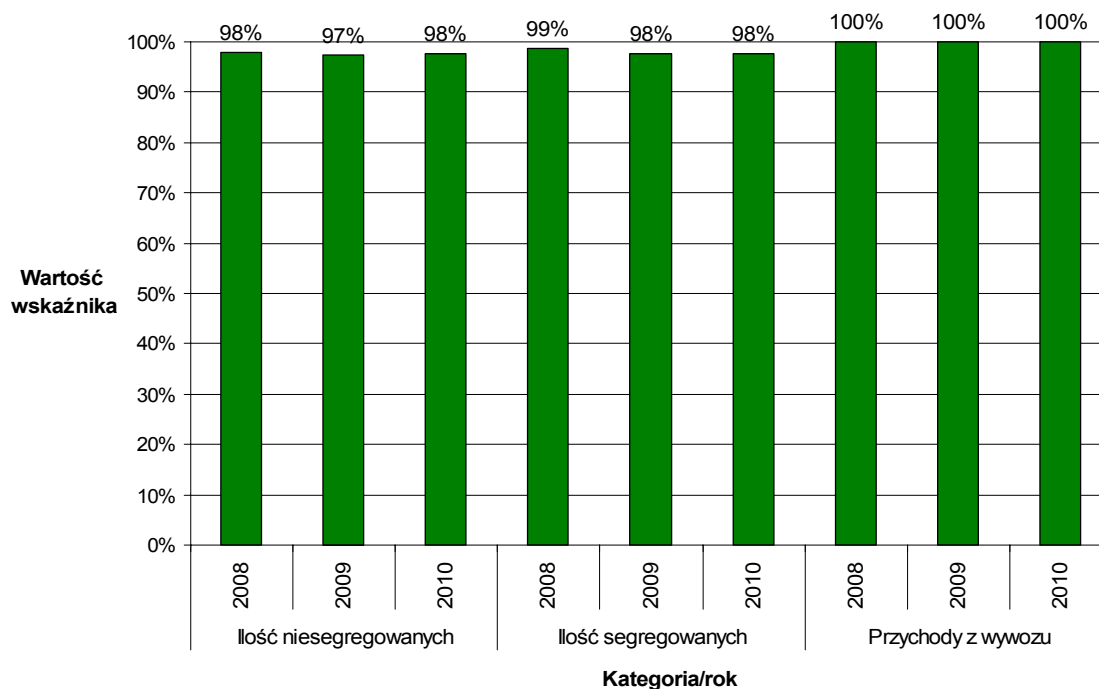
Według przeprowadzonego przez UOKiK badania ankietowego w 2011 r., 6 przedsiębiorców działało aktywnie na tym rynku, o czym świadczą podpisane umowy oraz wielkości odebranych odpadów. Wśród nich było dwóch przedsiębiorców ponadregionalnych ALBA oraz SITA, z tym że tylko ten ostatni wykazywał się znaczącym udziałem w rynku.

Z tej grupy 2 podmioty deklarowały, że działają na obszarze obejmującym 25% lub na mniejszej części obszaru miasta, jeden – między 50% a 75%, 2 – między 75% a 100%. Ten ostatni obszar deklarował największy przedsiębiorca na rynku Lublina KOM-EKO Sp. z o.o. Obszar między 50% a 75% deklarował między innymi drugi co do wielkości MPO SITA Lublin Sp. z o.o., kontrolowany przez przedsiębiorcę ponadregionalnego SITA. Przedsiębiorca ten miał również wysoki udział w liczbie umów ogółem, w tym umowy zarówno z mieszkańcami jak i przedsiębiorcami oraz instytucjami, a także w liczbie umów z mieszkańcami domów wielorodzinnych oraz jednorodzinnych. Z kolei spółka KOM-EKO, największa pod względem ilości i przychodów, miała największy udział w podpisanych umowach z mieszkańcami domów wielorodzinnych.

Spśród 6 przedsiębiorstw, 5 deklarowało, że prowadzi działalność również poza Lublinem. Ponadto aż 3 przedsiębiorstwa deklarowały, że korzystają z własnej instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych (m.in. najwięksi na rynku – KOM-EKO Sp. z o.o. oraz MPO SITA Lublin Sp. z o.o.).

Dla oceny koncentracji, na poniższym wykresie został przedstawiony jej poziom według wskaźnika C4.

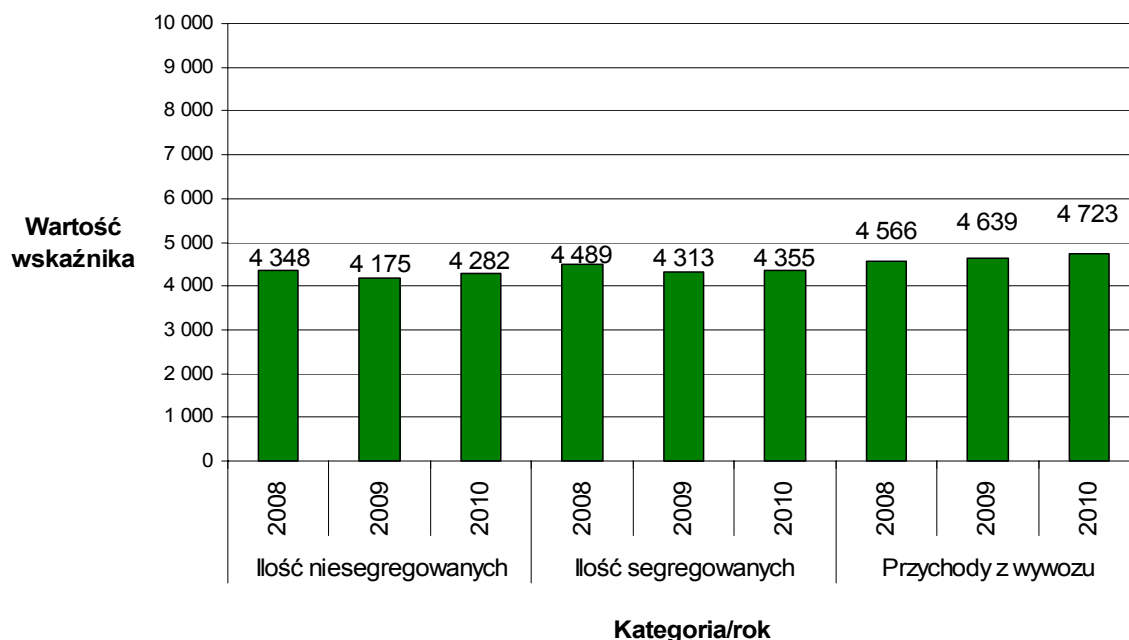
Wykres 5.15 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Lublin



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Wartości wskaźników przedstawionych na powyższym wykresie wskazują na wysoki, wynoszący blisko 100% udział 4 największych przedsiębiorstw. Na tym rynku zauważyć można umiarkowanie silną pozycję największego podmiotu na rynku, którego udział znajdował się w przedziale 50-60%. Dla lepszej oceny struktury rynku na poniższym wykresie przedstawiono również wskaźnik HHI.

Wykres 5.16 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Lublin



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W każdym z badanych okresów, a także w każdej z branych pod uwagę kategorii, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego miasta jest silnie skoncentrowany. W latach 2008-2010 r. poziom indeksu HHI dla wszystkich kategorii zawierał się w przedziale między 4 000 a 5 000. Zasadniczo, zachodzące zmiany nie przekraczały 200 pkt., co oznacza (biorąc pod uwagę również ogólne poziomy), że sytuacja na tym rynku była stabilna pod względem struktury.

5.1.9 Łódź

W liczącej ok. 740 tys. mieszkańców Łodzi, w 2010 r. do prowadzenia działalności na rynku odbioru odpadów komunalnych uprawnionych było 25 podmiotów (w tym jedno przedsiębiorstwo miejskie).

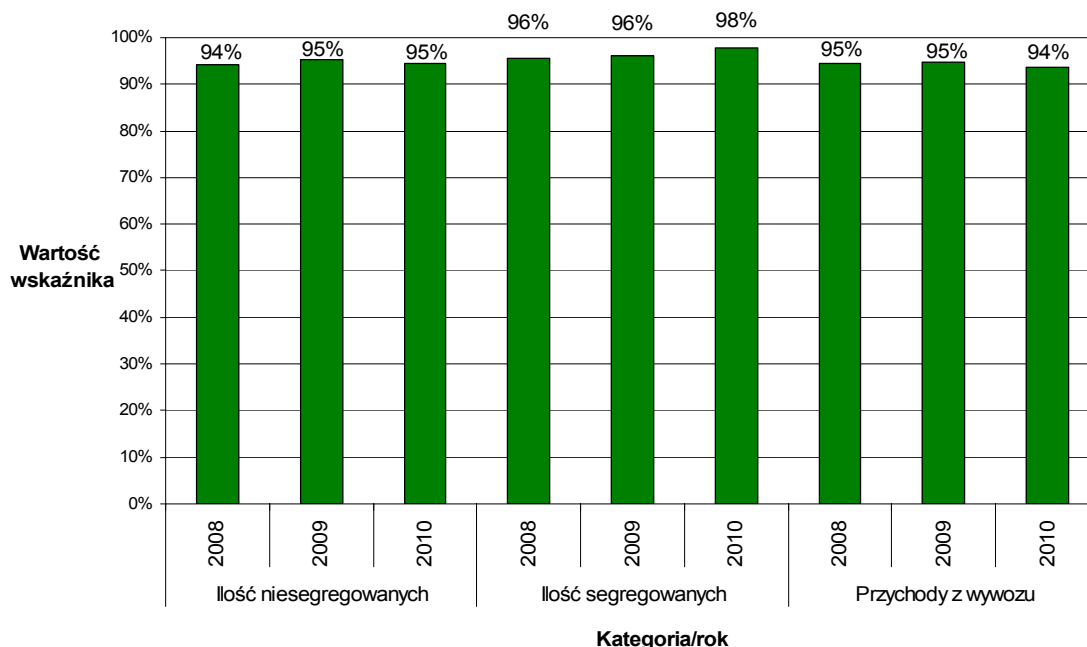
Według przeprowadzonego przez UOKiK badania ankietowego w 2011 r., 10 przedsiębiorców działało aktywnie na tym rynku, o czym świadczą podpisane umowy. Wśród nich było dwóch przedsiębiorców ponadregionalnych - REMONDIS oraz Toensmeier.

Z tej grupy 8 podmiotów deklarowało, że działa na obszarze obejmującym 25% lub na mniejszej części powierzchni miasta, jednocześnie jeden – między 50% a 75%, jak również jeden – między 75% a 100%. Ten ostatni obszar deklarowało należące do miasta - Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania - Łódź Sp. z o.o. Podmiot ten miał również wysoki udział w liczbie umów ogółem, w tym umowy zarówno z mieszkańcami jak i przedsiębiorcami oraz instytucjami, a także w liczbie umów z mieszkańcami domów jednorodzinnych. Jedynie w przypadku domów wielorodzinnych udział ten był mniejszy niż największego na tym rynku pod względem ilości oraz przychodów przedsiębiorcy ponadregionalnego REMONDIS. REMONDIS deklarował przy tym obszar 50-75%, co wynikać mogło właśnie z tego, że koncentrował swoją działalność na obszarach o zabudowie wielorodzinnej.

Spośród przedsiębiorstw wszystkie 10 deklarowały, że prowadzą działalność również poza Łodzią. Ponadto, aż 5 przedsiębiorstw deklarowało, że korzysta z własnej instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych. Byli wśród nich obaj przedsiębiorcy ponadregionalni oraz spółka miejska.

Dla oceny koncentracji, na poniższym wykresie został przedstawiony jej poziom według wskaźnika C4.

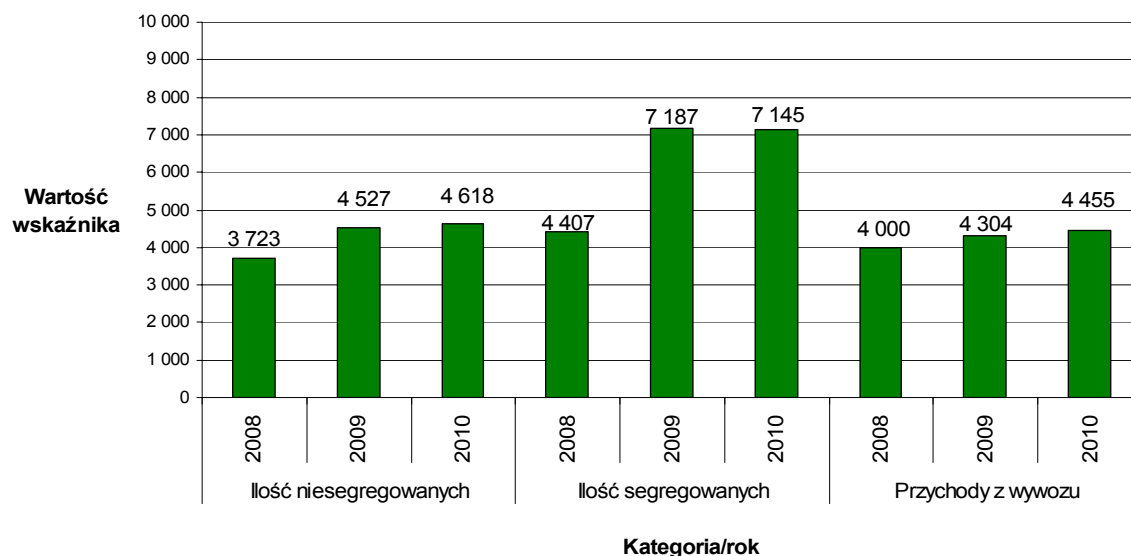
Wykres 5.17 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Łódź



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Wartości wskaźników przedstawionych na powyższym wykresie wskazują na wysoki, przekraczający 90% udział 4 największych przedsiębiorstw we wszystkich kategoriach branych pod uwagę. W ramach ilości odpadów zbieranych selektywnie miał miejsce trend wzrostowy w każdym roku o 2 punkty procentowe. Spadek wartości tego wskaźnika można było zaobserwować w przypadku przychodów ogółem w 2010 r. Na tym rynku zauważyć można również bardzo silną pozycję największego podmiotu na rynku. Porównując skrajne lata 2008/2010 udział tego podmiotu znacząco wzrósł w ilości poszczególnych kategorii odpadów – do 60-70% w przypadku odpadów zmieszanych (a także przychodów ogółem) oraz do 80-90% w przypadku odpadów segregowanych. Dla lepszej oceny struktury rynku, na poniższym wykresie przedstawiono również wskaźnik HHI.

Wykres 5.18 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Łódź



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W każdym z badanych okresów, a także w każdej z branych pod uwagę kategorii, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego miasta jest silnie skoncentrowany. Biorąc pod uwagę ostatni badany rok (2010), najniższą wartość wskaźnika koncentracji odnotowano dla odpadów zmieszanych (poniżej 5 000), podczas gdy dla odpadów segregowanych wynosiła ona ponad 7 000, a dla przychodów z odbioru ogółem (dla obydwu rodzajów odpadów łącznie) – również poniżej 5 000. Choć w 2010 r. nie nastąpiła wyraźna zmiana w poziomie koncentracji (tylko wahania rzędu kilkudziesięciu punktów – wzrost w niesegregowanych oraz spadek w segregowanych), nastąpił relatywnie duży wzrost w koncentracji pod względem przychodów osiąganych z tej działalności (ponad 200 pkt.). W przypadku odpadów segregowanych koncentracja znacząco (o ponad 2 500), wzrosła w 2009 r., w związku z większym udziałem lidera tego segmentu rynku.

5.1.10 Olsztyn

W Olsztynie, największym mieście województwa warmińsko-mazurskiego, o liczbie mieszkańców sięgającej 177 tys., w 2010 r. do prowadzenia działalności na rynku odbioru odpadów komunalnych uprawnionych było 13 podmiotów.

Według przeprowadzonego przez UOKiK badania ankietowego w 2011 r., tylko 7 przedsiębiorców działało aktywnie na tym rynku, o czym świadczy liczba podpisanych umów. W gronie tym nie było żadnego przedsiębiorcy ponadregionalnego¹⁶³.

Z tej grupy 5 podmiotów deklarowało, że działa na obszarze obejmującym 25% lub mniejszą część powierzchni miasta, jeden – między 50% a 75%. Takie terytorium działania deklarowało największe na tym rynku przedsiębiorstwo PGM Sp. z o.o. S.K.A.¹⁶⁴. Przedsiębiorca ten miał wysoki udział w liczbie umów ogółem, w tym umowy zarówno z mieszkańcami jak i przedsiębiorcami oraz instytucjami, a także w liczbie umów z mieszkańcami domów wielorodzinnych oraz jednorodzinnych.

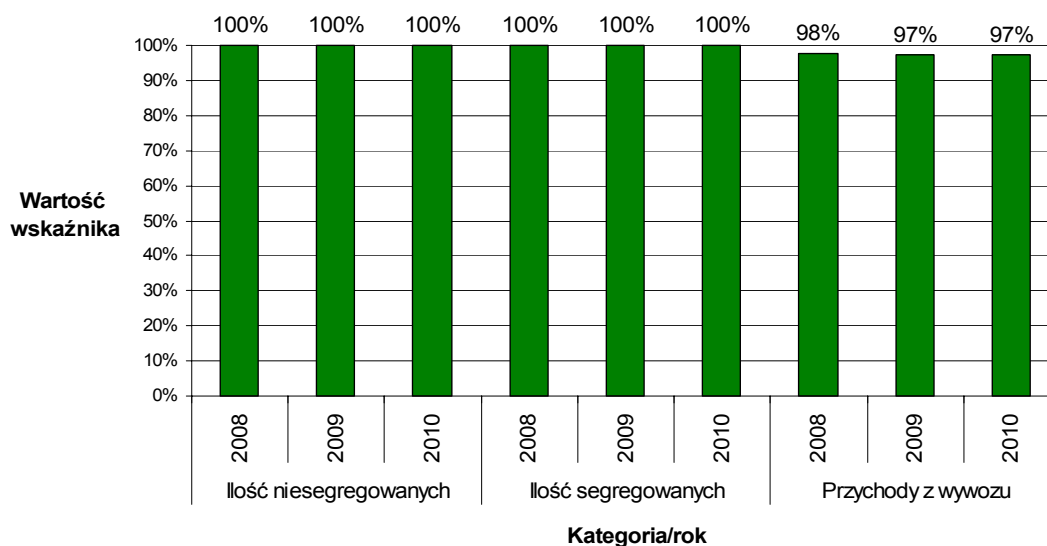
Spośród przedsiębiorstw, 4 deklarowały, że prowadzą działalność również poza Olsztynem. Ponadto 2 przedsiębiorstwa informowały, iż korzystają z własnej instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych. Były to w szczególności jeden z lokalnych przedsiębiorców prywatnych oraz Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o.o. w Olsztynie (wspólnikiem w spółce jest miasto Olsztyn oraz 36 innych gmin z woj. warmińsko-mazurskiego).

Dla oceny koncentracji, na poniższym wykresie został przedstawiony jej poziom według wskaźnika C4.

¹⁶³ Przedsiębiorca ponadregionalny REMONDIS (GK) wszedł na ten rynek, poprzez przejęcie jednego z przedsiębiorstw, dopiero pod koniec 2011 r.

¹⁶⁴ Przedsiębiorstwo przejęte pod koniec 2011 r. przez REMONDIS (GK), zob. też rozdziały 4 oraz 6.

Wykres 5.19 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Olsztyn



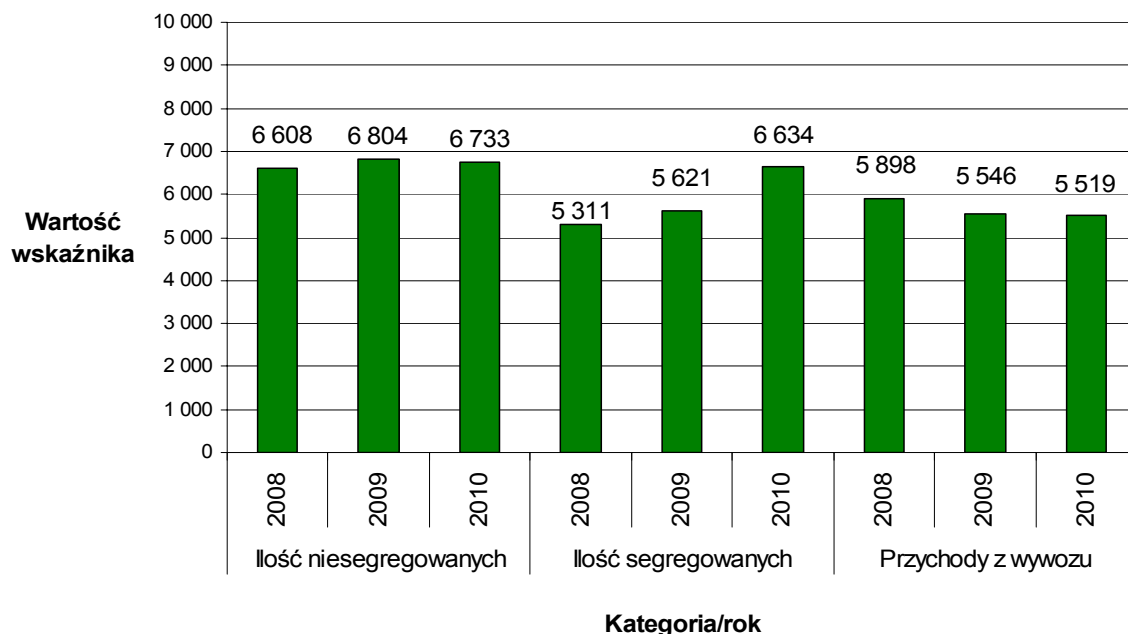
Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Wartości wskaźników przedstawionych na powyższym wykresie wskazują na wysoki, wynoszący blisko 100%, udział 4 największych przedsiębiorstw we wszystkich kategoriach branych pod uwagę. Udział ten utrzymywał się na zbliżonym poziomie, odnotowując nieznaczny spadek (rzędu 1 pkt. proc.) w przypadku przychodów z odbioru odpadów¹⁶⁵.

Na tym rynku zauważyć można również bardzo silną pozycję największego podmiotu. W przypadku odpadów zmieszanych udział ten wynosił 80-90%. Dla odpadów zbieranych selektywnie udział ten był mniejszy i wynosił 70-80%. Dla lepszej oceny struktury rynku na poniższym wykresie przedstawiono również wskaźnik HHI.

¹⁶⁵ Fakt, że w obu segmentach (segregowanych oraz niesegregowanych) wskaźnik wynosił 100%, a w przypadku przychodów był mniejszy niż 100%, wynika z tego, iż część przedsiębiorstw (2) odbierała tylko jedną z tych dwóch kategorii odpadów – każdą inną. Dlatego odbierających odpady zmieszane było 4, odbierających odpady segregowane było 4, a łącznie wszystkich przedsiębiorców było 6 – działających w latach 2008-2010.

Wykres 5.20 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Olsztyn



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W każdym z badanych okresów, a także w każdej z branych pod uwagę kategorii, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego miasta jest silnie skoncentrowany. W ostatnim roku znacząco, o ponad 1 000 pkt., wzrosła koncentracja w ramach kategorii odpadów segregowanych.

5.1.11 Opole

W liczącym blisko 126 tys. mieszkańców Opolu, w 2010 r. do prowadzenia działalności na rynku odbioru odpadów komunalnych uprawnione były 24 podmioty.

Według przeprowadzonego przez UOKiK badania ankietowego w 2011 r., tylko 6 przedsiębiorców działało aktywnie na tym rynku, o czym świadczą podpisane umowy. Wśród nich było dwóch przedsiębiorców ponadregionalnych (REMONDIS oraz ALBA). Jednakże biorąc pod uwagę ilość odbieranych odpadów oraz przychody w latach 2008-2010, na tym

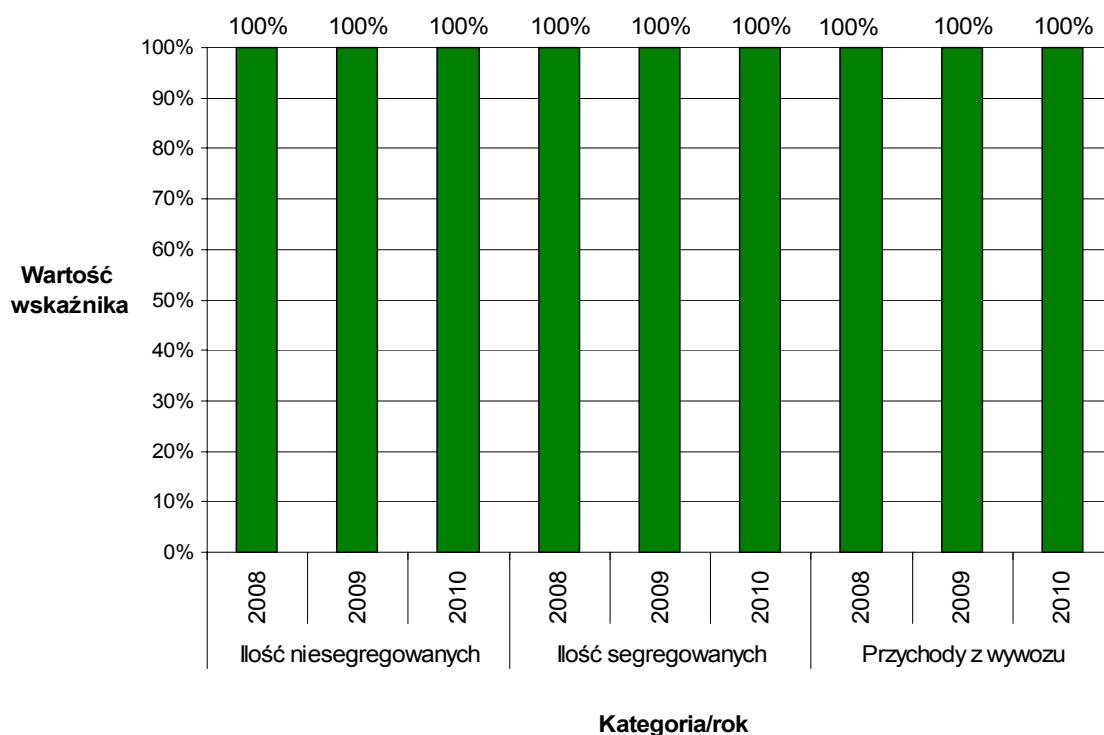
rynku aktywnie działało co najwyżej 4 przedsiębiorców (potwierdza to prezentowany poniżej wskaźnik C4 wynoszący 100%, w obrębie poszczególnych kategorii branż pod uwagę).

Z tej grupy 2 podmioty deklarowały, że działają na obszarze obejmującym 25% lub mniejszą część powierzchni miasta, jeden – 25% do 50%, jeden – między 50% a 75% i jeden między 75% a 100%. Obszar między 50% a 75% deklarował przedsiębiorca z grupy REMONDIS, podmiot niewątpliwie największy na tym rynku chociażby ze względu na ilość odbieranych odpadów. Przedsiębiorca ten miał również wysoki udział w liczbie umów ogółem, w tym umowy zarówno z mieszkańcami jak i przedsiębiorcami oraz instytucjami, a także w liczbie umów z mieszkańcami domów wielorodzinnych oraz jednorodzinnych.

Spośród przedsiębiorstw, 4 deklarowały, że prowadzą działalność również poza Opolem. Tylko jeden z przedsiębiorców deklarował, że korzysta z własnej instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych (największy na rynku, należący do grupy REMONDIS).

Dla oceny koncentracji, na poniższym wykresie został przedstawiony jej poziom według wskaźnika C4.

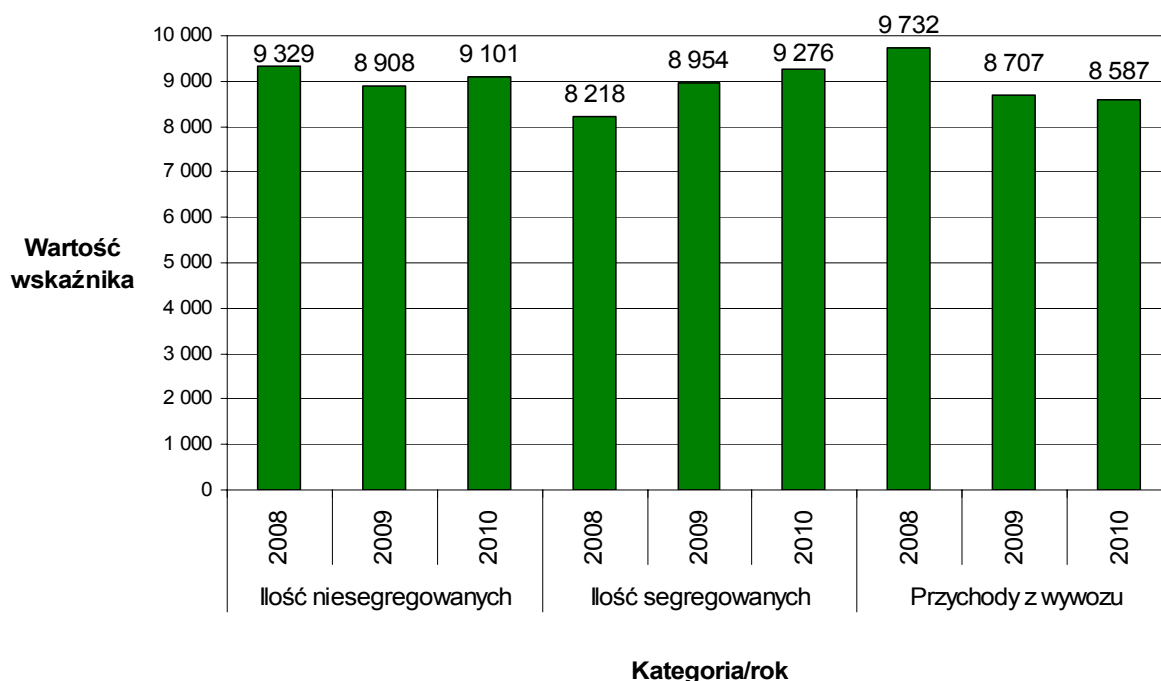
Wykres 5.21 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Opole



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Liczba konkurentów na omawianym rynku w badanym okresie nie przekraczała 4, stąd wartość prezentowanego wskaźnika C4 osiągała wartość wyłącznie 100%. Ugruntowana była również pozycja największego podmiotu z udziałem 90-100%. Dla lepszej oceny struktury rynku na poniższym wykresie przedstawiono również wskaźnik HHI.

Wykres 5.22 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Opole



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W każdym z badanych okresów, a także w każdej z branych pod uwagę kategorii, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego miasta jest silnie skoncentrowany. Koncentracja w przypadku odpadów segregowanych wzrastała - osiągając wartość HHI ponad 9 200, malała w przypadku przychodów ogółem do poziomu HHI ok. 8 500. Tendencje zmienne występowały dla odpadów zmieszanych, przy czym w ostatnim roku nastąpił wzrost HHI do poziomu 9 100.

5.1.12 Poznań

W Poznaniu, o liczbie mieszkańców wynoszącej prawie 553 tys., w 2010 r. do prowadzenia działalności na rynku odbioru odpadów komunalnych uprawnionych było 67 podmiotów.

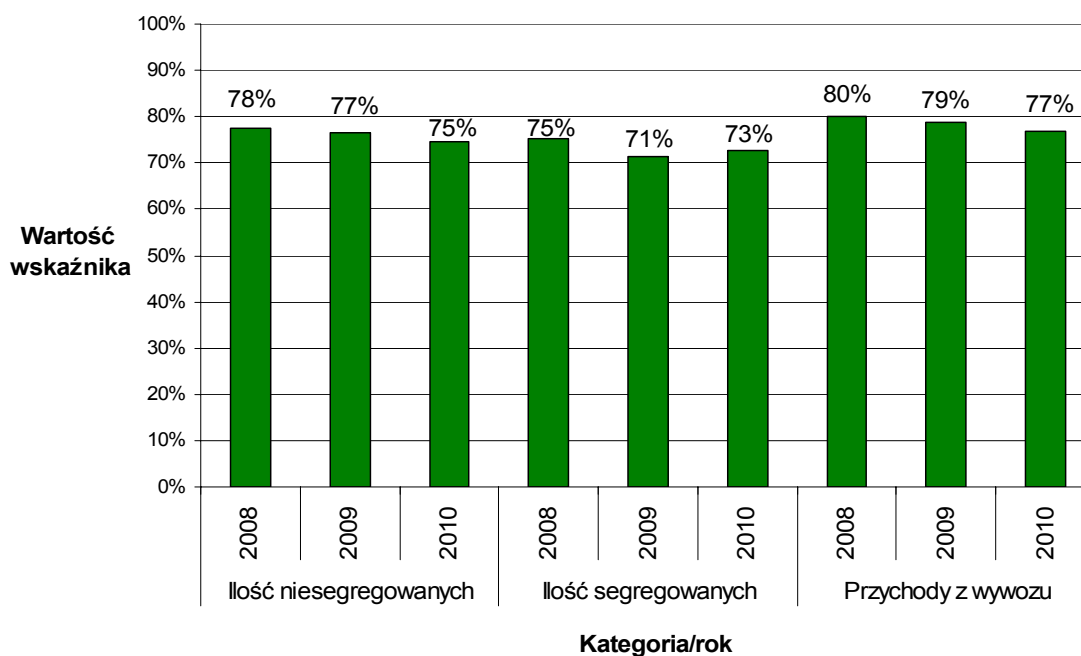
Przeprowadzone przez UOKiK badania ankietowe w 2011 r., wykazało, że w roku tym na rynku działało aktywnie 26 przedsiębiorców, o czym świadczą podpisane umowy. Wśród nich było dwóch przedsiębiorców ponadregionalnych REMONDIS oraz SITA.

Czternaście podmiotów deklarowało, że działają na obszarze obejmującym 25% lub na mniejszej części terytorium miasta, jeden – między 25% a 50%, 4 – między 50% a 75% oraz 6 - między 75% a 100%. Obszar o powierzchni między 25% a 50%, deklarował największy na rynku podmiot z grupy REMONDIS (w spółce tej kontrolowanej przez grupę REMONDIS mniejszościowym udziałowcem jest miasto). Wynika z tego, iż przedsiębiorca ten koncentruje swoją działalność w wybranych dzielnicach. Podmiot ten miał wysoki udział w liczbie umów ogółem, w tym umowy zarówno z mieszkańcami jak i przedsiębiorcami oraz instytucjami.

Spośród działających na rynku przedsiębiorstw 18 deklarowało, że prowadzi działalność również poza Poznaniem. Ponadto 4 przedsiębiorstwa deklarowały, że korzystają z własnej instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych, wśród nich największe na rynku przedsiębiorstwo z grupy REMONDIS (sortownia).

Dla oceny koncentracji, na poniższym wykresie został przedstawiony jej poziom według wskaźnika C4.

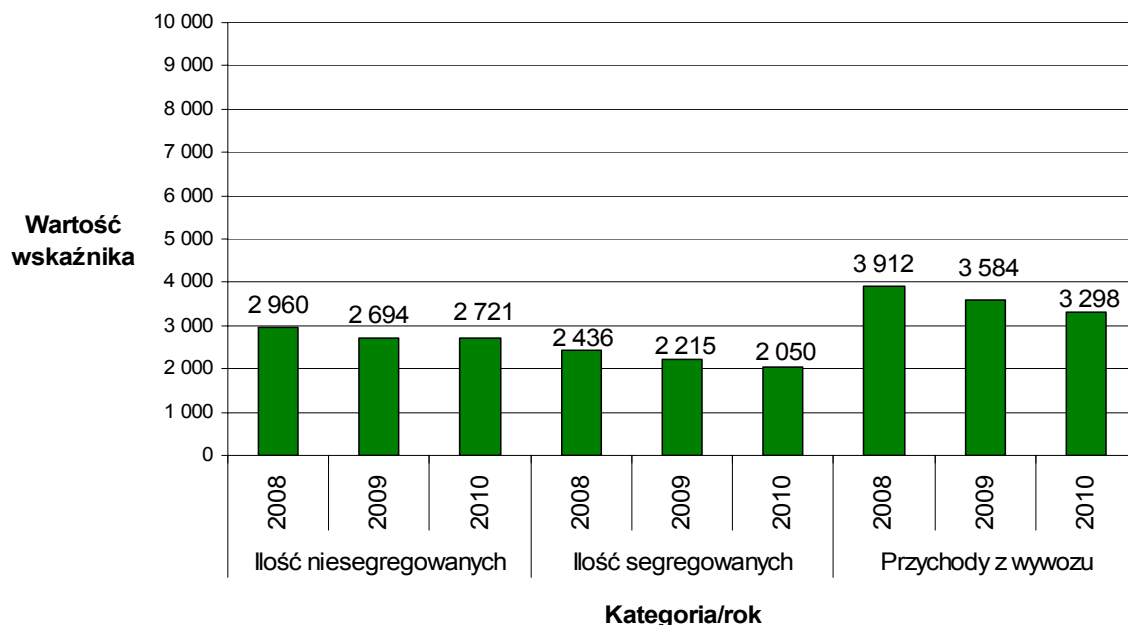
Wykres 5.23 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Poznań



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Wartości wskaźników przedstawionych na powyższym wykresie wskazują na wysoki, zwykle powyżej 75% udział czterech największych przedsiębiorstw we wszystkich kategoriach branych pod uwagę. Na tym rynku zauważyć można również umiarkowanie silną pozycję największego podmiotu na rynku. Jego udział w odpadach zmieszanych w 2010 r. wynosił 40-50%. Dla lepszej oceny struktury rynku na poniższym wykresie przedstawiono również wskaźnik HHI.

Wykres 5.24 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Poznań



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W każdym z badanych okresów, a także w każdej z branych pod uwagę kategorii, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego miasta jest silnie skoncentrowany. W porównaniu jednak z innymi miastami, wartość wskaźnika koncentracji HHI obliczona na podstawie ilości odebranych odpadów komunalnych, biorąc pod uwagę poszczególne ich kategorie, jest na stosunkowo niskim poziomie – poniżej 3 000. Biorąc pod uwagę przychody ogółem, wskaźnik koncentracji był o ok. 1 000 pkt. wyższy, co może świadczyć o tym, że więksi przedsiębiorcy osiągają wyższe przychody w przeliczeniu na tonę odpadów i być może działają w bardziej „intratnych” lokalizacjach, gdzie łatwiej jest osiągnąć wyższe przychody jednostkowe. W obrębie wszystkich analizowanych kategorii koncentracja mierzona tym wskaźnikiem zmniejszała się. Nawiązując do wcześniejszego wykresu, występuje tylko jedna różnica pod względem kierunku zmian. Wskaźnik C4 wzrósł w 2010 r. dla ilości odpadów segregowanych, podczas gdy HHI zmniejszyło się. Wynikało to ze zmniejszającej się roli lidera względem trzech kolejnych (pod względem udziału w ilości odebranych odpadów segregowanych) konkurentów.

5.1.13 Rzeszów

W największym mieście województwa podkarpackiego liczącym ok. 178 tys. mieszkańców Rzeszowie, w 2010 r. do prowadzenia działalności na rynku odbioru odpadów komunalnych uprawnionych było 5 podmiotów.

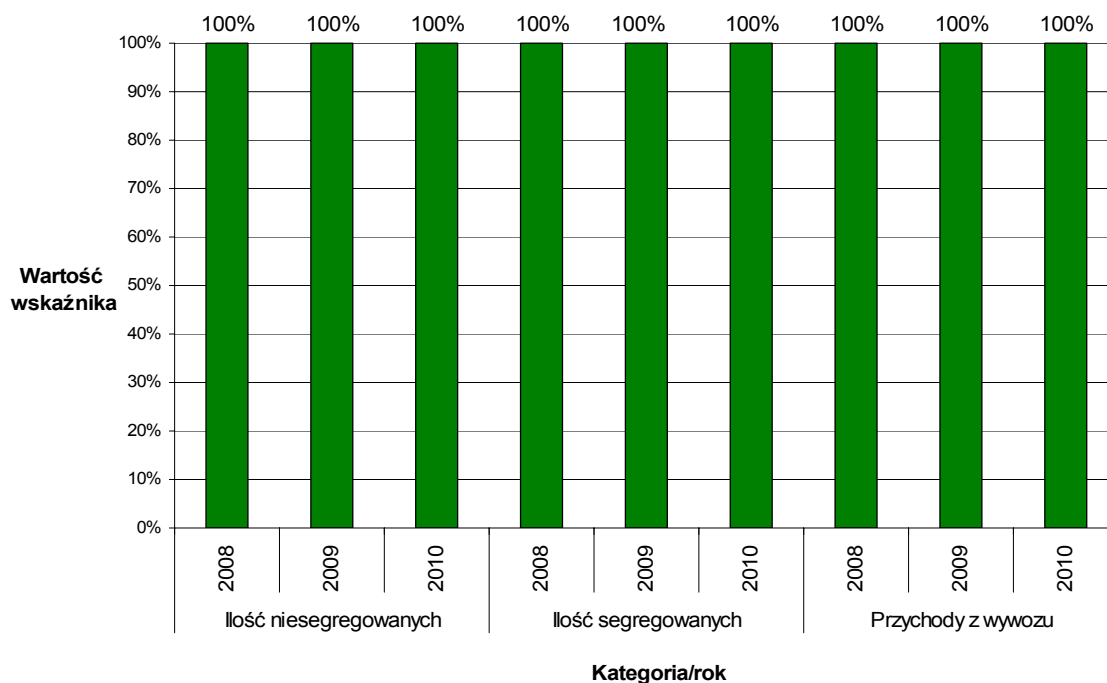
Według przeprowadzonego przez UOKiK badania ankietowego w 2011 r. 4 przedsiębiorców działało aktywnie na tym rynku, o czym świadczą podpisane umowy. Wśród nich był jeden przedsiębiorca ponadregionalny (grupa kapitałowa TRANS-FORMERS) oraz przedsiębiorstwo należące do miasta.

Z tej grupy 2 podmioty deklarowały, że działają na obszarze obejmującym 25% lub na mniejszej części powierzchni miasta, jeden – 25% do 50%, jeden – między 75% a 100%. Obszar między 75% a 100% deklarowało przedsiębiorstwo należące w 100% do miasta, największy podmiot na tym rynku chociażby ze względu na ilość odbieranych odpadów. Przedsiębiorca ten miał również wysoki udział w liczbie umów ogółem, w tym umowy zarówno z mieszkańcami jak i przedsiębiorcami oraz instytucjami, a także w liczbie umów z mieszkańcami domów wielorodzinnych oraz jednorodzinnych.

Spośród 4 przedsiębiorstw wszystkie deklarowały, że prowadzą działalność również poza Rzeszowem. Ponadto tylko jedno przedsiębiorstwo deklarowało, że korzysta z własnej instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych (największe na rynku i należące do miasta - Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej - Rzeszów Sp. z o.o.).

Dla oceny koncentracji, na poniższym wykresie został przedstawiony jej poziom według wskaźnika C4.

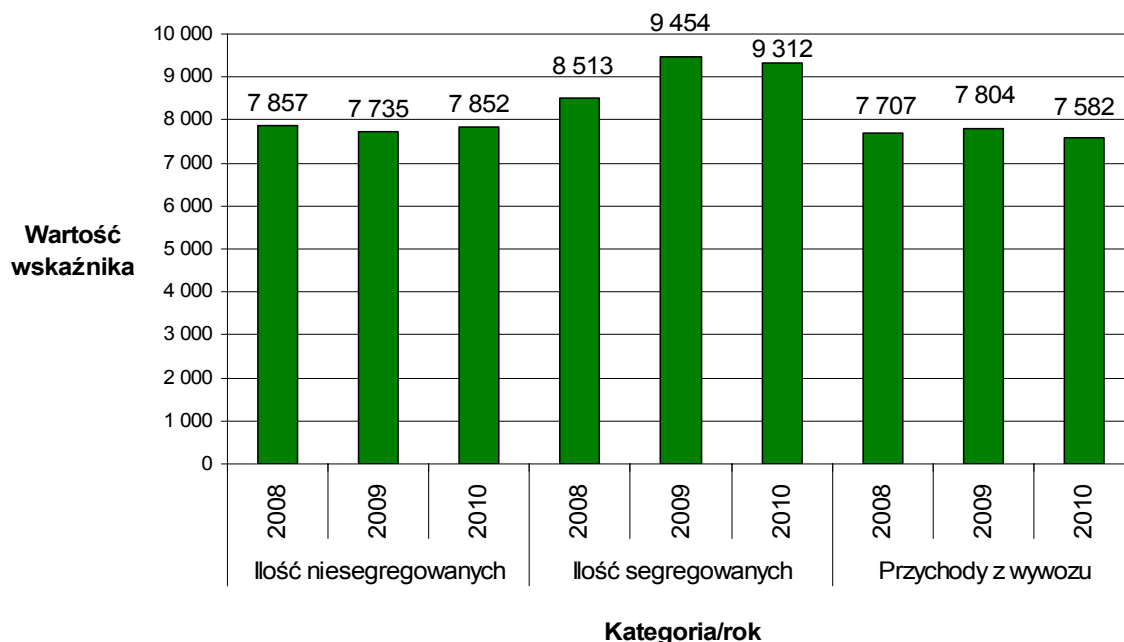
Wykres 5.25 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Rzeszów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Na omawianym rynku działało tylko 4 przedsiębiorców, stąd oczywista wartość wskaźnika C4. Zauważyć można również bardzo silną pozycję największego podmiotu na rynku. W przypadku ilości odpadów zmieszanych udział ten wynosił 80-90%, natomiast zbieranych selektywnie był wyższy i w 2010 r. osiągnął 90-100%. Dla lepszej oceny struktury rynku, na poniższym wykresie przedstawiono również wskaźnik HHI.

Wykres 5.26 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Rzeszów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W każdym z badanych okresów, a także w każdej z branych pod uwagę kategorii, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego miasta jest silnie skoncentrowany. Koncentracja w przypadku odpadów segregowanych była wyższa (HHI - ponad 9 300 w 2010 r., a w całym okresie przekraczał 8 500) niż dla pozostałych kategorii przedstawionych na wykresie (w całym okresie HHI zawierał się w przedziale między 7 000 a 8 000). Również jedynie dla odpadów segregowanych indeks ten zmieniał się w stopniu przekraczającym 500 punktów.

5.1.14 Szczecin

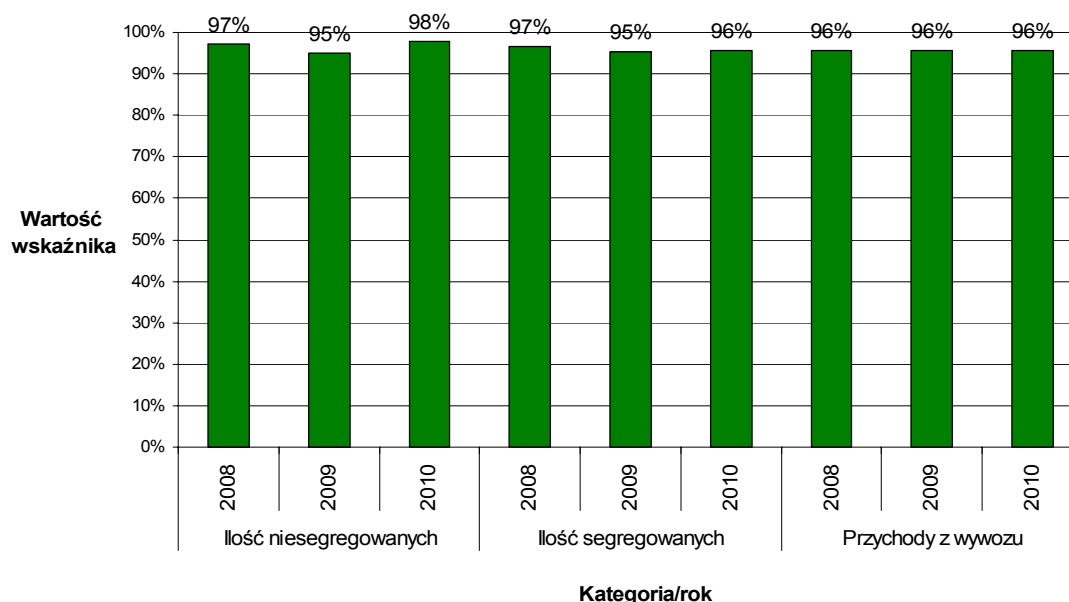
W Szczecinie, mieście liczącym ok. 406 tys. mieszkańców, w 2010 r. do prowadzenia działalności na rynku odbioru odpadów komunalnych uprawnionych było 30 podmiotów (w tym spółka, w której miasto posiadało 51% udziałów - Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o.).

Według przeprowadzonego przez UOKiK badania ankietowego, w 2011 r. 18 przedsiębiorców działało na tym rynku, o czym świadczy zarówno liczba podpisanych umów jak i deklarowana ilość odbieranych odpadów oraz osiąganych z tego tytułu przychodów. Wśród nich były dwie grupy kapitałowe zaliczane do przedsiębiorców ponadregionalnych (REMONDIS, SITA). Z tej grupy 11 podmiotów deklarowało, że działa na obszarze obejmującym 25% lub mniejszą część powierzchni miasta, jeden – między 25% a 50%, jeden – między 50% a 75% i 5 między 75% a 100%. Największy przedsiębiorca, na rynku usług odbioru odpadów komunalnych, REMONDIS, miał wysoki udział w liczbie umów ogółem w tym umowy zarówno z mieszkańcami jak i przedsiębiorcami oraz instytucjami, a także w liczbie umów z mieszkańcami domów wielorodzinnych oraz jednorodzinnych.

Spośród przedsiębiorstw, 12 deklarowało, że prowadzi działalność również poza Szczecinem. Tylko jeden przedsiębiorca lokalny deklarował, że korzysta z własnej instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych – PUK Sp. z o.o. należąca do pobliskiej gminy Gryfino. Własną instalację posiadał też jeden z przedsiębiorców ponadregionalnych – SITA (GK), w związku z tym, choć pod względem zarówno ilości odebranych odpadów jak i ilości przychodów z wywozu odpadów był na miejscu drugim.

Dla oceny koncentracji, na poniższym wykresie został przedstawiony jej poziom według wskaźnika C4.

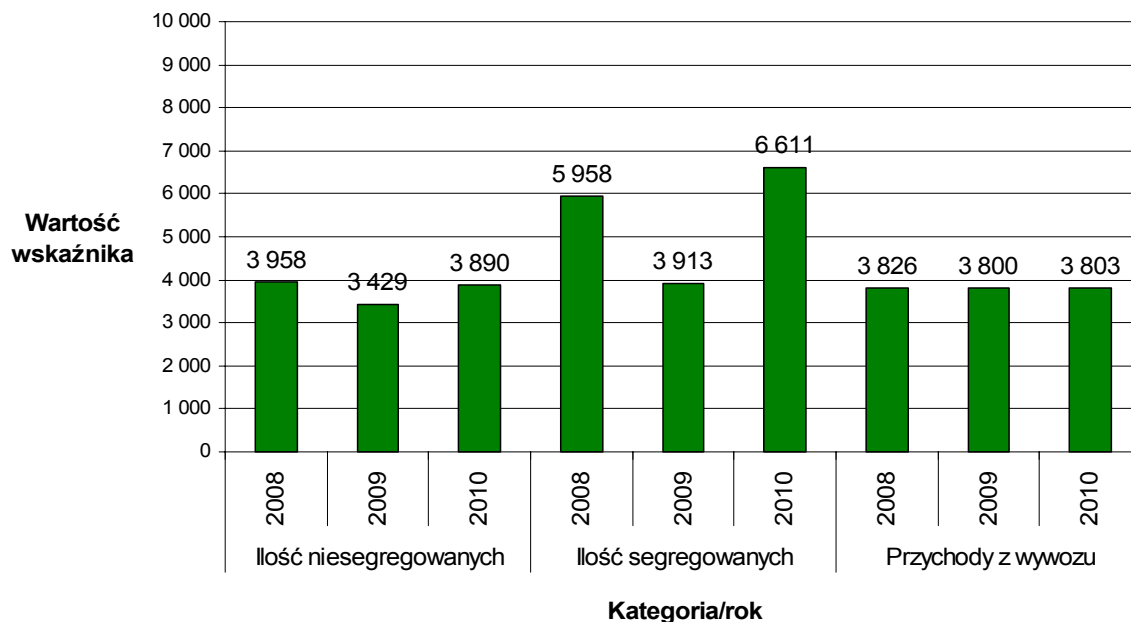
Wykres 5.27 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Szczecin



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Wartości wskaźników przedstawionych na powyższym wykresie wskazują na wysoki, przekraczający 90% udział 4 największych przedsiębiorstw we wszystkich kategoriach branych pod uwagę. Wskaźnik ten utrzymywał się na zbliżonym poziomie w latach 2008-2010. Na tym rynku zauważyć można również silną pozycję największego podmiotu. Udział największego podmiotu w ilości zmieszanych odpadów w 2010 r. był na poziomie 40-50%. W przypadku odpadów selektywnych udział ten był wyższy i wynosił w 2010 r. 80-90%. Dla lepszej oceny struktury rynku, na poniższym wykresie przedstawiono również wskaźnik HHI, który odzwierciedla podobne tendencje jak wcześniej omawiany wskaźnik C4.

Wykres 5.28 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Szczecin



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W każdym z badanych okresów, a także w każdej z branych pod uwagę kategorii, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego miasta jest silnie skoncentrowany. W ostatnim roku znacząco, o prawie 3 000 pkt., wzrosła koncentracja w ramach kategorii odpadów segregowanych, w związku z czym przewyższyła ona o podobną liczbę punktów koncentrację pod względem zarówno ilości odpadów zmieszanych jak i przychodów branży ogółem.

5.1.15 Toruń

W liczącym 206 tys. mieszkańców Toruniu, w 2010 r. do prowadzenia działalności na rynku odbioru odpadów komunalnych uprawnionych było 6 podmiotów.

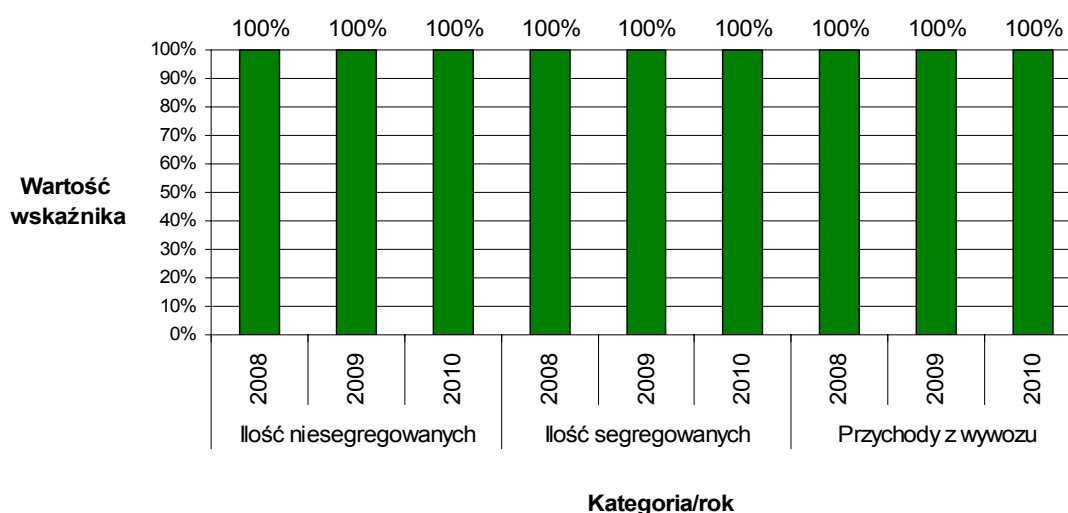
Według przeprowadzonego przez UOKiK badania ankietowego w 2011 r., 3 przedsiębiorców działało aktywnie na tym rynku, o czym świadczy liczba umów podpisanych w tym mieście przez poszczególnych przedsiębiorców. Biorąc jednak pod uwagę ilość odebranych odpadów

komunalnych, we wcześniejszym roku, tj. 2010, odpady odbierały tylko 2 podmioty. Wynika to z faktu, iż przedsiębiorca ponadregionalny ALBA (GK) rozpoczął działalność na tym rynku dopiero w 2011 r. (w roku tym miał już podpisane umowy, natomiast w poprzednim roku 2010 – nie wykazał odbioru odpadów w Toruniu).

Zdecydowanie największy podmiot na tym rynku, Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o. w Toruniu deklarował, że operuje na rynku wywozu odpadów na obszarze między 75% a 100% powierzchni miasta. Przedsiębiorca ten miał wysoki udział w liczbie umów ogółem w tym umowy zarówno z mieszkańcami jak i przedsiębiorcami oraz instytucjami, a także w liczbie umów z mieszkańcami domów wielorodzinnych oraz jednorodzinnych. Podmiot ten ponadto deklarował, że prowadzi działalności również poza miastem oraz to, iż posiada własną instalację, do której może wywozić odpady.

Dla oceny koncentracji, na poniższym wykresie został przedstawiony jej poziom według wskaźnika C4.

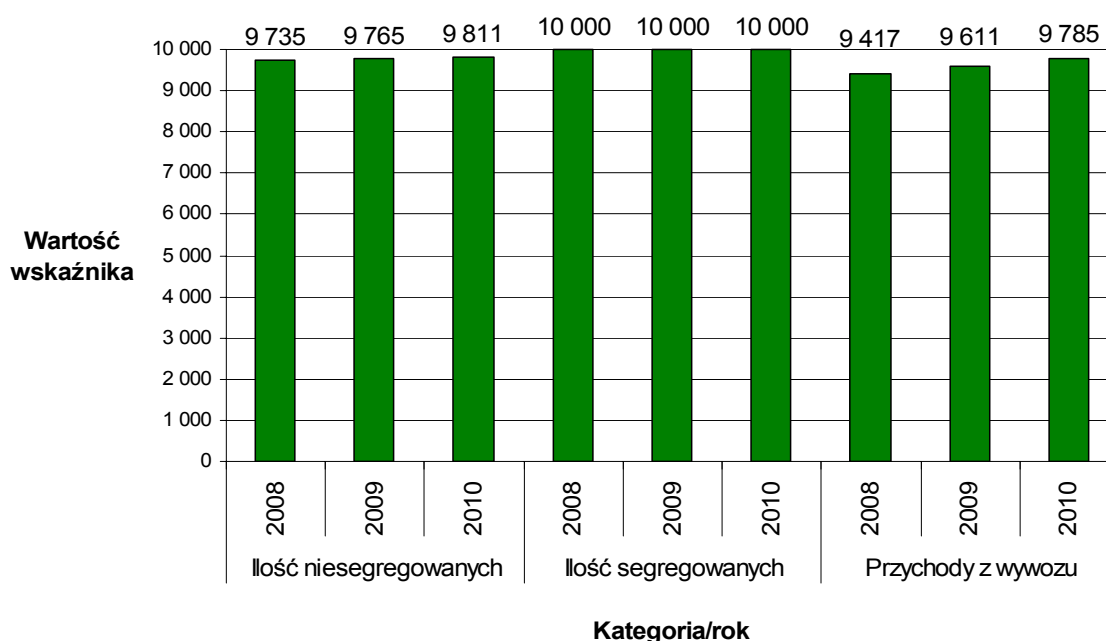
Wykres 5.29 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Toruń



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

We wszystkich analizowanych kategoriach wartość wskaźnika C4 wynosił 100%. Wynikało to z faktu, iż na rynku tym, w latach 2008-2010, działały co najwyżej dwa podmioty. Biorąc pod uwagę faktyczne udziały poszczególnych podmiotów można nawet zaryzykować tezę, że na rynku tym właściwie działał niemal wyłącznie jeden podmiot – należący do miasta, z blisko 100% udziałem w ilości odpadów zmieszanych. Podmiot ten był ponadto jedynym odbiorcą odpadów komunalnych segregowanych. Drugi z działających na tym rynku podmiot miał niewielki udział w ilości odebranych odpadów i działał głównie w segmencie odpadów komunalnych wytwarzanych przez przedsiębiorstwa. Dla lepszej oceny struktury rynku, na poniższym wykresie przedstawiono również wskaźnik HHI, który odzwierciedla podobne tendencje jak wcześniej omawiany wskaźnik C4.

Wykres 5.30 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Toruń



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W każdym z badanych okresów, a także w każdej z branych pod uwagę kategorii, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, przy czym był bliski albo nawet osiągał wartość maksymalną wskaźnika 10 000 (wartość dla monopolu na rynku). Tak więc rynek tego miasta jest silnie

skoncentrowany, a nawet można powiedzieć, że zmonopolizowany. W latach 2008-2010, w przypadku ilości odpadów segregowanych (ten sam poziom 10 000) oraz przychodów z odbioru (stabilny wzrost koncentracji) wskaźnik ten wykazywał podobne tendencje jak wskaźnik C4. Jeśli natomiast chodzi o ilość odpadów niesegregowanych, zaobserwować można nieznaczny wzrost HHI, rzędu kilkudziesięciu punktów, przy pozostającym na tym samym poziomie C4 – 99%. Różnica w obserwowanych na wykresach dynamikach wynika z tego, że wartości wskaźnika HHI wyrażają bardziej precyzyjnie zmiany w strukturze rynku niż C4, które na przedstawionym wykresie zostało zaokrąglone do pełnych procentów.

5.1.16 Warszawa

W liczącej blisko 1 717 tys. mieszkańców Warszawie, w 2010 r. do prowadzenia działalności na rynku odbioru odpadów komunalnych uprawnionych było 120 podmiotów.

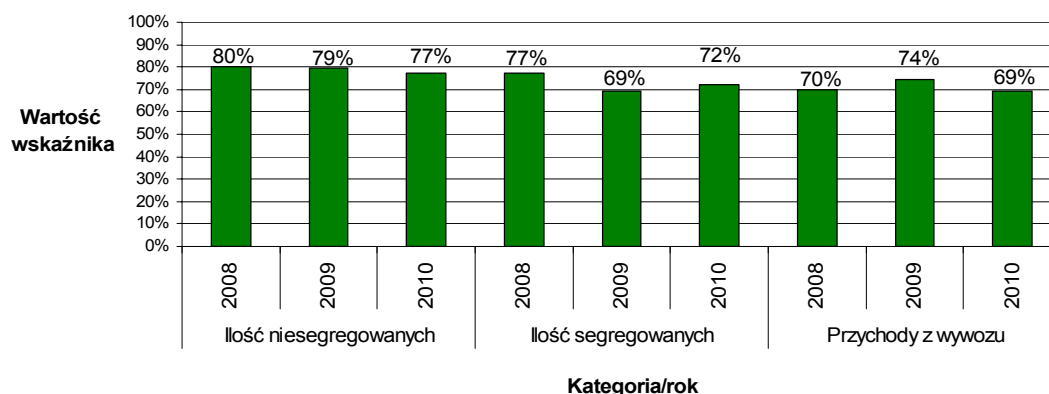
Według przeprowadzonego przez UOKiK badania ankietowego w 2011 r., 45 przedsiębiorców działało aktywnie na tym rynku, o czym świadczą podpisane umowy. Wśród nich było aż czterech przedsiębiorców ponadregionalnych (TRANS-FORMERS, REMONDIS, SITA, Toensmeier).

Trzydzieści podmiotów deklaroowało, że działa na obszarze obejmującym 25% lub na mniejszej części terytorium miasta, 4 – między 25% a 50%, 2 – między 50% a 75% oraz 7 – między 75% a 100%. Ten ostatni obszar deklaroowało największe na rynku Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o. w Warszawie – spółka należąca do miasta. Przedsiębiorca ten miał również wysoki udział w liczbie umów ogółem, w tym umowy zarówno z mieszkańcami jak i przedsiębiorcami oraz instytucjami.

Spośród przedsiębiorstw, 34 deklaroowały, że prowadzą działalność również poza Warszawą. Ponadto aż 10 przedsiębiorstw deklaroowało, że korzysta z własnej instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych. Było wśród nich przedsiębiorstwo miejskie, a także większość (3 spośród 5) przedsiębiorców ponadregionalnych.

Dla oceny koncentracji, na poniższym wykresie został przedstawiony jej poziom według wskaźnika C4.

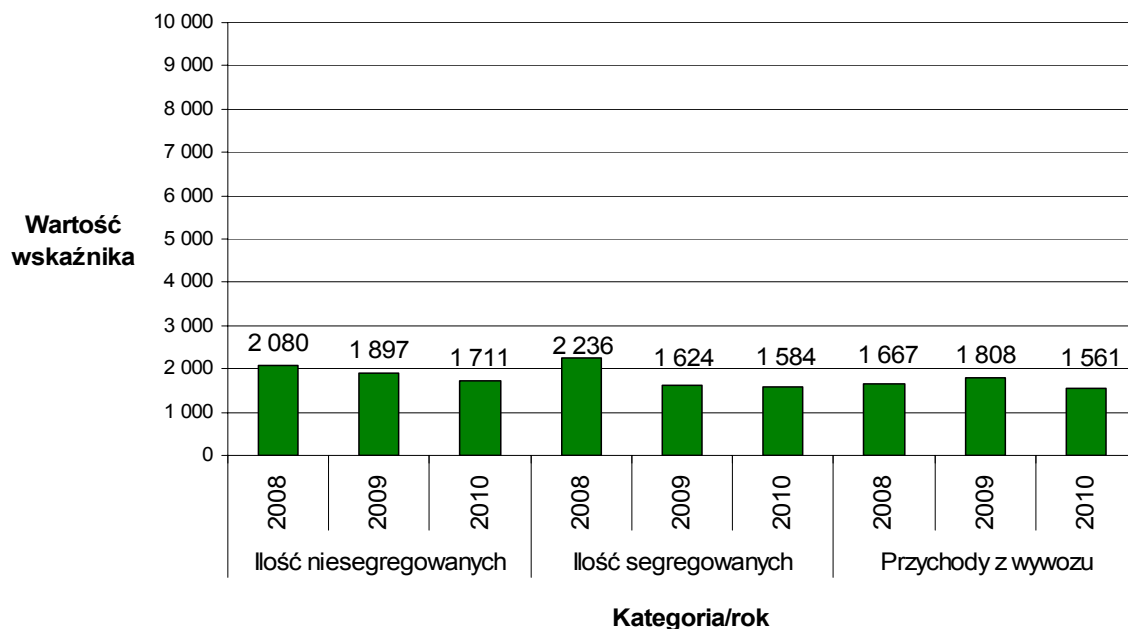
Wykres 5.31 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Warszawa



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Wartości wskaźników przedstawionych na powyższym wykresie wskazują na bardzo wysoki, zwykle zbliżony do 80% udział 4 największych przedsiębiorstw we wszystkich kategoriach branych pod uwagę. Na tym rynku zauważyć można natomiast niezbyt silną, na tle pozostałych analizowanych miast, pozycję największego podmiotu na rynku, która w przypadku ilości odebranych odpadów, obydwu kategorii, w 2010 r. wynosiła 20-30%. Dla lepszej oceny struktury rynku na poniższym wykresie przedstawiono również wskaźnik HHI.

Wykres 5.32 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Warszawa



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W Warszawie mamy do czynienia z relatywnie niskimi wartościami wskaźnika, co oznacza, że w tym wypadku jest on nośnikiem dodatkowych, istotnych informacji o tym rynku. Jego wartość odzwierciedla stosunkowo duże znaczenie mniejszych podmiotów i, związku z tym, dużą konkurencję na tym rynku. Dla niektórych kategorii, zwłaszcza we wcześniejszych latach (2008-2009) wskaźnik ten przyjmował wartość nieznacznie (o co najwyżej 400 pkt.) przekraczającą wartość 1 800, przy którym rynek jest silnie skoncentrowany. W ostatnim roku (2010) we wszystkich kategoriach HHI znajdował się w przedziale między wartością 1 000 a 1 800, co charakteryzuje rynek umiarkowanie skoncentrowany.

5.1.17 Wrocław

W liczącym ok. 633 tys. mieszkańców Wrocławiu, w 2010 r. do prowadzenia działalności na rynku odbioru odpadów komunalnych uprawnionych było 14 podmiotów.

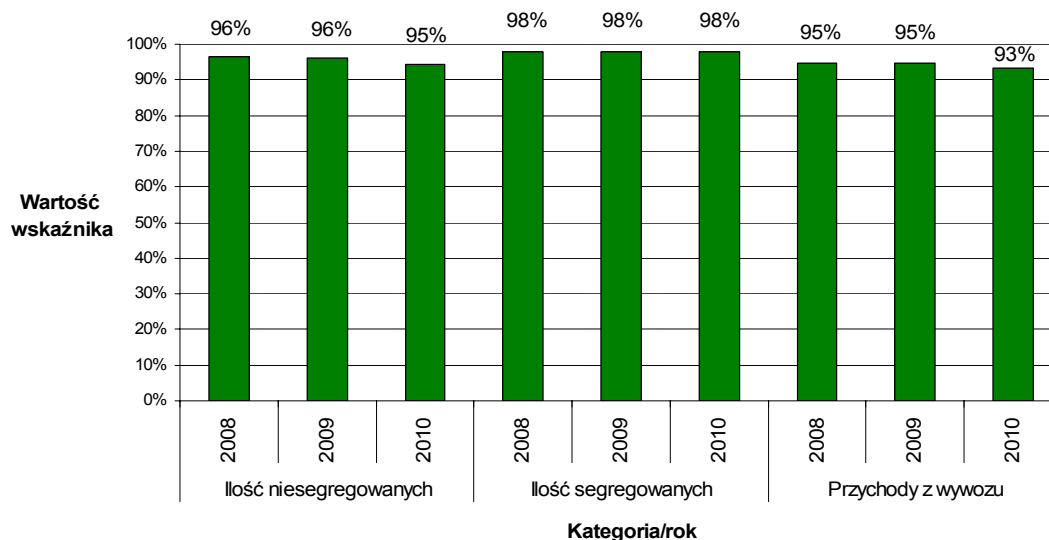
Według przeprowadzonego przez UOKiK badania ankietowego w 2011 r., 11 przedsiębiorców działało aktywnie na tym rynku, o czym świadczą podpisane umowy. Wśród nich było aż sześciu przedsiębiorców ponadregionalnych ALBA, TRANS-FORMERS Veolia, REMONDIS, SITA oraz van Gansewinkel.

Z tej grupy 3 podmioty deklarowały, że działają na obszarze obejmującym 25% lub na mniejszej części powierzchni miasta, jednocześnie 2 – określały jako większą niż 25% lub między 25% a 50%, jeden – między 50% a 75%, 4 – między 75% a 100%. Obszar między 25% a 50%, deklarował największy na rynku podmiot WPO ALBA, należący do grupy ALBA – przedsiębiorcy ponadregionalnego. Przedsiębiorca ten miał również wysoki udział w liczbie umów ogółem, w tym umowy zarówno z mieszkańcami jak i przedsiębiorcami oraz instytucjami, a także w liczbie umów z mieszkańcami domów wielorodzinnych oraz jednorodzinnych.

Spośród 11 przedsiębiorstw, 8 deklarowało, że prowadzą działalność również poza Wrocławiem. Ponadto 3 przedsiębiorstwa deklarowały, że korzystają z własnej instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych. Wśród nich było 2 przedsiębiorców ponadregionalnych (w tym największy we Wrocławiu ALBA oraz Veolia) a także przedsiębiorca prywatny posiadający zakład odzysku i unieszkodliwiania.

Dla oceny koncentracji, na poniższym wykresie został przedstawiony jej poziom według wskaźnika C4.

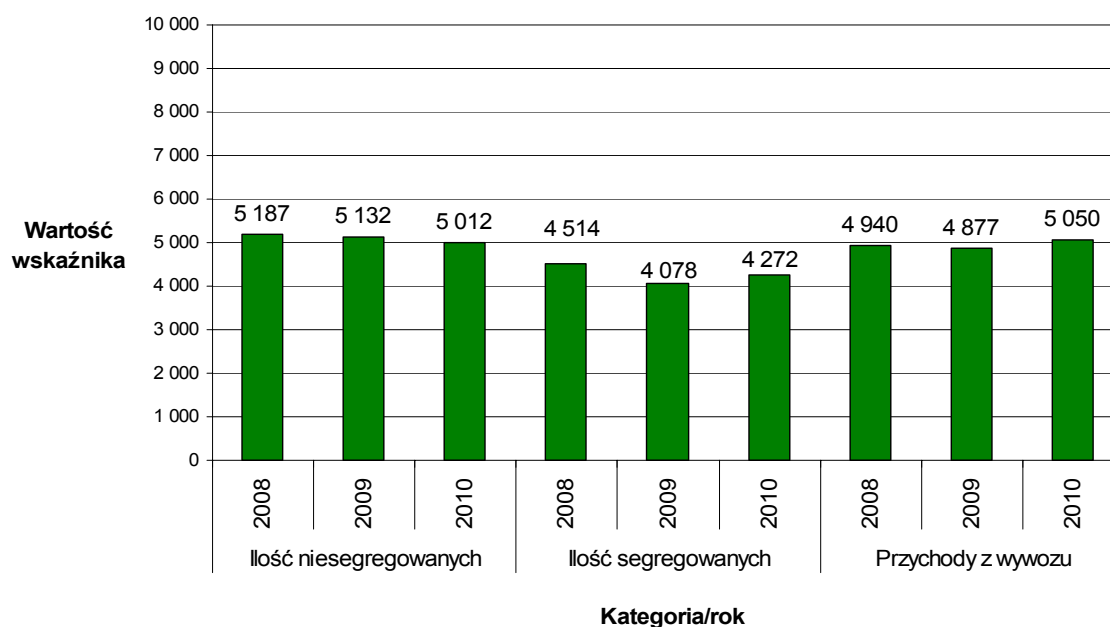
Wykres 5.33 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Wrocław



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Wartości wskaźników przedstawionych na powyższym wykresie wskazują na bardzo wysoki, wynoszący blisko 100% udział 4 największych przedsiębiorstw we wszystkich kategoriach branych pod uwagę. Udział ten nieznacznie zmalał w przypadku ilości odpadów zmieszanych, a w przypadku segregowanych utrzymywał się na zbliżonym poziomie. Na tym rynku zauważyć można umiarkowanie silną pozycję największego podmiotu na rynku, którego udział w przypadku ilości odpadów zmieszanych utrzymywał się na zbliżonym poziomie 60-70%, natomiast w przypadku odpadów zbieranych selektywnie udział był mniejszy i wynosił 40-50%. Dla lepszej oceny struktury rynku, na poniższym wykresie przedstawiono również wskaźnik HHI.

Wykres 5.34 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Wrocław



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W każdym z badanych okresów, a także w każdej z branych pod uwagę kategorii, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego miasta jest silnie skoncentrowany. Co więcej zawierał się on w przedziale od 4 000 do 5 200. Koncentracja w badanym okresie nie zmieniała się znacząco, w przypadku odpadów zmieszanych oraz w przychodach z wywozu ogółem i była na poziomie bliskim 5 000. Pewną dynamiką charakteryzowała się koncentracja dla ilości odbioru odpadów segregowanych. W 2009 wartość HHI spadła o 500 pkt., w 2010 r. wzrosła o 200 pkt., ostatecznie osiągając poziom niespełna 4 300, a zatem dużo niższy niż dla pozostałych kategorii.

5.1.18 Zielona Góra

W Zielonej Górze, której liczba mieszkańców wynosi ok. 118 tys., w 2010 r. do prowadzenia działalności na rynku odbioru odpadów komunalnych uprawnione były 3 podmioty.

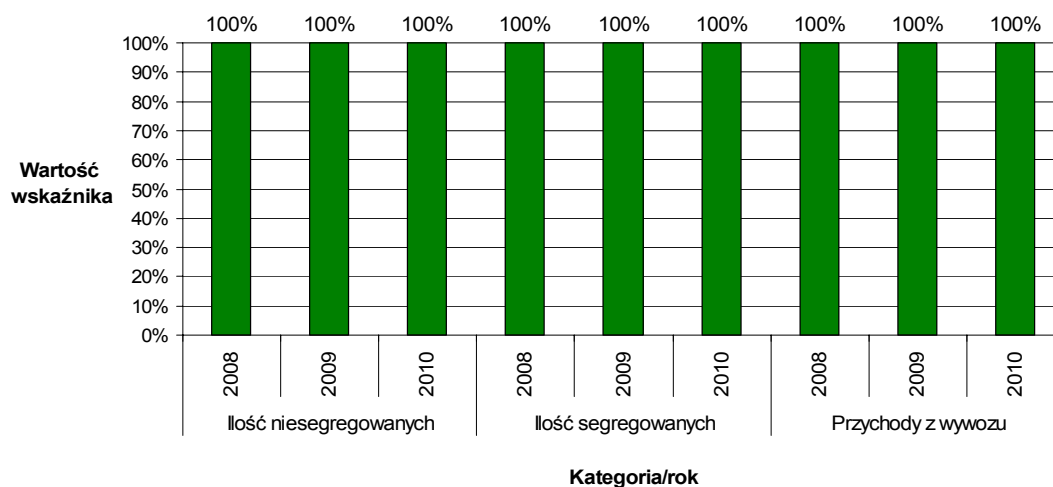
Według przeprowadzonego przez UOKiK badania ankietowego w 2011 r., 4 przedsiębiorców działało aktywnie na tym rynku, o czym świadczą podpisane umowy. Wśród nich był jeden przedsiębiorca ponadregionalny ALBA.

Z tej grupy jeden podmiot prywatny (działający również w Gorzowie - First Recycling Poznań Sp. z o.o.) deklarował, że działa na powierzchni ok. 25% obszaru miasta. Największe na rynku przedsiębiorstwo, należący do miasta Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej (Zielona Góra) deklarował, że działa na powierzchni między 75% a 100% obszaru miasta.

Spośród przedsiębiorstw, jedno deklarowało, że prowadzi działalność również poza Zieloną Górą – w okolicach miasta działał zakład miejski. Ponadto 2 przedsiębiorstwa deklarowały, że korzystają z własnej instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych. Był to prywatny przedsiębiorca należący do międzynarodowej grupy kapitałowej zajmującej się głównie recyklingiem (First Recycling Poznań Sp. z o.o.) oraz zakład miejski.

Dla oceny koncentracji, na poniższym wykresie został przedstawiony jej poziom według wskaźnika C4.

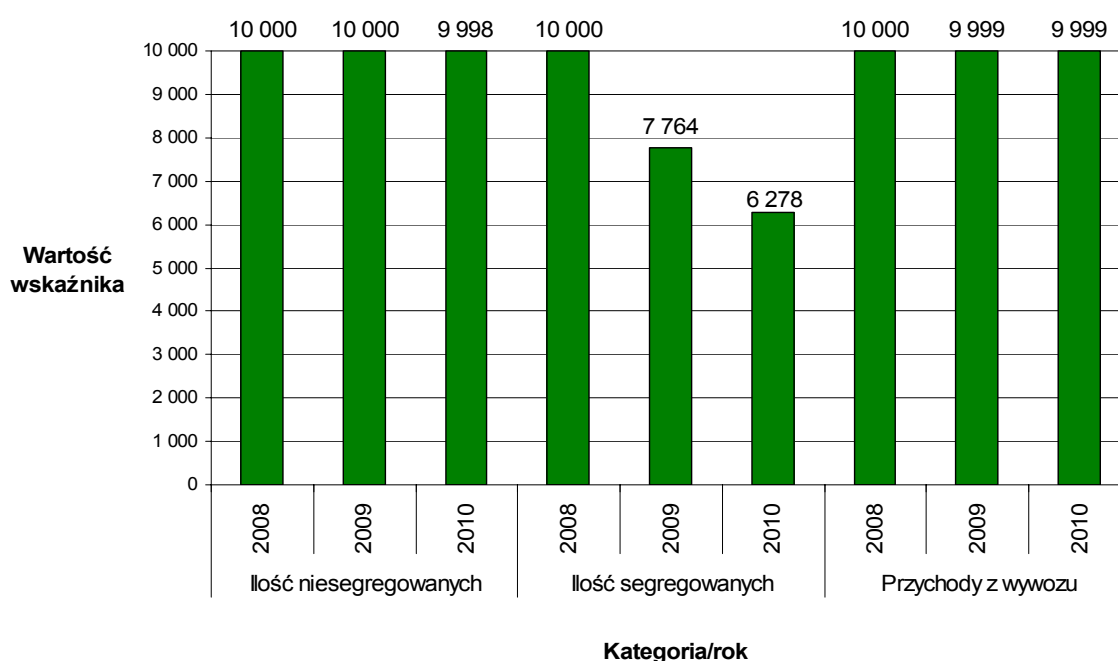
Wykres 5.35 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Zielona Góra



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z powyższego wykresu, rynek miasta Zielonej Góry należał do najmniej konkurencyjnych. Zarówno w przychodach z odbioru ogółem jak i w przypadku ilości zebranych odpadów zmieszanych dominował jeden podmiot. Pozostałe przedsiębiorstwa aktywnie nawiązywały rywalizację konkretyjną jedynie w segmencie odpadów zbieranych selektywnie. Udział największego podmiotu w 2010 r. w odpadach zbieranych selektywnie wynosił 50-60%.

Wykres 5.36 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych oraz przychodów z odbioru tych odpadów na rynku miasta Zielona Góra



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W każdym z badanych okresów, a także w każdej z branych pod uwagę kategorii, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego miasta jest silnie skoncentrowany. Co więcej dla ilości niesegregowanych oraz dla przychodów był on bliski 10 000, co oznacza monopol. Duże i systematycznie (co roku o ponad 1 000 pkt.) zmniejszanie się poziomu koncentracji zaobserwować można jedynie w przypadku ilości odpadów zebranych selektywnie. Wartość tego wskaźnika dla tej kategorii w 2010 r. wyniosła prawie 6 300, a zatem pomimo dużej dynamiki, rynek jest wysoce skoncentrowany, również w tym segmencie.

5.1.19 Podsumowanie analizy konkurencji na rynkach miast wojewódzkich

Jak wynika z powyższej analizy poszczególnych miast wojewódzkich, udział czterech największych przedsiębiorców zwykle przekracza 90% (wyjątkiem była np. Warszawa – 69%, według przychodów z wywozu w 2010 r.). Znacznie bardziej zróżnicowana była wielkość udziałów największych przedsiębiorców na każdym z rynków – wynosząca od 20% do niemal 100%. Z punktu widzenia konkurencji, korzystne było, że na wielu rynkach obserwowano spadek udziału największego podmiotu na rzecz konkurentów. W szczególności miało to miejsce w przypadku dopiero rozwijającego się segmentu odbioru odpadów segregowanych.

Należy mieć świadomość, że omawiane miasta, choć są największe w swoich regionach, to bardzo różnią się, chociażby pod względem liczby ludności wynoszącej od 118 tys. (Zielona Góra) do 1 717 tys. (Warszawa). Z tego powodu występowały bardzo duże różnice, np. dotyczące liczby przedsiębiorców posiadających w poszczególnych miastach zezwolenie na prowadzenie odbioru odpadów komunalnych od mieszkańców w 2010 r., która wynosiła od 3 do 120. Również, biorąc pod uwagę przedsiębiorców faktycznie prowadzących działalność (przedsiębiorcy z podpisanymi umowami z mieszkańcami i innymi podmiotami wytwarzającymi odpady komunalne, stan na dzień 31 marca 2011 r.), obserwujemy znaczne różnice. Ich liczba wynosiła od 3 do 45. Na 100 tys. mieszkańców poszczególnych miast przypadało od 1,4 do 7,4 podmiotu. W niemal wszystkich miastach (poza Białymstokiem) działał co najmniej jeden przedsiębiorca ponadregionalny. W sześciu miastach był to jeden przedsiębiorca tego rodzaju, w siedmiu metropoliach – 2, w dwóch – 6 (Katowice oraz Wrocław). Były też pojedyncze przypadki miast z 4 (Warszawa) oraz z 5 (Kraków) przedsiębiorcami ponadregionalnymi.

Spółki należące do przedsiębiorców ponadregionalnych były liderami w większości miast wojewódzkich (największymi zarówno pod względem ilości odebranych odpadów komunalnych jak i przychodów), tj. w dziesięciu¹⁶⁶, w tym w sześciu miastach liderem był REMONDIS, w dwóch – Veolia, w jednym – SITA, w jednym ALBA. W sześciu miastach liderem było przedsiębiorstwo miejskie, a w dwóch (Białystok oraz Lublin) prywatne spółki

¹⁶⁶ Według danych za 2010 r., ale uwzględniając również dwie spółki (w Gdańsku i Olsztynie) przejęte przez przedsiębiorców ponadregionalnych dopiero w 2011 r.

lokalne – w Białymstoku, największy podmiot w woj. podlaskim, MPO Białystok, a w Lublinie, największy podmiot w woj. lubelskim, KOM-EKO Sp. z o.o.

Większość przedsiębiorstw funkcjonujących w piętnastu miastach prowadziła swoją działalność również poza ich obszarem (tj. w okolicach). Jednakże tylko w dwóch metropoliach wszystkie przedsiębiorstwa prowadzące odbiór w danym mieście, działały również poza jego granicami. Dodatkowo, w większości miast co najmniej jeden przedsiębiorca wskazywał obszar z przedziału 75-100% miasta, jako swój obszar działalności. W siedmiu miastach, więcej niż jeden przedsiębiorca wskazywał taki obszar (np. w Warszawie aż siedmiu przedsiębiorców wskazało takie terytorium działania). W miastach, gdzie tylko jeden podmiot wskazywał taki obszar (w dwóch) zdarzało się, że nie był on liderem rynku, ale mniejszym konkurentem.

Powyższe wyniki mogą sugerować, że całe duże miasto jest odrębnym rynkiem. Potwierdza to analiza cenników przekazanych przez przedsiębiorców. Wynika z niej, że zazwyczaj cenniki są takie same dla całego danego miasta (nawet w tak dużych aglomeracjach jak Warszawa), natomiast zmieniają się dla miejscowości poza jego granicami np. MPO Warszawa ma takie same ceny dla Warszawy, ale już inne dla terenów podmiejskich. Z drugiej strony, zdarzały się też jednak przypadki, że przedsiębiorcy stosowali te same ceny dla danego miasta wojewódzkiego oraz kilku miejscowości w jego okolicach.

Pod względem koncentracji również zaobserwować można zróżnicowanie w obrębie analizowanych grup miast. Tylko jedno miasto charakteryzowało się wartością indeksu HHI (według przychodów z wywozu odpadów komunalnych w 2010 r.) na poziomie z przedziału od 1 000 do 1 800 punktów, oznaczającego umiarkowanie silną koncentrację (Warszawa). W pozostałych miastach można mówić po silnej koncentracji (HHI powyżej 1 800), a w jednym mieście (Zielona Góra), indeks HHI osiągał wartość zbliżoną do maksimum - 10 000.

O procesach konkurencyjnych zachodzących w obrębie miasta świadczy jednak to, iż pomimo stosunkowo wysokiego poziomu koncentracji, wartość indeksu HHI (porównując 2006 do 2008 roku) zmalała w 13 miastach. Dodatkowo, w pięciu z tych miast spadek był jednolitym trendem w badanym okresie, to znaczy, że zmniejszanie się HHI następowało co roku (zarówno 2009, jak i 2010 roku). W przypadku wzrostu HHI w badanym okresie, z pięciu miast, w trzech był to jednolity trend, w pozostałych w 2009 r. nastąpił spadek indeksu

HHI, a w 2010 r. wzrost. Świadczy to o dynamice tych rynków i relatywnie częstym zdobywaniu coraz większych udziałów w nich przez mniejszych konkurentów, pomimo zwykle bardzo silnej pozycji lidera.

Kolejną z badanych kwestii był dostęp przedsiębiorców do instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych, a w szczególności posiadanie, przez podmioty wożące odpady, swoich własnych instalacji. W niemal wszystkich miastach (poza Kielcami), co najmniej jeden podmiot wożący odpady posiadał własną instalację zagospodarowania odpadów komunalnych. W siedmiu miastach tylko jeden podmiot posiadał taką instalację. Zwykle był to lider rynku odbioru (w pięciu miastach), tylko w dwóch miastach - Szczecinie i Gorzowie Wielkopolskim był to inny podmiot. Szczególna sytuacja miała miejsce w Szczecinie, gdzie obserwować można rywalizację o rynek dwóch największych przedsiębiorców. REMONDIS jest tam największym podmiotem pod względem ilości odbieranych odpadów komunalnych, natomiast spółka (z udziałami miasta) należąca do przedsiębiorcy ponadregionalnego SITA, jest druga, przy czym jako jedyny przedsiębiorca spośród wywożących odpady komunalne posiada własną instalację do ich zagospodarowania.

Jeśli chodzi o koncentrację pod względem ilości odebranych odpadów komunalnych, oceniano ją osobno dla odpadów niesegregowanych oraz segregowanych, traktując je jako pewnego rodzaju dwa segmenty tego samego rynku (w obu przypadkach chodzi o odebranie tych samych odpadów bytowych, aczkolwiek różni się sposób wykonywania usługi, określone wymagania wobec klienta tj. segregacja, a także inne są ceny - niższe dla usługi odbioru odpadów segregowanych). Biorąc pod uwagę ostatni badany rok (2010), koncentracja w segmencie odpadów segregowanych była wyższa niż w przypadku odpadów zmieszanych w dziesięciu gminach. Jednakże od razu trzeba zauważyć, że jest to rynek, który dopiero się kształtuje, zatem zmiany na nim zachodziły częściej i z większą dynamiką (zmiany HHI nawet powyżej 1 000 punktów).

Analizowaną kwestią było również to, jakiego rodzaju zabudowę obsługują poszczególni przedsiębiorcy. Najczęściej największy na rynku podmiot, pod względem zarówno ilości odebranych odpadów jak i przychodów, miał największy udział w liczbie podpisanych umów zarówno z mieszkańcami domów jednorodzinnych jak i wielorodzinnych, a także ogółem (łącznie z przedsiębiorcami i instytucjami wytwarzającymi odpady komunalne). Zdarzało się jednak (np. w Lublinie i Łodzi), że w sytuacji gdy drugi z konkurentów miał również

stosunkowo silną pozycją, deklarował on większą liczbę podpisanych umów z mieszkańcami z jednej z kategorii zabudowy. Zarówno w Lublinie jak i w Łodzi największy podmiot miał największy udział w umowach z mieszkańcami domów wielorodzinnych, a drugi co do wielkości z mieszkańcami domów jednorodzinnych.

Poniższa tabela 5.1 przedstawia najważniejsze informacje wynikające z analizy konkurencji i koncentracji na rynkach usług odbioru odpadów komunalnych w miastach wojewódzkich.

Tabela 5.1 Podstawowe informacje o konkurencji i koncentracji na rynkach usług odbioru odpadów komunalnych w miastach wojewódzkich

Miasto	Ludność w tys.	Liczba zezwoleń (2010 r.)	Liczba działających na rynku (2011 r.)	Liczba przedsiębiorców na 100 tys. mieszkańców	Liczba przedsiębiorców ponadregionalnych	Lider rynku		Liczba podmiotów działających również poza miastem	Liczba podmiotów posiadających własną instalację	C4 w % w 2010 r. według przychodów	HHI w 2010 r. według przychodów	Zmiana HHI (2008/2010)**
						Nazwa	Rodzaj przedsiębiorcy*					
Białystok	295	30	7	4,2	0	MPO Białystok	L	6	1	94	4 047	↓
Bydgoszcz	357	31	10	3,6	1	REMONDIS	P	8	3	98	4 612	↓
Gdańsk	457	81	19	2,4	2	SITA ¹⁶⁷	P	8	1	97	7 999	↓
Gorzów Wlkp.	125	9	9	1,4	1	Veolia	P	6	1	99	3 523	↓
Katowice	308	27	9	3,4	6	MPGK Katowice	M	7	5	96	5 260	↑
Kielce	205	20	11	1,9	2	Veolia	P	8	0	92	4 495	↓
Kraków	756	80	20	3,8	5	MPO Kraków	M	12	4	93	4 891	↑
Lublin	349	10	6	5,8	2	KOM-EKO	L	5	3	100	4 723	↑
Łódź	740	25	10	7,4	2	REMONDIS	P	10	5	94	4 455	↑
Olsztyn	177	13	7	2,5	1 ¹⁶⁸	REMONDIS ¹⁶⁹	P	4	2	97	5 519	↓
Opole	126	24	6	2,1	2	REMONDIS	P	4	1	100	8 587	↓
Poznań	535	67	26	2,1	2	REMONDIS	P	18	4	77	3 298	↓
Rzeszów	178	5	4	4,5	1	MPGK Rzeszów	M	4	1	100	7 582	↓
Szczecin	406	30	18	2,3	2	REMONDIS	P	12	1	96	3 803	↓
Toruń	206	6	3	6,9	1	MPO Toruń	M	1	1	100	9 785	↑
Warszawa	1 717	120	45	3,8	4	MPO Warszawa	M	34	10	69	1 561	↓

¹⁶⁷ Po przejęciu PRSP SA w Gdańsku w 2011 r.

¹⁶⁸ Po przejęciu PGM Sp. z o.o. S.K.A. w 2011 r.

¹⁶⁹ Jak wyżej.

Miasto	Ludność w tys.	Liczba zezwoleń (2010 r.)	Liczba działających na rynku (2011 r.)	Liczba przedsiębiorców na 100 tys. mieszkańców	Liczba przedsiębiorców ponadregionalnych	Lider rynku		Liczba podmiotów działających również poza miastem	Liczba podmiotów posiadających własną instalację	C4 w % w 2010 r. według przychodów	HHI w 2010 r. według przychodów	Zmiana HHI (2008/2010)**
						Nazwa	Rodzaj przedsiębiorcy*					
Wrocław	633	14	11	5,8	6	ALBA	P	8	3	93	5 050	↑
Zielona Góra	118	3	4	3,0	1	ZGKiM	M	1	2	100	9 999	↓

* L – lokalny prywatny, M – miejski, P - ponadregionalny.

** ↓ - spadek wartości indeksu HHI 2008/2010, ↑ - wzrost wartości indeksu HHI 2008/2010.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

5.2 Konkurencja w wybranych powiatach poza dużymi aglomeracjami

W niniejszym podrozdziale prezentujemy wyniki badania konkurencji i koncentracji na wybranych rynkach lokalnych nienależących do dużych aglomeracji, dobranych zgodnie z algorytmem opisanym w rozdziale 1. Są to rynki następujących powiatów: powiat aleksandrowski (woj. kujawsko-pomorskie), powiat biłgorajski (woj. lubelskie), powiat człuchowski (woj. pomorskie), powiat gorlicki (woj. małopolskie), powiat hajnowski (woj. podlaskie), powiat kędzierzyńsko-kozielski (woj. opolskie), powiat leski (woj. podkarpackie), powiat międzychodzki (woj. wielkopolskie), powiat miński (woj. mazowieckie), powiat mrągowski (woj. warmińsko-mazurskie), powiat pajęczański (woj. łódzkie), powiat sandomierski (woj. świętokrzyskie), powiat sławieński (woj. zachodniopomorskie), powiat strzeliński (woj. dolnośląskie), powiat żagański (woj. lubuskie), powiat żywiecki (woj. śląskie).

5.2.1 Powiat aleksandrowski (woj. kujawsko-pomorskie)

Powiat aleksandrowski leży w południowej części województwa kujawsko-pomorskiego. Jego siedzibą jest miasto Aleksandrów Kujawski. W powiecie znajduje się jedno z bardziej znanych w kraju uzdrowisk - Ciechocinek. Powiat ten znajduje się w stosunkowo dużej odległości od Bydgoszczy, a jednocześnie blisko drugiego z dwóch największych miast województwa kujawsko-pomorskiego – Torunia. Takie położenie nie wyklucza jednak badania powiatu jako odrębnego rynku, biorąc pod uwagę fakt, iż jak wcześniej wspomniano, w samym Toruniu nie rozwinęła się konkurencja na rynku odbioru odpadów komunalnych (wywozem zajmuje się właściwie niemal wyłącznie przedsiębiorstwo miejskie), w przeciwieństwie do tylko nieznacznie większej Bydgoszczy, w której działa stosunkowo

duża liczba przedsiębiorstw prywatnych, w tym przedsiębiorcy ponadregionalni. Zatem badanie tego właśnie powiatu daje asumpt do prześledzenia, w jaki sposób kształtuje się konkurencja w powiecie o takim właśnie położeniu względem głównych ośrodków miejskich regionu.

W skład stosunkowo niewielkiego powiatu, liczącego 55 352 mieszkańców wchodzi:

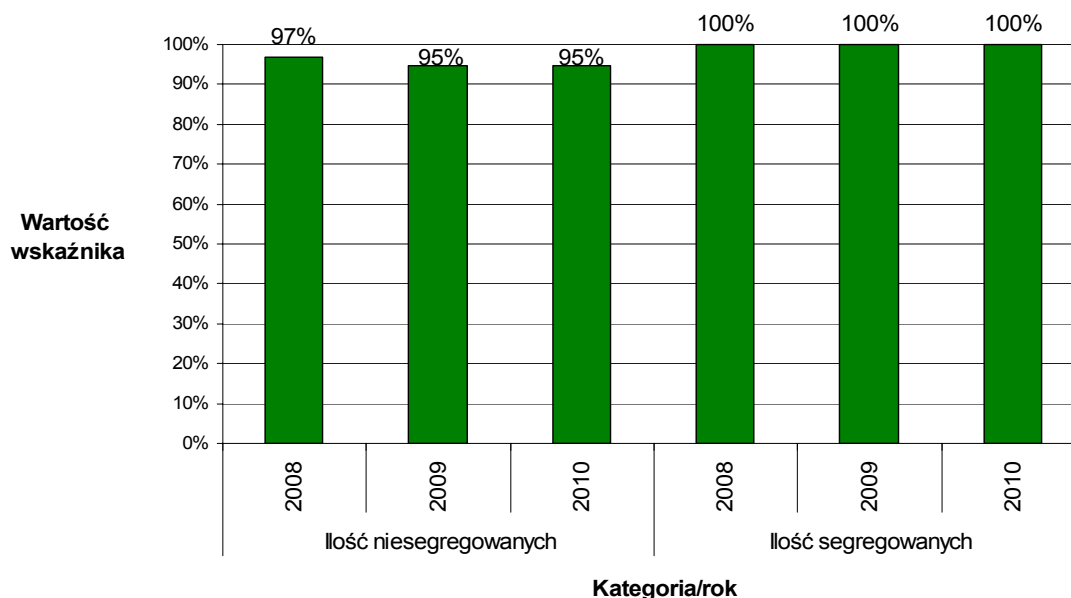
- gminy miejskie: Aleksandrów Kujawski (12 290), Ciechocinek (10 833), Nieszawa (1 989),
- gminy wiejskie: Aleksandrów Kujawski (11 257), Bądkowo (4 491), Koneck (3 351), Raciążek (3 170), Waganiec (4 412), Zakrzewo (3 559).

W badanym okresie w powiecie aleksandrowskim działało łącznie 7 podmiotów, a w poszczególnych gminach było od 2 do 7 konkurentów. Były to głównie podmioty należące do gmin, a ponadto w mniejszej części przedsiębiorcy lokalni. W powiecie tym, pomimo posiadanych zezwoleń (w niektórych gminach zezwolenie posiadała grupa ALBA – przedsiębiorca ponadregionalny), działalności nie prowadzili przedsiębiorcy ponadregionalni. Na rynku nie był obecny również zakład należący do najbliższego dużego miasta – Torunia.

Dwa działające w gminie przedsiębiorstwa zajmujące się wywozem posiadały własne instalacje do zagospodarowania odpadów: należące do Związku Gmin Ziemi Kujawskiej Przedsiębiorstwo Użyteczności Publicznej EKOSKŁAD Sp. z o.o., które posiadało składowisko w Służewie oraz instalację do utylizacji odpadów komunalnych na terenie gminy wiejskiej Aleksandrów Kujawski oraz będące własnością miasta Włocławka - Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej SANIKO Sp. z o.o. (Regionalny Zakład Utylizacji Odpadów Komunalnych w Machnacu - sortownia odpadów zmieszanych oraz selektywnie zebranych, kompostownia odpadów selektywnie zbieranych oraz składowisko).

Udziały łącznie 4 największych przedsiębiorców, biorąc pod uwagę sam odbiór odpadów komunalnych od mieszkańców, zostały przedstawione na poniższym wykresie 5.37.

Wykres 5.37 Wskaźnik C4 w rynku w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych w powiecie aleksandrowskim

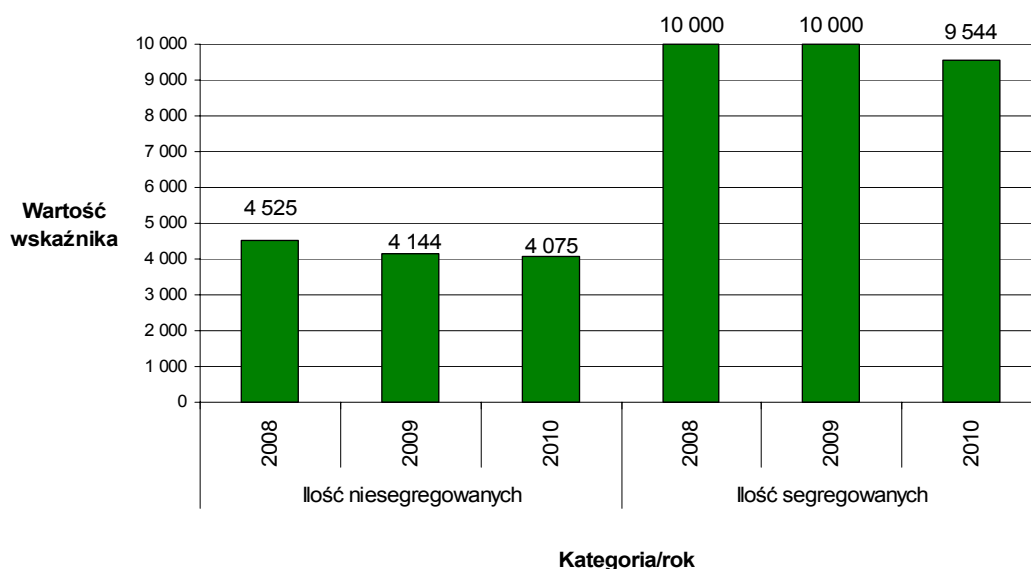


Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Z zebranych danych wynika, że w latach 2008-2009, w segmencie odbioru odpadów segregowanych, rynek ten był zdominowany przez jednego przedsiębiorcę. Dopiero w ostatnim badanym roku odpady zbierane selektywnie zaczął też odbierać drugi podmiot. Intensywnie rozwijały się natomiast procesy konkurencyjne w przypadku odpadów niesegregowanych. Co prawda udział największego podmiotu wyraźnie wzrósł, ale udziały 3 pozostałych konkurentów nieco spadły ze względu na ekspansję mniejszych podmiotów.

W celu dokładniejszego prześledzenia przemian struktury podmiotowej rynku odbioru odpadów komunalnych w powiecie aleksandrowskim, kolejny wykres 5.38 przedstawia wartości wskaźnika Herfindahla-Hirschmana (HHI) dla tego powiatu.

Wykres 5.38 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych niesegregowanych oraz segregowanych na rynku odbioru odpadów komunalnych w powiecie aleksandrowskim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z powyższego wykresu, w każdym z badanych okresów, a także w obydwu branych pod uwagę kategoriach, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego powiatu jest silnie skoncentrowany. Dla odpadów segregowanych wskaźnik wynosił 10 000 lub przyjmował wartość bliską tej liczbie. Znacznie mniejszą wartość, do tego zmieniającą się w czasie, przyjmował ten wskaźnik dla odpadów niesegregowanych (zmieszanych). W 2010 r. był on wyższy niż w 2009 r. (co wynika ze wzrostu znaczenia największego przedsiębiorstwa), ale niższy niż w 2008 r.

Dla dokładniejszego zobrazowania stanu koncentracji i konkurencji w powiecie aleksandrowskim, poniżej prezentujemy, uprzednio przedstawione dla całego powiatu, wartości wskaźników dla poszczególnych gmin.

Tabela 5.2 Wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych w gminach powiatu aleksandrowskiego w latach 2008-2010

Gmina Aleksandrów Kujawski w latach 2008-2010									
Rok	Rodzaj wskaźnika	Aleksandrów Kujawski*	Ciechocinek	Nieszawa	Bądkowo	Koneck	Raciążek	Waganiec	Zakrzewo
		Rodzaj gminy							
		miejska i wiejska	miejska	miejska	wiejska	wiejska	wiejska	wiejska	wiejska
Odpady niesegregowane (zmieszane)									
2008	HHI	7 494	9 137	7 525	7 550	7 583	8 882	7 684	6 593
	C4	99%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2009	HHI	6 017	9 358	6 514	8 029	7 076	8 221	6 256	8 788
	C4	97%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2010	HHI	4 983	8 405	6 867	8 690	7 209	8 195	5 441	8 418
	C4	97%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Odpady segregowane (zbierane selektywnie)									
2008	HHI	-	10 000	-	-	-	-	-	-
	C4	-	100%	-	-	-	-	-	-
2009	HHI	-	10 000	-	-	-	-	-	-
	C4	-	100%	-	-	-	-	-	-
2010	HHI	10 000	10 000	-	-	-	-	-	-
	C4	100%	100%	-	-	-	-	-	-

* - Gminy miejska oraz wiejska łącznie.

"-" - zjawisko nie występuje (w tym wypadku określony rodzaj odpadów komunalnych nie był odbierany).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Biorąc pod uwagę usługi odbioru odpadów komunalnych zmieszanych (niesegregowanych), procesy konkurencyjne zachodziły zarówno w liczącym ponad 10 000 mieszkańców mieście Ciechocinku, jak i w bardzo małym mieście Nieszawie (poniżej 2 000 mieszkańców), w którym udział największego podmiotu w 2010 r. wynosił 80-90%. Również w innych gminach, liczących poniżej 10 000 mieszkańców, co najmniej kilkuprocentowy udział w odbiorze odpadów stanowili mniejsi konkurenci. Liderami na rynkach dwóch największych miast powiatu, Aleksandrowa Kujawskiego oraz Ciechocinka, były przedsiębiorstwa należące do tych miast, odpowiednio: Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Wodociągowej Sp. z o.o. (Aleksandrów Kujawski) oraz Komunalne Przedsiębiorstwo Użyteczności Publicznej EKOCIECH Sp. z o.o. (Ciechocinek). Druga z wymienionych spółek była także największym podmiotem w gminach Nieszawa, Koneck, Raciążek, Waganiec, a także drugim co do wielkości w Aleksandrowie Kujawskim. Spółka miejska z Aleksandrowa Kujawskiego działała głównie w swoim mieście, a w mniejszym stopniu w innych gminach Bądkowo, Koneck i Zakrzewo, w których była drugim co do wielkości (ilości odbioru odpadów zmieszanych) podmiotem na rynku. Zwraca przy tym uwagę fakt, iż gmina Koneck była obsługiwana przez obie spółki, co oznacza, że spółki miejskie również konkurują o rynki

znajdujące się poza obszarem ich jednostki terytorialnej. Tylko w gminie Będkowo liderem był przedsiębiorca prywatny - Zakład Gospodarki Komunalnej GRONEKO.

Odbiór odpadów komunalnych segregowanych miał miejsce tylko w dwóch gminach – największych miastach powiatu. W Ciechocinku usługi tego typu prowadził miejscowy przedsiębiorca miejski, natomiast w Aleksandrowie Kujawskim - Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej SANIKO Sp. z o.o., należące do miasta Włocławka.

5.2.2 Powiat biłgorajski (woj. lubelskie)

Powiat biłgorajski znajduje się w południowo-wschodniej części województwa lubelskiego. Jego siedzibą jest miasto Biłgoraj. W skład powiatu, liczącego 103 086 mieszkańców wchodzi:

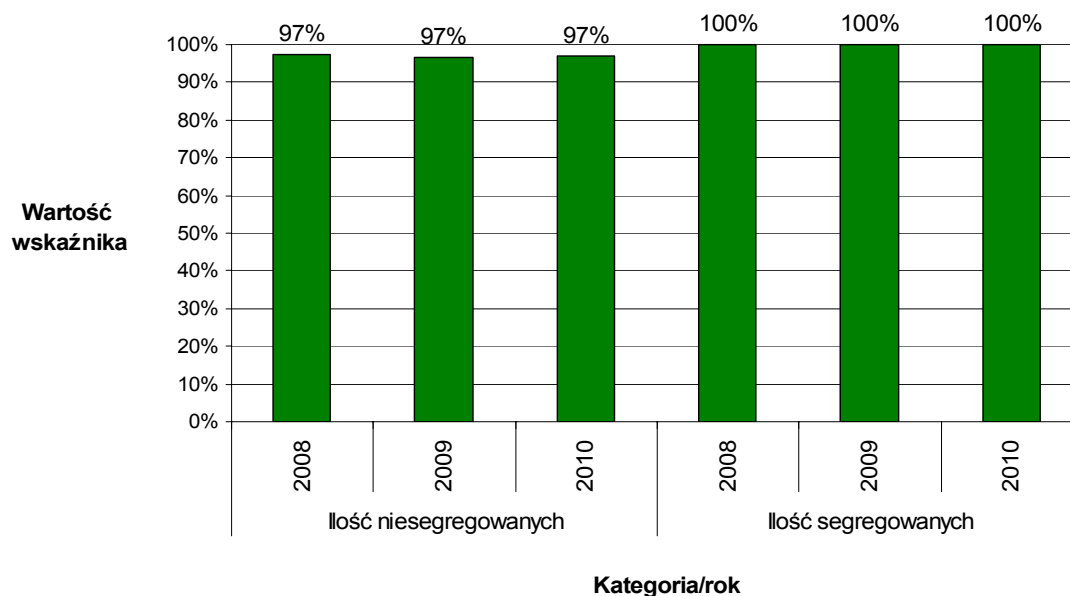
- gmina miejska: Biłgoraj (27 201),
- gminy miejsko-wiejskie: Frampol (6 366), Józefów (6 998), Tarnogród (6 745)
- gminy wiejskie: Aleksandrów (3 211), Biłgoraj (12 794), Biszczka (3 854), Goraj (4 322), Księżpol (6 818), Łukowa (4 425), Obsza (4 290), Potok Górny (5 511), Tereszpol (3 926), Turobin (6 625).

W badanym okresie na terenie powiatu działało 5 przedsiębiorstw, w tym 2 należące do samorządów - PGK Biłgoraj oraz Miejski Zakład Komunalny w Leżajsku (z sąsiedniego, choć znajdującego się w innym województwie – powiatu leżajskiego) oraz 3 przedsiębiorstwa prywatne lub spółdzielcze. W większości gmin działał tylko 1 podmiot (poza gminą Józefów, gdzie działały 2).

Największa na rynku tego powiatu była gminna spółka PGK Sp. z o.o. z Biłgoraja, która administrowała także gminnym składowiskiem Korczów. Na terenie powiatu znajdowało się przy tym kilka innych instalacji w gminach: Biszczka (zamknięte decyzją Starosty biłgorajskiego od dnia 31.12.2009 r. ponieważ nie spełnia wymogów UE), Księżpol, Łukowa, Obsza oraz Józefów. Są to składowiska gminne. W powiecie tym nie rozwinęła się jeszcze w pełni infrastruktura zagospodarowywania odpadów komunalnych w inny sposób niż składowanie.

Udziały łącznie 4 największych przedsiębiorców, biorąc pod uwagę sam odbiór odpadów komunalnych od mieszkańców, zostały przedstawione na poniższym wykresie 5.39.

Wykres 5.39 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych w powiecie biłgorajskim

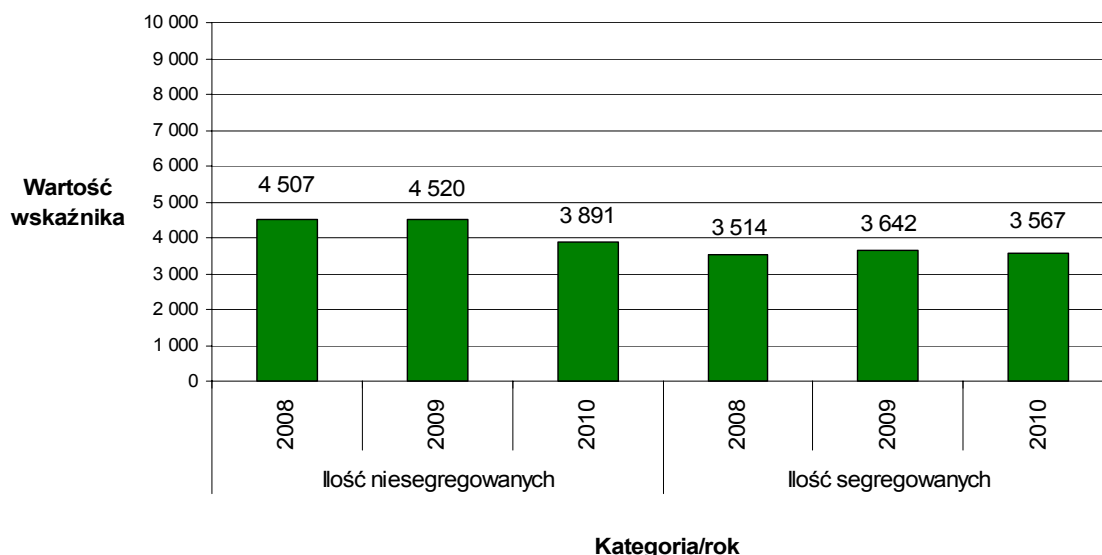


Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Z pozyskanych informacji, wynika, że odbiór odpadów mieszanych, biorąc pod uwagę udział największego podmiotu w rynku, jest o wiele bardziej skoncentrowany niż w przypadku odpadów zbieranych selektywnie.

W celu dokładniejszego prześledzenia przemian struktury podmiotowej rynku odbioru odpadów komunalnych w powiecie biłgorajskim, kolejny wykres 5.40 przedstawia wartości wskaźnika Herfindahla-Hirschmana (HHI) dla tego powiatu.

Wykres 5.40 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych niesegregowanych oraz segregowanych na rynku odbioru odpadów komunalnych w powiecie biłgorajskim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z powyższego wykresu, w każdym z badanych okresów, a także w obydwu branych pod uwagę kategoriach, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego powiatu jest silnie skoncentrowany. Niemniej wartość wskaźnika HHI również pokazuje większą koncentrację w segmencie odpadów zmieszanych. Dla dokładniejszego zobrazowania stanu koncentracji i konkurencji w powiecie biłgorajskim, poniżej prezentujemy, uprzednio przedstawione dla całego powiatu, wartości wskaźników dla poszczególnych gmin.

Tabela 5.3 Wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych w gminach powiatu biłgorajskiego w latach 2008-2010

Rok	Rodzaj wskaźnika	Rodzaj gminy													
		Biłgoraj	Goraj	Frampol	Tereszpol	Aleksandrów	Józefów	Łukowa	Księżpol	Tarnogród	Obsza	Potok Górny	Biszcza	Turobin	Biłgoraj (wiejska)
		miejska	wiejska	miejsko-wiejska	wiejska	wiejska	miejsko-wiejska	wiejska	wiejska	miejsko-wiejska	wiejska	wiejska	wiejska	wiejska	wiejska
Odpady niesegregowane (zmieszane)															
2008	HHI	10 000	10 000	-	10 000	10 000	6 561	10 000	10 000	-	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
	C4	100%	100%	-	100%	100%	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	100%	100%
2009	HHI	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	6 814	10 000	10 000	-	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	100%	100%
2010	HHI	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	6 125	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Odpady segregowane (zbierane selektywnie)															
2008	HHI	10 000	10 000	-	10 000	10 000	9 256	10 000	9 391	-	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
	C4	100%	100%	-	100%	100%	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	100%	100%
2009	HHI	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	9 514	10 000	8 464	-	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	100%	100%
2010	HHI	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	9 747	10 000	7 707	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

"-" - zjawisko nie występuje (w tym wypadku określony rodzaj odpadów komunalnych nie był odbierany).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

tabeli przeprowadzonej analizy wynika, że w 12 gminach odnotowano w całym badanym okresie wartość wskaźnika C1 – 100% oraz HHI na poziomie 10 000, czyli sytuację, w której działał na rynku tylko jeden podmiot, w tym w sześciu gminach było to gminne przedsiębiorstwo z Biłgoraja, w pięciu Miejski Zakład Komunalny w Leżajsku (mieście z sąsiedniego powiatu leżajskiego) oraz w jednym prywatny podmiot EKOMEGA Sp. j. W pozostałych 2 gminach, pomimo wysokiego udziału w rynku największego podmiotu, było też miejsce dla mniejszych konkurentów. Taka sytuacja występowała w gminach Józefów (przedsiębiorca prywatny – osoba fizyczna oraz spółdzielnia) oraz Księżpol (MZK z Leżajska odbierający tylko odpady segregowane oraz przedsiębiorstwo z Biłgoraja odbierające obydwie kategorie odpadów).

5.2.3 Powiat człuchowski (woj. pomorskie)

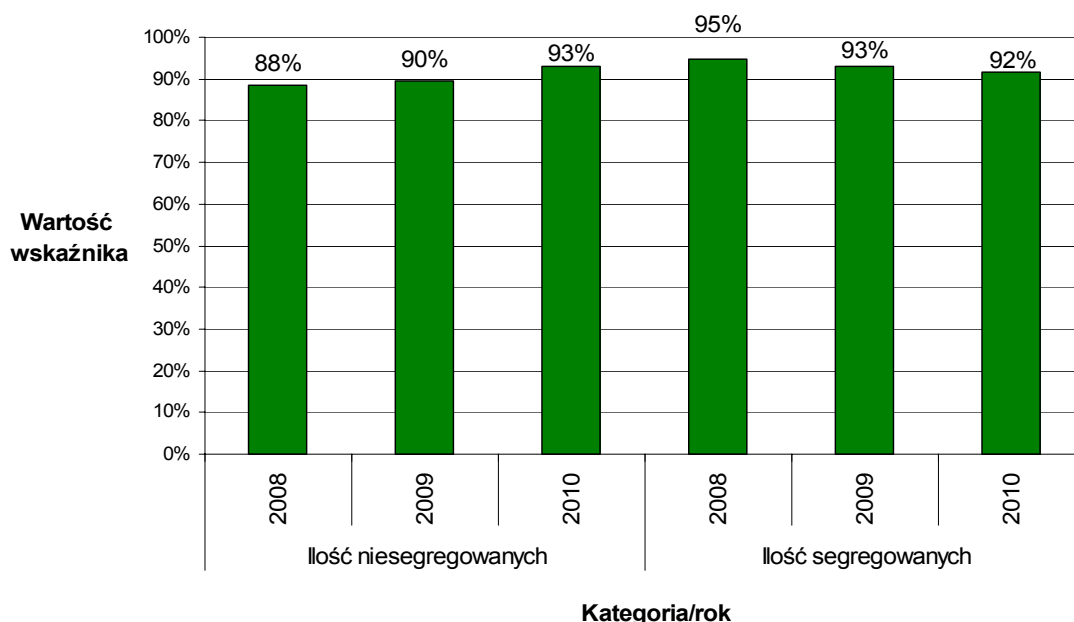
Powiat człuchowski znajduje się w południowo-zachodnim krańcu woj. pomorskiego. Podobnie jak inny badany powiat (sławieński, woj. zachodnio-pomorskie) położony jest w takiej odległości od dużych aglomeracji polski północnej (Trójmiasta, Szczecina i Bydgoszczy), że wykluczony jest bezpośredni wpływ rynków tych miast. Jego siedzibą jest miasto Człuchów (56 759 mieszkańców). W skład powiatu wchodzi:

- gmina miejska: Człuchów (14 250 mieszkańców),
- gminy miejsko-wiejskie: Czarne (9 253), Debrzno (9 440),
- gminy wiejskie: Człuchów (10 549), Koczała (3 416), Przechlewo (6 174), Rzeczenica (3 677).

W latach 2008-2010 w powiecie działało łącznie 9 podmiotów zajmujących się odbiorem odpadów (w poszczególnych gminach było ich od 1 do 4), w tym dwa przedsiębiorstwa ponadregionalne Veolia (do 2009 r. w gminie Debrzno) oraz REMONDIS (gmina Koczała). Dwa przedsiębiorstwa działające w tym powiecie posiadały własne składowiska. Były to: należąca do miasta Człuchów spółka PK Sp. z o.o. (Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o.) – składowisko w Kiełpinie (przedsiębiorstwo to prowadziło wywóz odpadów zarówno w gminach miejskiej oraz wiejskiej Człuchów jak i w gminie Przechlewo) oraz gminny Zakład Gospodarki Komunalnej w Przechlewie administrujący gminnym składowiskiem w Przechlewie (zakład wywoził odpady tylko z terenu własnej gminy).

Udziały łącznie 4 największych przedsiębiorców, biorąc pod uwagę sam odbiór odpadów komunalnych od mieszkańców, zostały przedstawione na poniższym wykresie 5.41.

Wykres 5.41 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych w powiecie człuchowskim

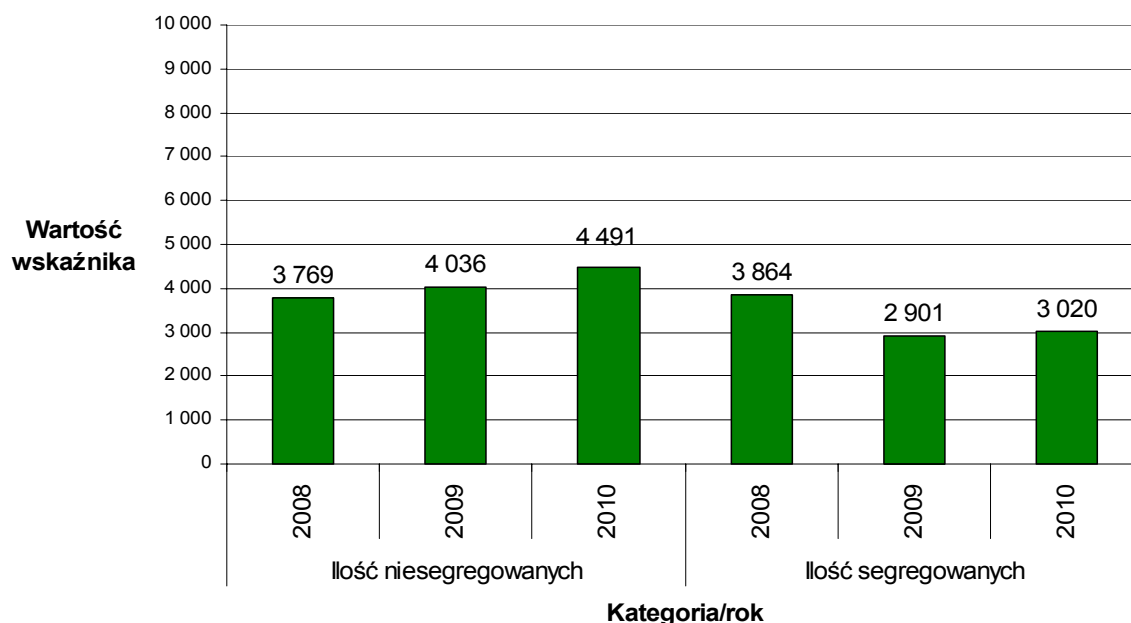


Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W przypadku odpadów zmieszanych, koncentracja rynkowa systematycznie rosła. Jeśli chodzi o odpady zbierane selektywnie mieliśmy do czynienia z odwrotną sytuacją, z tym, że spadek ten był znacznie bardziej dynamiczny niż wzrost koncentracji wśród odpadów komunalnych zmieszanych. Ta różnica wynika z prostego faktu, iż zarówno w tym powiecie jak i według danych GUS dla całego kraju, ilości odpadów w Mg zbieranych selektywnie były ok. 10-krotnie mniejsze niż odpadów zmieszanych, zatem ewentualne zmiany w ilości podpisanych umów działających podmiotów czy też wejście nowych konkurentów do tego segmentu (odbioru odpadów segregowanych) w większym stopniu wpływają na wartość wskaźników.

W celu dokładniejszego prześledzenia przemian struktury podmiotowej rynku odbioru odpadów komunalnych w powiecie człuchowskim, kolejny wykres 5.42 przedstawia wartości wskaźnika Herfindahla-Hirschmana (HHI) dla tego powiatu.

Wykres 5.42 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych niesegregowanych oraz segregowanych na rynku odbioru odpadów komunalnych w powiecie człuchowskim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W każdym z badanych okresów, a także w obydwu branych pod uwagę kategoriach, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego powiatu jest silnie skoncentrowany. Powyższy wykres dostarcza dodatkowych informacji w zakresie zmian koncentracji w segmencie odpadów zbieranych selektywnie, gdyż w 2010 r., pomimo spadku udziału największego podmiotu oraz wskaźnika C4 nastąpił wzrost HHI, co może świadczyć o wzmocnieniu pozycji jednego lub kilku kolejnych podmiotów pod względem ilości odbieranych odpadów, względem najmniejszych podmiotów na rynku, co rzeczywiście zostało stwierdzone (np. wzrosły udziały drugiego co do wielkości podmiotu).

Poniższa tabela przedstawia wskaźniki koncentracji w poszczególnych gminach powiatu człuchowskiego.

Tabela 5.4 Wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych w gminach powiatu człuchowskiego w latach 2008-2010

Gminach powiatu człuchowskiego w latach 2008-2010								
Rok	Rodzaj wskaźnika	Człuchów (miejska)	Debrzno	Czarne	Przechlewo	Człuchów (wiejska)	Rzeczenica	Koczała
		Rodzaj gminy						
		miejska	miejska	miejska	wiejska	wiejska	wiejska	wiejska
Odpady niesegregowane (zmieszane)								
2008	HHI	10 000	4 809	6 166	3 666	10 000	6 903	10 000
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2009	HHI	10 000	4 712	5 794	3 649	10 000	6 757	10 000
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2010	HHI	10 000	8 751	5 525	4 213	10 000	6 543	10 000
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Odpady segregowane (zbierane selektywnie)								
2008	HHI	10 000	10 000	10 000	-	5 494	10 000	10 000
	C4	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%
2009	HHI	10 000	4 411	10 000	-	6 144	10 000	10 000
	C4	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%
2010	HHI	10 000	5 176	10 000	-	6 491	10 000	10 000
	C4	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%

"-" - zjawisko nie występuje (w tym wypadku określony rodzaj odpadów komunalnych nie był odbierany).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Analizując poszczególne gminy powiatu – właściwe tylko w 3 gminach (obu gminach Człuchów oraz w gminie Koczała), działał tylko jeden podmiot. Najniższy poziom koncentracji w przypadku odpadów zmieszanych odnotowywano przy tym w gminie Przechlewo, co mogło mieć związek z istnieniem na jej terenie instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych (składowiska), a zatem stosunkowo mniejszych kosztach działalności. W gminie miejskiej (mieście) Człuchowie odpady komunalne odbierało tylko przedsiębiorstwo miejskie (Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o. z Człuchowa), które było również liderem w gminie wiejskiej Człuchów oraz w gminie Przechlewo. Poza miastem Człuchów, w pozostałych gminach, w co najmniej jednym z segmentów, działał więcej niż jeden przedsiębiorca. Lokalny przedsiębiorca prywatny (Usługi Komunalne Ekspres S.C.) był liderem w dwóch gminach (Czarne i Rzeczenica). W gminie Debrzno największym podmiotem był inny lokalny przedsiębiorca – ZUK Teresa Woźniak. REMONDIS był jedynym przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne w gminie Koczała.

5.2.4 Powiat gorlicki (woj. małopolskie)

Powiat gorlicki znajduje się na południowo-wschodnim krańcu województwa małopolskiego. Od wchodu graniczy on z woj. podkarpackim, natomiast jego południowa granica jednocześnie pokrywa się z granicą południową Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Słowacji. Siedzibą powiatu jest miasto Gorlice, które oddalone jest od Krakowa o ponad 100 km oraz od siedziby władz województwa podkarpackiego – Rzeszowa o ponad 80 km¹⁷⁰. W skład powiatu liczącego 107 082 mieszkańców wchodzi:

- gmina miejska: Gorlice (28 222),
- gminy miejsko-wiejskie: Biecz (16 900), Bobowa (9 343),
- gminy wiejskie: Gorlice (16 431), Lipinki (6 794), Łużna (8 285), Moszczenica (4 712), Ropa (5 215), Sękowa (4 823), Uście Gorlickie (6 357).

Zbadano 7 (spośród 10) gmin powiatu gorlickiego znajdujących się w jego części środkowej oraz południowej¹⁷¹. Na omawianym obszarze działały łącznie 3 podmioty, z których obydwie kategorie odpadów (zmieszane i segregowane) odbierał największy przedsiębiorca należący do prywatnego właściciela - Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Empol Sp. z o.o. (prowadzący działalność w kilku regionach południowej Polski¹⁷²). Poza tym na rynku działał lokalny przedsiębiorca oraz spółka z grupy SITA. Zezwolenie posiadała też spółka z grupy TRANS-FORMERS, ale nie prowadziła działalności w tych gminach.

Spółka Empol posiadała w sąsiednim powiecie nowotarskim (gdzie znajduje się jej siedziba) oraz w samych Gorlicach instalacje zagospodarowania odpadów komunalnych – sortownie. Od 2010 r. instalacje te przyjmowały również odpady innych przedsiębiorców. Własne składowisko posiadał także Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Wysowej-Zdroju (gmina Uście Gorlickie).

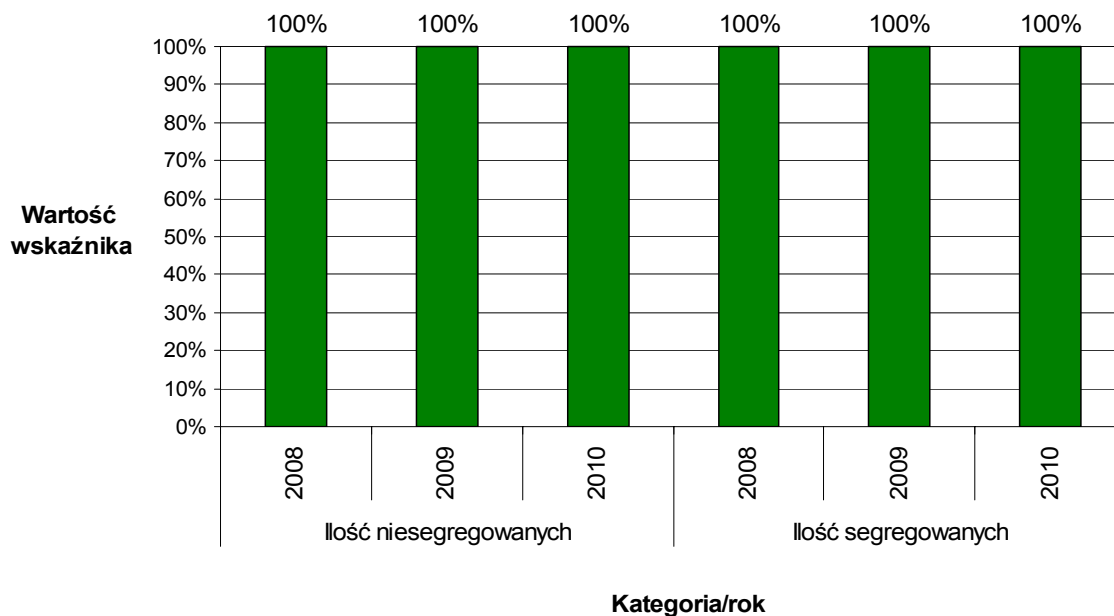
¹⁷⁰ <http://www.odleglosci.pl/odleglosci.php>; data pobrania 15.12.2011 r.

¹⁷¹ Szczegółowym badaniem objęto przedsiębiorców z 8 gmin, ze środkowej oraz południowej części, spośród 10 gmin powiatu. Nie badano przedsiębiorców działających w gminach Biecz (północno-wschodni kraniec powiatu), Łużna oraz Bobowa (północno-zachodnia część powiatu). W gminie miejsko-wiejskiej Biecz działał tylko miejscowy zakład budżetowy, gmina posiadała też własne składowisko, natomiast w gminie miejsko-wiejskiej Bobowa było dwóch prywatnych lokalnych przedsiębiorców zajmujących się wywozem odpadów komunalnych. Szerzej na temat gminy wiejskiej Łużna, w której skutecznie przeprowadzono referendum dotyczące przejęcia obowiązków przez gminę w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi - w rozdziale 6.

¹⁷² Zob. również podrozdziały 4.1.3.6 oraz 6.1.

Spółka Empol miała największy udział w rynku powiatu ogółem oraz w poszczególnych gminach (poza Ropą, gdzie działała tylko SITA).

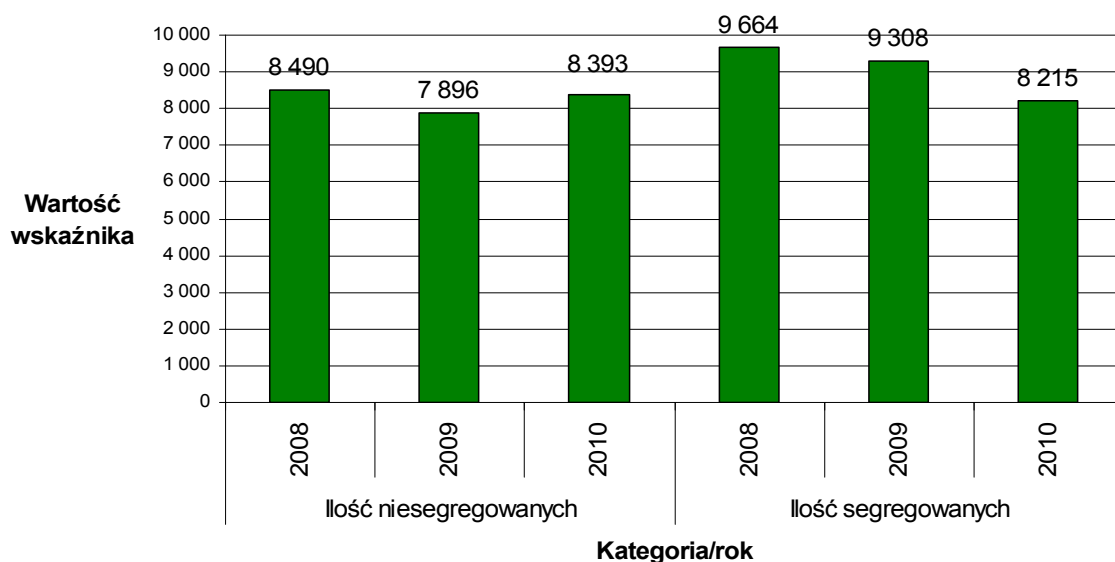
Wykres 5.43 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych w powiecie gorlickim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Udział największego podmiotu na rynku omawianego obszaru wynosił 90-100% w przypadku odpadów zmieszanych oraz odpadów zbieranych selektywnie (segregowane). W przypadku odpadów zmieszanych jedynym konkurentem największego podmiotu była SITA, natomiast w odpadach segregowanych było przedsiębiorstwo lokalnych prywatnych przedsiębiorców - Molek, Studziński SURPAP S.C. Dla lepszego zobrazowania sytuacji na rynku, poniżej przedstawiony został wykres dla wskaźników HHI.

Wykres 5.44 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych niesegregowanych oraz segregowanych na rynku odbioru odpadów komunalnych w powiecie gorlickim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z powyższego wykresu, w każdym z badanych okresów, a także w obydwu z branych pod uwagę kategorii, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego powiatu jest silnie skoncentrowany. Bardzo wysokie wartości powyższych wskaźników HHI odzwierciedlają to, że na rynku działają tylko 2 podmioty, z bardzo wysokim udziałem tego większego. Z kolei poniższa tabela ilustruje sytuację w poszczególnych gminach.

Tabela 5.5 Wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych w gminach powiatu gorlickiego w latach 2008-2010

Gminach powiatu gorlickiego w latach 2008-2010								
Rok	Rodzaj wskaźnika	Moszczenica	Gorlice (wiejska)	Ropa	Lipinki	Uście Gorlickie	Sękowa	Gorlice
		Rodzaj gminy						
		wiejska	wiejska	wiejska	wiejska	wiejska	wiejska	miejska
Odpady niesegregowane (zmieszane)								
2008	HHI	10 000	10 000	10 000	10 000	-	10 000	9 619
	C4	100%	100%	100%	100%	-	100%	100%
2009	HHI	10 000	10 000	10 000	10 000	-	10 000	8 636
	C4	100%	100%	100%	100%	-	100%	100%
2010	HHI	10 000	10 000	10 000	10 000	-	10 000	8 967
	C4	100%	100%	100%	100%	-	100%	100%
Odpady segregowane (zbierane selektywnie)								
2008	HHI	-	-	-	10 000	10 000	-	10 000
	C4	-	-	-	100%	100%	-	100%
2009	HHI	-	-	-	10 000	10 000	-	10 000
	C4	-	-	-	100%	100%	-	100%
2010	HHI	-	10 000	-	10 000	10 000	-	9 258
	C4	-	100%	-	100%	100%	-	100%

"-" - zjawisko nie występuje (w tym wypadku określony rodzaj odpadów komunalnych nie był odbierany).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Z analizy wynika, iż tylko w samym największym w powiecie - mieście – Gorlice miały miejsce procesy konkurencyjne tzn. działał więcej niż jeden podmiot. W pozostałych gminach działał tylko jeden podmiot: w 5 było to Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Empol Sp. z o.o. a jednej (gmina Ropa) był to przedsiębiorca ponadregionalny SITA.

5.2.5 Powiat hajnowski (woj. podlaskie)

Powiat hajnowski znajduje się w południowo-wschodniej część województwa podlaskiego.

Jego siedzibą jest miasto Hajnówka. W skład powiatu, liczącego 46 077 wchodzą:

- gmina miejska: Hajnówka (21 508),
- gmina miejsko-wiejska: Kleszczele (2 752),
- gminy wiejskie: Białowieża (2 504), Czeremcha (3 480), Czyże (2 370), Dubicze Cerkiewne (1 736), Hajnówka (4 152), Narew (3 873), Narewka (3 702).

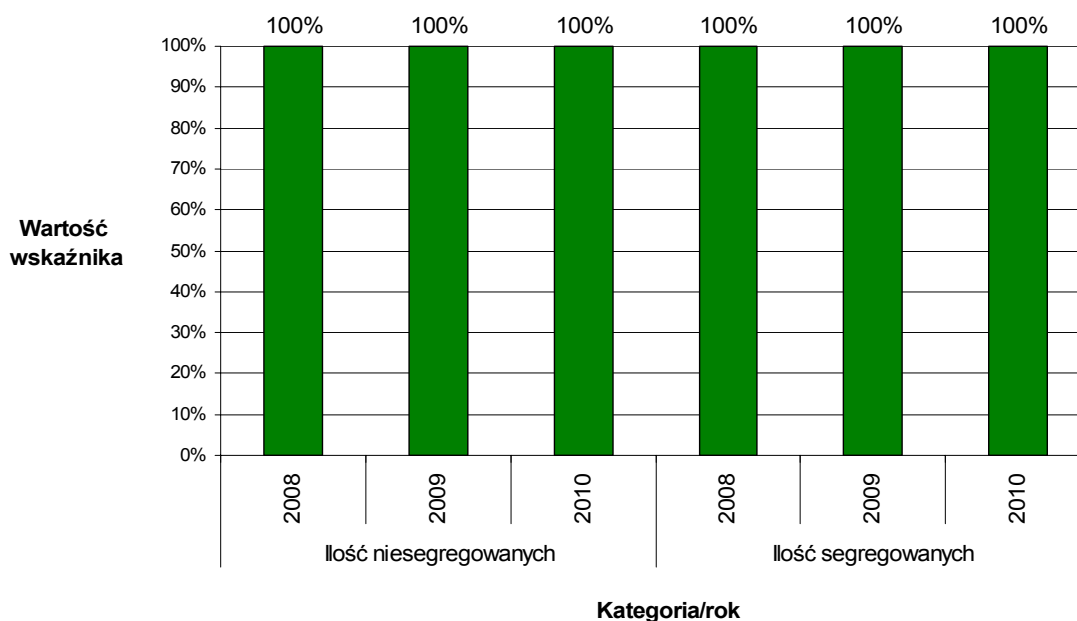
W powiecie działały łącznie 4 podmioty odbierające odpady od mieszkańców, w tym: największy na rynku należący do gminy PUK Sp. z o.o. z Hajnówki, prywatny przedsiębiorca MPO Sp. z o.o. z Białegostoku (jeden z większych odbiorców odpadów w województwie –

zob. podrozdział 5.1 nt. miasta Białystok) oraz bezpośrednio gminy Czeremcha i Narewka przez swoje urzędy.

PUK Sp. z o.o. z Hajnówki administrował Zakład Pomocniczy w Hajnówce dla Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Dubiażynie¹⁷³, a w jego ramach m.in. linię sortowniczą, kompostownię przyznową i rozdrabniacz do odpadów. Własne składowiska posiadały Gminy Czeremcha (Gminne Składowisko Odpadów w Czeremsze) oraz Narewka (Składowisko Odpadów Komunalnych w Olchówce).

Udziały łącznie 4 największych przedsiębiorców, biorąc pod uwagę sam odbiór odpadów komunalnych od mieszkańców, zostały przedstawione na poniższym wykresie 5.45.

Wykres 5.45 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych w powiecie hajnowskim



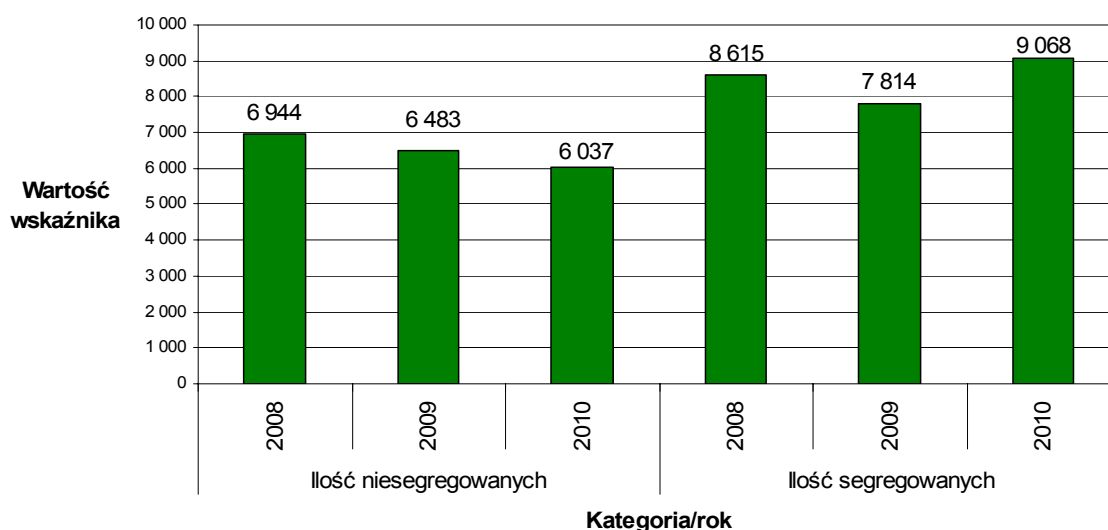
Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

¹⁷³ Zakład Zagospodarowania Odpadów (ZZO) w Dubiażynie posiada sieć pomocniczych ZZO – między innymi w Hajnówce.

Największy podmiot w powiecie - PUK Sp. z o.o. z Hajnówki dominował na tym rynku we wszystkich latach, z tym że w większym stopniu w przypadku odpadów segregowanych (90-100% w 2010 r.) niż w przypadku odpadów komunalnych zmieszanych (70-80% w 2010 r.), gdzie jego udział się zmniejszał. Wynikało to w dużej mierze z przedstawionej wcześniej sytuacji w zakresie posiadanych instalacji do odbioru odpadów komunalnych – tzn. inne gminy posiadały własne składowiska, gdzie mogły deponować odpady zmieszane zbierane przez siebie lub udostępniać je prywatnym przedsiębiorcom, którzy chcieliby odbierać odpady na jej terenie, co obniżało koszty takiego rozwiązania.

W celu dokładniejszego prześledzenia przemian struktury podmiotowej rynku odbioru odpadów komunalnych w powiecie hajnowskim, kolejny wykres 5.46 przedstawia wartości wskaźnika Herfindahla-Hirschmana (HHI) dla tego powiatu.

Wykres 5.46 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych niesegregowanych oraz segregowanych na rynku odbioru odpadów komunalnych w powiecie hajnowskim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z powyższego wykresu, w każdym z badanych okresów, a także w obydwu branych pod uwagę kategoriach, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego

powiatu jest silnie skoncentrowany. Wcześniejsze spostrzeżenia odnośnie większej koncentracji w segmencie odpadów zmieszanych potwierdza również wartość wskaźnika HHI. Dla dokładniejszego zobrazowania stanu koncentracji i konkurencji w powiecie hajnowskim, poniżej prezentujemy, uprzednio przedstawione dla całego powiatu, wartości wskaźników dla poszczególnych gmin.

Tabela 5.6 Wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych w gminach powiatu hajnowskiego w latach 2008-2010

Rok	Rodzaj wskaźnika	Narew	Czyże	Czeremcha	Kleszczele	Białowieża	Hajnówka*	Narewka	Dubicze Cerkiewne
		Rodzaj gminy							
		wiejska	wiejska	miejska	miejsko-wiejska	wiejska	miejska i wiejska	wiejska	wiejska
Odpady niesegregowane (zmieszane)									
2008	HHI	5 164	10 000	7 032	10 000	5 077	9 746	7 280	10 000
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2009	HHI	5 103	10 000	5 977	10 000	8 105	9 655	8 479	10 000
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2010	HHI	5 362	10 000	6 094	10 000	7 286	9 660	6 773	10 000
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Odpady segregowane (zbierane selektywnie)									
2008	HHI	-	10 000	10 000	-	10 000	10 000	10 000	10 000
	C4	-	100%	100%	-	100%	100%	100%	100%
2009	HHI	-	10 000	10 000	-	10 000	10 000	10 000	10 000
	C4	-	100%	100%	-	100%	100%	100%	100%
2010	HHI	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	6 716	10 000
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

"-" - zjawisko nie występuje (w tym wypadku określony rodzaj odpadów komunalnych nie był odbierany).

* - Gminy miejska oraz wiejska łącznie.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Tylko w 3 gminach (Czyż, Kleszczele, Dubicze Cerkiewne) odnotowano w całym badanym okresie wartość wskaźnika C1 – 100% oraz HHI na poziomie 10 000, czyli sytuację, w której działał na rynku tylko jeden podmiot: PUK Sp. z o.o. z siedzibą w Hajnówce. W pozostałych 8 gminach, pomimo wysokiego udziału w rynku największego podmiotu, było też miejsce dla mniejszych konkurentów. Taka sytuacja występowała również w mniejszych, wiejskich gminach. Gminy Czeremcha oraz Narewka prowadziły na swoich terytoriach działalność bezpośrednio poprzez swoje urzędy, będąc jednocześnie największymi podmiotami odbierającymi odpady. W Hajnówce największa była miejscowa spółka PUK, a w gminie Białowieża prywatny przedsiębiorca (największy w województwie) - MPO Sp. z o.o. z siedzibą w Białymstoku.

5.2.6 Powiat kędzierzyńsko-kozielski (woj. opolskie)

Powiat kędzierzyńsko-kozielski znajduje się w południowo-wschodnim krańcu woj. opolskiego. Jego siedzibą jest miasto Kędzierzyn-Koźle. W skład liczącego 100 134 mieszkańców powiatu wchodzi:

- gmina miejska: Kędzierzyn-Koźle (64 494),
- gminy wiejskie: Bierawa (7 974), Cisek (6 535), Pawłowiczki (8 176), Polska Cerekiew (4 451), Reńska Wieś (8 504).

W powiecie kędzierzyńsko-kozielskim w latach 2008-2010 działalność odbioru odpadów komunalnych od mieszkańców prowadziło łącznie 8 podmiotów (liczba ta zmniejszyła się do 6 począwszy od roku 2009). W poszczególnych gminach było to od 1 do 7 podmiotów (ta ostatnia liczba dotyczy miasta Kędzierzyn-Koźle, w którym jednak również spadała - do 5 w 2009 r. oraz do 4 w 2010 r.). Odpady segregowane przez cały okres odbierało dwóch przedsiębiorców (odbierali oni również odpady zmieszane).

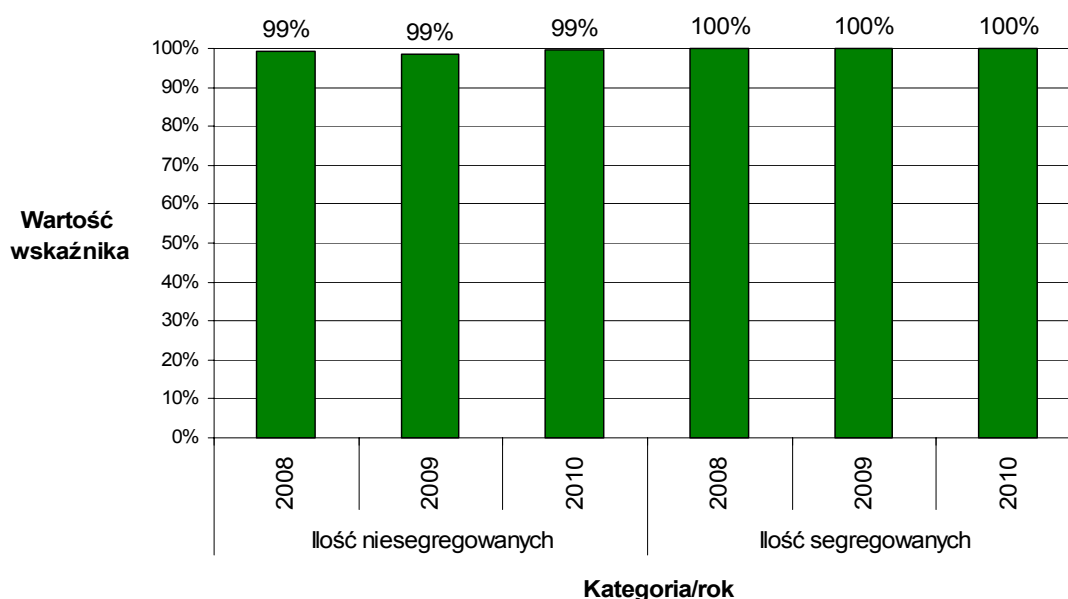
W okresie tym, w powiecie odpady komunalne odbierało aż 3 przedsiębiorców ponadregionalnych (Veolia, .A.S.A. i REMONDIS) a uprawniony był ponadto jeszcze jeden przedsiębiorca tego rodzaju. Szczególne znaczenie miał przy tym jeden z przedsiębiorców ponadregionalnych – REMONDIS, który był drugim co do wielkości podmiotem odbierającym odpady zarówno w mieście siedzibie powiatu, jak i w całym powiecie ogółem.

Grupa REMONDIS w tym województwie w sposób szczególny rozwijała infrastrukturę w postaci nowoczesnych instalacji jako właściciel Przedsiębiorstwa Gospodarki Wodnej i Recyklingowej "REMONDIS" w Górażdżach. Zaopatrywało ono cementownie i duże przemysłowe piece w paliwo alternatywne uzyskiwane z odpadów,

Oprócz REMONDIS jeszcze jeden podmiot, odbierający odpady, miał do dyspozycji własną instalację - Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Pawłowiczkach. To przedsiębiorstwo należące do gminy nie deklarowało, co prawda posiadania formalnie własnej instalacji, ale jak wynika z wcześniej przeprowadzonego przez UOKiK badania gmin, miasto to posiada również składowisko w formie osobnego zakładu budżetowego - Miejskie Składowisko Odpadów. W związku z tym, że choć są to osobne zakłady, ale kontrolę nad nimi sprawuje ta sama gmina, można uznać, że przedsiębiorstwo Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o. (gmina

Pawłowiczki) dysponowało własną instalacją do zagospodarowania odpadów komunalnych. Udziały łącznie 4 największych przedsiębiorców, biorąc pod uwagę sam odbiór odpadów komunalnych od mieszkańców, zostały przedstawione na poniższym wykresie 5.47.

Wykres 5.47 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych w powiecie kędzierzyńsko-kozielskim

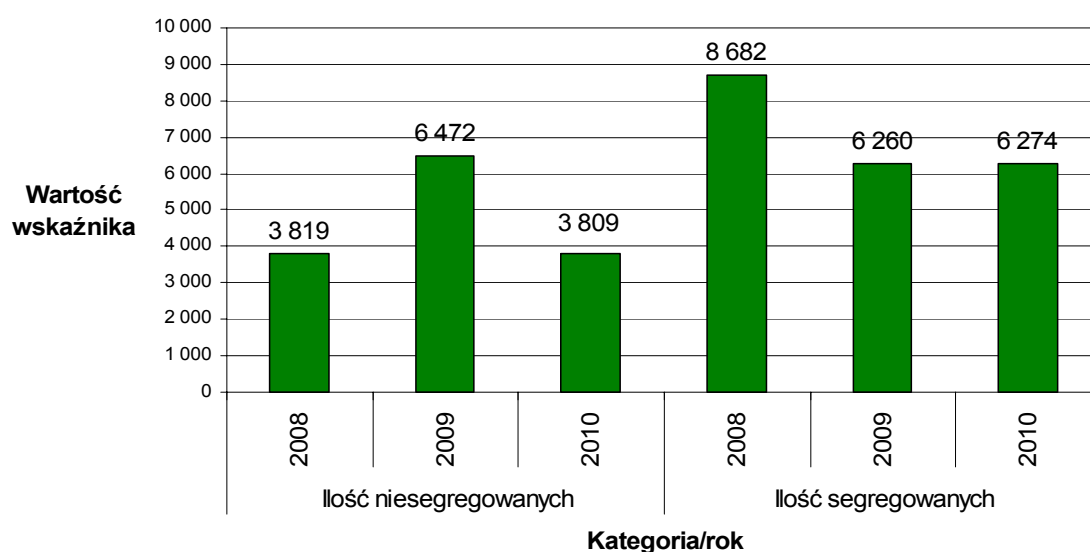


Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z powyższego wykresu udział 4 największych podmiotów w obu przedstawionych segmentach rynku był stały. Jeśli chodzi o odpady zmieszane, to w 2010 r. udział największego podmiotu wynosił 40-50%, natomiast w przypadku odpadów zbieranych selektywnie 70-80%. W przypadku odpadów zmieszanych liderem był przedsiębiorca ponadregionalny – REMONDIS, natomiast odpadów zbieranych selektywnie - znaczący w regionie (w województwie oraz w województwach ościennych), prywatny przedsiębiorca, Zbigniew Strach (który poprzez różnego rodzaju spółki – prowadzi wraz z członkami rodziny działalność w ramach jednej grupy kapitałowej).

W celu dokładniejszego prześledzenia zmian struktury podmiotowej rynku odbioru odpadów komunalnych w powiecie kędzierzyńsko-kozielskim, kolejny wykres 5.48 przedstawia wartości wskaźnika Herfindahla-Hirschmana (HHI) dla tego powiatu.

Wykres 5.48 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych niesegregowanych oraz segregowanych na rynku odbioru odpadów komunalnych w powiecie kędzierzyńsko-kozielskim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z wykresu, w każdym z badanych okresów, a także w obydwu branych pod uwagę kategoriach, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego powiatu jest silnie skoncentrowany. Wartość wskaźnika potwierdza dominację na rynku jednego podmiotu, jeśli chodzi o odpady komunalne zbierane selektywnie. Zmiany wskaźnika HHI zachodziły w tym samym kierunku co C4 w przypadku obu rodzajów odpadów.

Dla dokładniejszego zobrazowania stanu koncentracji i konkurencji w powiecie kędzierzyńsko-kozielskim, poniżej prezentujemy, uprzednio przedstawione dla całego powiatu, wartości wskaźników dla poszczególnych gmin.

Tabela 5.7 Wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych w gminach powiatu kędzierzyńsko-kozielskiego w latach 2008-2010

W gminach powiatu kędzierzyńsko-kozińskiego w latach 2008-2010							
Rok	Rodzaj wskaźnika	Kędzierzyn-Koźle	Bierawa	Cisek	Pawłowiczki	Polska Cerekiew	Reńska Wieś
		Rodzaj gminy					
		miejska	wiejska	wiejska	wiejska	wiejska	wiejska
Odpady niesegregowane (zmieszane)							
2008	HHI	5 761	8 413	10 000	10 000	10 000	7 849
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2009	HHI	6 064	8 226	10 000	10 000	10 000	8 377
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2010	HHI	5 960	9 293	10 000	10 000	10 000	8 177
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Odpady segregowane (zbierane selektywnie)							
2008	HHI	8 604	-	10 000	-	10 000	10 000
	C4	100%	-	100%	-	100%	100%
2009	HHI	8 473	10 000	10 000	-	10 000	10 000
	C4	100%	100%	100%	-	100%	100%
2010	HHI	7 999	10 000	10 000	-	10 000	9 397
	C4	100%	100%	100%	-	100%	100%

"-" - zjawisko nie występuje (w tym wypadku określony rodzaj odpadów komunalnych nie był odbierany).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W połowie gmin odnotowano w całym badanym okresie wartość wskaźnika C1 – 100% oraz HHI na poziomie 10 000, czyli sytuację, w której działał na rynku tylko jeden podmiot. W pozostałych gminach, pomimo wysokiego udziału w rynku największego podmiotu, było też miejsce dla mniejszych konkurentów. Mieli oni największe znaczenie w samym mieście Kędzierzyn-Koźle (20-30%), z tym, że o ich sile stanowił w przeważającej większości udział drugiego co do wielkości w tym mieście podmiotu REMONDIS. Największym w Kędzierzynie-Koźlu podmiotem był ZOM Zbigniew Strach, który jednak w żadnej z pozostałych gmin powiatu (działał jeszcze w dwóch) nie był liderem. W Pawłowiczkach liderem był gminny Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o., a Samorządowy Zakład Budżetowy Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej (gminy Bierawa) był największy w Bierawie. W pozostałych gminach jedynym podmiotem bądź liderem był REMONDIS. Biorąc pod uwagę same odpady segregowane tylko w dwóch gminach działało dwóch przedsiębiorców ZOM Zbigniew Strach (lider tego segmentu w mieście Kędzierzynie-Koźlu) oraz REMONDIS (lider tego segmentu odpadów segregowanych w Reńskiej Wsi). W trzech innych gminach odpady segregowane odbierał tylko REMONDIS (jak wspomniano wcześniej posiadał on instalację do produkcji paliwa alternatywnego, dla której potrzebne są dostawy odpadów wyselekcjonowane).

5.2.7 Powiat leski (woj. podkarpackie)

Powiat leski znajduje się na południu woj. podkarpackiego. Jego siedzibą jest miasto Lesko (ok. 6 tys. mieszkańców). Powiat od południa graniczy ze słowackim krajem preszowskim, od zachodu - z powiatem sanockim, a od wschodu - z powiatem bieszczadzkim. W skład powiatu, liczącego 26 647, wchodzi:

- gmina miejsko-wiejska: Lesko (11 521),
- gminy wiejskie: Baligród (3 137), Cisna (1 716), Olszanica (5 051), Solina (5 222).

W powiecie w latach 2008-2010 działały łącznie 4 przedsiębiorstwa zajmujące się wywozem odpadów komunalnych (w poszczególnych gminach działały 1 lub 2 przedsiębiorstwa). Zdecydowanie największym (w oparciu o dane szacunkowe) przedsiębiorstwem na rynku wywozu odpadów komunalnych była spółka M., K., J., T. Indyk FPH-U INTRA Sprzęt S.C., która w samej gminie Lesko odbierała odpady komunalne jako podwykonawca gminnej spółki Leskie Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o. (którą w 2009 r. zastąpiła Administracja Budynków Komunalnych i Wodociągów – Zakład Oczyszczania w Lesku)¹⁷⁴. Przedsiębiorstwo to działało głównie w ramach gminy Lesko. Rynek tej gminy miał nietypową konstrukcję, gdyż przedsiębiorstwo gminne prowadzi działalność pobierając opłatę za usługę od mieszkańców, ale ponieważ nie posiada sprzętu, zleca samo wykonywanie usługi podwykonawcy na podstawie przetargu nieograniczonego organizowanego raz w roku¹⁷⁵.

Przedsiębiorstwo M.,K.,J.,T. Indyk FPH-U INTRA Sprzęt S.C. działało również w gminie Solina. W powiecie działał jeszcze jeden prywatny przedsiębiorca – PUK Empol Sp. z o.o. (drugi co do wielkości podmiot w gminie Olszanica, ale w skali powiatu o stosunkowo małym znaczeniu, prowadzi on działalność głównie w sąsiednim woj. małopolskim¹⁷⁶) oraz przedsiębiorstwa należące do samorządów – przeważnie miast i gmin sąsiednich powiatów. Wśród nich było przedsiębiorstwo należące do miasta Ustrzyki Dolne (siedziba sąsiedniego powiatu bieszczadzkiego), które posiadało własną sortownię odpadów wraz ze stacją przeładunkową oraz Ludowy Klub Sportowy Leśnik w gminie Baligród.

¹⁷⁴ <http://www.lpklesko.pl/>; data pobrania 15.12.2011 r.

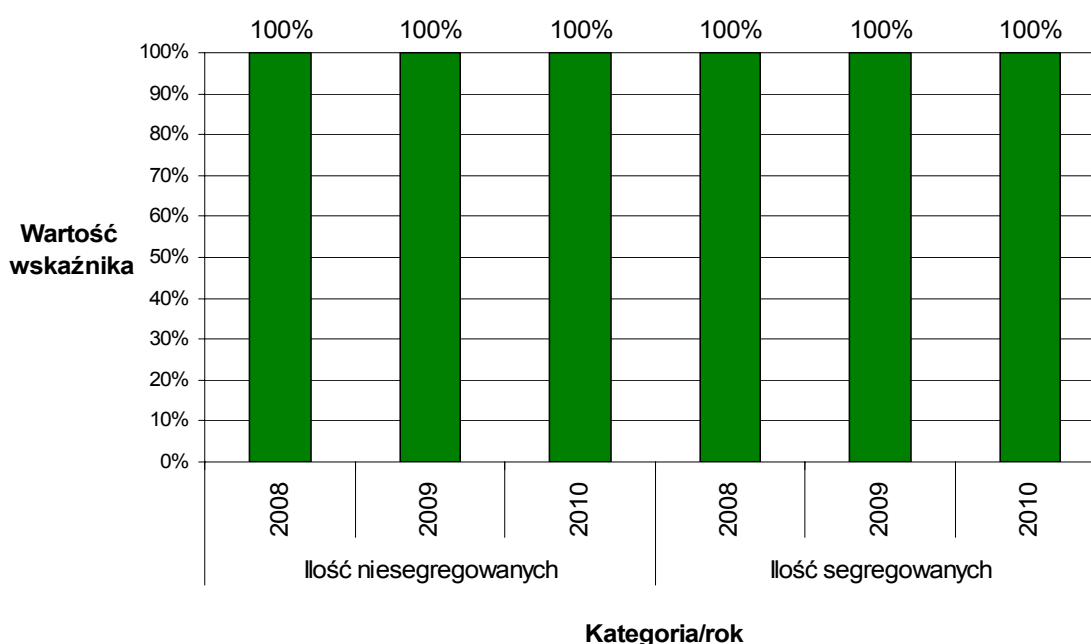
¹⁷⁵ <http://www.bip.lesko.pl/?c=mdPrzetargi-cmPokazTresc-375-276>; <http://www.lpklesko.pl/>; data pobrania 15.12.2011 r.

¹⁷⁶ Zob. podrozdział 5.2.4 Powiatu gorlicki (woj. małopolskie).

W powiecie do 2009 r. funkcjonowało składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, zlokalizowane na terenie gminy Baligród (należące do tej gminy) w miejscowości Stężnica¹⁷⁷. Było to składowisko małe, o charakterze lokalnym, przyjmujące odpady tylko z gminy Baligród¹⁷⁸.

Dane na temat struktury rynku wywozu odpadów komunalnych powiatu leskiego prezentuje poniższy wykres 5.49.

Wykres 5.49 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych niesegregowanych oraz segregowanych w powiecie leskim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W związku z tym, że w latach 2008-2010 w powiecie odpady odbierały 4 przedsiębiorstwa, wskaźnik C4 wynosił stale 100%. W 2009 wrósł ponadto znacznie udział największego podmiotu na rynku odbioru odpadów zmieszanych – było to jednak spowodowane większą ilością odbieranych odpadów w gminie Lesko, gdzie działał tylko jeden podmiot. Zwraca

¹⁷⁷ http://www.gios.gov.pl/zalaczniki/artykuly/skladowiska_komunalne.pdf; data pobrania 15.12.2011 r.

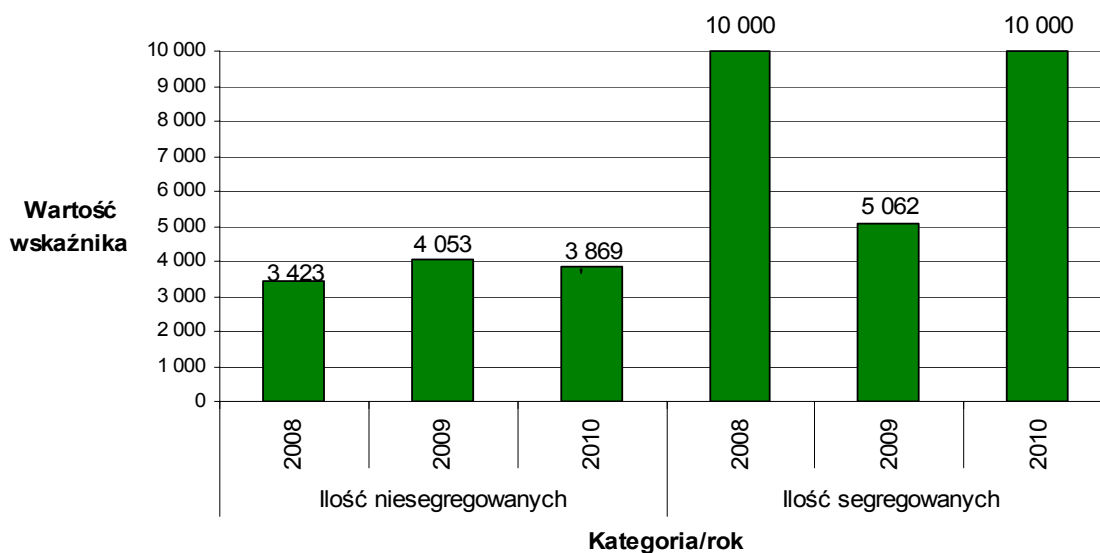
¹⁷⁸ Powiatowy Plan Gospodarki Odpadami (Powiat leski), <http://www.powiat-leski.pl/pl/358/2/339/search.html>; data pobrania 15.12.2011 r.

uwagę również tylko jednoroczna (w roku 2009) niższa wartość jego udziałów, gdyż we wcześniejszym (2008 r.) oraz kolejnych (2010) roku działał tylko jeden podmiot. Wynikało to z tego, iż spółka PUK Empol odpady segregowane odbierała tylko w 2009 r. (w gminie Olszanica), podczas gdy przez cały badany okres odpady tego rodzaju odbierał Ludowy Klub Sportowy Leśnik (w gminie Baligród).

W przypadku tego powiatu wyjątkowo trudno mówić o jednym rynku właściwym. Osobny rynek tworzą z pewnością miasto i gmina Lesko. Pozostałe gminy powiatu są powiązane z rynkami sąsiadujących powiatów, zwłaszcza powiatu bieszczadzkiego.

W celu dokładniejszego prześledzenia zmian struktury podmiotowej rynku odbioru odpadów komunalnych w powiecie leskim, kolejny wykres 5.50 przedstawia wartości wskaźnika Herfindahla-Hirschmana (HHI) dla tego powiatu.

Wykres 5.50 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych niesegregowanych i segregowanych na rynku odbioru odpadów komunalnych w powiecie leskim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W obydwu branych pod uwagę kategoriach, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego powiatu jest silnie skoncentrowany. Powyższy wykres odzwierciedla strukturę rynku prezentowaną wcześniej. Wartość tego wskaźnika dla odpadów niesegregowanych zmieniała się nieznacznie, ale ukazuje rosnące znacznie mniejszych podmiotów w 2010 r. Bardziej precyzyjne informacje ukazuje poniższa tabela przedstawiająca wcześniej omawiane wskaźniki dla poszczególnych gmin powiatu leskiego.

Tabela 5.8 Wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych w gminach powiatu leskiego w latach 2008-2010

Gminach powiatu leskiego w latach 2008-2010						
Rok	Rodzaj wskaźnika	Olszanica	Baligród	Solina	Cisna	Lesko
		Rodzaj gminy				
		wiejska	wiejska	wiejska	wiejska	miejsko-wiejska
Odpady niesegregowane (zmieszane)						
2008	HHI	10 000	10 000	8 053	10 000	10 000
	C4	100%	100%	100%	100%	100%
2009	HHI	8 941	10 000	8 842	10 000	10 000
	C4	100%	100%	100%	100%	100%
2010	HHI	9 082	10 000	8 983	10 000	10 000
	C4	100%	100%	100%	100%	100%
Odpady segregowane (zbierane selektywnie)						
2008	HHI	-	10 000	-	-	-
	C4	-	100%	-	-	-
2009	HHI	10 000	10 000	-	-	-
	C4	100%	100%	-	-	-
2010	HHI	-	10 000	-	-	-
	C4	-	100%	-	-	-

"-" - zjawisko nie występuje (w tym wypadku określony rodzaj odpadów komunalnych nie był odbierany).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z powyższej tabeli, tylko w 2 gminach działał więcej niż jeden podmiot prowadząc działalność na rynku wywozu odpadów komunalnych. W Olszaniczy oprócz największego w gminie, Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. z Ustrzyk Dolnych działał prywatny przedsiębiorca PUK Empol Sp. z o.o. Miejska spółka z Ustrzyk Dolnych była też największa w gminie Solina, gdzie jej konkurentem był M.,K.,J.,T. Indyk FPH-U INTRA Sprzęt S.C. To ostatnie przedsiębiorstwo, jak już wcześniej wspomniano, wygrało przetarg na odbiór odpadów komunalnych od mieszkańców w gminie Lesko. Właściwie obszar tego powiatu składał się z 5 osobnych rynków gminnych, na których działalność prowadziły właściwie tylko pojedyncze podmioty (udział konkurenta był nieznaczny).

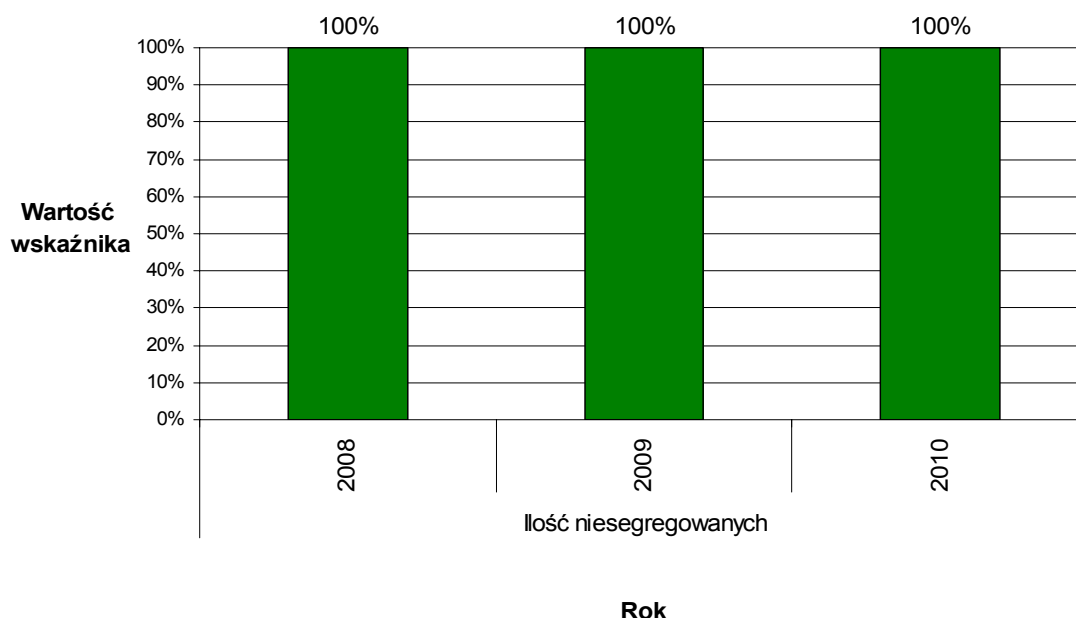
5.2.8 Powiat międzychodzki (woj. wielkopolskie)

Powiat międzychodzki położony jest w woj. wielkopolskim - przy jego zachodnich granicach. Siedzibą powiatu jest miasto Międzychód. W skład, liczącego 36 668 mieszkańców powiatu wchodzi:

- gminy miejsko-wiejskie: Międzychód (18 416), Sieraków (8 764),
- gminy wiejskie: Chrzypsko Wielkie (3 342), Kwilcz (6 146).

W toku przeprowadzonego badania stwierdzono, że w przypadku rynku powiatu międzychodzkiego, struktura podmiotowa była bardzo prosta. W każdej z gmin działalność prowadziło przedsiębiorstwo należące do danej gminy. Dlatego w przypadku tego powiatu trudno mówić o „rynku powiatowym”. Tylko jedno z przedsiębiorstw (z gminy Sieraków) posiadało własne składowisko odpadów innych niż niebezpieczne – zamknięto je 2008 r. (Jak wynika ze wcześniej omawianych statystyk – Rozdział 3.1 – zamykanie składowisk jest obecnie częstym zjawiskiem, wynikającym też z określonych wymagań prawnych, środowiskowych i zobowiązań międzynarodowych.) W związku z tym działający na tym rynku przedsiębiorcy wozili odpady do innych instalacji niż własne. Dla lepszego zobrazowania sytuacji, poniżej przedstawiamy C4 dla tego powiatu.

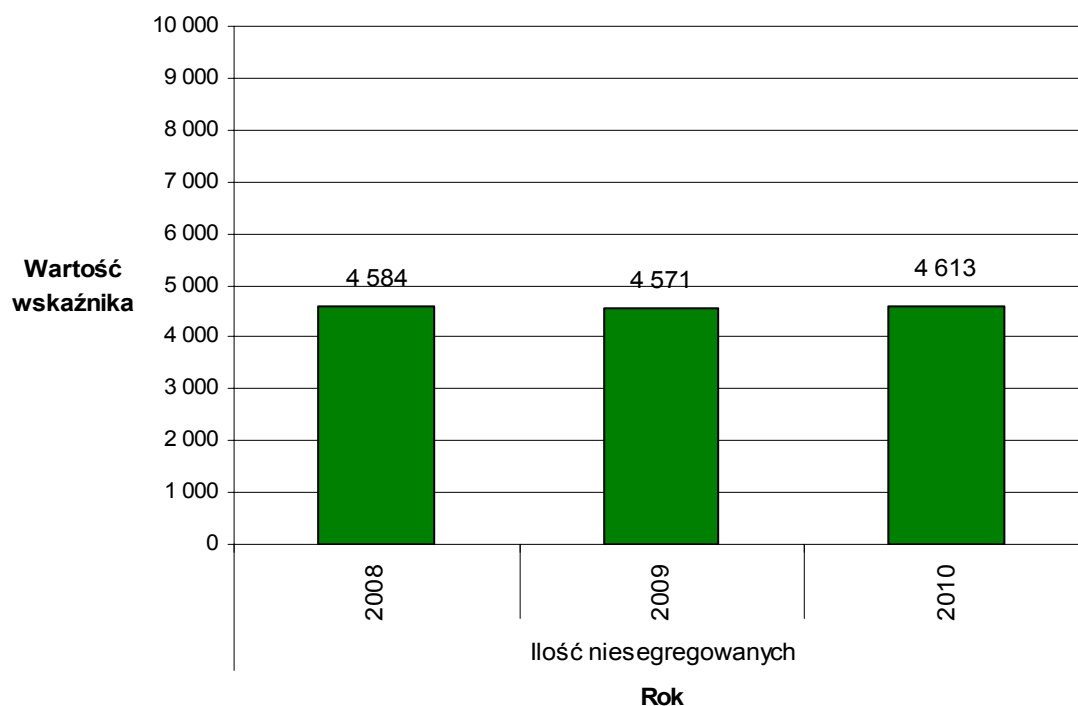
Wykres 5.51 Wskaźnik C4 oraz w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych niesegregowanych w powiecie międzychodzkiem



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania

Z zebranych informacji wynika że, udział 4 największych podmiotów oraz udział największego przedsiębiorstwa były stałe. Wynikało to z prostego faktu, iż w każdej gminie działał dokładnie jeden przedsiębiorca. Udział największego podmiotu w powiecie nie odzwierciedla de facto jego pozycji konkurencyjnej a jedynie wynika ze struktury demograficznej powiatu. Po pierwsze w gminie Międzychód zamieszkiwała ok. połowa ludności powiatu, po drugie w gminie tej zamieszkiwała stosunkowo duża liczba ludności miejskiej, która statystycznie wytwarza więcej odpadów, stąd udział tej gminy wynoszący 60-70%. Dla porównania z innymi omawianymi powiatami, poniżej przedstawiamy również jak kształtował się wskaźnik HHI.

Wykres 5.52 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych niesegregowanych na rynku odbioru odpadów komunalnych w powiecie międzychodzkim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Podobnie jak w przypadku poprzednich wskaźników, wartość HHI utrzymywała się na zbliżonym poziomie. W związku z tym, że przedsiębiorstwa działały tylko w swoich gminach, nie konkurując ze sobą, wartość tego wskaźnika również wyraża *de facto* strukturę wytwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych gminach. Dla zobrazowania tej sytuacji (monopolu poszczególnych przedsiębiorstw) w każdej z gmin – w poniższej tabeli przedstawiono wartości wskaźników C4 oraz HHI w latach 2008-2010.

Tabela 5.9 Wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych w gminach powiatu międzychodzkiego w latach 2008-2010

Gmina Międzyrodzkie w latach 2008-2010					
Rok	Rodzaj wskaźnika	Kwilcz	Chrzypsko Wielkie	Międzychód	Sieraków
		Rodzaj gminy			
		miejska	wiejska	wiejska	wiejska
Odpady niesegregowane (zmieszane)					
2008	HHI	10 000	10 000	10 000	10 000
	C4	100%	100%	100%	100%
2009	HHI	10 000	10 000	10 000	10 000
	C4	100%	100%	100%	100%
2010	HHI	10 000	10 000	10 000	10 000
	C4	100%	100%	100%	100%
Odpady segregowane (zbierane selektywnie)					
2008	HHI	-	-	-	-
	C4	-	-	-	-
2009	HHI	-	-	-	-
	C4	-	-	-	-
2010	HHI	-	-	-	-
	C4	-	-	-	-

"-" - zjawisko nie występuje (w tym wypadku określony rodzaj odpadów komunalnych nie był odbierany).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

We wszystkich gminach i we wszystkich latach wskaźnik C1 (udziału największego przedsiębiorcy w rynku) wynosił 100%. Zgodnie z definicją wskaźnika HHI, wykorzystywaną w orzecznictwie antymonopolowym jego wartość w takiej sytuacji (pełnego monopolu) wynosi 10 000. Odnosi się to oczywiście do odpadów komunalnych zmieszanych, gdyż jak wynika z badania – w latach 2008-2010, odpady segregowane nie były odbierane od mieszkańców. Z przedstawionych danych wynika, iż w odróżnieniu od większości prezentowanych w niniejszym rozdziale miast i powiatów, w powiecie międzychodzkiem, w badanym okresie, nie było znamion procesów konkurencyjnych – każde przedsiębiorstwo działało na swoim terenie wyznaczonym przez obszar gminy.

5.2.9 Powiat miński (woj. mazowieckie)

Powiat miński leży stosunkowo blisko centrum województwa mazowieckiego. Od Warszawy oddzielony jest powiatem otwockim (powiat miński ma również stosunkowo krótką granicę z powiatem grodzkim m. st. Warszawa, a właściwie z jego nową – od kilku lat - dzielnicą, wcześniej oddzielnym miastem - Wesołą), a jednocześnie swym południowo-wschodnim krańcem graniczy z województwem lubelskim. W związku ze swoim kształtem i dużym

terytorium, w przypadku większości wchodzących w jego skład gmin i przeważającej części obszaru, oddalony jest on znacznie od największej aglomeracji w województwie.

Powiat bywa zaliczany do szeroko rozumianej aglomeracji warszawskiej, gdyż chociażby połączenie kolejowe umożliwia stosunkowo łatwy i szybki dojazd do Warszawy z części jego gmin. Przyjęto jednak, że powiat ten stanowi odrębny rynek, nie tylko ze względu na wspomniane duże oddalenie większości gmin od Warszawy, ale również dlatego, że działalność na rynku tego powiatu ma w dużej mierze inny charakter, chociażby ze względu na to, iż zwłaszcza w gminach wiejskich dominuje zabudowa wielorodzinna.

Niemniej stwierdzono, iż na peryferiach tego powiatu mamy jednak do czynienia z przenikaniem się rynków, a precyzyjnie rzecz ujmując, ekspansją przedsiębiorstw z Warszawy, co jest kwestią zrozumiałą, biorąc pod uwagę, wcześniejszą konstatację, iż o zasięgu rynku (według stanu prawnego do 31 grudnia 2011 r.) w zdecydowanie większym stopniu decydują koszty transportu (odległość) niż bariery administracyjne. Jednakże działalność przedsiębiorstw z Warszawy, jak również np. z powiatu Otwockiego, obserwowano jedynie w gminach powiatu mińskiego bliskich jego zachodniej granicy.

Siedzibą powiatu jest miasto Mińsk Mazowiecki. Powiat można zakwalifikować jako duży pod względem liczby gmin oraz ogólnej liczby mieszkańców – 144 818. W skład powiatu wchodzi aż 13 gmin:

- gminy miejskie: Mińsk Mazowiecki (38 567), Sulejówek (19 022),
- gminy miejsko-wiejskie: Kałuszyn 6 080) i Halinów. 13 953),
- gminy wiejskie: Cegłów (6 234), Dębe Wielkie (8 727), Dobre (5 920), Jakubów (4 994), Latowicz (5 470), Mińsk Mazowiecki (13 698), Mrozy (8 725), Siennica (7 069) i Stanisławów (6 359).

Z przedstawionej analizy konkurencji w powiecie mińskim wyłączone zostały 2 gminy wiejskie: Cegłów oraz Dobre. Na podstawie wyników referendum lokalnego, gminy przejęły tam od mieszkańców obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku.

Jak wynika z przeprowadzonego badania w powiecie tym działało 12 podmiotów, w tym sześciu prywatnych przedsiębiorców lokalnych, trzech przedsiębiorców ponadregionalnych (REMONDIS, SITA, Toensmeier) oraz trzy przedsiębiorstwa gminne lub miejskie – z Mińska Mazowieckiego, Mrozów oraz Warszawy. W przypadku MPO Warszawa, działalność tej

spółki ograniczała się tylko do najdalej na zachód wysuniętej gminy/miasta Sulejówek. Zakład należący do gminy wiejskiej Mrozy działał natomiast tylko w tej gminie. W poszczególnych gminach działało od 1 do 8 podmiotów. W trzech był to tylko jeden podmiot, natomiast najwięcej podmiotów prowadziło działalność w miastach: Sulejówek – 8 oraz Mińsk Mazowiecki – 7.

Cześć gmin posiadała na swoim terenie składowiska odpadów komunalnych (najczęściej określanych jako składowiska odpadów innych niż niebezpieczne oraz obojętne), w szczególności były to gminy: Jakubów (składowisko zarządzane przez firmę wyłonioną w drodze przetargu), Latowicz, Siennica (strumień odpadów pochodzi tylko od jednego przedsiębiorcy wyłonionego w drodze przetargu).

Cześć przedsiębiorców odbierających i wywożących odpady komunalne posiadała własne instalacje do zagospodarowania odpadów komunalnych, zlokalizowane były one jednak zwykle nie w samym powiecie mińskim, tylko w powiatach sąsiednich. Instalację tego typu posiadał jeden lokalny prywatny przedsiębiorca Jolanta Zagórska "PPHU Lekaro" (dwie linie sortownicze w Woli Duckiej k. Glinianki w gminie Wiązowna na północy powiatu otwockiego). MPO Warszawa posiadało rozwiniętą infrastrukturę w zakresie instalacji (składowiska, sortownie, kompostownie), aczkolwiek, jak już wspomniano, działało jedynie w jednej gminie powiatu mińskiego - Sulejówku.

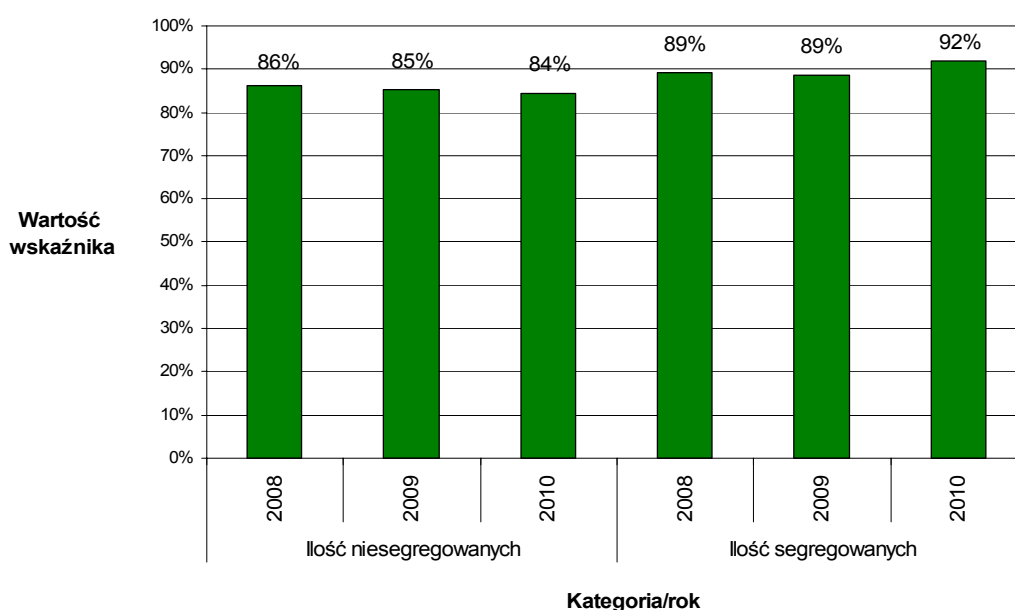
Na terenie sąsiednich powiatów, do których były wożone odpady z powiatu mińskiego¹⁷⁹, działały poza tym liczne instalacje inne niż składowiska – przede wszystkim sortownie, należące zarówno do gmin lub przedsiębiorstw gminnych jak i do przedsiębiorców ponadregionalnych czy też przedsiębiorców lokalnych. Przykładem są instalacje należące do REMONDIS Otwock Sp. z o.o. (przedsiębiorstwo należące do przedsiębiorcy ponadregionalnego - grupy REMONDIS, spółka z sąsiedniego powiatu otwockiego) oraz do Zakładu Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. w Siedlcach, do którego wożone były odpady np. z gminy Mrozy znajdującej się w pobliżu granicy powiatu siedleckiego.

¹⁷⁹ Chociaż odpady według założeń przepisów krajowych i międzynarodowych porozumień powinny być zagospodarowane możliwie jak najbliżej miejsca powstania, ważniejsza wydaje się tu funkcjonująca zasada hierarchii postępowania z odpadami – w związku z którym recykling staje w randze wyżej niż składowanie. Podobna sytuacja ma miejsce w powiecie sławieńskim, gdzie również odpady odbierają przedsiębiorstwa z sąsiednich powiatów posiadające instalacje.

Odpady z samego tylko miasta Mińska Mazowieckiego trafiały do ok. 18 podmiotów zajmujących się zagospodarowaniem odpadów komunalnych, w tym na dwa składowiska: w Grabowcu (powiat siedlecki) oraz w Uniszkach-Cegielni (powiat mławski). Pozostałe podmioty zajmowały się głównie sortowaniem i recyklingiem m.in. przedsiębiorca działający w różnych regionach kraju First Recykling Sp. z o.o. (również w woj. wielkopolskim i lubuskim, zob. podrozdział 5.1.4 nt. Gorzowa Wielkopolskiego).

Udziały łącznie 4 największych przedsiębiorców, biorąc pod uwagę sam odbiór odpadów komunalnych od mieszkańców, zostały przedstawione na poniższym wykresie 5.53.

Wykres 5.53 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych w powiecie mińskim

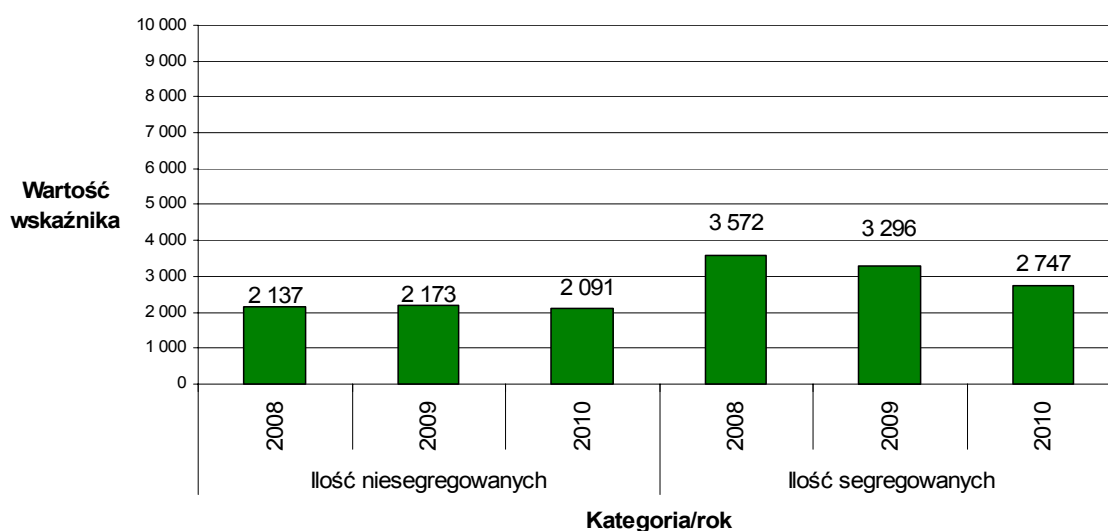


Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W przypadku odpadów zmieszanych, największym podmiotem był lokalny prywatny przedsiębiorca (wspomniany wcześniej, posiadający własną instalację: Jolanta Zagórska

"PPHU Lekaro"). Drugim co do wielkości odbiorcą odpadów było należące do miasta Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. z Mińska Mazowieckiego. W przypadku odpadów segregowanych, przez cały badany okres, liderem pozostawała spółka EKO-SAM BIS Sp. z o.o.¹⁸⁰, a drugim co do wielkości przedsiębiorcą była spółka należąca do przedsiębiorcy ponadregionalnego Toensmeier. Zwraca uwagę udział 4 największych przedsiębiorców, który jest dużo niższy niż w przypadku pozostałych powiatów (zwykle było to 100%, lub niemalże 100%) i wynosi ok. 90%. Hipotezę o oligopolistycznym charakterze rynku potwierdza przedstawiony na kolejnym wykresie 5.54 – wskaźnik HHI.

Wykres 5.54 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych niesegregowanych oraz segregowanych na rynku odbioru odpadów komunalnych w powiecie mińskim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z powyższego wykresu, w każdym z badanych okresów, a także w obydwu branych pod uwagę kategoriach, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego powiatu jest silnie skoncentrowany. Przedstawione wartości wskaźnika HHI oraz wielkości i

¹⁸⁰ Spółka należy do grupy „EKO-SAM” (zob. też podrozdział 6.1). Przedsiębiorstwa z tej grupy: "EKO-SAM" BIS i "EKO-SAM" prowadzą selektywną zbiórkę odpadów komunalnych, oprócz powiatu mińskiego, także w powiatach białobrzeskim, przysuskim, radomskim, szydlowieckim, otwockim i warszawskim; <http://www.ekosambis.pl/?ID=2>; data pobrania 24.02.2012 r.

kierunek ich zmian świadczą, o tym, że koncentracja zmniejsza się. Wartość wskaźnika zbliża się do 1 800, poniżej której można już mówić o rynku umiarkowanie skoncentrowanym. W ostatnim roku (2010) wartość tego wskaźnika wyniosła, dla odpadów zmieszanych (niesegregowanych) niespełna 2 100, a dla segregowanych poniżej 2 800, zatem dużo mniej niż w innych analizowanych powiatach. W przypadku odpadów zmieszanych, w poszczególnych latach, poziom był zbliżony (zmiany były mniejsze od 100), natomiast w przypadku odpadów segregowanych obserwowano jego wyraźne spadki w jednym roku przekraczające nawet 500 pkt.

Dla dokładniejszego zobrazowania stanu koncentracji i konkurencji w powiecie mińskim, poniżej prezentujemy uprzednio przedstawione dla całego powiatu, wartości wskaźników dla poszczególnych gmin.

Tabela 5.10 Wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych w gminach powiatu mińskiego w latach 2008-2010

Gmina powiatu mińskiego w latach 2008-2010												
Rok	Rodzaj wskaźnika	Sulejówek	Halinów	Dębe Wielkie	Stanisławów	Mińsk Mazowiecki	Siennica	Latowicz	Mrozy	Katuszyn	Jakubów	Mińska Mazowiecki (gmina wiejska)
		Rodzaj gminy										
		miejska	miejsko- wiejska	wiejska	wiejska	miejska	wiejska	wiejska	wiejska	miejsko- wiejska	wiejska	wiejska
Odpady niesegregowane (zmieszane)												
2008	HHI	3 452	5 730	8 519	8 780	3 170	9 976	10 000	4 991	10 000	10 000	5 563
	C4	91%	99%	100%	100%	98%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2009	HHI	3 269	5 729	8 181	7 309	3 112	9 994	10 000	4 994	10 000	10 000	5 339
	C4	91%	99%	100%	100%	97%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2010	HHI	2 470	6 036	7 954	4 453	2 789	9 998	10 000	5 006	10 000	10 000	4 023
	C4	86%	100%	100%	100%	98%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Odpady segregowane (zbierane selektywnie)												
2008	HHI	3 479	6 956	4 385	9 265	5 101	10 000	10 000	9 985	10 000	10 000	4 918
	C4	96%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2009	HHI	4 384	7 962	5 193	9 931	5 125	10 000	10 000	9 988	10 000	10 000	4 451
	C4	94%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2010	HHI	2 778	8 868	8 543	8 554	4 863	10 000	10 000	9 988	10 000	10 000	5 052
	C4	96%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

"-" - zjawisko nie występuje (w tym wypadku określony rodzaj odpadów komunalnych nie był odbierany).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Spośród 11 omawianych gmin powiatu mińskiego tylko w 3 wskaźnik C4 był niższy niż 100% w przypadku odpadów zmieszanych oraz w jednej w przypadku odpadów segregowanych. Biorąc pod uwagę pozostałe wskaźniki (C1 oraz HHI), wśród gmin można wyróżnić te o strukturze oligopolistycznej (przeważnie przejawiało się to tym, że C1 był poniżej 40% a HHI poniżej 3 000), do których zaliczyć można 2 gminy (Sulejówek oraz miasto Mińsk Mazowiecki) oraz gminy, w których szczególnie silną pozycję miał jeden podmiot (C1 z przedziału 80-90% oraz HHI powyżej 7 000) – pozostałe.

Tylko w jednej gminie największym podmiotem na rynku odbioru odpadów komunalnych zmieszanych, było przedsiębiorstwo miejskie – w Mińsku Mazowieckim. W pozostałych gminach najwięksi byli przedsiębiorcy prywatni, w tym ponadregionalni: REMONDIS (w Sulejówce i Siennicy) oraz Toensmeier (w Kałuszynie – jako jedyny odbierający odpady w tej gminie). Pod względem odbioru odpadów komunalnych segregowanych, przedsiębiorstwo (największe w tym segmencie rynku – również w skali powiatu) „EKO-SAM” BIS było liderem (bądź jedynym podmiotem odbierającym odpady komunalne selektywnie) w 5 gminach, a Toensmeier w 4 gminach. Zakład Gospodarki Komunalnej w Mrozach był największy pod tym względem w gminie Mrozy, a przedsiębiorca działający pod nazwą Byś jako jedyny odbierał odpady segregowane w gminie Siennica.

Ogólnie rynek powiatu mińskiego oraz rynki jego poszczególnych gmin należy ocenić jako charakteryzujące się stosunkowo wysokim poziomem rozwoju procesów konkurencyjnych, na tle pozostałych omawianych powiatów. Zwraca przy tym uwagę fakt, iż większość przedsiębiorców działało w więcej niż 1 gminie (niektóre nawet w 7).

5.2.10 Powiat mrągowski (woj. warmińsko-mazurskie)

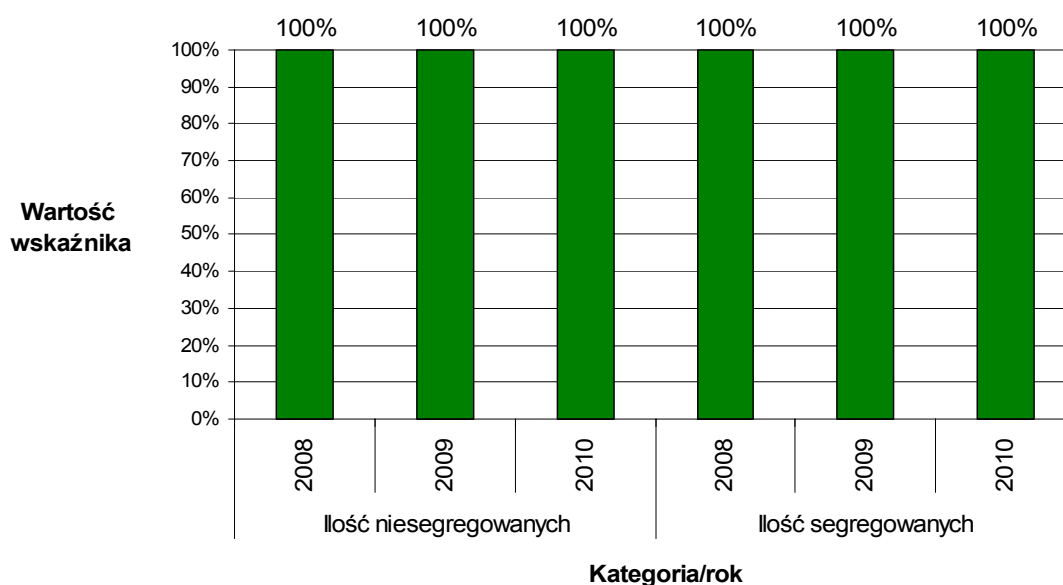
Powiat mrągowski położony jest w środkowo-wschodniej części woj. warmińsko-mazurskiego, na wschód od największego miasta w województwie – Olsztyna. Jego siedzibą jest miasto Mrągowo. W skład powiatu liczącego 50 143 wchodzi:

- gmina miejska: Mrągowo (21 725),
- gmina miejsko-wiejska: Mikołajki (8 329),
- gminy wiejskie: Mrągowo (7 657), Piecki (7 846), Sorkwity (4 586).

W badanym okresie w całym powiecie działały tylko dwa podmioty – należący do gminy Mikołajki - Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o. oraz spółka (z mniejszościowym udziałem miasta Mrągowo) należąca do przedsiębiorcy ponadregionalnego - REMONDIS. Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o. posiadał ponadto własne składowisko, dla którego był głównym dostawcą odpadów. Na terenie powiatu składowisko posiadało również miasto Mrągowo (składowisko odpadów w Polskiej Wsi).

Udziały łącznie 4 największych przedsiębiorców (właściwie w przypadku tego powiatu można mówić o duopolu dwóch podmiotów), biorąc pod uwagę sam odbiór odpadów komunalnych od mieszkańców, zostały przedstawione na poniższym wykresie 5.55.

Wykres 5.55 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych w powiecie mrągowskim



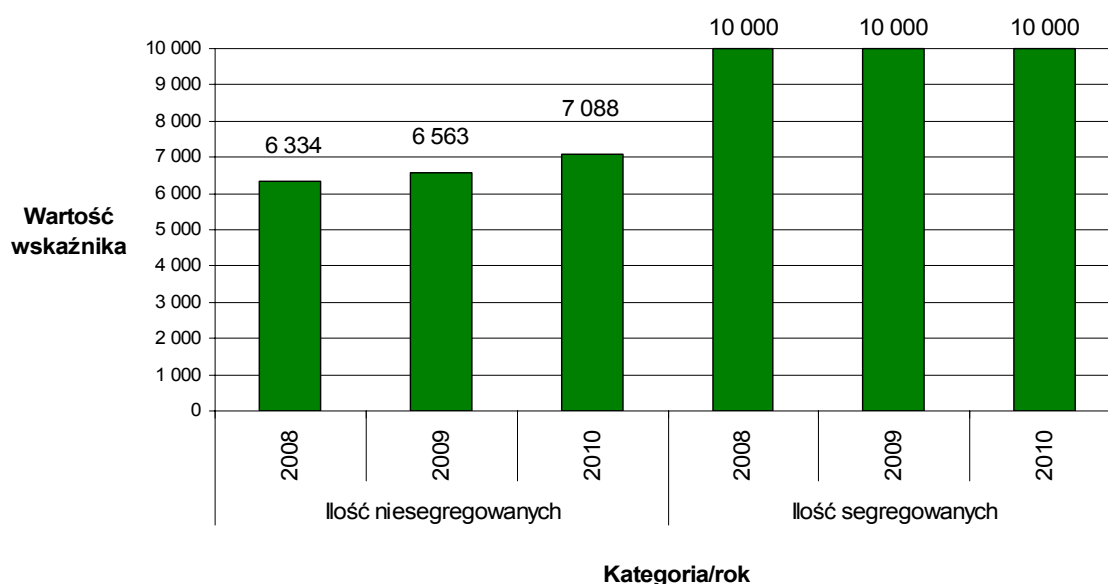
Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W przypadku odpadów zmieszanych spółka z grupy przedsiębiorcy ponadregionalnego REMONDIS systematycznie zwiększała swój udział rynkowy, osiągając w 2010 r. – 80-90%.

Natomiast selektywnie, w badanym okresie, odpady zbierało jedynie przedsiębiorstwo z Mikołajek.

W celu dokładniejszego prześledzenia przemian struktury podmiotowej odbioru odpadów komunalnych w powiecie mławowskim, kolejny wykres 5.56 przedstawia wartości wskaźnika Herfindahla-Hirschmana (HHI).

Wykres 5.56 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych niesegregowanych oraz segregowanych na rynku odbioru odpadów komunalnych w powiecie mławowskim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W każdym z badanych okresów, a także w obydwu branych pod uwagę kategoriach, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego powiatu jest silnie skoncentrowany. Jak wynika z powyższego wykresu, dla odpadów segregowanych wskaźnik wynosił 10 000. W związku z tym, że na rynku w zakresie odbioru odpadów niesegregowanych działały tylko 2 podmioty, wartość wskaźnika HHI wzrastała wprost proporcjonalnie do wzrostu udziału wskaźnika C1 – udziału w rynku większego z dwóch potencjalnych bądź faktycznych konkurentów.

Dla dokładniejszego zobrazowania stanu koncentracji i konkurencji w powiecie mragowskim, poniżej prezentujemy uprzednio przedstawione dla całego powiatu, wartości wskaźników dla poszczególnych gmin.

Tabela 5.11 Wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych w gminach powiatu mragowskiego w latach 2008-2010

Rok	Rodzaj wskaźnika	Mrągowo (miejska)	Mikołajki	Piecki	Sorkwity	Mrągowo (wiejska)
		Rodzaj gminy				
		miejska	miejsko-wiejska	wiejska	wiejska	wiejska
Odpady niesegregowane (zmieszane)						
2008	HHI	10 000	6 286	10 000	10 000	10 000
	C4	100%	100%	100%	100%	100%
2009	HHI	10 000	5 698	10 000	10 000	10 000
	C4	100%	100%	100%	100%	100%
2010	HHI	10 000	5 443	10 000	10 000	10 000
	C4	100%	100%	100%	100%	100%
Odpady segregowane (zbierane selektywnie)						
2008	HHI	-	10 000	-	-	-
	C4	-	100%	-	-	-
2009	HHI	-	10 000	-	-	-
	C4	-	100%	-	-	-
2010	HHI	-	10 000	-	-	-
	C4	-	100%	-	-	-

"-" - zjawisko nie występuje (w tym wypadku określony rodzaj odpadów komunalnych nie był odbierany).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Powyższe zestawienie dobrze pokazuje jak wyglądają procesy konkurencyjne na tym rynku. Przedsiębiorca ponadregionalny REMONDIS (a dokładnie jego spółka z udziałami jednego z miast powiatu – Mrągowo) miał konkurenta jedynie na rynku miasta i gminy (czyli otaczających miasto wsi) Mikołajki w postaci wcześniej wspomnianego przedsiębiorstwa gminnego. W pozostałych gminach przedsiębiorca ponadregionalny działał samodzielnie. Mamy zatem w tym wypadku do czynienia z konkurencją o bardzo zawężonym terytorialnie zakresie, aczkolwiek, co istotne, to istniała ona w gminie poniżej 10 000 mieszkańców. Największym podmiotem w powiecie było przez cały badany okres przedsiębiorstwo z Mikołajek, aczkolwiek traciło ono swoją pozycję na rzecz konkurenta.

5.2.11 Powiat pajęczański (woj. łódzkie)

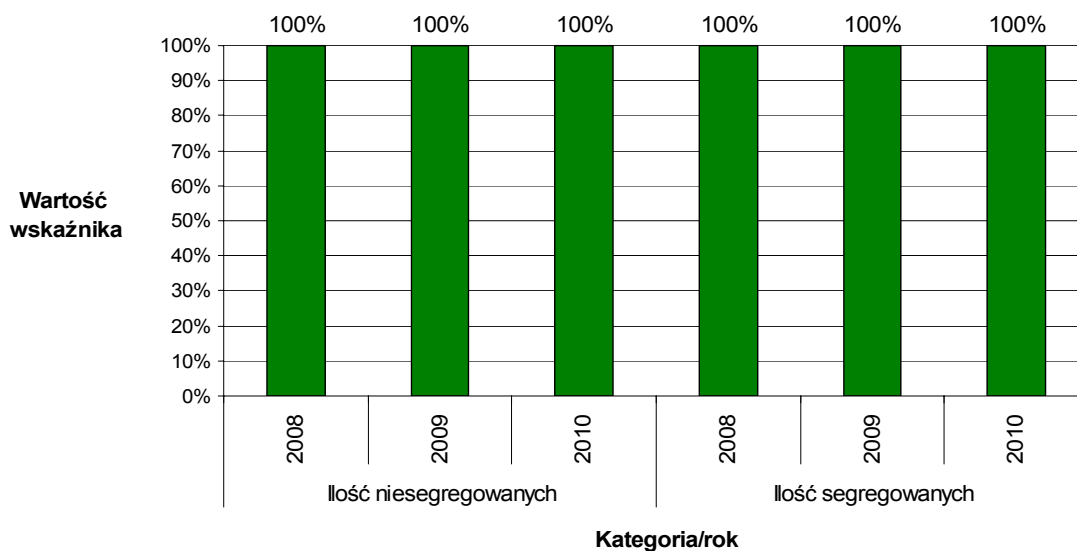
Powiat pajęczański znajduje się w południowo-zachodniej części województwa łódzkiego), Jego siedzibą jest miasto Pajęczno. W skład liczącego 52 660 mieszkańców powiatu wchodzi:

- gminy miejsko-wiejskie: Działoszyn (12 854), Pajęczno (11 619),
- gminy wiejskie: Kielczygłów (4 244), Nowa Brzeźnica (4 820), Rząśnia (4 757), Siemkowice (4 922), Strzelce Wielkie (4 789), Sulmierzyce (4 655).

W powiecie pajęczańskim w latach 2008-2010 działalność odbioru odpadów komunalnych od mieszkańców prowadziły co najwyżej 3 podmioty (taka sytuacja miała miejsce tylko w 2009 r., w pozostałych latach były to dwa podmioty). Właściwie, w prawie wszystkich gminach powiatu w tym okresie działały dwa podmioty, w tym największy odbiorca odpadów w tym powiecie EKO-REGION Sp. z o.o. - wspólna spółka kilkunastu gmin i powiatów województwa łódzkiego (udziały największych wspólników nie przekraczają 30%) m.in. gminy/miasta Bełchatów, Skierniewice, Kutno a także należących do powiatu pajęczańskiego gmin – Działoszyn i Pajęczno oraz samego powiatu pajęczańskiego. Drugim podmiotem był przedsiębiorca ponadregionalny – REMONDIS. Właściwie tylko w jednej gminie i tylko w 2008 większy odbiór odnotował przedsiębiorca ponadregionalny. W przypadku odpadów zbieranych selektywnie w badanym okresie, działalność prowadził jedynie EKO-REGION Sp. z o.o. Spółka należąca do samorządów zajmowała się również przyjmowaniem do zagospodarowania odpadów na składowisku odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Dylowie A w gminie Pajęczno. Składowisko posiadała również inna z gmin powiatu pajęczańskiego – Kielczygłów.

Udziały łącznie 4 największych przedsiębiorców, biorąc pod uwagę sam odbiór odpadów komunalnych od mieszkańców, zostały przedstawione na poniższym wykresie 5.57.

Wykres 5.57 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych w powiecie pajęczańskim

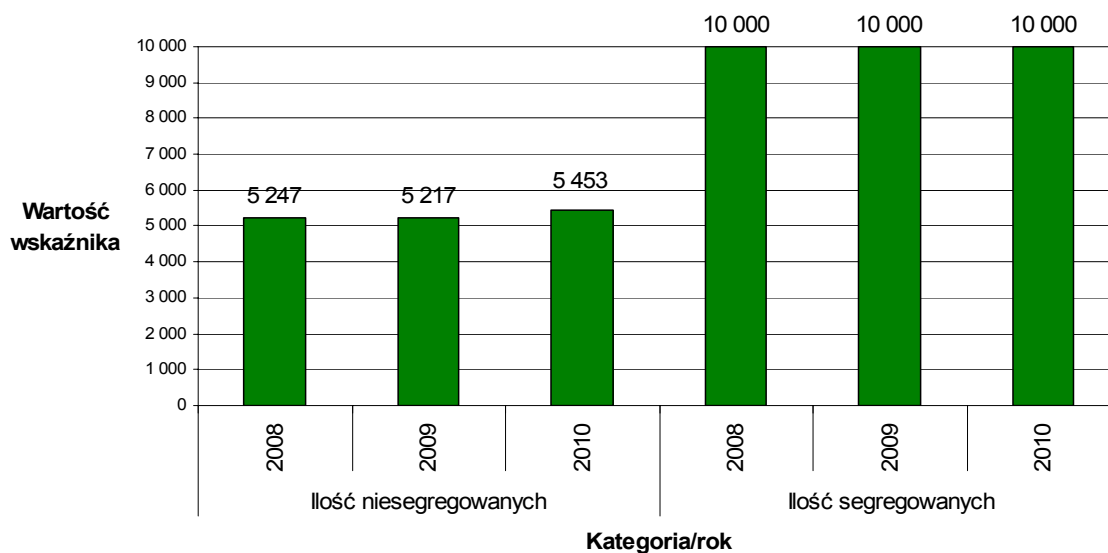


Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Największy podmiot w powiecie dominował na tym rynku, we wszystkich latach, z tym że w większym stopniu przy odpadach segregowanych (100% w całym okresie) niż w przypadku odpadów komunalnych zmieszanych – 60-70% w 2010 r..

W celu dokładniejszego prześledzenia przemian struktury podmiotowej odbioru odpadów komunalnych w powiecie pajęczańskim, kolejny wykres 5.58 przedstawia wartości wskaźnika Herfindahla-Hirschmana (HHI) dla tego powiatu.

Wykres 5.58 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych niesegregowanych oraz segregowanych na rynku odbioru odpadów komunalnych w powiecie pajęczańskim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z powyższego wykresu, w każdym z badanych okresów, a także w obydwu branych pod uwagę kategoriach, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego powiatu jest silnie skoncentrowany. Wcześniejsze spostrzeżenia odnośnie większej koncentracji w segmencie odpadów segregowanych potwierdza również wartość wskaźnika HHI. Dla dokładniejszego zobrazowania stanu koncentracji i konkurencji w powiecie pajęczańskim, poniżej prezentujemy uprzednio przedstawione dla całego powiatu, wartości wskaźników dla poszczególnych gmin.

Tabela 5.12 Wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych w gminach powiatu pajęczańskiego w latach 2008-2010

Gmina Pajęczno w latach 2008-2010									
Rok	Rodzaj wskaźnika	Pajęczno	Działoszyn	Kielczygłów	Nowa Brzeźnica	Rząśnia	Siemkowice	Strzelce Wielkie	Sulmierzyce
		Rodzaj gminy							
		miejsko-wiejska	miejsko-wiejska	wiejska	wiejska	wiejska	wiejska	wiejska	wiejska
Odpady niesegregowane (zmieszane)									
2008	HHI	5 020	9 812	10 000	6 879	5 775	5 007	6 040	8 445
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2009	HHI	5 015	9 794	10 000	6 585	5 697	5 006	6 100	8 390
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2010	HHI	5 133	9 821	10 000	5 859	6 242	5 000	5 746	8 054
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Odpady segregowane (zbierane selektywnie)									
2008	HHI	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2009	HHI	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2010	HHI	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

"-" - zjawisko nie występuje (w tym wypadku określony rodzaj odpadów komunalnych nie był odbierany).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Z analizy wynika, że w prawie wszystkich gminach powiatu, poza jedną (Kielczygłów), trwały procesy konkurencyjne, o czym świadczy to, że działał w nich więcej niż tylko jeden podmiot. Biorąc pod uwagę udział największego podmiotu, można te gminy podzielić na trzy grupy: C1 od 50% do 60% (2 gminy), od 70% do 80% (2 gminy), od 90% do 100% (3 gminy). Jeśli chodzi o odpady komunalne zmieszane, liderem w 5 gminach była spółka EKO-REGION, a w 3 był to REMONDIS. Oprócz tych dwóch podmiotów, tylko w jednej gminie (Nowa Brzeźnica), na dużo mniejszą skalę odpady odbierał jeszcze prywatny przedsiębiorca lokalny - Przedsiębiorstwo Komunalne DARPOL. Odpady segregowane we wszystkich gminach odbierał tylko EKO-REGION.

5.2.12 Powiat sandomierski (woj. świętokrzyskie)

Powiat sandomierski znajduje się we wschodniej części województwa świętokrzyskiego. Jego siedzibą jest miasto Sandomierz. W skład powiatu, liczącego 80 483 mieszkańców wchodzi:

- gmina miejska: Sandomierz (24 518),
- gminy miejsko-wiejskie: Koprzywnica (7 019), Zawichost (4 638),
- gminy wiejskie: Dwikozy (8 990), Klimontów (8 507), Łoniów (7 484), Obrazów (6 638), Samborzec (8 839), Wilczyce (3 850).

W powiecie sandomierskim w latach 2008-2010 działalność odbioru odpadów komunalnych od mieszkańców prowadziło 7 podmiotów, w tym największe na tym terenie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Sandomierzu, Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Klimontowie, Ekologiczny Związek Gmin Dorzecza Koprzywianki (do którego należała znacząca część gmin powiatu sandomierskiego: Klimontów, Koprzywnica, Łoniów, Samborzec, Sandomierz, Obrazów oraz gminy innych powiatów tego regionu¹⁸¹), a także prywatni przedsiębiorcy, w tym lokalni, jak również przedsiębiorca ponadregionalny REMONDIS.

Ekologiczny Związek Gmin Dorzecza Koprzywianki posiadał Zakład Utylizacji Odpadów Komunalnych w Janczykach w ramach którego funkcjonowało składowisko odpadów, sortownia oraz kompostownia. W latach 2009-2010 samo składowisko przyjmowało więcej odpadów przywiezionych przez przedsiębiorstwa nienależące do związku niż tych dostarczonych przez podmioty z nim powiązane.

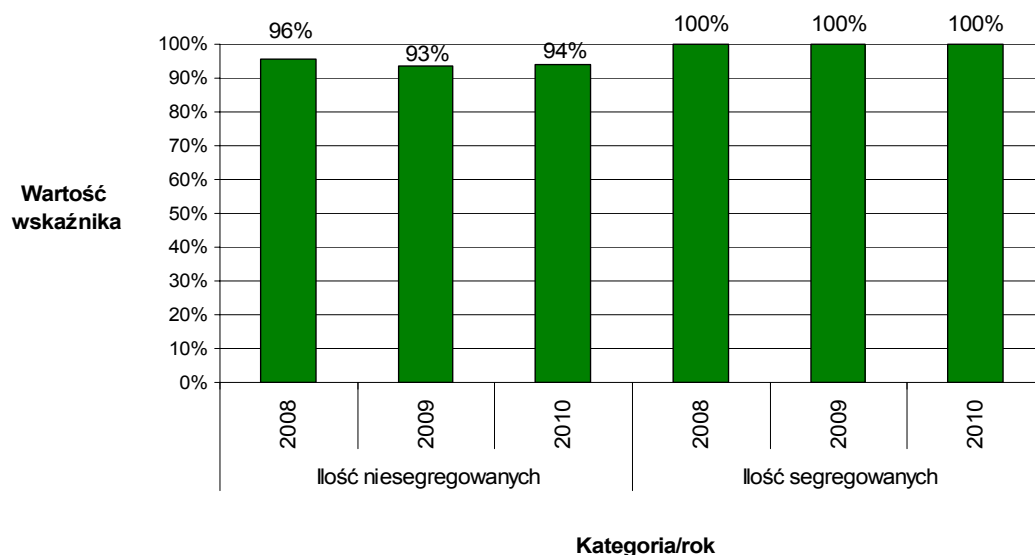
Ponadto, co istotne, Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Klimontowie posiadał składowisko odpadów, do którego również większość odpadów dostarczały inne działające na tym terenie przedsiębiorstwa.

Ilość odpadów przyjmowanych na to składowisko, w porównaniu ze wspomnianą wcześniej instalacją związku gmin, była wielokrotnie mniejsza.

Udziały łącznie 4 największych przedsiębiorców, biorąc pod uwagę sam odbiór odpadów komunalnych od mieszkańców, zostały przedstawione na poniższym wykresie 5.59.

¹⁸¹ Członkami Związku oficjalnie zarejestrowanego 27 kwietnia 1994 r., jest jedenaście gmin byłego województwa tarnobrzeskiego, obecnie świętokrzyskiego: Baćkowice, Bogoria, Iwaniska, Klimontów, Koprzywnica, Łoniów, Samborzec, Sandomierz, Obrazów, Opatów i od 2000 roku Lipnik. Zamieszkuje je 107 tys. osób, a zajmowana przez nie powierzchnia wynosi 986 km kw. Obecną siedzibą związku jest miejscowość Baćkowice, a władze Związku tworzą Wójtowie oraz Przewodniczący Rad wszystkich zrzeszonych gmin. Ekologiczny Związek Gmin Dorzecza Koprzywianki należy do Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Komunalnych Związków Gmin; <http://www.ezgd.pl/index.php>; data pobrania 16.12.2011 r.

Wykres 5.59 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych w powiecie sandomierskim

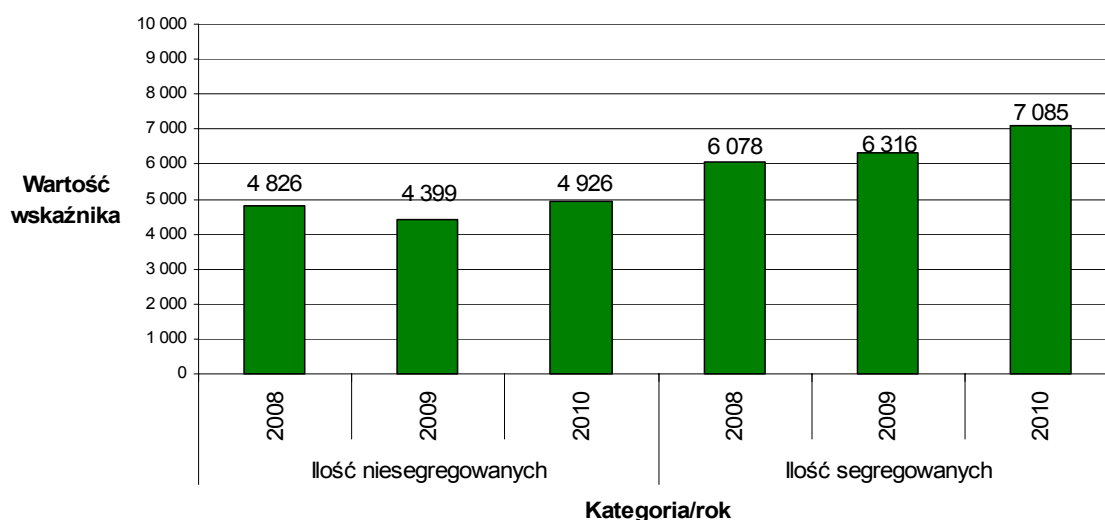


Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Największy podmiot dominował na rynku powiatu, we wszystkich latach, z tym że w większym stopniu w odbiorze odpadów segregowanych (udział w 2010 r. wynosił 80-90%) niż w przypadku odpadów komunalnych zmieszanych – udział 60-70% w 2010 r. Mowa tutaj o Przedsiębiorstwie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Sandomierzu działającym przede wszystkim w Sandomierzu, ale też w 5 innych gminach powiatu, gdzie był przeważnie największym odbiorcą (wyjątkiem była gmina Wilczyce, gdzie największy był REMONDIS). Wskaźnik C4 w przypadku odpadów komunalnych zmieszanych był nieznacznie mniejszy od 100% (były to wartości z przedziału 93-96%). W przypadku odpadów komunalnych zbieranych selektywnie, wartość wskaźnika C4 wynosiła 100% we wszystkich badanych latach.

W celu dokładniejszego prześledzenia przemian struktury podmiotowej odbioru odpadów komunalnych w powiecie sandomierskim, kolejny wykres 5.60 przedstawia wartości wskaźnika Herfindahla-Hirschmana (HHI) dla tego powiatu.

Wykres 5.60 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych niesegregowanych oraz segregowanych na rynku odbioru odpadów komunalnych w powiecie sandomierskim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z powyższego wykresu, w każdym z badanych okresów, a także w obydwu branych pod uwagę kategoriach, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego powiatu jest silnie skoncentrowany. Wcześniejsze spostrzeżenia odnośnie większej koncentracji w segmencie odpadów segregowanych potwierdza również wartość wskaźnika HHI.

Dla dokładniejszego zobrazowania stanu koncentracji i konkurencji w powiecie pajęczańskim, poniżej prezentujemy uprzednio przedstawione dla całego powiatu, wartości wskaźników dla poszczególnych gmin.

Tabela 5.13 Wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych w gminach powiatu sandomierskiego w latach 2008-2010

Gminach powiatu sandomierskiego w latach 2008-2010										
Rok	Rodzaj wskaźnika	Sandomierz	Koprzywnica	Zawichost	Klimontów	Wilczyce	Dwikozy	Obrazów	Samorzec	Łonów
		Rodzaj gminy								
		miejska	miejsko-wiejska	miejsko-wiejska	wiejska	wiejska	wiejska	wiejska	wiejska	wiejska
Odpady niesegregowane (zmieszane)										
2008	HHI	6 545	9 866	10 000	5 241	9 283	5 004	6 588	9 713	2 916
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2009	HHI	7 196	9 686	10 000	5 557	6 189	5 043	5 956	9 813	2 766
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	99%
2010	HHI	8 190	8 337	10 000	5 695	5 867	5 011	4 600	9 633	3 379
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Odpady segregowane (zbierane selektywnie)										
2008	HHI	10 000	5 557	-	7 100	7 243	10 000	5 014	7 414	7 514
	C4	100%	100%	-	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2009	HHI	10 000	7 637	-	7 763	7 573	10 000	5 042	8 648	5 048
	C4	100%	100%	-	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2010	HHI	10 000	7 364	-	8 670	6 116	10 000	5 293	8 683	5 845
	C4	100%	100%	-	100%	100%	100%	100%	100%	100%

"-" - zjawisko nie występuje (w tym wypadku określony rodzaj odpadów komunalnych nie był odbierany).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Tylko w jednej gminie (Zawichost) odnotowano w całym badanym okresie wartość wskaźnika C1 – 100% oraz HHI na poziomie 10 000, czyli sytuację, w której działał na rynku tylko jeden podmiot (były jeszcze 2 takie gminy, ale w samym segmencie odpadów komunalnych segregowanych). W pozostałych gminach, pomimo wysokiego udziału w rynku największego podmiotu, było też miejsce dla mniejszych konkurentów. Taka sytuacja występowała również w mniejszych, wiejskich gminach.

Biorąc pod uwagę odbiór odpadów zmieszanych, Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Sandomierzu było liderem w Sandomierzu, a także największym bądź jedynym przedsiębiorstwem w 4 innych gminach – w latach 2008-2009 oraz w 3 w 2010 r. (w ostatnim roku w gminie Dwikozy liderem zostało prywatne przedsiębiorstwo lokalne SanTa-EKO Tadeusz Zych Izabela Rutowska Sp. j.). REMONDIS, w zależności od roku, działał w 3 lub 4 gminach, był liderem w jednej gminie (Wilczyce) oraz jedynym przedsiębiorcą również w jednej gminie (Zawichost). Ekologiczny Związek Gmin Dorzecza

Koprzywianki działał w 6 gminach, z czego w 2 był liderem. Działalność poszczególnych, największych podmiotów w kilku gminach pozwala na stwierdzenie, iż konkurencja między przedsiębiorstwami z tej branży odbywa się na obszarze całego powiatu.

Co nietypowe wśród prezentowanych powiatów, struktura rynku umożliwiająca konkurencję (więcej niż jeden przedsiębiorca na rynku), występowała w większości gmin, również w segmencie odpadów zbieranych selektywnie. Biorąc pod uwagę ostatni rok: przedsiębiorstwo miejskie z Sandomierza było liderem lub samodzielnym podmiotem w 4 z 5 gmin, w których prowadziło zbiórkę selektywną, Ekologiczny Związek Gmin Dorzecza Koprzywianki w jednej z 5, REMONDIS w jednej z 2, a gminny zakład w Klimontowie – był liderem w jedynej gminie, w której działał.

5.2.13 Powiat sławieński (woj. zachodniopomorskie)

Powiat sławieński znajduje się na północno-wschodnim krańcu woj. zachodniopomorskiego. Jest on zatem w znaczący sposób oddalony od największych aglomeracji Polski północnej – od Szczecina (ok. 190 km, biorąc pod uwagę drogę trasami samochodowymi), Trójmiasta (130 km), Bydgoszczy (prawie 180 km). Umożliwia to prześledzenie stanu konkurencji na rynku, do którego nie mają bezpośredniego dostępu przedsiębiorcy operujący na rynkach dużych aglomeracji. Siedzibą powiatu jest miasto Sławno, pomimo że największym miastem jest Darłowo. Powiat ten znajduje się na wybrzeżu morza Bałtyckiego i ma on turystyczny charakter. W skład powiatu, liczącego 57 329 mieszkańców, wchodzi:

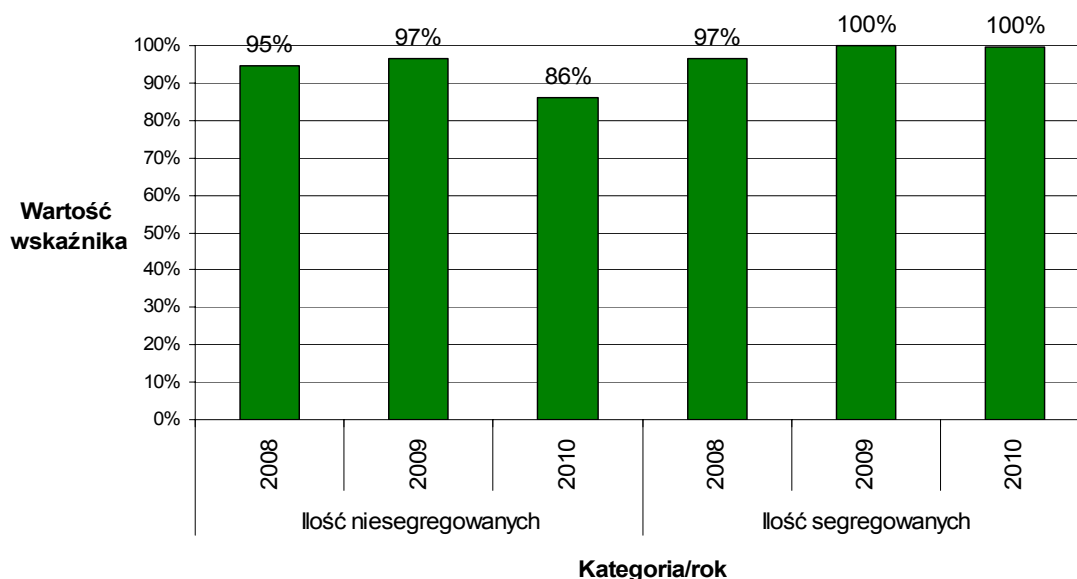
- gminy miejskie: Darłowo (14 013 mieszkańców), Sławno (13 094 mieszkańców),
- gminy wiejskie: Sławno (8 900), Darłowo (7 697), Postomino (7 037), Malechowo (6 588).

W latach 2008-2010 na terenie powiatu działało łącznie 8 podmiotów. Pomimo to rynek ten był praktycznie zdominowany przez dwa największe podmioty gminne: MPGKiM Sp. z o.o. ze Sławna oraz - MPGK Sp. z o.o. z Darłowa. Oprócz tego działała tam Agencja Mienia Gminnego ze Sławna oraz 2 inne przedsiębiorstwa gminne z sąsiednich powiatów (koszalińskiego oraz słupskiego) oraz 3 lokalni przedsiębiorcy¹⁸². Na terenie powiatu nie działali przedsiębiorcy ponadregionalni.

¹⁸² Na terenie gminy działał też przedsiębiorca, który odbierał odpady na podstawie odrębnej umowy z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad wzdłuż przebiegającej przez powiat trasy. Na potrzeby niniejszego opracowania nie został on włączony do omawianego rynku powiatu sławieńskiego.

Strumień odpadów z poszczególnych gmin tego powiatu kierowany jest na składowisko odpadów obojętnych w Gwiazdowie w gminie Sławno, administrowane przez MPGKiM Sławno. Ponadto, przedsiębiorstwa z Koszalina oraz Słupska (z sąsiednich powiatów) posiadały własne instalacje zagospodarowania odpadów komunalnych – sortownie/zakłady odzysku. Na poniższym wykresie przedstawiony został wskaźnik C4 dla całego powiatu.

Wykres 5.61 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych w powiecie sławieńskim

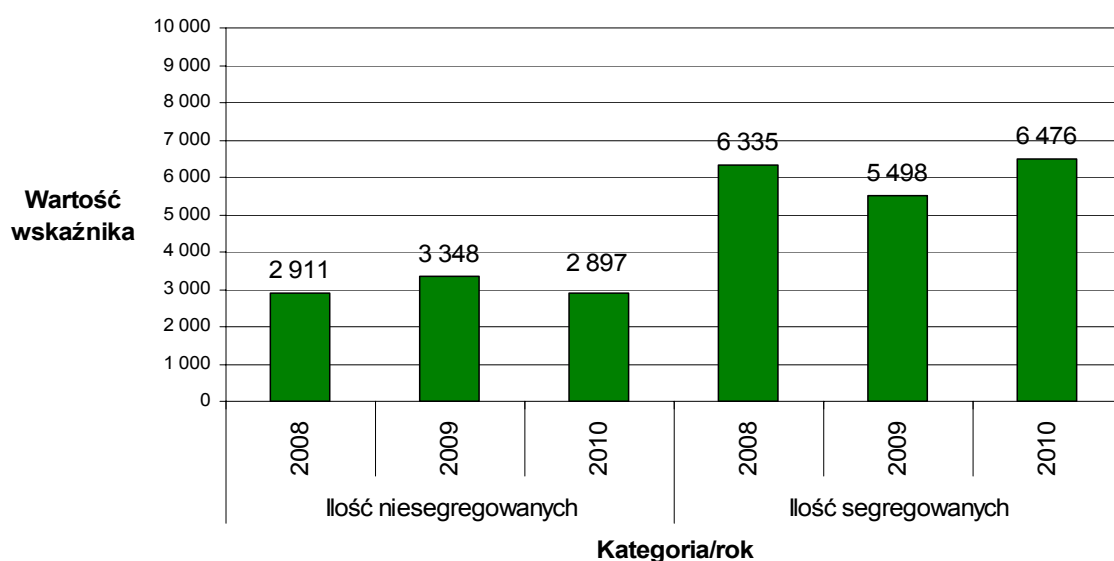


Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Udział największego podmiotu w przypadku odbioru odpadów zmieszanych nie był bardzo wysoki – 30-40% (było to MPGKiM Sp. z o.o. ze Sławna). Natomiast w przypadku odpadów zbieranych selektywnie, udział ten był już znaczący – 70-80% (również MPGKiM Sp. z o.o.). Drugi co do wielkości podmiot (MPGK Sp. z o.o. z Darłowa), ustępował liderowi, chociaż *de facto* działał on na osobnym rynku – gminy Darłowo, podczas gdy MPGKiM Sp. z o.o. działała w pozostałych gminach.

W celu dokładniejszego prześledzenia przemian struktury podmiotowej odbioru odpadów komunalnych w powiecie sławieńskim, kolejny wykres 5.62 przedstawia wartości wskaźnika Herfindahla-Hirschmana (HHI) dla tego powiatu.

Wykres 5.62 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych niesegregowanych oraz segregowanych na rynku odbioru odpadów komunalnych w powiecie sławieńskim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z powyższego wykresu, w każdym z badanych okresów, a także w obydwu branych pod uwagę kategoriach, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego powiatu jest silnie skoncentrowany. Wartość wskaźnika, podobnie jak powyżej, wskazuje na konkurencję oligopolistyczną w przypadku odpadów zmieszanych oraz dominację jednego podmiotu w przypadku segregowanych. Zmiany wskaźnika HHI zachodziły w tym samym kierunku co C4.

Dla dokładniejszego zobrazowania stanu koncentracji i konkurencji w powiecie sławieńskim, poniżej prezentujemy uprzednio przedstawione dla całego powiatu, wartości wskaźników dla poszczególnych gmin.

Tabela 5.14 Wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych w gminach powiatu sławieńskiego w latach 2008-2010

Gmina Darłowo - powiat sławieńskiego w latach 2008-2010							
Rok	Rodzaj wskaźnika	Sławno (miejska)	Darłowo	Sławno (wiejska)	Postomino	Darłowo (wiejska)	Malechowo
		Rodzaj gminy					
		miejska	miejska	miejska	wiejska	wiejska	wiejska
Odpady niesegregowane (zmieszane)							
2008	HHI	4 256	9 585	5 615	9 934	10 000	6 850
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2009	HHI	5 396	9 516	5 605	9 882	10 000	6 063
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2010	HHI	4 997	9 558	5 211	5 116	10 000	7 544
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Odpady segregowane (zbierane selektywnie)							
2008	HHI	7 997	5 188	10 000	5 225	-	-
	C4	100%	100%	100%	100%	-	-
2009	HHI	8 485	10 000	10 000	7 309	10 000	-
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	-
2010	HHI	8 403	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%

"-" - zjawisko nie występuje (w tym wypadku określony rodzaj odpadów komunalnych nie był odbierany).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W prawie wszystkich gminach (poza gminą wiejską Darłowo) największy podmiot miał konkurenta bądź konkurentów. Jeśli chodzi o odpady zmieszane, MPGKiM Sp. z o.o. ze Sławna był największy w 4 z 5 gmin, w których działał, a od 2010 r. był liderem tylko w 3, gdyż w gminie Postomino największym podmiotem został ZGK Sp. z o.o. z Ustki (z sąsiadującego od wschodu powiatu słupskiego). PGK Sp. z o.o. z Koszalina (z sąsiadującego od zachodu powiatu koszalińskiego) była największa w jedynej gminie, w której działała (Malechowo), a MPGK Sp. z o.o. działał tylko w gminie miejskiej Darłowo, gdzie był liderem.

Jeśli chodzi o odpady segregowane, tylko MPGKiM Sp. z o.o. ze Sławna był liderem w dwóch gminach. Inne podmioty były wiodącymi przedsiębiorcami co najwyżej w jednej gminie. Wśród liderów lokalnych, były niektóre z wcześniej wspomnianych przedsiębiorstw gminnych oraz dwóch przedsiębiorców prywatnych MAR-POL Marcin Ochoński oraz PRO - ENVIRO Ewa Bury.

Rynek tego powiatu jest przykładem rozwoju konkurencji, bez udziału największych podmiotów w skali kraju – przedsiębiorstw z największych miast oraz przedsiębiorców ponadregionalnych. Znacząca obecność przedsiębiorstw z sąsiednich powiatów (zarówno od

wschodu jak i od zachodu) prowadzić może do wniosku, iż konkurencja zachodzi na rynku szerszym niż powiatowym.

5.2.14 Powiat strzeliński (woj. dolnośląskie)

Powiat strzeliński znajduje się w województwie dolnośląskim, przy jego wschodniej granicy. Od miasta Wrocławia oddziela go rozległy powiat ziemski wrocławski, otaczający wschodnią część tego miasta. (Z samego miasta Strzelina odległość mierzona na drogach od Wrocławia to 40 km, a do drugiego najbliższego miasta wojewódzkiego Opola ponad 60 km). Siedzibą powiatu jest miasto Strzelin.

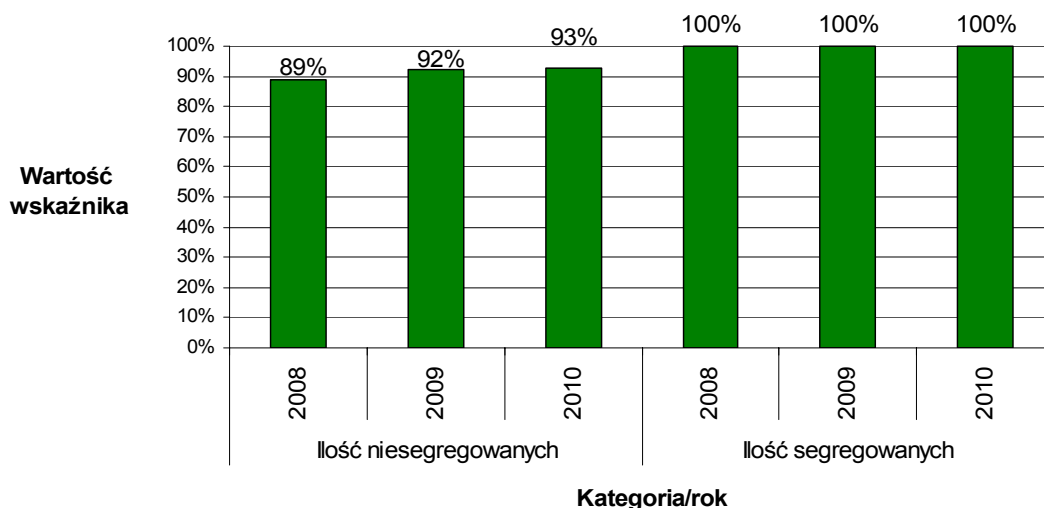
W skład powiatu, liczącego 43 848 wchodzą:

- gminy miejsko-wiejskie: Strzelin (21 584), Wiązów (7 400),
- gminy wiejskie: Borów (5 189), Kondratowice (4 551), Przeworno (5 124).

Na rynku powiatu strzelińskiego w latach 2008-2010 działalność prowadziło łącznie 8 podmiotów (kontynuowały one działalność również w 2011 r.). Były to niemal wyłącznie przedsiębiorstwa prywatne, z wyjątkiem Zakładu Gospodarki Komunalnej w Wiązowie. Trzy z czterech (pomijając należący do gminy zakład z Wiązowa) największych podmiotów na rynku były zakładami należącymi do lokalnych przedsiębiorców. Ponadto działalność prowadziło 4 przedsiębiorców ponadregionalnych (ALBA, TRANS-FORMERS, Veolia oraz van Gansewinkel). Przedsiębiorca ponadregionalny Veolia, prowadził jako jedyny w powiecie, w latach 2008-2009, również odbiór odpadów segregowanych (dopiero od 2010 odbiór ten zaczęły prowadzić dwa inne przedsiębiorstwa: przedsiębiorca lokalny oraz przedsiębiorca ponadregionalny – TRANS-FORMERS). Tego rodzaju struktura rynku odbioru odpadów pokazuje, iż może funkcjonować efektywna konkurencja pomiędzy lokalnymi prywatnymi przedsiębiorstwami a dużymi podmiotami, z dużych miast.

Udziały łącznie 4 największych przedsiębiorców, biorąc pod uwagę sam odbiór odpadów komunalnych od mieszkańców, zostały przedstawione na poniższym wykresie 5.63.

Wykres 5.63 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych w powiecie strzelińskim¹⁸³



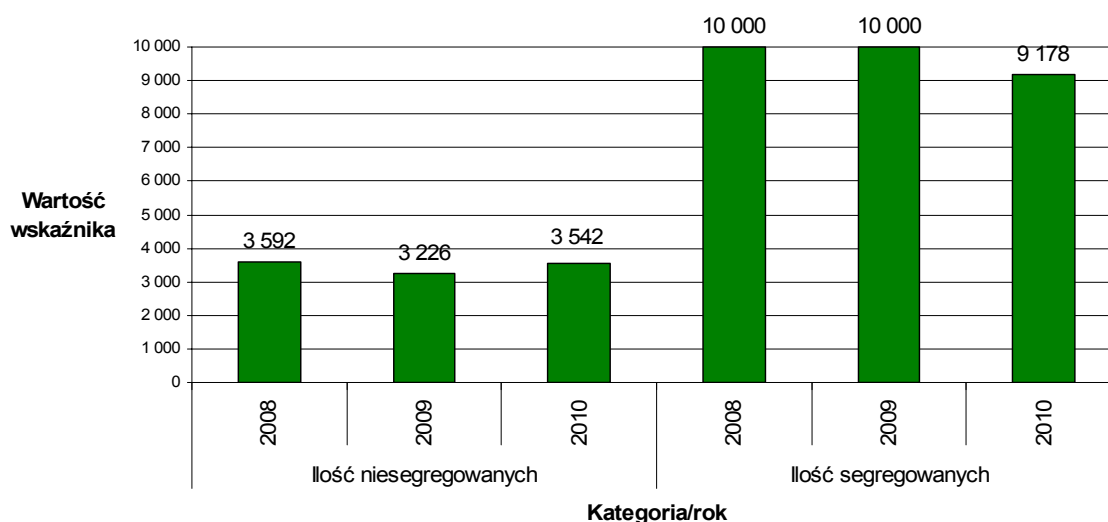
Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W przypadku odpadów zmieszanych udział największego podmiotu wynosił w 2010 roku 50-60% (była to prywatna spółka Zakład Produkcyjno-Handlowo-Usługowy "Komus" Sp. z o.o. działająca głównie w samym Strzelinie). Również wskaźnik C4 był na poziomie poniżej 100%, aczkolwiek wzrastał on systematycznie osiągając 93% w 2010 r. Największy podmiot dominował również w powiecie w segmencie odpadów segregowanych (jak już wspomniano był to przedsiębiorca ponadregionalny Veolia) w 2010 r. jego udział wynosił 90-100%.

W celu dokładniejszego prześledzenia przemian struktury podmiotowej odbioru odpadów komunalnych w powiecie strzelińskim, kolejny wykres 5.64 przedstawia wartości wskaźnika Herfindahla-Hirschmana (HHI) dla tego powiatu.

¹⁸³ Jeden z przedsiębiorców podał ilości dla lat 2008-2009 w m sześć. a nie w Mg (tonach). Przyjęto umownie przeliczenie 1 m sześć.=0,21 Mg, na podstawie często przyjmowanych przeliczeń np. Plan Gospodarki Odpadami Powiatu Rawickiego, http://powiatrawicki.pl/portal/images/portal/strategia/plan_gosp_odpad/003%20-%20analiza%20stanu%20obecnego.pdf; data pobrania 12.12.2011 r. Ponadto według Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Recyklingu z siedzibą w Warszawie, w większości miejscowości współczynnik ten waha się między 180 a 260 kg/m sześć., Decyzja Prezesa UOKiK nr RWR 38/2004, [http://decyzje.uokik.gov.pl/dec_prez.nsf/0/7C1D5F9CF6306ECBC12574F60029359F/\\$file/Decyzja_nr_RWR_382004_z_13.12.2004.pdf](http://decyzje.uokik.gov.pl/dec_prez.nsf/0/7C1D5F9CF6306ECBC12574F60029359F/$file/Decyzja_nr_RWR_382004_z_13.12.2004.pdf); data pobrania 13.12.2011 r.

Wykres 5.64 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych niesegregowanych oraz segregowanych na rynku odbioru odpadów komunalnych w powiecie strzelińskim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z powyższego wykresu, w każdym z badanych okresów, a także w obydwu branych pod uwagę kategoriach, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego powiatu jest silnie skoncentrowany. Wcześniejsze spostrzeżenia odnośnie większej koncentracji w segmencie odpadów segregowanych potwierdza również wartość wskaźnika HHI. Dla dokładniejszego zobrazowania stanu koncentracji i konkurencji w powiecie strzelińskim, poniżej prezentujemy uprzednio przedstawione dla całego powiatu, wartości wskaźników dla poszczególnych gmin.

Tabela 5.15 Wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych w gminach powiatu strzeńskiego w latach 2008-2010

Gminach powiatu strzelińskiego w latach 2008-2010

Rok	Rodzaj wskaźnika	Przeworno	Kondratowice	Borów	Strzelin	Wiązów
		Rodzaj gminy				
		wiejska	wiejska	wiejska	miejsko-wiejska	miejsko-wiejska
Odpady niesegregowane (zmieszane)						
2008	HHI	4 906	8 553	8 514	7 080	8 963
	C4	100%	100%	100%	99%	100%
2009	HHI	4 159	9 421	4 708	6 251	9 495
	C4	100%	100%	100%	98%	100%
2010	HHI	5 117	8 232	5 466	5 870	8 140
	C4	100%	100%	100%	100%	100%
Odpady segregowane (zbierane selektywnie)						
2008	HHI	10 000	-	-	-	-
	C4	100%	-	-	-	-
2009	HHI	10 000	-	-	-	-
	C4	100%	-	-	-	-
2010	HHI	-	-	-	9 178	-
	C4	-	-	-	100%	-

"-" - zjawisko nie występuje (w tym wypadku określony rodzaj odpadów komunalnych nie był odbierany).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W każdej z gmin działały co najmniej 2 podmioty. Wyjątkiem był jedynie segment odpadów segregowanych w gminie Przeworno. W pozostałych gminach, pomimo wysokiego udziału w rynku największego podmiotu, było też miejsce dla mniejszych konkurentów. Taka sytuacja występowała również w mniejszych, wiejskich gminach.

Biorąc pod uwagę odpady zmieszane, tylko Zakład Produkcyjno-Handlowo-Usługowy "Komus" Sp. z o.o. działał we wszystkich gminach powiatu. Podmiot ten był największy w Strzelinie, a także od 2010 r. w Przewornie – gdzie wcześniej liderem był przedsiębiorca ponadregionalny Veolia. PHU NATURA, było największe w Kondratowicach. Firma Margo, działała w 3 gminach i była liderem w Borowie w 2008 r. i 2010 r. Dane te świadczą o dużej dynamice struktury podmiotowej w tej gminie

Odpady komunalne segregowane w latach 2008-2009 były odbierane tylko w gminie Przeworno przez przedsiębiorcę ponadregionalnego Veolia. W 2010 r. dwa przedsiębiorstwa odbierały tę kategorię odpadów również w Strzelinie. Większą część odbierał przedsiębiorca ponadregionalny TRANS-FORMERS, a pozostałe lokalny podmiot Zakład Produkcyjno-Handlowo-Usługowy "Komus" Sp. z o.o.

5.2.15 Powiat żagański (woj. lubuskie)

Powiat żagański leży na południowym zachodzie województwa lubuskiego, na skraju Niziny Śląskiej. Aż 44% powierzchni powiatu stanowią lasy - w większości Bory Dolnośląskie¹⁸⁴. Siedzibą powiatu jest miasto Żagań. W skład powiatu, liczącego 81 566 mieszkańców wchodzi:

- gminy miejskie: Gozdnica (3 358), Żagań (26 314),
- gminy miejsko-wiejskie: Iłowa (7 086), Małomice (5 378), Szprotawa (21 565),
- gminy wiejskie: Brzeźnica (3 726), Niegosławice (4 684), Wymiarki (2 422), Żagań (7 033).

Na rynku powiatu żagańskiego w latach 2008-2010 działalność prowadziło łącznie 6 podmiotów (w przypadku odpadów segregowanych były to 3 podmioty). W poszczególnych gminach działał przeważnie 1 podmiot, tylko w dwóch gminach było 2 lub 3 konkurentów.

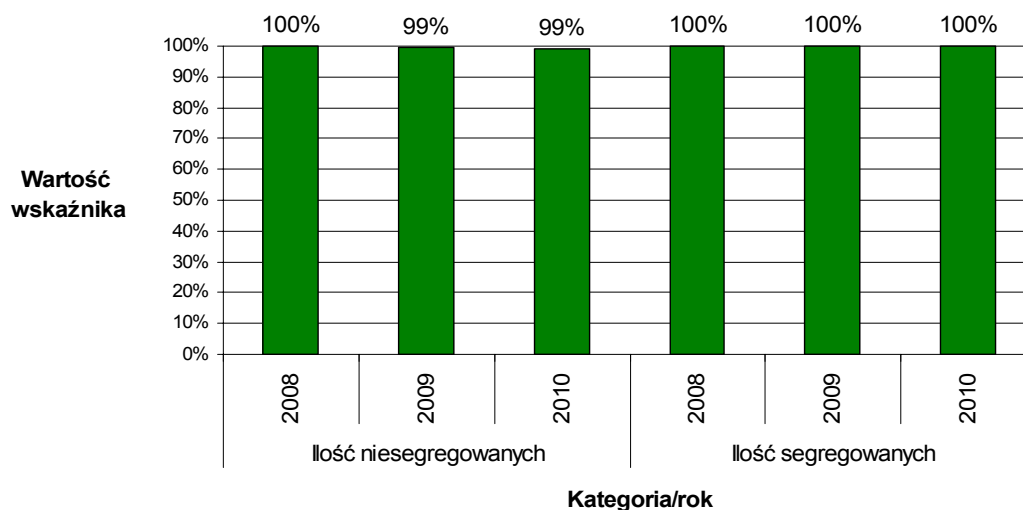
Największymi podmiotami w powiecie były: należące do miasta Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania i Robót Drogowych Sp. z o.o. w Żaganiu oraz prywatna spółka (bez kapitału publicznego-samorządowego) Zakłady Usługowe Zachód Sp. z o.o. w Poznaniu. Pewien udział w rynku miało również należące do miasta z sąsiedniego powiatu Przedsiębiorstwo Komunalne PEKOM SA w Żarach oraz spółka z grupy przedsiębiorcy ponadregionalnego Toensmeier.

Dwa podmioty należące do miasta Żagań oraz gminy Iłowa, posiadały własną instalację – składowisko.

Udziały łącznie 4 największych przedsiębiorców, biorąc pod uwagę sam odbiór odpadów komunalnych od mieszkańców, zostały przedstawione na poniższym wykresie 5.65.

¹⁸⁴ <http://www.bip.powiatzaganski.pl/drukuj.php?id=1&idi=133&page=1&szukaj=>; data pobrania 13.12.2011 r.

Wykres 5.65 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych w powiecie żagańskim

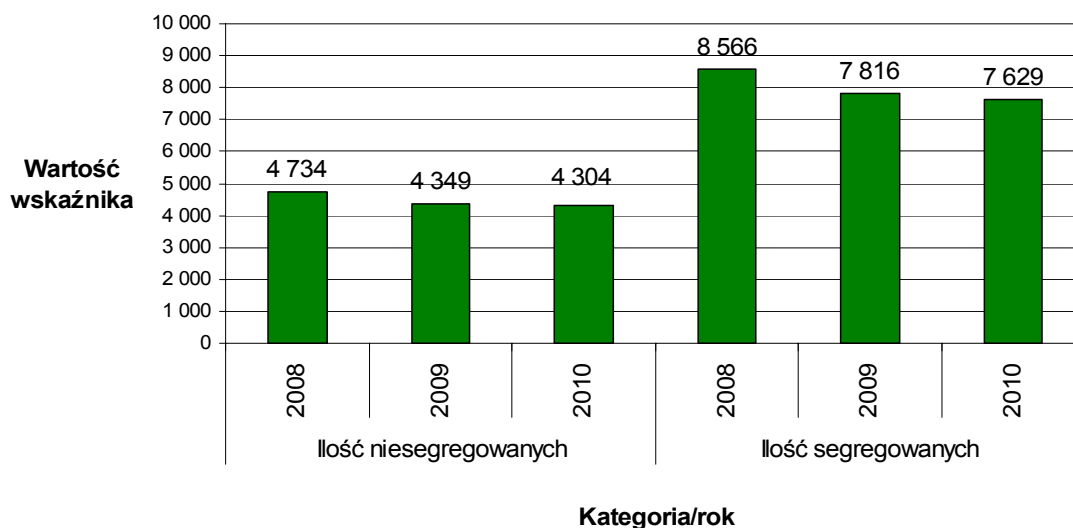


Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

W przypadku odpadów zmieszanych, udział największego podmiotu w 2010 r. wynosił 40-50%. Co było nietypowe (zwykle w miarę rozwoju rynku wyrasta i zaczyna odgrywać coraz większą rolę przedsiębiorstwo prywatne), w 2010 r. na pozycji lidera zaszła zmian - zamiast prywatnego przedsiębiorcy (Zakłady Usługowe Zachód Sp. z o.o. w Poznaniu), największym odbiorcą stało się Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania i Robót Drogowych Sp. z o.o. w Żaganiu. Jednocześnie wskaźnik C4 wynosił 100% lub prawie 100%. Z zebranych o tym rynku informacji wynika, że w powiecie największy podmiot dominował w segmencie odpadów segregowanych, z udziałem 80-90% w 2010 r. Największym podmiotem w tym segmencie był Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w gminie Iłowa, który działał jednak tylko tam.

W celu dokładniejszego prześledzenia przemian struktury podmiotowej odbioru odpadów komunalnych w powiecie żagańskim, kolejny wykres 5.66 przedstawia wartości wskaźnika Herfindahla-Hirschmana (HHI) dla tego powiatu.

Wykres 5.66 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych niesegregowanych oraz segregowanych na rynku odbioru odpadów komunalnych w powiecie żagańskim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z wykresu, w każdym z badanych okresów, a także w obydwu z branych pod uwagę kategoriach, indeks HHI przewyższał wartość 1 800, tak więc rynek tego powiatu jest silnie skoncentrowany. W przypadku odpadów segregowanych, koncentracja rynkowa systematycznie zmniejszała się. Jeśli chodzi o odpady zmieszane, można było zaobserwować analogiczny trend, choć zmiany były o wiele mniej dynamiczne biorąc pod uwagę liczbę punktów, o którą zmieniał się wskaźnik.

Dla dokładniejszego zobrazowania stanu koncentracji i konkurencji w powiecie strzelińskim, poniżej prezentujemy uprzednio przedstawione dla całego powiatu, wartości wskaźników dla poszczególnych gmin.

Tabela 5.16 Wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych w gminach powiatu żagańskiego w latach 2008-2010

Gminy powiatu żagańskiego w latach 2008-2010										
Rok	Rodzaj wskaźnika	Żagań (miejska)	Żagań (wiejska)	Szprotawa	Małomice	Brzeźnica	Iłowa	Gozdnica	Wymiarki	Niegosławice
		Rodzaj gminy								
		miejska	wiejska	miejsko-wiejska	miejsko-wiejska	wiejska	miejsko-wiejska	miejska	wiejska	wiejska
Odpady niesegregowane (zmieszane)										
2008	HHI	10 000	4 923	10 000	10 000	10 000	-	10 000	10 000	-
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	-	100%	100%	-
2009	HHI	10 000	4 999	10 000	10 000	10 000	-	10 000	5 751	10 000
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%
2010	HHI	10 000	5 126	10 000	10 000	10 000	-	10 000	5 538	10 000
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%
Odpady segregowane (zbierane selektywnie)										
2008	HHI	-	10 000	10 000	10 000	-	10 000	10 000	-	-
	C4	-	100%	100%	100%	-	100%	100%	-	-
2009	HHI	-	10 000	10 000	10 000	-	10 000	10 000	10 000	10 000
	C4	-	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	100%
2010	HHI	-	10 000	10 000	10 000	-	10 000	10 000	10 000	10 000
	C4	-	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	100%

"-" - zjawisko nie występuje (w tym wypadku określony rodzaj odpadów komunalnych nie był odbierany).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Tylko w 2 gminach odnotowano w całym badanym okresie wartość wskaźnika C1 poniżej 100% oraz HHI poniżej 10 000, czyli sytuację, w której działają na rynku co najmniej 2 podmioty. W obydwu przypadkach były to gminy wiejskie. Przy czym 2 największe podmioty w powiecie rywalizowały ze sobą tylko w jednej z nich – gminie wiejskiej Żagań.

W segmencie odpadów zmieszanych, Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania i Robót Drogowych Sp. z o.o w Żaganiu było samodzielnym przedsiębiorcą (w dwóch, w tym w samym mieście Żagań oraz w Brzeźnicy) lub liderem (w jednej – gminie wiejskiej Żagań od 2009 r.) we wszystkich gminach, w których działało. Zakłady Usługowe Zachód Sp. z o.o. z/s w Poznaniu były samodzielnym przedsiębiorcą w gminach Szprotawa oraz Małomice. Spółka ta działała także w gminie wiejskiej Żagań, gdzie w pierwszym z badanych lat (2008) była nawet liderem. Gozdnicke Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o. o, działało tylko w Gozdnicy, jako jedyny podmiot w tej gminie. Przedsiębiorstwo Komunalne PEKOM S.A. w Żarach działało w gminie wiejskiej Żagań jako jeden z konkurentów oraz w gminie Wymiarki jako jedyny podmiot do 2008 r. Grupa Toensmeier działała w dwóch gminach od 2009 r.: w Wymiarkach jako lider rynku oraz w Niegosławicach jako jedyny podmiot.

Jeśli chodzi o odpady segregowane to w każdej gminie działał jeden podmiot. Zakłady Usługowe Zachód Sp. z o.o. z/s w Poznaniu odbierały odpady w 3 gminach (gmina wiejska Żagań, Szprotawa, Małomice), a przedsiębiorca ponadregionalny w dwóch gminach (tych samych, co przy zmieszanych). W Iłowie i Gozdniczy odpady tej kategorii odbierały miejscowe gminne przedsiębiorstwa.

5.2.16 Powiat żywiecki (woj. śląskie)

Powiat żywiecki znajduje się na południowym krańcu woj. śląskiego. Jego siedzibą jest miasto Żywiec. W skład powiatu, liczącego 151 103 mieszkańców wchodzi:

- gmina miejska: Żywiec (32 100),
- gminy wiejskie: Czernichów (6 649), Gilowice 5 922), Jeleśnia (13 370), Koszarawa (2 468), Lipowa (10 027), Łękawica (4 323), Łodygowice (13 671), Milówka (9 980), Radziechowy-Wieprz (12 684), Rajcza (8 968), Ślemień (3 457), Świnna (8 024), Ujszoły (4 682), Węgierska Górka (14 778).

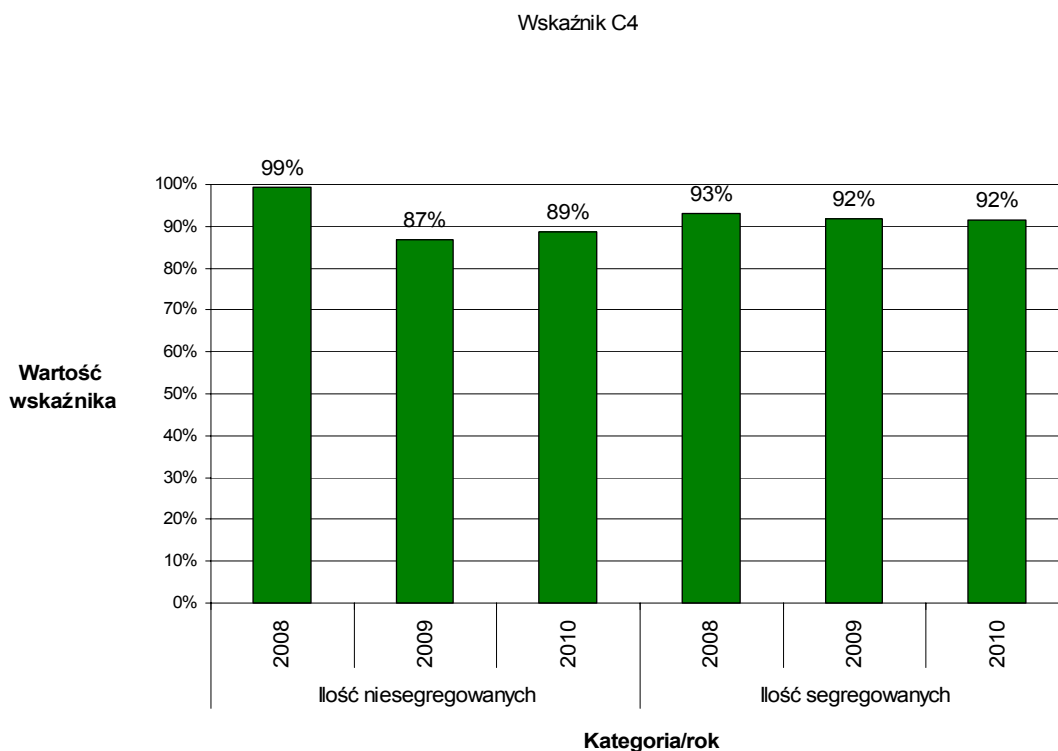
W powiecie żywieckim w latach 2008-2010 działalność odbioru odpadów komunalnych od mieszkańców prowadziło łącznie 13 podmiotów w przypadku odpadów zmieszanych oraz 8 w przypadku segregowanych. W poszczególnych gminach funkcjonowało od 1 do 4 podmiotów. W okresie tym odpady odbierał tylko jeden przedsiębiorca ponadregionalny (.A.S.A.), ale w bardzo ograniczonym zakresie. Uprawnienia posiadało jeszcze dwóch innych przedsiębiorców ponadregionalnych (ALBA oraz SITA).

Dwoma największymi na tym rynku podmiotami były Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Żywcu (100% własności gminy Żywiec) oraz Beskid Sp. z o.o. (51% udziałów tej samej gminy).

Dwa podmioty posiadały własne składowisko: Przedsiębiorstwo Komunalne "KOMAX" Sp. z o.o. w Kętach oraz Beskid Sp. z o.o.

Udziały łącznie 4 największych przedsiębiorców, biorąc pod uwagę sam odbiór odpadów komunalnych od mieszkańców, zostały przedstawione na poniższym wykresie 5.67.

Wykres 5.67 Wskaźnik C4 w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych segregowanych, niesegregowanych w powiecie żywieckim



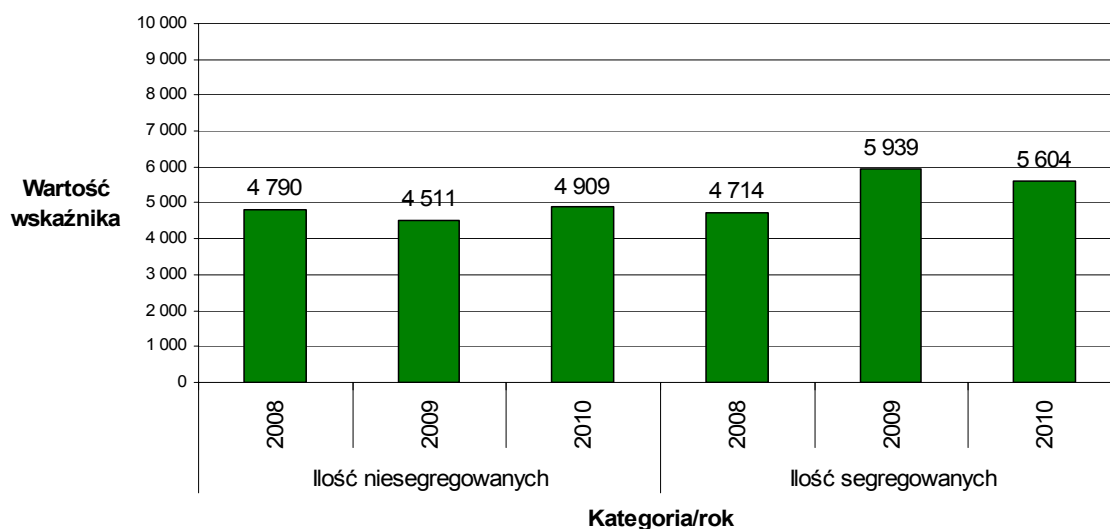
Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z wykresu, w przypadku odpadów zmieszanych koncentracja rynku, mierzona zarówno wskaźnikiem C4, w 2010 r. nieznacznie wzrosła w stosunku do roku poprzedniego, aczkolwiek była znacznie niższa niż w 2008 r. Udział największego podmiotu działającego na rynku w 2010 r. wynosił 60-70%..

Jak wspomniano wcześniej, również drugi co do wielkości podmiot działający w powiecie, przynajmniej formalnie, zgodnie z przypadającymi udziałami w spółce, kontrolowany jest również przez miasto Żywiec. Gdyby liczyć te dwa przedsiębiorstwa łącznie, udział największego podmiotu byłby jeszcze wyższy. Wynika z tego, iż podmiotem mającym decydujący wpływ na kształt konkurencji na rynkach odbioru odpadów komunalnych powiatu żywieckiego było *de facto* miasto Żywiec.

W celu dokładniejszego prześledzenia przemian struktury podmiotowej odbioru odpadów komunalnych w powiecie żywieckim, na kolejnym wykresie przedstawiono wartości wskaźnika Herfindahla-Hirschmana (HHI) dla tego powiatu.

Wykres 5.68 Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI) w latach 2008-2010 dla ilości odpadów odebranych niesegregowanych oraz segregowanych na rynku odbioru odpadów komunalnych w powiecie żywieckim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Wartość wskaźnika HHI, podobnie jak poprzednich, wskazuje na dominację na rynku jednego podmiotu. W przypadku odpadów zmieszanych, zmiany wskaźnika HHI zachodziły w tym samym kierunku co wskaźnika C4. Inaczej wyglądała sytuacja, jeśli chodzi o odpady zbierane selektywnie, gdzie wartość wskaźnika HHI wzrosła w 2009 r., co odzwierciedla wzmożoną aktywność podmiotów średniej wielkości.

Dla dokładniejszego zobrazowania stanu koncentracji i konkurencji w powiecie żywieckim, poniżej prezentujemy wartości wskaźników dla poszczególnych gmin powiatu.

Tabela 5.17 Wskaźniki koncentracji na rynku odbioru odpadów komunalnych w gminach powiatu żywieckiego w latach 2008-2010

Gminy powiatu żywieckiego w latach 2008-2010																
Rok	Rodzaj wskaźnika	Żywiec	Czernichów	Gilowice	Jeleśnia	Koszarawa	Lipowa	Łękawica	Łodygowice	Milówka	Radziechowy-Wieprz	Rajcza	Ślemień	Świnna	Ujsoly	Węgierska Górka
		Rodzaj gminy														
		miejska	wiejska	wiejska	wiejska	wiejska	wiejska	wiejska	wiejska	wiejska	wiejska	wiejska	wiejska	wiejska	wiejska	wiejska
Odpady niesegregowane (zmieszane)																
2008	HHI	8 257	3 920	5 197	8 334	-	9 827	8 644	5 203	5 115	9 831	9 404	5 214	10 000	6 960	4 714
	C4	100%	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2009	HHI	8 295	3 945	5 076	8 441	-	9 873	9 831	10 000	6 261	9 592	9 554	6 523	10 000	6 468	4 714
	C4	100%	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2010	HHI	8 702	3 626	5 307	7 804	-	9 911	9 441	5 220	5 310	7 416	9 342	7 263	10 000	6 823	4 629
	C4	100%	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Odpady segregowane (zbierane selektywnie)																
2008	HHI	9 874	9 676	9 821	9 788	10 000	9 780	9 991	10 000	10 000	9 462	9 970	-	10 000	9 495	8 254
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%
2009	HHI	9 932	9 035	9 979	9 983	10 000	9 986	9 977	10 000	10 000	9 838	9 982	-	10 000	9 687	9 592
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%
2010	HHI	9 972	8 738	9 994	9 981	10 000	9 977	9 993	10 000	10 000	8 704	9 972	-	10 000	9 733	9 908
	C4	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%

"-" - zjawisko nie występuje (w tym wypadku określony rodzaj odpadów komunalnych nie był odbierany).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Tylko w dwóch gminach odnotowano w całym badanym okresie wartość wskaźnika C1 – 100% oraz HHI na poziomie 10 000, czyli sytuację, w której działał na rynku tylko jeden podmiot. Były to gminy Koszarawa (Strach i Synowie Sp. z o.o.) oraz Świnna (Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Żywcu).

W pozostałych 13 gminach, pomimo wysokiego udziału w rynku największego podmiotu, było też miejsce dla mniejszych konkurentów. Taka sytuacja występowała również w mniejszych, wiejskich gminach. Jeśli chodzi o odpady zmieszane, Przedsiębiorstwo Usług

Komunalnych Sp. z o.o. w Żywcu, które działało łącznie w 12 gminach, było liderem w pięciu z nich: Żywiec, Lipowa, Łodygowice (z wyjątkiem 2009 r.), Radziechowy-Wieprz, Węgierska Górka. Spółka Beskid działała również w 12 gminach i była liderem w dwóch: Milówka oraz Rajcza. W gminach Jeleśnia, Łękawica, Rajcza, Ślemień i Ujsoły największymi podmiotami były miejscowe zakłady usług komunalnych. W dwóch gminach liderami byli prywatni przedsiębiorcy lokalni. W gminie Czernichów, największym podmiotem był Krzysztof Pardela Firma Usługowa "ATRA" w Porąbce, a w gminie Gilowice Krystyna Kasperek Działalność Usługowo-Handlowa.

W przypadku odpadów komunalnych segregowanych Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Żywcu było liderem lub samodzielnym podmiotem (w jednej gminie) w pięciu gminach – we wszystkich, w których działało w tym segmencie. Spółka Beskid działała w 12 gminach, ale tam gdzie miała konkurenta była mniejszym podmiotem (w pozostałych działała samodzielnie). Następujące przedsiębiorstwa były liderami w gminach swojej siedziby: Zakład Gospodarki Komunalnej w Jeleśni, Krystyna Kasperek Działalność Usługowo-Handlowa w Gilowicach, Zakład Usług Komunalnych w Łękawicy.

5.2.17 Podsumowanie analizy konkurencji na rynkach wybranych powiatów

Jak wynika z powyższej analizy, udział czterech największych przedsiębiorców (wskaźnik C4) w poszczególnych badanych powiatach, w obydwu segmentach rynku odbioru odpadów komunalnych (segregowanych oraz niesegregowanych) przekraczał 80%. W siedmiu powiatach wskaźnik ten był wyższy dla odpadów segregowanych, a tylko w jednym koncentracja mierzona w ten sposób była większa dla odpadów zmieszanych. W pięciu powiatach wartość tego wskaźnika dla obu kategorii usług była taka sama i wynosiła 100%. Dla odpadów segregowanych wartość tego wskaźnika we wszystkich powiatach przekraczała 90%, w tym w sześciu z 15, w których zbierano odpady selektywnie, wynosiła 100%.

Znacznie bardziej zróżnicowane były udziały największych przedsiębiorców na rynku powiatu – wynoszące od 30-40% do 90-100% dla odpadów zmieszanych oraz od 30-40% do 100% dla zbieranych selektywnie. Dla odpadów niesegregowanych w dwóch powiatach udział ten wynosił poniżej 40%, w pięciu w przedziale między 40% a 60%, w sześciu między 60% a 70%, w trzech powyżej 70%. Dużo silniejszą pozycję lidera obserwujemy na rynku odbioru odpadów segregowanych: tylko w jednym powiecie udział ten był niższy od 40%, w

dwóch między 40% a 60%, w pozostałych 12 powiatach przekraczał 70%, w tym w trzech był równy 100%.

Niejednokrotnie przy tym obserwowano spadek udziału największego podmiotu na rzecz konkurentów. W przeciwieństwie do zmian zachodzących w miastach wojewódzkich (podrozdział 5.1), częściej miało to miejsce w przypadku odpadów zmieszanych, tj. spadek C1 nastąpił większości powiatów (9 na 16), podczas gdy dla segregowanych w niespełna połowie (7 na 15).

Poziom HHI dla wszystkich badanych powiatów, kategorii i lat przekraczał wartość 1 800, a zatem były to rynki silnie skoncentrowane - oczywiście, gdy rozważano koncentrację w poszczególnych gminach, wartość ta również była wyższa niż 1 800. O procesach konkurencyjnych zachodzących w obrębie poszczególnych powiatów świadczy jednak to, iż pomimo stosunkowo wysokiego poziomu koncentracji, wartość indeksu HHI, porównując rok 2010 do 2008, dla odpadów niesegregowanych zmalała w jedenastu z szesnastu powiatów, a dla odpadów segregowanych w siedmiu z piętnastu, przy czym w tym segmencie w trzech powiatach poziom ten był taki sam zarówno 2008 jak i 2010 r.

Omawiane powiaty były zróżnicowane pod względem liczby mieszkańców wynoszącej od 26 tys. (powiat leski) do 151 tys. (powiat żywiecki). Z powodu tej cechy oraz np. ze względu na pozycję lidera na danym rynku liczba przedsiębiorców faktycznie prowadzących działalność, biorąc pod uwagę ilości odbieranych odpadów w latach 2008-2010, wynosiła od 2 (powiat mrągowski) do 13 (żywiecki). Na 100 tys. mieszkańców poszczególnych powiatów przypadało od 1,3 do 19,6 podmiotu¹⁸⁵. W dziewięciu powiatach działał co najmniej jeden przedsiębiorca ponadregionalny. W pięciu powiatach był to jeden przedsiębiorca ponadregionalny, w dwóch powiatach – trzy podmioty tego rodzaju. Były też pojedyncze przypadki powiatów z 2 oraz z 4 przedsiębiorcami ponadregionalnymi. Przedsiębiorcy tego rodzaju działali łącznie w 39 gminach ze 129 badanych, ale tylko w ośmiu (tj. w jednej piątej gmin obsługiwanych przez przedsiębiorców tego rodzaju) działał więcej niż jeden przedsiębiorca ponadregionalny. Świadczy to o relatywnie niskiej skłonności przedsiębiorców ponadregionalnych do rywalizacji o rynki lokalne między sobą. Zwłaszcza, że sześć z ośmiu gmin obsługiwanych przez co najmniej dwóch przedsiębiorców ponadregionalnych

¹⁸⁵ Dla badanych miast wojewódzkich było to od 1,4 do 7,4. Zob. podrozdział 5.1.19.

znajdowała się w powiecie mińskim, który jest wyjątkowy na tle pozostałych, biorąc pod uwagę mniejszą koncentrację i wyższy poziom rozwoju procesów konkurencyjnych oraz rozwiniętą infrastrukturę zagospodarowania odpadów komunalnych – instalacje. Może to wynikać z atrakcyjności tego rynku dla przedsiębiorców prowadzących odbiór odpadów komunalnych, a w związku z tym, większego zainteresowania przedsiębiorców ponadregionalnych rynkami gmin tego powiatu, nawet w warunkach konkurowania między sobą). Dwie pozostałe gminy obsługiwane przez co najmniej dwóch przedsiębiorców ponadregionalnych obejmowały miasta powiatowe Strzelin oraz Kędzierzyn-Koźle, stosunkowo duże jednostki administracyjne, a zatem też relatywnie atrakcyjne rynki lokalne, chociażby ze względu na poziom urbanizacji.

Spółka należąca do przedsiębiorcy ponadregionalnego była liderem tylko w jednym powiecie (mragowskim). W 12 powiatach liderami były przedsiębiorstwa miejskie, z tym że w jednym było to wspólne przedsiębiorstwo wielu samorządów (EKO-REGION Sp. z o.o. w powiecie pajęczańskim, woj. łódzkie), a w innym spółka miejska organizuje odbiór, ale zleca samo wykonanie wywozu odpadów komunalnych przedsiębiorcy lokalnemu prywatnemu. W trzech pozostałych powiatach liderami byli lokalni przedsiębiorcy prywatni: PUK Empol Sp. z o.o. (powiat gorlicki), ZPHU „Komus” Sp. z o.o. (powiat strzeliński), PPHU Lekaro Jolanta Zagórska (powiat miński).

Kolejną z badanych kwestii był dostęp przedsiębiorców, do instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych, a w szczególności posiadanie, przez podmioty wożące odpady, swoich własnych instalacji. We wszystkich powiatach co najmniej jeden podmiot wożący odpady posiadał własną instalację zagospodarowania odpadów komunalnych. W czterech powiatach tylko jeden podmiot posiadał taką instalację. Instalację posiadały zarówno przedsiębiorstwa miejskie jak i podmioty prywatne, w tym lokalne oraz przedsiębiorcy ponadregionalni, z tą różnicą, iż zakłady miejskie najczęściej administrowały składowiskami, a przedsiębiorcy prywatni zwykle posiadali innego rodzaju instalacje, w szczególności sortownie.

W niemal wszystkich powiatach obserwować można procesy konkurencyjne, zarówno w skali powiatu (przedsiębiorcy działają w różnych gminach), jak i w skali poszczególnych gmin. W dziesięciu powiatach, w co najmniej połowie gmin działał więcej niż jeden przedsiębiorca, w tym w dwóch powiatach we wszystkich gminach przedsiębiorcy konkurowali ze sobą na

rynku wywozu odpadów komunalnych. W pięciu powiatach udział (w ogólnej liczbie badanych gmin danego powiatu) tego rodzaju gmin (na których rozwijały się procesy konkurencyjne) wynosił od 14 do 40%. Tylko w jednym powiecie (międzychodzki), nie zaobserwowano żadnych znamion konkurencji, gdyż w każdej z jego gmin działało tylko jedno przedsiębiorstwo będące własnością danej gminy.

Poniższa tabela 5.18 przedstawia najważniejsze informacje wynikające z analizy konkurencji i koncentracji na rynkach usług odbioru odpadów komunalnych w wybranych powiatach.

Tabela 5.18 Podstawowe informacje o konkurencji i koncentracji na rynkach usług odbioru odpadów komunalnych w wybranych powiatach

Powiat	Województwo ¹⁸⁶	Liczba mieszkańców	Liczba gmin	Liczba podmiotów odbierających w powiecie				Liczba podmiotów w poszczególnych gminach	Odpady zmieszane			Odpady segregowane			Rodzaj lidera ¹⁸⁷	Gminy z co najmniej dwoma konkurentami	
				Ogółem	Na 100 tys. osób	Ponadregionalnych ¹⁸⁸	Z własną instalacją		C4 (2010)	HHI (2010)	Zmiana HHI 2008/10 ¹⁸⁹	C4 (2010)	HHI (2010)	Zmiana HHI 2008/10 ¹⁹⁰		Liczba gmin	Udział w liczbie badanych gmin powiatu
aleksandrowski	KP	55 352	8*	7	2,2	0 (1)	2	2-7	95	4 075	↓	100	9 544	↓	M	8	100%
biłgorajski	LB	103 086	14	5	8,2	0 (0)	1	1-2	100	3 891	↓	100	3 567	↑	M	2	14%
człuchowski	PM	56 759	7	9	2,3	2 (2)	2	1-3	93	4 491	↑	92	3 020	↓	M	5	71%
gorlicki	MP	72 554** (107 082)	7** (10)	3	1,5	1 (2)	1	1-2	100	8 393	↓	100	8 215	↓	L	1	14%
hajnowski	PL	44 077	8*	4	1,3	0 (0)	3	1-3	100	6 037	↓	100	9 068	↑	M	5	63%
kędzierzyńsko-kozielski	OP	100 134	6	8	8,0	3 (3)	2	1-7	99	3 809	↓	100	6 274	↓	M	3	50%
leski	PK	26 647	5	4	1,9	0 (0)	2	1-2	100	3 869	↑	100	10 000	↔	M/L	2	40%

¹⁸⁶ Województwa - DŚ: dolnośląskie, KP: kujawsko-pomorskie, LB: lubelskie, LS: lubuskie, ŁD: łódzkie, MP: małopolskie, MZ: mazowieckie, OP: opolskie, PK: podkarpackie, PL: podlaskie, PM: pomorskie, ŚL: śląskie, ŚK: świętokrzyskie, WM: warmińsko-mazurskie, WP: wielkopolskie, ZP: zachodniopomorskie.

¹⁸⁷ L – lokalny prywatny, M – miejski, P – ponadregionalny, MM – związek miast/gmin lub ich wspólne przedsiębiorstwo, M/L – przedsiębiorstwo miejskie organizuje odbiór, ale zleca samo wykonanie przedsiębiorcy lokalnemu prywatnemu.

¹⁸⁸ W nawiasie liczba przedsiębiorców ponadregionalnych posiadających zezwolenie.

¹⁸⁹ ↓ - spadek wartości indeksu HHI 2008/2010, ↑ - wzrost wartości indeksu HHI 2008/2010, ↔ - te same wartości HHI w 2008 i 2010 r.

¹⁹⁰ Jak wyżej.

Powiat	Województwo ¹⁸⁶	Liczba mieszkańców	Liczba gmin	Liczba podmiotów odbierających w powiecie				Liczba podmiotów w poszczególnych gminach	Odpady zmieszane			Odpady segregowane			Rodzaj lidera ¹⁸⁷	Gminy z co najmniej dwoma konkurentami	
				Ogółem	Na 100 tys. osób	Ponadregionalnych ¹⁸⁸	Z własną instalacją		C4 (2010)	HHI (2010)	Zmiana HHI 2008/10 ¹⁸⁹	C4 (2010)	HHI (2010)	Zmiana HHI 2008/10 ¹⁹⁰		Liczba gmin	Udział w liczbie badanych gmin powiatu
międzychodzki	WP	36 668	4	4	1,8	0 (0)	1	1	100	4 613	↓	-	-	-	M	0	0%
miński	MZ	132 664** (144 818)	11** (13)	12	8,0	3 (3)	5	1-8	84	2 091	↓	92	2 747	↓	L	8	73%
mragowski	WM	50 143	5	2	2,0	1 (1)	2	1-2	100	7 088	↑	100	10 000	↔	P	1	20%
pajęczański	ŁD	52 660	8	3	4,2	1 (1)	1	1-3	100	5 453	↑	100	10 000	↔	MM	7	88%
sandomierski	ŚW	80 483	9	7	2,4	1 (1)	2	1-5	94	4 926	↑	100	7 085	↑	M	8	89%
ślawieński	ZP	57 329	6	8	6,9	0 (0)	3	1-4	86	2 897	↓	100	6 476	↑	M	5	83%
strzeliński	DŚ	43 848	5	8	3,9	4 (4)	2	3-6	93	3 542	↓	100	9 178	↓	L	5	100%
żagański	LS	81 566	9	6	5,7	0 (0)	2	1-3	99	4 304	↓	100	7 629	↓	M	2	22%
żywiecki	ŚL	151 103	15	13	19,6	1 (3)	2	1-4	89	4 909	↑	92	5 604	↑	M	14	93%

*Dla miasta powiatowego gmina miejska (miasto powiatowe) oraz wiejska (gmina wokół miasta powiatowego) badane były łącznie, dlatego podana liczba badanych gmin jest mniejsza od liczby gmin w powiecie.

** podano tylko liczbę mieszkańców i liczbę gmin tylko dla badanych gmin (część gmin nie została w tych powiatach brana pod uwagę np. ze względu na gminy te wprowadziły inne regulacje rynku na podstawie referendum i są analizowane w rozdziale 6). W nawiasie liczba gmin/liczba mieszkańców ogółem w powiecie.

"-" - zjawisko nie występuje (w tym wypadku określony rodzaj odpadów komunalnych nie był odbierany).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania oraz *Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym (Stan w dniu 30 VI 2010 r.)*, GUS, Warszawa 2010.

6. Gminy przejmujące władztwo nad odpadami poprzez referendum

Badaniem zostało objętych trzydzieści gmin¹⁹¹, w których do 2009 r.¹⁹² odbyło się referendum dotyczące odbioru odpadów komunalnych, zakończone jako ważne i z wynikiem

¹⁹¹ Są to wszystkie gminy miejskie i miejsko-wiejskie, w których przeprowadzono referenda, a o których informacje zaczerpnięto w toku badania. Informacje na temat gmin wiejskich zaczerpnięto ze źródeł wtórnych. W toku badania Delegatura w Lublinie zidentyfikowała jeszcze dwie gminy: Poniatowa i Ryki, ale w ich przypadku wojewoda lubelski unieważnił uchwałę ws. przejęcia od mieszkańców obowiązków wynikających z ustawy.

¹⁹² Gminy, w których referendum odbyło się w 2010 r. (Głowno, Jedlnia-Letnisko, Garwolin, Izabelin) nie były badane, gdyż trudno byłoby ocenić skutki referendum po zaledwie kilku miesiącach a nawet roku od jego przeprowadzenia.

pozytywnym. Były to następujące gminy miejskie: Karpacz, Kowary, Gorlice, Starachowice, Wolsztyn, Limanowa, Grybów, Sławków, Pszczyna, Legionowo, Sanok oraz gminy miejsko-wiejskie: Kąty Wrocławskie, Cieszanów, Końskie, Pobiedziska, Białobrzegi, Serock. Badaniem objęto również gminy wiejskie: Magnuszew, Dobrze, Zakrzew, Ceglów, Buczkowice, Wilkowice, Słopnice, Gietrzwałd, Łużna, Sękowa, Jabłonna, Komorniki, Tarnowiec.

6.1 Ogólna charakterystyka grupy gmin, które przejęły władztwo nad odpadami poprzez referendum

W przypadku większości gmin referendum odbyło się na podstawie art. 6a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, o następującej treści:

- „1. Rada gminy może w drodze uchwały, na podstawie akceptacji mieszkańców wyrażonej w przeprowadzonym uprzednio referendum gminnym, przejąć od właścicieli nieruchomości wszystkie lub wskazane obowiązki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1, 3b i 4.
2. Przejmując obowiązki, rada gminy ustala opłatę ponoszoną przez właścicieli nieruchomości za wykonywanie przejętych obowiązków.
3. Opłata, o której mowa w ust. 2, jest ustalana w sposób zryczałtowany za okresowe pozbywanie się określonej ilości wskazanego rodzaju odpadów komunalnych lub nieczystości ciekłych. Wysokość opłaty jest uzależniona od faktycznych kosztów ponoszonych przez gminę z tytułu zorganizowania i funkcjonowania systemu zbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych lub nieczystości ciekłych. Przy ustalaniu stawki opłat stosuje się art. 6 ust. 4 (...)”

Część gmin nie przeprowadziła jednak referendum na podstawie omawianej ustawy, lecz zgodnie z przepisami o referendum w sprawie nałożenia podatku lokalnego. Wynika to z faktu, że postanowienia przytoczonego artykułu 6a weszły w życie dopiero 1 października 2001 r.¹⁹³. W związku z tym, niektóre gminy (gmina miejsko-wiejska Kąty Wrocławskie, miasta Gorlice oraz Sanok) przekazały tylko ogólne informacje na ten temat, wyjaśniając że:

- brak kompletnych danych z tak długiego okresu (ponad 10 lat) wynika m.in. z zasad przetrzymywania dokumentów archiwalnych,
- referendum odbywało się według innej podstawy prawnej niż ta podana w kwestionariuszu załączonym do wezwania Prezesa UOKiK,

¹⁹³ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085).

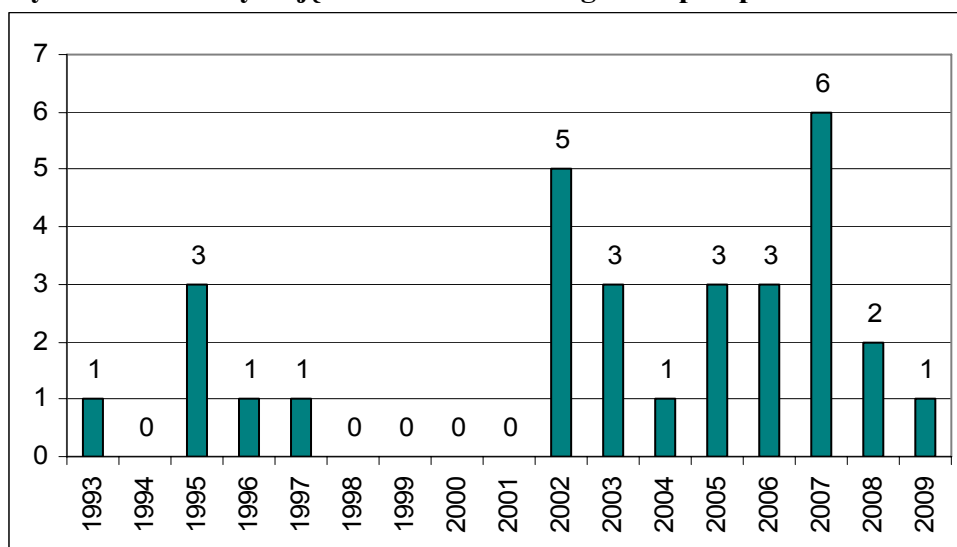
- odeszli od przyjętego po referendum systemu.

Pomimo tych problemów trzy spośród sześciu gmin, które przeprowadziły referendum przed 2001 r. przesłały pełne informacje, o które prosił Prezes UOKiK. Liczebność badanych gmin, które przeprowadziły referendum w poszczególnych latach przedstawia wykres 6.1.

Należy mieć jednak na uwadze specyfikę niektórych gmin, w szczególności wiejskich z terenów Polski południowo-wschodniej. Często w takich gminach mieszkańcy nie mieli podpisanych umów z przedsiębiorcami, gdyż zapewniano wolnostojące kontenery na odpady np. Łużna. Ponadto gmina stawiała i opróżniała kontenery na własny koszt, zatem referendum dotyczyło *de facto* obciążenia tymi kosztami samych mieszkańców.

W ramach wprowadzenia do charakterystyki omawianej grupy gmin, przedstawiamy wykres ilustrujący rozkład referendów w poszczególnych latach, począwszy od 1993 roku tj. roku przeprowadzenia pierwszego zidentyfikowanego referendum.

Wykres 6.1 Gminy objęte badaniem według roku przeprowadzenia referendum



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z przedstawionego wykresu, rok 2002 czyli pierwszy pełny rok po wprowadzeniu artykułu 6a do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach był rokiem wzrostu liczby referendów lokalnych dotyczących odbioru odpadów komunalnych. Najwięcej, aż 6 gmin, przeprowadziło referendum w 2007 r.

W przypadku 24 gmin, które przeprowadziły referendum na podstawie ww. art. 6a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jego celem było przejęcie następujących obowiązków mieszkańców:

- pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych (stałych) w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi (24 gminy),
- wyposażenie nieruchomości w urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych (5 gmin),
- utrzymywanie urządzeń (służące do zbierania odpadów komunalnych) w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (1 gmina).

W przypadku gmin, w których referendum przeprowadzono w latach wcześniejszych niż 2002 r., przedmiot referendum gminy określały jako dotyczący:

- opodatkowania mieszkańców,
- samoopodatkowania się na finansowanie kosztów wywozu odpadów komunalnych z posesji,
- samoopodatkowania się na finansowanie kosztów odbioru i utylizacji odpadów.

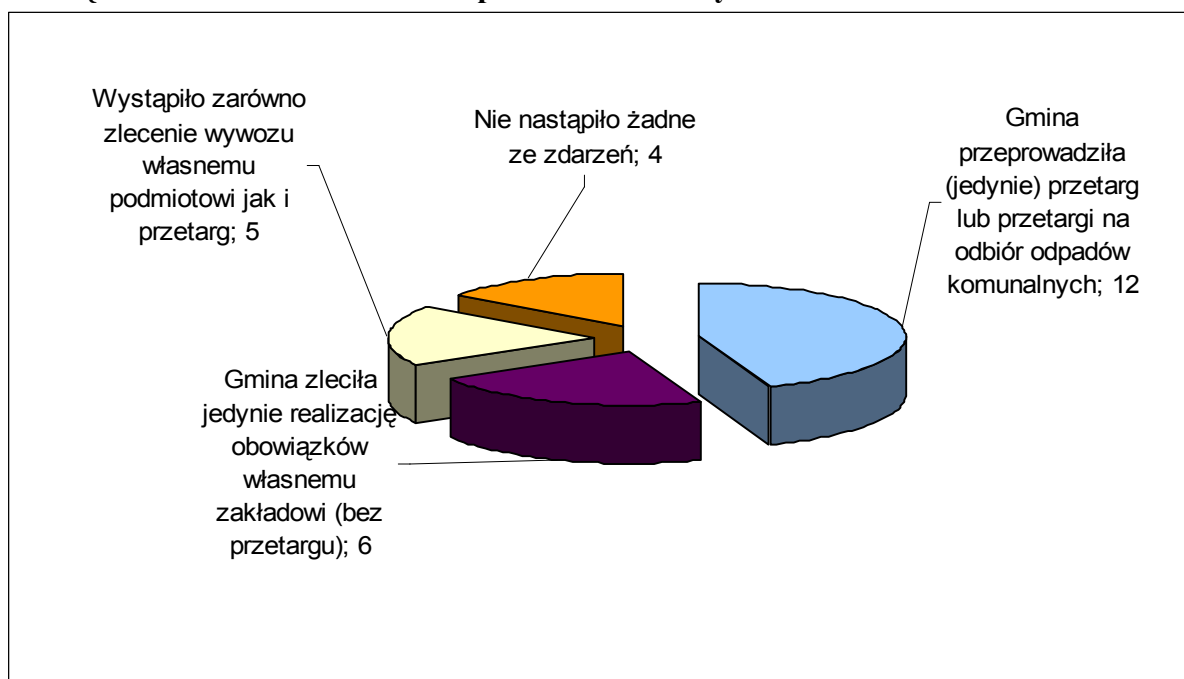
W dalszej części analizowane będą informacje z 27 gmin, które przekazały pełne informacje żądane w ankiecie.

Jedną z głównych badanych kwestii były zmiany w udziale mieszkańców w finansowaniu systemu gospodarowania odpadami w gminie. Spośród badanych 27 gmin, 23 wprowadziły opłatę za odbiór odpadów. Wysokość stawek zwykle ustalała rada gminy — 19 gmin przykładowo w trybie akceptacji stawek proponowanych przez administrację urzędu gminy. Zdarzały się także przypadki, że robił to sam urząd gminy (1 gmina), związek gmin (1 gmina), bądź sam zakład odbioru odpadów (2 gminy). Natomiast egzekwowaniem opłat zajmuje się urząd gminy — 12 gmin czasem we współpracy z organami sołectw a w dziewięciu przypadkach zakład budżetowy. Zdarza się również, że opłatę egzekwuje spółka gminna świadcząca usługi komunalne (2 gminy) oraz burmistrz (1 gmina).

W ramach prowadzonego badania starano się stwierdzić, w jaki sposób gmina przejmowała obowiązki w zakresie odbioru odpadów, w tym także jak często gminy rozpisywały przetarg na zlecenie odbioru odpadów komunalnych.

W przypadku siedemnastu gmin obowiązki zostały przekazane w drodze przetargu, z czego w dwunastu przypadkach przetarg był jedynym sposobem wywiązania się z przejętego obowiązku odbioru odpadów komunalnych. Innym sposobem było przekazanie obowiązków własnemu podmiotowi — zakładowi budżetowemu bądź spółce bez procedury przetargowej (6 przypadków). Sytuację w 27 gminach po referendum w sprawie przejścia od mieszkańców obowiązków w zakresie odbioru odpadów komunalnych ilustruje wykres 6.2.

Wykres 6.2 Sytuacja w 27 gminach po referendum w sprawie przejścia od mieszkańców obowiązków w zakresie odbioru odpadów komunalnych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Pewnych wyjaśnień wymaga kwestia pięciu gmin, w których miały miejsce obydwa zdarzenia tzn. wystąpiło zarówno zlecenie wywozu własnemu podmiotowi jak i przetarg.

W gminie Grybów początkowo w 2003 r. przekazano obowiązek odbioru odpadów zakładowi gminnemu. Następnie w 2005 r. wprowadzono segregację odpadów, a odbiór odpadów segregowanych i ich recykling zlecono z wolnej ręki przedsiębiorcy zajmującemu się usługami transportowymi i komunalnymi (Usługi Transportowe i Komunalne Marek Szpila). W 2006 r. przeprowadzono przetarg na odbiór odpadów segregowanych, który wygrała SITA Nowy Sącz Sp. z o.o., należąca do przedsiębiorcy ponadregionalnego SITA (GK). W kolejnym roku przedsiębiorca ten wygrał przetarg na prowadzenie w imieniu miasta całej gospodarki odpadami komunalnymi polegającej na odbiorze od mieszkańców wszystkich

rodzajów odpadów komunalnych. Od 2008 r. odbiór odpadów ponownie prowadzi zakład gminny, gdyż kolejny przetarg nie został rozstrzygnięty ze względu na brak zabezpieczenia środków finansowych w budżecie miasta do wysokości złożonej najniższej oferty.

Podobna sytuacja miała miejsce w gminie Gietrzwałd, która po referendum, powierzyła zadanie organizacji nowego systemu odbioru swojemu zakładowi budżetowemu. Zakład zawarł umowę na odbiór odpadów z firmą wywozową bez procedury przetargowej. W celu sprawnego wprowadzenia nowego systemu odbioru odpadów przy wyborze firmy brano pod uwagę „przedsiębiorstwa lokalne, znające teren”. W rezultacie została wybrana firma o najlepszym wyposażeniu technicznym. Następnie w ramach przetargu przeprowadzonego przez gminę zostało wyłonione przedsiębiorstwo, które docelowo zajęło się wywozem odpadów z nieruchomości na podstawie umowy zawartej z gminą.

Inna sytuacja miała miejsce w przypadku gminy Sławków. Pierwszy przetarg gmina przeprowadzała w 2007 roku i wygrała spółka z nią niezwiązana - ALBA MPGK Dąbrowa Górnicza Sp. z o.o., należąca do przedsiębiorcy ponadregionalnego ALBA (GK). Następnie po wygaśnięciu umowy, obowiązki zostały przekazane Miejskiemu Zakładowi Wodociągów i Kanalizacji. Zakład ten również przeprowadził przetarg, w którym wyłonił tę samą spółkę (ALBA MPGK Dąbrowa Górnicza Sp. z o.o.).

W Sękowej do 2010 r. urząd gminy przeprowadzał przetargi na zbiórkę i unieszkodliwienie odpadów komunalnych. Od 2010 r. zadania związane z przeprowadzeniem oraz naliczaniem i egzekwowaniem płatności od mieszkańców powierzono Gminnemu Zakładowi Gospodarki Komunalnej w Sękowej.

W Wilkowicach natomiast, od momentu zawiązania międzygminnej spółki EKOŁAD Sp. z o.o. posiadającej 50 proc. udziałów gminy w 2005 r., do podjęcia uchwały w marcu 2006 r., wprowadzającej opłatę zryczałtowaną, spółka działała bez procedury przetargowej. W wyniku przetargu przeprowadzonego w sierpniu 2006 r. spółka EKOŁAD kontynuowała realizację swoich obowiązków.

W związku z powyższym, choć nie zawsze było to pierwsze z przyjętych rozwiązań, w 17 z 27 gmin przeprowadzono przetarg na usługi gospodarowania odpadami komunalnymi (przetargi przeważnie dotyczyły usługi odbioru odpadów od nieruchomości leżących w

gminie – wyjątkiem była tylko gmina Magnuszew¹⁹⁴). Informacje na temat liczby dotychczasowych przetargów, a także wyników pierwszego i ostatniego zawarto w tabeli 6.1.

Tabela 6.1 Rozstrzygnięcia przetargów na usługi gospodarowania odpadami komunalnymi w gminach, w których wcześniej (przed 2010 r.¹⁹⁵) przeprowadzono referendum

Nazwa gminy	Zwycięzca przetargu				Liczba przetargów	Sektory
	Pierwszy przetarg		Ostatni przetarg			
	Nazwa	Rodzaj przedsiębiorcy	Nazwa	Rodzaj przedsiębiorcy		
Białobrzegi	unieważniony		Toensmeier (GK)	ponadregionalny	2	NIE
Cegłów	Grupa "EKO-SAM"	lokalny prywatny	PGK Sp. z o.o., Węgrów	spółka gminna	2	NIE
Dobre	PGK Sp. z o.o., Węgrów	spółka gminna	Grupa "EKO-SAM"	lokalny prywatny	2	NIE
Gietrzwałd	PGM Sp. z o.o. S.K.A.*	lokalny prywatny*	PGM Sp. z o.o. S.K.A.*	lokalny prywatny*	2	NIE
Grybów	SITA (GK)	ponadregionalny	unieważniony		3	NIE
Jabłonna	unieważniony		unieważniony		2	NIE
Komorniki	REMONDIS (GK)	ponadregionalny	REMONDIS (GK)	ponadregionalny	8	NIE
Legionowo	unieważniony		REMONDIS (GK)	ponadregionalny	2	TAK/ NIE
Łużna	PPHU NOVIMPEX, Sękowa	lokalny prywatny	SITA (GK)	ponadregionalny	5	NIE
Magnuszew ¹⁹⁶	Toensmeier (GK)	ponadregionalny	Toensmeier (GK)	ponadregionalny	1	NIE
Pszczyna	REMONDIS (GK)	ponadregionalny	REMONDIS (GK)	ponadregionalny	1	NIE
Sękowa	Usługi Transportowe i Komunalne Marek Szpila	lokalny prywatny	PUK EMPOL Sp. z o.o.	lokalny prywatny	2	NIE
Sławków	ALBA (GK)	ponadregionalny	ALBA (GK)**	ponadregionalny	2	NIE
Słupnice	PUK EMPOL Sp. z o.o.	lokalny prywatny	PUK EMPOL Sp. z o.o.	lokalny prywatny	1	NIE

¹⁹⁴ Przetarg w gminie Magnuszew dotyczył dostarczania odpadów do instalacji, szerzej ta kwestia opisana została w dalszej części raportu.

¹⁹⁵ Na podstawie Biuletynu Informacji Publicznej w końcowej fazie badania uzyskano również informacje o wynikach przetargów w gminach, w których referendum przeprowadzono w 2010 r.: w gminie Głowno wygrała „EKO SERWIS” Sp. z o.o. – miejska spółka z Kutna, w gminie Jedlnia-Letnisko – ALMAX Sp. z o.o. należąca do przedsiębiorcy ponadregionalnego Toensmeier (GK), w gminie Izabelin - Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania m. st. Warszawy Sp. z o.o.

¹⁹⁶ Gmina sama odbiera odpady od mieszkańców - przetarg dotyczył odbioru przez instalację.

Nazwa gminy	Zwycięzca przetargu				Liczba przetargów	Sektory
	Pierwszy przetarg		Ostatni przetarg			
	Nazwa	Rodzaj przedsiębiorcy	Nazwa	Rodzaj przedsiębiorcy		
Starachowice	Toensmeier (GK)	ponadregionalny	Toensmeier (GK)	ponadregionalny	2	NIE
Wilkowice	EKOŁAD Sp. z o.o.	spółka gminna	EKOŁAD Sp. z o.o.	spółka gminna	1	NIE
Zakrzew	unieważniony		Grupa "EKO-SAM"	lokalny prywatny	4	NIE

*PGM Sp. z o.o. S.K.A. od 2011 r. należy do REMONDIS (GK).

** Drugi przetarg przeprowadził zakład gminny.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z zestawienia dotyczącego siedemnastu gmin, w pierwszych przetargach w sześciu gminach wygrali przedsiębiorcy ponadregionalni¹⁹⁷. W pięciu gminach wygrali lokalni prywatni przedsiębiorcy, w dwóch — spółki gminne, a w czterech przetargi pozostały nierozstrzygnięte – były unieważnione. Biorąc pod uwagę ostatni z odnotowanych, w każdej gminie, przetargów, w ośmiu gminach wygrali przedsiębiorcy ponadregionalni, w pięciu prywatni przedsiębiorcy lokalni, w dwóch spółki gminne, a w pozostałych dwóch przetargi zostały unieważnione. Oznacza to, że przedsiębiorcy ponadregionalni wygrali w ponad połowie rozstrzygniętych przetargów.

Należy przy tym zauważyć, że jeden z przedsiębiorców lokalnych PGM Sp. z o.o. S.K.A., choć w przetargach startował jako przedsiębiorca niezwiązany z grupami ponadregionalnymi – od 2011 r. jest częścią grupy REMONDIS (GK) i działa pod nazwą REMONDIS Olsztyn Sp. z o.o. S.K.A.

Określając część przedsiębiorców jako lokalnych prywatnych w powyższym zestawieniu, nie wprowadzono, rozróżnienia względem ich wielkości. Należy jednak zauważyć, że choć nie zostali oni zakwalifikowani w rozdziale 4 tego raportu do przedsiębiorców ponadregionalnych, to część z nich miała silną pozycję w regionie. PGM Sp. z o.o. S.K.A. w 2010 r. był największym podmiotem w woj. warmińsko-mazurskim pod względem ilości odebranych odpadów. Podobnie PUK Empol Sp. z o.o. – czwarte co do wielkości przedsiębiorstwo w woj. małopolskim i trzeci wśród przedsiębiorców prywatnych, działający również w sąsiednim woj. Podkarpackim. W skali całego kraju 14. pod względem ilości

¹⁹⁷ Zob. Słownik najważniejszych pojęć oraz podrozdział 4.1.2.

odebranych odpadów komunalnych w 2010 r. Pozostałe podmioty to przedsiębiorcy średniej wielkości jak grupa „EKO-SAM” działająca w co najmniej 8 gminach¹⁹⁸ oraz na terenie dwóch województw¹⁹⁹ lub niewielkie podmioty działające lokalnie tj. UTiK Marek Szpila, PPHU NOVIMPEX Ferma Lisów G. Nowackow.

W zestawieniu znalazły się również dwie spółki gminne. PGK Sp. z o.o. należąca do gminy Węgrów (woj. mazowieckie, powiat węgrowski), niepowiązana kapitałowo z gminami Dobre oraz Cegłów (woj. mazowieckie, powiat miński), w których wygrywała w przetargu oraz EKOŁAD Sp. z o.o. w 50% należąca do gminy Wilkowice (drugim współudziałowcem jest sąsiednia gmina Buczkowice²⁰⁰), w której wygrała przetarg.

Jak wynika z tabeli 6.1, część, w szczególności pierwszych przetargów, kończyła się bez rozstrzygnięcia. W pierwszym przetargu organizowanym przez gminę Białobrzegi, cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, którą zamawiający mógł przeznaczyć na sfinansowanie zadania²⁰¹. W związku z tym dopiero drugi przetarg został rozstrzygnięty. Z tego samego powodu nie został rozstrzygnięty ostatni przetarg gminy Grybów (w 2008 r.), w związku z tym od tamtej pory zadania z zakresu odbioru odpadów komunalnych wykonywał zakład gminny. W gminie Jabłonna zamawiający unieważnił postępowanie dwukrotnie, gdyż postępowanie obarczone było „niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego”²⁰².

Do szczególnej sytuacji doszło natomiast w gminie Legionowo, jedynej podzielonej na sektory, których dotyczył przetarg. Został on unieważniony gdyż: „nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu”²⁰³. W drugim przetargu dla całej gminy, bez podziału na strefy, wygrał przedsiębiorca ponadregionalny REMONDIS (GK).

¹⁹⁸ W ramach przeprowadzonego badania ankietowego zbadano tylko jedną z firm z tej grupy: "EKO - SAM" BIS z Halinowa. Z 286 zbadanych przedsiębiorców podmiot ten był 70. (stan 31.03.2011 r.) pod względem liczby obsługiwanych gmin (8 gmin).

¹⁹⁹ <http://www.eko-sam.pl/web1/grupa.php>; data pobrania 15.02.2012 r.

²⁰⁰ W gminie Buczkowice również przeprowadzono referendum zakończone jako ważne i z wynikiem pozytywnym, ale na dzień wypełniania ankiety, nie wprowadzono jeszcze nowego systemu.

²⁰¹ Art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 j.t.).

²⁰² W wyjaśnieniach gminach podała tylko podstawę prawną tj. Art. 93 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 j.t.).

²⁰³ Art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 j.t.).

Kolejną kwestią, co do której pozyskano informacje, jest zróżnicowanie gmin pod względem długości trwania umów zawieranych przez nie ze zwycięzcami przetargów. W części gmin przetargi przeprowadzano co roku. Przykładem jest gmina Komorniki, w której dotychczas przeprowadzono aż 8 przetargów²⁰⁴. Najdłuższy okres trwania kontraktu odnotowano w Starachowicach. Po pierwszym przetargu, od czasu referendum, podpisano umowę, z należąca do ponadregionalnej grupy Toensmeier spółką Wywóz Nieczystości Stałych ALMAX Sp. z o.o., należąca do ponadregionalnej grupy Toensmeier, na 3 lata (2003-2006), po drugim przetargu, podpisano umowę z tą samą spółką na 10 lat (2006-2016)²⁰⁵.

6.2 Wpływy i wydatki z tytułu władztwa gminy nad odbiorem odpadów komunalnych

Referendum i przejęcie przez gminę obowiązków mieszkańców ma określone skutki dla finansów publicznych w obrębie danej jednostki samorządu terytorialnego (gminy). W związku z tym, poniżej przytaczamy podstawowe informacje o wpływach i wydatkach związanych z przejęciem przez gminy obowiązków mieszkańców.

W kwestiach finansowania systemu odbioru odpadów komunalnych po przyjęciu przez gminę uchwały o przejęciu obowiązków mieszkańców, wyróżnić można trzy podstawowe elementy:

- wpływy z opłat przekazywanych przez mieszkańców,
- wydatki przekazywane przez gminę na rzecz przedsiębiorstwa/przedsiębiorstw prowadzących odbiór odpadów komunalnych,
- wydatki na inne cele związane z obsługą systemu odbioru odpadów komunalnych.

Wobec powyższego powstaje pytanie, czy w ramach powstałego systemu wpływy pokrywają wydatki. Innymi słowy, czy jest to system samofinansujący się, przynajmniej w zakresie środków przekazywanych przez gminę na rzecz przedsiębiorstw prowadzących odbiór odpadów komunalnych.

Określenie wielkości środków przekazywanych przez gminę na rzecz przedsiębiorstwa odbierającego odpady z pewnością jest zadaniem łatwiejszym, a dane na ten temat są bardziej wiarygodnie. Wydatki na pozostałe cele dotyczące gospodarki odpadami często trudno

²⁰⁴ Pomimo tak dużej liczby przetargów, tylko w jednym roku 2009 wygrało inne przedsiębiorstwo niż REMONDIS, po czym w 2010 r. znów zwyciężył ten przedsiębiorca ponadregionalny.

²⁰⁵ Pewne warunki umowy, w trakcie jej obowiązywania, są renegocjowane i zmieniane w formie aneksów do umowy.

jednoznacznie oddzielić od ponoszonych w związku z pozostałą działalnością gminy. W tabeli 6.2 przedstawiony został udział wpływów z opłaty w środkach przekazywanych przez gminę na rzecz przedsiębiorstw prowadzących odbiór odpadów komunalnych. Tabele należy odczytywać w następujący sposób: jeżeli podano udział poniżej 100 proc. przykładowo 81 proc., to wpływy z opłat nie pokrywają całkowicie wydatków na rzecz przedsiębiorstwa, a jedynie w części tj. w 81 proc. Pozostałe 19 proc. wydatków trzeba pokryć z innych środków. Natomiast jeśli podany udział przekracza 100 proc., np. 118%, to wpływy z pobieranej opłaty są wyższe, np. o 18%, od wydatków na rzecz przedsiębiorstwa. Dla 100 proc. wpływy i wydatki bilansują się.

Tabela 6.2 Udział wpływów z opłaty w środkach przekazywanych przez gminę na rzecz przedsiębiorstw prowadzących odbiór odpadów komunalnych²⁰⁶

Przedsiębiorstw prowadzących odbiór odpadów komunalnych		Rok (począwszy od roku wprowadzenia opłaty)																
		Lp.	Gmina	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.
A. Opłata istniała krócej niż 3 lata (uporządkowane rosnąco według ostatniego roku)																		
1.	Końskie	59%	55%															
2.	Legionowo	77%	83%															
3.	Białobrzegi	949%	92%															
4.	Słupnice	99%																
B. Wpływy z opłaty w trzecim roku nie pokrywały (były mniejsze od) środków przekazywanych na rzecz przedsiębiorstwa odbioru odpadów. (uporządkowane rosnąco według trzeciego roku)																		
1.	Cegłów ²⁰⁷	12%	22%	18%	25%													
2.	Dobre	109%	75%	58%														
3.	Grybów	85%	97%	61%	83%	92%	77%	80%	85%									
4.	Sławków	69%	48%	64%														
5.	Cieszanów	76%	82%	68%	89%													
6.	Łużna	6%	68%	69%	83%	7%	63%	64%										
7.	Magnuszew	72%	69%	73%	77%	77%	122%											
8.	Sękowa	52%	61%	78%	61%	71%	67%	68%										
9.	Tarnowiec	44%	91%	81%														
C. Wpływy z opłaty w trzecim roku były równe bądź większe od środków przekazywanych na rzecz przedsiębiorstwa odbioru odpadów. (uporządkowane rosnąco według trzeciego roku)																		
	Wolsztyn (związek Obra)																	
1.		100%	100%	100%														
2.	Pszczyna	100%	96%	101%														
3.	Zakrzew	49%	672%	118%														
4.	Gietrzwałd	33%	97%	125%														
5.	Komorniki	80%	112%	136%	157%	131%	117%	106%	102%	140%	198%	209%	221%	197%	205%	202%	245%	
6.	Pobiedziska	121%	134%	136%	115%	101%	80%	79%	83%	102%	102%	90%	122%	115%	84%	90%		
7.	Starachowice	277%	159%	162%	118%	108%	106%	102%										
8.	Wilkowice	274%	346%	364%	419%	437%												

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

²⁰⁶ Ostatnim rokiem w zależności od gminy jest (wg dostępnych w gminie danych na dzień wypełniania kwestionariusza): rok 2009, 2010, plan na 2010 r., I-III kwartał 2010 r. lub styczeń-listopad 2010 r. Dane dla poszczególnych lat przy gminie Końskie dotyczą: I-III kwartał 2009 (1. rok) oraz I-III kwartał 2010 (2. rok).

²⁰⁷ Podmiot odbierający odpady świadczył również na rzecz gminy usługę administrowania składowiskiem.

Wydatki na rzecz przedsiębiorstwa mają charakter relatywnie stabilny, zwłaszcza, gdy jest to przedsiębiorca wyłoniony w przetargu. Z drugiej natomiast strony zbieranie opłaty wprowadzane jest stopniowo, gdyż nie dla wszystkich mieszkańców opłata z różnego rodzaju przyczyn ewidencyjnych jest od razu naliczona. Część mieszkańców często zalega z opłatami²⁰⁸. Założono, iż w trzecim roku powinno dojść do stabilizacji pod tym względem, gdyż do przekazywania opłaty zobligowana zostaje przeważająca część mieszkańców gminy oraz choć wciąż istnieją zaległości w przekazywaniu opłaty, to gmina otrzymuje zaległe opłaty z lat ubiegłych. Zatem trzeci rok istnienia opłaty wybrano jako rok, dla którego wartość omawianego wskaźnika jest głównym punktem odniesienia do oceny oraz porównań w zakresie stopnia pokrywania wydatków na usługi obioru świadczone przez wybrane przedsiębiorstwo – wpływami z opłat. Według danych dotyczących tego roku, gminy zostały również pogrupowane i uporządkowane (od najmniejszej do największej wartości wskaźnika).

Jeśli w trzecim roku oraz w latach kolejnych środki zgromadzone poprzez opłatę nie pokrywają wydatków na rzecz przedsiębiorstwa, można uznać, że, w części gmin, z założenia nowy system nie miał być samofinansujący się, nawet pod względem samych środków przekazywanych na rzecz przedsiębiorstw. Wynikać to mogło z tego, że opłata nie mogła być ustalona na zbyt wysokim poziomie lub nie mogła być wyższa od dotychczasowej ceny usług. Ponadto, przykładowo w Legionowie w ramach przyjętej opłaty, mieszkańcy mogli oddawać dowolną ilość odpadów komunalnych, podczas gdy wcześniej płacili za usługę odbioru pojemnika o określonej objętości. Zatem należało oczekiwać, że system będzie „subsydowany” z innych środków niż opłaty.

Jak wynika z tabeli 6.2, w dziewięciu gminach w trzecim roku funkcjonowania wpływy z opłat nie pokrywają w pełni wydatków przekazywanych na rzecz przedsiębiorstwa prowadzącego odbiór. W siedmiu gminach udział opłaty był niższy niż 75%. Tylko w jednej z gmin w późniejszym roku, środki pochodzące z opłaty były wyższe niż wydatki ponoszone na rzecz przedsiębiorstwa – wynikało to jednak z tego, że gmina zakupiła własny samochód do odbioru odpadów, a wyłonionemu w przetargu przedsiębiorstwu płaci za samo przyjęcie odpadów do instalacji.

²⁰⁸ Choć nie było to przedmiotem analizy, niektóre gminy podały nie tylko wysokość wpływów z opłat, ale też wartość kwoty opłat naliczonych np. gmina Gietrzwałd: w pierwszym roku ściąganość należności z tytułu opłat (udział wpływów z opłat w wartości kwoty naliczonej) wynosiła 45,9%, w drugim 89,3%, a w trzecim 88,6%.

Podobna sytuacja niepokrywania wydatków na przedsiębiorstwo wpływami z pobieranych opłat miała również miejsce we wszystkich czterech branych pod uwagę gminach, w których opłata funkcjonowała krócej niż trzy lata (biorą pod uwagę ostatni rok).

W ośmiu gminach, w trzecim roku, opłaty przekraczały wydatki ponoszone na rzecz przedsiębiorstw prowadzących wywóz odpadów. Należy mieć jednak na względzie, iż wynikać to mogło również z faktu, że w różny sposób obowiązki, przykładowo administracyjne oraz koszty unieszkodliwiania zebranych odpadów, rozdzielane są między urząd gminy a przedsiębiorstwo. W związku z tym, w dalszej części będzie również omawiana kwestia wydatków na inne cele – poza utrzymaniem własnego przedsiębiorstwa lub z tytułu zobowiązań wobec zewnętrznego usługodawcy.

Biorąc pod uwagę pierwszy rok obowiązywania opłaty w ww. gminach zauważyć można bardzo wysokie wartości wskaźników pokrycia wydatków przez opłaty. Były to szczególnie przypadki związane z początkowym stadium wprowadzenia opłaty — w danym roku już je pobierano, ale jeszcze nie przekazano wszystkich środków na rzecz przedsiębiorstwa.

Ankietowane gminy tłumaczyły opisane różnice, w szczególności przewagę wydatków nad wpływami, w następujący sposób:

- „Różnica między kosztami a wpływami wynikała ze zmiany opłaty marszałkowskiej oraz, co za tym idzie, zbyt późnego uchwalenia stawek przez wysypisko co powodowało, że wprowadzenie zmian w uchwale gminy (prawo miejscowe) następowało po okresie 1-2 miesięcy”²⁰⁹;
- „Ilość odbieranych odpadów jest zmienna i wykazuje tendencję zwykłą, natomiast planowane do poniesienia nakłady na dany rok ustalane są zazwyczaj na podstawie roku poprzedniego. Jeśli chodzi o składniki cenotwórcze związane z odbiorem, transportem i utylizacją odpadów komunalnych, to miasto uzależnione jest od podmiotów zewnętrznych, szczególnie jeśli chodzi o składowanie odpadów komunalnych na składowisku należącym do gminy wiejskiej²¹⁰. Miasto wykonuje kalkulację cenową odbioru, transportu i utylizacji odpadów komunalnych, uwzględniając realne koszty do

²⁰⁹ Cytowane w rozdziale 6 odpowiedzi respondentów zostały nieznacznie zmodyfikowane pod względem redakcyjnym tj. w zakresie form gramatycznych, interpunkcji itp.

²¹⁰ Chodzi o gminę wiejską, z którą graniczy miasto respondenta.

poniesienia, które dzielone są, według zasad określonych w odrębnej uchwale, na poszczególne rodzaje odpadów komunalnych. Wpływy te okazują się często nieco mniejsze od zaplanowanych (sytuacje losowe podatników)”;

- „Jest to koszt systemu”²¹¹;
- „Jest to sytuacja przejściowa – koszt wdrożenia systemu”;
- „Opłaty i wydatki nie zawsze bilansują się z powodu trudności ze ściąganiem”, dlatego na pokrycie wydatków przeznaczana jest dodatkowo „dopłata z budżetu gminy”;
- „Zaległości w płatnościach, umorzenia dla najbiedniejszych mieszkańców”;
- „Różnica ta jest konsekwencją uchwały Rady Miasta i Gminy²¹² (...). Powstała różnica finansowana jest przez dochody własne gminy”;
- „Różnica pokrywana jest z podatku od nieruchomości”;
- „Różnica spowodowana jest uchwaleniem niższych stawek opłat niż faktyczne koszty wywozu ustalone w wyniku postępowania przetargowego. Gmina dofinansowuje usuwanie odpadów”;
- „Różnice wpływów i wydatków związane są z przyjmowaniem przez Radę Gminy niższych stawek opłaty niż wynikałoby to z kalkulacji ekonomicznej, przez co przychody nie pokrywają rzeczywistych kosztów wywozu odpadów. Różnica finansowana jest ze środków budżetu gminy”;
- „Wpłaty na rzecz przedsiębiorstw prowadzących odbiór odpadów komunalnych co roku się bilansowały, niemniej Gmina dopłacała do kosztów zbiórki surowców wtórnych, a od czasu drastycznej podwyżki opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska, również do kosztów składowania na wysypisku”.

Kolejnym zagadnieniem jest finansowanie innych kosztów związanych z utrzymaniem nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie. Tabela 6.3 przedstawia udział łącznej rocznej kwoty wydatków poniesionych na pokrycie innych kosztów związanych z obsługą systemu odbioru odpadów komunalnych w stosunku do wpływów z opłaty. Udział tych wydatków odniesiono do wielkości wpływów z opłaty dla zobrazowania relacji między nimi, aczkolwiek *de facto* wydatki te raczej nie są finansowane przez opłaty,

²¹¹ Z odpowiedzi tej wynika, że nowy system miał być z założenia finansowany również z innych środków niż wpływy z opłat.

²¹² W jej wyniku jednoosobowe gospodarstwo domowe o dochodzie nieprzekraczającym 200% najniższej emerytury ponosi zmniejszoną opłatę – w kwocie 9,75 zł brutto miesięcznie. Uchwała była konsekwencją przeprowadzonej inwentaryzacji posesji na terenie miasta i gminy, w trakcie której ustalono dużą liczbę jednoosobowych gospodarstw domowych o niskim dochodzie, w których wytwarza się małą ilość odpadów. Posesje te zamieszkują osoby starsze w trudnej sytuacji finansowej.

tylko inne środki gminne. Wynika to z tego, że wpływy z opłat często nie wystarczają nawet na pokrycie wydatków na rzecz przedsiębiorstwa odbioru.

Tabela 6.3 Udział łącznej rocznej kwoty wydatków poniesionych na inne cele związane z obsługą systemu odbioru odpadów komunalnych we wpływach z opłat²¹³

Lp. Gmina		Rok (począwszy od roku wprowadzenia opłaty)															
		1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.
A. Opłata istniała krócej niż 3 lata (uporządkowane rosnąco według ostatniego roku)																	
1.	Białobrzegi	0%	0%														
2.	Końskie	0%	0%														
3.	Legionowo	9%	7%														
4.	Słupnice	9%															
B. Gmina nie wykazała wydatków poniesionych na inne cele w trzecim roku (uporządkowane alfabetycznie)																	
1.	Cieszanów	0%	0%	0%	0%												
2.	Dobre	15%	10%	0%													
3.	Sękowa	0%	0%	0%	0%	0%	0%	42%									
4.	Sławków	0%	0%	0%													
5.	Starachowice	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%									
6.	Tarnowiec	0%	0%	0%													
7.	Wilkowice	0%	0%	0%	0%	0%											
8.	Zakrzew	0%	0%	0%													
C. Gmina wykazała wydatki poniesione na inne cele w trzecim roku (uporządkowane rosnąco według trzeciego roku)																	
1.	Pszczyna	4%	1%	1%													
2.	Łużna	5%	5%	3%	3%	2%	3%	3%									
3.	Pobiedziska	12%	8%	9%	10%	11%	11%	11%	7%	4%	4%	4%	5%	4%	5%	4%	
4.	Wolsztyn (związek Obra)	9%	13%	9%													
5.	Gietrzwałd	102%	22%	12%													
6.	Grybów	3%	0%	14%	6%	1%	4%	4%	4%								
7.	Magnuszew	19%	21%	20%	33%	318%	39%										
8.	Komorniki	39%	35%	31%	31%	33%	42%	42%	39%	35%	55%	46%	61%	57%	79%	102%	118%
9.	Ceglów	71%	35%	86%	12%												

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Osiem z ankietowanych gmin pobierających opłatę co najmniej przez trzy lata, nie wskazało wydatków na pokrycie innych kosztów związanych z działalnością, która była przedmiotem referendum o utrzymaniu czystości poprzez odbiór odpadów komunalnych od mieszkańców. Wynikać to mogło z tego, że:

- wszystkimi, według interpretacji gminy, czynnościami związanymi z wprowadzeniem i utrzymaniem systemu, zajmowało się przedsiębiorstwo;

²¹³ Jak w przypisie do tabeli 6.2.

- pewne koszty administracyjne trudno jest rozdzielić, np. czas pracy urzędnika przeznaczany na określone czynności, związane z danym zagadnieniem, nie jest ewidencjonowany.

Powyższe wnioski potwierdza fakt, iż niektóre gminy co prawda nie podały wysokości wydatków na pokrycie innych kosztów związanych z systemem odbioru odpadów komunalnych, ale opisały jakiego rodzaju wydatki ponoszą. Przykładem jest gmina Wilkowice, która stwierdziła, że inne nakłady finansowe przekazywane są na odbieranie koszy ulicznych, sprzątanie dzikich wysypisk, zbiórkę selektywną, w tym ustawianie pojemników oraz zakup worków do segregacji.

Dziewięć gmin wykazało takiego rodzaju wydatki w trzecim roku. W czterech gminach stanowiły one do 10 proc. wpływów z opłat ponoszonych przez mieszkańców, w dwóch między 10 proc. a 20 proc. a w trzech co najmniej 20 proc.

Ponadto poproszono gminy o opisanie wydatków ponoszonych na pokrycie innych kosztów co pozwoliło na weryfikację podanych przez nie kwot. Na przykładzie gminy Pobiedziska mogły to być w szczególności koszty:

- wynagrodzenia i pochodnych od wynagrodzeń,
- wysyłki decyzji (decyzje wymiarowe, przypisowe, odpisowe),
- wysyłki upomnień,
- wysyłki pism w sprawie udzielenia ulg (raty, odroczenia, umorzenia), upomnień, zmian i innych,
- realizacji tytułów wykonawczych (egzekucji oraz opłaty komornicze),
- zakupu programu komputerowego/całorocznej obsługi,
- wydruku decyzji i upomnień.

Zatem w tej gminie, która jako inne koszty zakwalifikowała wydatki typowo kancelaryjno-administracyjne, w ciągu 15 lat, oscylowały one między 4 proc. a 12 proc. wpływów z opłaty, przy czym w pięciu latach osiągały co najmniej 10 proc.

W Pszczynie w pierwszym roku ponad 80 proc. wydatków na pokrycie innych kosztów dotyczyło wdrożenia, licencji oraz usług informatycznych dla systemu informatycznego obsługującego odbiór odpadów komunalnych. W trzecim roku 96 proc. wydatków na inne

cele, a zatem 1 proc. wpływów z opłat stanowiły same tylko koszty dostarczenia właścicielom nieruchomości informacji o wysokości opłaty.

W przypadku gminy Magnuszew zwraca uwagę wysoka relacja wydatków na pokrycie innych kosztów w stosunku do wpływu z opłat w piątym roku istnienia opłaty za wywóz odpadów (ponad 300 proc. co oznacza, że inne koszty były trzykrotnie większe niż wpływy z opłaty). Wynikało to z poczynionej inwestycji – zakupu samochodu do wywozu odpadów z posesji. W gminie tej przeprowadzono przetarg, na przyjmowanie odpadów przez instalację. Gmina ta, począwszy od roku zakupu samochodu, odbiera odpady od mieszkańców własnym samochodem. Co nietypowe, jak wynika z przekazanych informacji, odbiór odpadów tym pojazdem prowadzi sam urząd gminy, nie ma wyodrębnionej jednostki czy przedsiębiorstwa, który by świadczył tego typu usługi.

W celu określenia udziału wpływów z opłat we wszystkich, deklarowanych przez gminy, kosztach ekonomicznych utrzymania nowego systemu tj. uwzględniając również inne wydatki niż w tabeli 6.2, przedstawione zostało w tabeli 6.4.

Tabela 6.4 Udział wpływów z opłaty w środkach przekazywanych przez gminę na cele związane z gospodarką odpadami komunalnymi (na rzecz przedsiębiorstw prowadzących odbiór odpadów komunalnych oraz na pozostałe cele)²¹⁴

Lp.	Gmina	Rok (począwszy od roku wprowadzenia opłaty)															
		1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.
A. Opłata istniała krócej niż 3 lata (uporządkowane rosnąco według ostatniego roku)																	
1.	Końskie	59%	55%														
2.	Legionowo	73%	78%														
3.	Białobrzegi	949%	92%														
4.	Słupnice	91%															
B. Wpływy z opłaty w trzecim roku nie pokrywały (były mniejsze od) środków przekazywanych przez gminę na cele związane z gospodarką odpadami komunalnymi (uporządkowane rosnąco według trzeciego roku)																	
1.	Cegłów	11%	21%	15%	25%												
2.	Grybów	83%	97%	56%	79%	91%	75%	77%	82%								
3.	Dobre	93%	69%	58%													
4.	Magnuszew	63%	60%	63%	62%	22%	83%										
5.	Sławków	69%	48%	64%													
6.	Łużna	6%	66%	67%	81%	6%	62%	63%									
7.	Cieszanów	76%	82%	68%	89%												
8.	Sękowa	52%	61%	78%	61%	71%	67%	53%									
9.	Tarnowiec	44%	91%	81%													
10.	Wolsztyn (związek Obra)	92%	89%	91%													
11.	Komorniki	61%	80%	95%	105%	91%	78%	73%	73%	94%	95%	107%	94%	93%	78%	66%	63%

²¹⁴ Jak w przypisie do tabeli 6.2.

Lp.	Gmina	Rok (począwszy od roku wprowadzenia opłaty)															
		1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.
C. Wpływy z opłaty w trzecim roku były równe bądź większe od środków przekazywanych przez gminę na cele związane z gospodarką odpadami komunalnymi (uporządkowane rosnąco według trzeciego roku)																	
1.	Pszczyna	96%	95%	100%													
2.	Gietrzwałd	25%	80%	109%													
3.	Zakrzew	49%	672%	118%													
4.	Pobiedziska	105%	120%	122%	103%	91%	74%	73%	78%	97%	97%	87%	115%	110%	81%	87%	
5.	Starachowice	277%	159%	162%	118%	108%	106%	102%									
6.	Wilkowice	274%	346%	364%	419%	437%											

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Biorąc pod uwagę również pozostałe koszty działania nowego systemu, liczba gmin w których wpływy z opłat nie pokrywały wydatków w trzecim roku wyniosła 11, a zatem o dwie więcej niż w zestawieniu ujętym w tabeli 6.2 uwzględniającym same tylko wydatki na rzecz przedsiębiorstwa wywożące odpady. Taka sytuacja, w drugim roku, miała miejsce również w trzech gminach, w których opłata istniała dopiero dwa lata.

Należy przy tym zauważyć, że uwzględnienie wydatków administracyjnych jest jak najbardziej uprawnione przy ocenie efektywności kosztowej tego systemu, gdyż w warunkach konkurencji na rynku gminnym, przedsiębiorstwa prywatne podpisując umowy z poszczególnymi właścicielami nieruchomości, naliczając im należności z tytułu tych usług, także ponoszą koszty administracyjne oraz egzekwowania należności²¹⁵.

W warunkach konkurencji na rynkach gmina również ponosi koszty jako regulator, przykładowo w zakresie weryfikacji, czy mieszkańcy mają podpisane umowy. Można jednak przyjąć, że koszty te były wcześniej dużo niższe. Z kolei przedsiębiorstwa prywatne ponosząc zarówno koszty działalności operacyjnej jak i administracyjne, w tym windykacyjne, marketingowe i inne osiągały rentowność prowadzonej działalności²¹⁶.

²¹⁵ Jak wynika z przedstawionych w podrozdziale 4.2 opinii przedsiębiorców, właśnie kwestia egzekwowania zaległych należności była szczególnym problemem dla przedsiębiorców. Niektórzy nawet stwierdzali, że dzięki nowemu systemowi, prowadzenie działalności będzie łatwiejsze, gdyż obowiązki w zakresie egzekwowania opłat od mieszkańców, weźmie na siebie gmina.

²¹⁶ Biorąc pod uwagę 275 badanych przedsiębiorstw lokalnych, 72% z nich było własnością przedsiębiorców prywatnych (pozostałe były kontrolowane przez gminy). – zob. podrozdział 4.2. Liczebność tego typu podmiotów (udział w ogólnej liczebności próby) oraz ich zdolność utrzymywania się na rynku (w przeciągu badanego okresu trzech lat), przy wzrastających kosztach zagospodarowania odbieranych przez nich odpadów w instalacjach (zob. podrozdział 3.3), potwierdza tę ocenę.

6.3 Zmiany w ilości i strukturze zagospodarowania odpadów komunalnych

Argumentem często podnoszonym w kontekście proponowanych zmian ustawowych, które ostatecznie weszły w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., była istniejąca potrzeba większej kontroli gminy nad strumieniem odpadów komunalnych. Oznaczać to ma przede wszystkim zapobieganie nielegalnemu pozbywaniu się odpadów, przykładowo wywożeniu do lasów lub spalaniu we własnych piecach. Inną kwestią jest również potrzeba zmniejszenia udziału odpadów komunalnych przekazywanych na składowiska – co jest również obowiązkiem wynikającym z członkostwa Polski w UE.

Poniższa tabela 6.5 przedstawia względną zmianę w ilości odpadów komunalnych odebranych od mieszkańców w poszczególnych gminach, w których opłata obowiązywała już co najmniej dwa lata²¹⁷.

Tabela 6.5 Indeks bazowy²¹⁸ zmian ilości odebranych odpadów komunalnych ogółem wytworzonych na terenie gminy w Mg (tonach) (rok bazowy, tj. rok poprzedzający rok wprowadzenia opłaty=100) począwszy od pierwszego roku obowiązywania opłaty

Prowadzona opłata 100% począwszy od pierwszego roku obowiązywania opłaty									
Lp.	Gmina	Rok obowiązywania opłaty							
		1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.
A. Mniejsza ilość zebranych odpadów komunalnych w drugim roku obowiązywania opłaty niż w roku bazowym									
1.	Gietrzwałd	75	40						
2.	Limanowa	77	68	73	79	75	74		
3.	Zakrzew	99	97						
B. Większa ilość zebranych odpadów komunalnych w drugim roku obowiązywania opłaty niż w roku bazowym									
1.	Ceglów	93	101	115					
2.	Legionowo	105	117						
3.	Sękowa	105	120	121	148	152	169		
4.	Wilkowice	119	122	146	148				
5.	Starachowice	120	125	99	88	101	115	114	
6.	Łużna	77	135	100	141	190	231	239	250
7.	Cieszanów	97	136	136					
8.	Karpacz	139	143	141	135	130	136		
9.	Pszczyna	165	194						

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Jak wynika z powyższej tabeli, sytuacja w poszczególnych gminach była zróżnicowana. W większości, tj. w dziewięciu gminach, ilość odbieranych odpadów, zgodnie z

²¹⁷ Wybrano 12 gmin, dla których przy kryteriach branych pod uwagę w analizie dostępne były wszystkie niezbędne dane.

²¹⁸ Indeks o stałej podstawie wyraża względny przyrost w danym roku w stosunku do wartości w roku bazowym, w tym wypadku do wartości w roku poprzedzającym referendum.

przewidywaniami, wzrosła, co oznaczać może większą kontrolę gminy nad strumieniem odpadów. Biorąc pod uwagę drugi rok obowiązywania opłaty, w gminach tych, nastąpił wzrost w odniesieniu do roku poprzedzającego wprowadzenie opłaty od 1 proc. do 94 proc.²¹⁹.

Szczególnie wysoki wzrost nastąpił w Pszczynie. Gmina ta jednak już we wcześniejszych latach odnosiła znaczące sukcesy obejmując zbiórką coraz większy strumień powstających odpadów. W roku poprzedzającym wprowadzenie opłaty nastąpił wzrost o 50 proc., a w jeszcze wcześniejszym o 12 proc. Świadczy to o tym, że gmina ta również w warunkach przed referendum osiągała cele środowiskowe. Dodać również należy, że w wielu opracowaniach oraz doniesieniach prasowych Pszczyna była stawiana jako wzór dobrze prowadzonej gospodarki odpadami komunalnymi w gminie. Można zatem powiedzieć, że gminy, które przejmowały władztwo nad odpadami szczególnie dbały o ochronę środowiska na swoim terenie. Dlatego trudno dokładnie przewidzieć skutki nowelizacji w większości polskich gmin.

Drugą z podnoszonych kwestii, w prowadzonych konsultacjach na temat nowelizacji, jest problem zbyt dużego udziału odpadów składowanych w ogólnej ilości odpadów odebranych i zagospodarowanych. Głównym celem nowelizacji było właśnie zmniejszenie udziału składowania, aby wypełnić wymagane przez UE poziomy. Rozwiązanie tego problemu było istotne ze względu na grożące Polsce kary. Szczególne ważne jest zatem, aby zastępować składowiska, innymi bardziej ekologicznymi i przyjaznymi dla środowiska instalacjami.

W większości omawianych gmin udział składowania wynosił 100 proc. W poniższej tabeli 6.6, przedstawiamy zmianę w punktach procentowych udziału odpadów przekazywanych na składowisko w odpadach komunalnych zmieszanych ogółem.

Poniższą tabelę odczytywać należy w następujący sposób: jeżeli, przykładowo w powiecie jeleniogórskim w roku 2006 na składowisku deponowano 95 proc. zebranych odpadów komunalnych, a w 2008 roku wszystkie odpady komunalne, tj. 100 proc. trafiało na

²¹⁹ Dla gmin Ceglów i Cieszanów drugim rokiem istnienia opłaty był 2008, w którym ogółem w kraju nastąpił wzrost ilości zebranych odpadów o prawie 8%. Dla gmin: Legionowo oraz Pszczyna, ostatnim brany pod uwagę rokiem był 2009, w którym ilość odebranych odpadów w kraju zmalała o 0,3%. (również gminy Gietrzwałd oraz Zakrzew ostatnie dane wykazały dla 2009 r., ale w nich nastąpił spadek ilości odebranych odpadów). *Ochrona Środowiska*, GUS, Warszawa 2011.

składowisko, nastąpił wzrost o 5 punktów procentowych, to w tabeli została wpisana liczba „5,0”. W powiecie pszczyńskim w 2006 roku udział ten wynosił 98,2 proc., a w 2008 r. – 92,2 proc., nastąpił zatem spadek o 6 punktów i zapisano liczbę „-6,0”.

Tabela 6.6 Zmiana (w punktach procentowych) w udziale odpadów zdeponowanych na składowiskach w ogólnej ilości odpadów komunalnych zebranych w Mg w ciągu roku – porównanie roku 2006 oraz 2008

Lp.	Gmina	Rok wprowadzenia opłaty	Powiat	Województwo	Zmian w punktach procentowych (między rokiem 2006 a 2008)	
					Gmina	Powiat
A. Zmniejszenie udziału składowania powyżej średniej krajowej ²²⁰						
1.	Komorniki	1995	poznański	wielkopolskie	-11,4	-0,1
2.	Pszczyna	2008	pszczyński	śląskie	-6,8	-6,0
3.	Łuzna	2003	gorlicki	małopolskie	-4,6	1,2
4.	Gietrzwałd	2008	olsztyński	warmińsko- mazurskie	-4,4	-0,1
B. Zmniejszenie udziału składowania poniżej średniej krajowej						
1.	Pobiedziska	1996	poznański	wielkopolskie	-1,1	-0,1
2.	Limanowa	2004	limanowski	małopolskie	-0,8	4,2
3.	Wilkowice	2006	bielski	śląskie	-0,1	0,0
C. Brak zmiany						
1.	Magnuszew	2004	kozienicki	mazowieckie	0,0	0,0
2.	Sękowa	2004	gorlicki	małopolskie	0,0	1,2
3.	Karpacz	2004	jeleniogórski	dolnośląskie	0,0	5,0
D. Wzrost udziału składowania						
1.	Grybów	2003	nowosądecki	małopolskie	3,6	-0,7
2.	Cegłów	2007	miński	mazowieckie	4,7	-1,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania a także publikacji GUS: *Mienie gmin i powiatów w latach 2006-2008*; http://www.stat.gov.pl/gus/5840_7639_PLK_HTML.htm; data pobrania 1.12.2010 r.

Spośród 12 przedstawionych w tabeli gmin wyraźne zmniejszenie się udziału składowania (powyżej dwóch punktów procentowych tj. więcej niż w kraju ogółem) nastąpiło tylko w czterech gminach. Zaznaczyć przy tym należy, że dwie z nich, Gietrzwałd oraz Komorniki, były gminami wiejskimi, w pobliżu dużych aglomeracji (odpowiednio Olsztyna oraz Poznania). W szczególności gmina Gietrzwałd korzystała z kilku instalacji, w tym należącej do przedsiębiorstwa miejskiego z Olsztyna. Gminy te charakteryzowały się przy tym dużą fluktuacją zmian — gmina Gietrzwałd po spadku udziału składowania (2006/2008) o -4,4 pkt., w 2009 r. odnotowała wzrost tego udziału o 6,6. W gminie Komorniku w kolejnym roku (2009) również nastąpił wzrost tego udziału o 7,1. Również w mieście powiatowym —

²²⁰ W całym kraju porównując lata 2006 i 2008, udział składowania zmniejszył się z 94,9% do 92,9% tj. o ok. 2 punkty procentowe.

Pszczyna, po wysokim spadku, nastąpił wzrost udziału odpadów komunalnych przekazywanych na składowisko, w 2009 r. o 1,6 punktu procentowego.

Jak wynika z powyższej tabeli, udział odpadów przekazywanych na składowiska, w dwóch gminach wzrósł – w gminie Cegłów oraz Grybów, a w trzech pozostał na takim samym poziomie.

Wynika z tego, iż na wdrażanie nowoczesnych form zagospodarowywania odpadów nie mają dużego wpływu działania w skali lokalnej, dotyczące odbioru odpadów, ale raczej działania szersze prowadzące do budowy nowoczesnych instalacji, które mogą być prowadzone przez duże miasta, bądź związki mniejszych ośrodków.

6.4 Podstawowe wnioski z badania gmin, które przejęły władztwo nad odpadami poprzez referendum

Podsumowując, zbadano łącznie 30 gmin o różnym statusie. W większości przypadków referendum odbyło się po 2001 r., w którym weszły do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach odpowiednie przepisy. W siedemnastu gminach przeprowadzono przetarg. Z piętnastu gmin, w których ostatni przetarg został rozstrzygnięty, w ośmiu zwyciężyli przedsiębiorcy ponadregionalni, co potwierdza przypuszczenie, że tego typu podmioty są bardzo skuteczne w zdobywaniu zleceń w ramach procedur przetargowych.

Jak pokazuje analiza finansów gmin, wpływy z opłat często są niższe niż środki przekazywane przedsiębiorstwom odbierającym odpady. Taka sytuacja miała miejsce, w trzecim roku od wprowadzenia opłaty, w dziewięciu z siedemnastu badanych po tym względem gmin. Gminy te musiały finansować system odbioru odpadów również z innych środków budżetowych. Gdy wziąć pod uwagę, oprócz funduszy na pokrycie kosztów przedsiębiorstw wywożących, również pozostałe wydatki związane z utrzymaniem systemu, z brakiem pokrycia wydatków na gospodarkę odpadami przez wpływy z opłaty mieliśmy do czynienia w jedenastu z siedemnastu gmin.

Przez wydatki na pozostałe koszty związane z gospodarką odpadami gminy rozumiały przede wszystkim koszty administracyjne, w szczególności związane z naliczaniem i egzekwowaniem należności z tytułu opłaty. Jest to istotna informacja w kontekście opinii przedsiębiorców prezentowanych w podrozdziale 4.2. Po pierwsze, wynikała z nich duża

kosztowność i uciążliwość, dla przedsiębiorców, windykacji należności od wytwórców odpadów, po drugie pojawiła się opinia, iż zaletą zmian wprowadzonych przez nowelizację (z punktu widzenia respondenta), jest to, że odciążą one przedsiębiorcę prywatnego. Ponadto trudno przewidzieć, czy sektor publiczny będzie bardziej skuteczny w ściąganiu należności czy też mniej.

Na uwagę zasługuje też fakt, że przejęcie władztwa spowodowało zwiększenie ilości odebranych odpadów od mieszkańców w drugim roku istnienia opłaty - w dziewięciu z dwunastu gmin. Jednakże zebrane odpady zwykle w podobnym wymiarze (w stosunku do odpadów komunalnych zebranych ogółem) jak wcześniej trafiały na składowiska.

Większa ilość odebranych odpadów komunalnych wynika przede wszystkim, z tego, że system ten jest „subsidiowany” przez inne środki gminne niż pochodzące z opłaty. W dotychczasowym systemie, przyjętym w większości gmin w Polsce, konsument płacił za określoną ilość odebranych odpadów. W części badanych gmin, w ramach opłaty, mieszkańcy mogą natomiast dostarczać dowolną ilość odpadów. Opłata jest naliczana od osoby, a zatem dotowane są w ten sposób gospodarstwa domowe wytwarzające więcej odpadów na osobę.

Inną formą subsydiowania jest utrzymywanie opłaty na poziomie poniżej kosztów, wywozu i późniejszego zagospodarowania. Wydaje się, że lepszym sposobem finansowego wspierania tego rynku byłyby inwestycje w budowę nowoczesnych instalacji i wspieranie takich inwestycji tworzonych przez prywatnych przedsiębiorców.

Z punktu widzenia oszczędności w sferze finansów publicznych, nowy system przynosi nowe obciążenia dla budżetów gminy, zarówno pod względem większych kosztów administracyjnych, jak i z powodu prawdopodobnego „subsidiowania” czy „dotowania” systemu odbioru odpadów komunalnych z innych środków niż opłaty, które prawdopodobnie nie będą mogły być ustalane na zbyt wysokim poziomie – gdyż dla władz gmin mieszkańcy są również wyborcami.

Podsumowanie i wnioski

W latach 2010-2011 Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przeprowadził badanie rynku odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. Miało ono charakter kompleksowy i dotyczyło terenu całego kraju.

Badanie objęło zarówno jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialne za organizację gospodarki odpadami na szczeblu lokalnym, czyli gminy, jak i przedsiębiorców zajmujących się odbiorem odpadów komunalnych. Przebadano wszystkie gminy miejskie i miejsko-wiejskie w kraju (łącznie 903 gminy), próbę 168 gmin wiejskich stanowiącej 10 proc. ogólnej liczby gmin wiejskich w kraju. Dodatkowo analizie poddano dziewięć gmin, w których odbyło się referendum lokalne w sprawie przejęcia przez gminę od mieszkańców obowiązków w zakresie odbioru odpadów komunalnych²²¹. Ponadto badaniem objęto grupę 286 przedsiębiorców zajmujących się odbiorem odpadów komunalnych w tym ośmiu przedsiębiorców ponadregionalnych.

Uwarunkowania prawne i cele badania

Wnikliwa analiza rynku odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych związana była przede wszystkim ze zmianami prawnymi, nad którymi pracowano w roku 2010. Znalazły się one w ustawie z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. Ustawa ta zmienia całkowicie sposób funkcjonowania rynków związanych z gospodarowaniem odpadami w Polsce.

Do dnia 31 grudnia 2011 roku podstawowym aktem prawnym regulującym rozwiązania funkcjonujące na rynkach gospodarowania odpadami komunalnymi była ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w oryginalnym brzmieniu. Stanowiła ona, że na rynku odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych obowiązują zasady konkurencji. Konsument miał prawo wybrać przedsiębiorcę, spośród

²²¹ Ogółem zbadano 30 gmin, w których odbyło się referendum lokalne w sprawie przejęcia przez gminę od mieszkańców obowiązków w zakresie odbioru odpadów komunalnych, jednak większość z nich - 21 było objętych całym badaniem tzn. należą do grupy 903 badanych gmin miejskiej i miejsko wiejskich bądź do próby 168 gmin wiejskich.

działających na danym terenie, na podstawie zezwolenia gminy, i podpisać z nim umowę na świadczone mu usługi w zakresie odbioru odpadów. Gmina mogła przejąć od mieszkańców obowiązki w zakresie odbioru odpadów komunalnych, czyli *de facto* ograniczyć konkurencję, wybierając przedsiębiorcę lub przedsiębiorców świadczących usługi na jej terenie przykładowo w przetargu, jedynie w sytuacji, gdy wyrazili oni na to zgodę w ważnym referendum lokalnym.

Pomimo licznych negatywnych uwag ze strony Prezesa UOKiK, zgłaszanych w toku procesu legislacyjnego, przyjęta dnia 1 lipca 2011 r. ustawa o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, praktycznie likwiduje konkurencję na rynkach odbioru i zagospodarowywania odpadów komunalnych w dotychczasowym kształcie. Do połowy 2013 roku wszystkie gminy powinny przejąć władztwo nad strumieniem odpadów, co oznacza, że to na nich będzie ciążył obowiązek wyboru przedsiębiorstwa, które będzie dokonywało odbioru na jej terenie odpadów komunalnych od mieszkańców i wskazania instalacji, do której te odpady będą oddawane. W świetle nowych przepisów podmioty odbierające odpady na terenie całej gminy, w przypadku liczby mieszkańców do 10 000 lub wybranego jej sektora przy większej liczbie mieszkańców, mają być wyłaniane w przetargach organizowanych na podstawie prawa zamówień publicznych. Konkurencja na rynku została zatem zastąpiona konkurencją o rynek.

Według dokonanego przeglądu międzynarodowego, zbliżone rozwiązania funkcjonują w dużej liczbie krajów rozwiniętych zarówno w UE, jak i poza nią. Konkurencja na rynku odbioru odpadów, czyli rozwiązanie funkcjonujące do tej pory w Polsce w chwili obecnej jest rzadko stosowane, niemniej w wielu krajach obserwuje się działania zmierzające do wprowadzenia w większym stopniu procesów rynkowych do gospodarki odpadami.

W początkowej fazie badania, jednym z jego celów było pozyskanie informacji na temat funkcjonowania rynku, które byłyby pomoce w dyskusji na temat wciąż jeszcze wtedy konsultowanych przepisów nowej ustawy. Ponieważ jednak w trakcie prac nad raportem przesadzono nowy kształt organizacji rynku, niniejszą analizę traktować można jako swoisty „raport zamknięcia” pokazujący funkcjonowanie odbioru i zagospodarowywania odpadów w warunkach konkurencji na rynku. Przedstawione w nim fakty z jednej strony mogą w przyszłości posłużyć do oceny funkcjonowania nowych rozwiązań w porównaniu z systemem, z którego zrezygnowano, co może być asumptem do jego dalszych modyfikacji.

Z drugiej strony zgromadzone dane i informacje pozwalają na wskazanie ewentualnych problemów i niebezpieczeństw, które mogą pojawić się w trakcie i po wprowadzeniu konkurencji o rynek. Istotna w tym kontekście jest analiza sytuacji w gminach, które przejęły władztwo nad strumieniem odpadów poprzez lokalne referendum.

Dotychczasowy obraz konkurencji na rynku odbioru odpadów

Oceniać konkurencję na rynku odbioru odpadów należy przede wszystkim w skali lokalnej. Ze względu na uwarunkowania prawne, organizacyjne, a także ekonomiczne — duży wpływ optymalizacji transportu na wynik finansowy, najczęściej za rynek właściwy należy uznać gminę, czasami obszar nieco szerszy - kilku sąsiadujących gmin, bądź powiatu.

Jednym z głównych pytań na jakie miało odpowiedzieć badanie było: w jakim zakresie na rynkach lokalnych funkcjonuje efektywna konkurencja. Pobieżne obserwacje rynku sugerowały, że stopień konkurencji może być bardzo zróżnicowany. Podczas gdy w dużych aglomeracjach o zlecenia konsumentów ubiegają się dziesiątki firm to na części rynków, w szczególności poza ośrodkami miejskimi, usługi świadczy tylko jeden podmiot, często należący do gminy, a konsumenci nie mają żadnego wyboru. W tym drugim przypadku przejęcie władztwa nad strumieniem odpadów praktycznie nie zmienia sytuacji konkurencyjnej.

Badanie pokazało, że tylko w przypadku 14 proc. badanych gmin gospodarstwa domowe były obsługiwane przez jedną firmę odbierającą odpady. W pozostałych, według informacji przekazanej przez urząd gminy, działało przynajmniej dwóch. W przypadku gmin miejskich wskaźnik ten był jeszcze niższy i wynosił tylko 8 proc. Oznacza to, że miasta, w których działał tylko jeden podmiot były relatywnie rzadkim zjawiskiem. Dodatkowo okazało się, że nawet wśród badanych gmin wiejskich oddalonych od aglomeracji miejskich odsetek takich, gdzie nie występowała konkurencja był relatywnie niski i wynosił zaledwie 32 proc.

Biorąc pod uwagę wszystkie badane gminy, przeciętnie w kraju na jedną gminę przypadało 4,52 podmiotów (według średniej arytmetycznej) faktycznie prowadzących działalność na lokalnych rynkach odbioru i utylizacji odpadów komunalnych. Wskaźnik ten był najwyższy dla gmin miejskich - 6,32, a najniższy dla gmin wiejskich oddalonych od aglomeracji - 2,55.

Często zdarzało się wprawdzie, że na rynku dominowała jedna firma, a pozostali konkurenci mieli niewielkie udziały, jednak należy wskazać, że nawet w takiej sytuacji większość konsumentów miała wybór, a obecność mniejszych podmiotów miała dyscyplinujący wpływ na zachowania lidera rynku. Z danych tych wynika zatem, że na zdecydowanej większości obszaru kraju mieliśmy do czynienia z konkurencją w odbiorze odpadów. Niewiele będzie zatem rynków, gdzie wprowadzenie nowych regulacji sprowadzi się do „usankcjonowania” *status quo* czyli spowoduje, że dotychczasowy monopol jednej firmy nie będzie mógł być zlikwidowany poprzez wejście na rynek drugiego podmiotu.

Na większości rynków będziemy mieli do czynienia z sytuacją w której liczne podmioty, będą musiały opuścić część lub wszystkie rynki na których działają, ponieważ nie będą w stanie wygrać przetargów organizowanych przez gminy. Z bardzo szacunkowych kalkulacji dokonanych z wykorzystaniem pozyskanych danych wynika, że takich podmiotów może być nawet kilkaset. Przy czym od razu należy zastrzec, że nie oznacza to automatycznego upadku tych firm, ponieważ pewna ich część już dziś zdywersyfikowała swoją działalność i funkcjonuje na kilku różnych rynkach jednocześnie, zajmując się, oprócz wywozu odpadów, np. pielęgnacją terenów zielonych, transportem, etc. Niektóre z tych podmiotów będą mogły również działać dalej prowadząc odbiór odpadów komunalnych od przedsiębiorstw i instytucji lub też zajmując się innymi odpadami niż komunalne.

Jednym z przejawów efektywnej konkurencji na rynku jest jej wpływ na poziom cen. W ramach przeprowadzonego badania starano się sprawdzić, czy na rynku odbioru odpadów w kraju można mówić o związku liczby konkurentów z wysokością cen. Przeprowadzone porównania cen maksymalnych (ustalanych przez gminę) oraz faktycznych cen stosowanych przez przedsiębiorstwa gminne na odbiór odpadów komunalnych zmieszanych i segregowanych w gminach o różnej liczbie konkurujących firm wywożących pokazały, że nie można mówić o ścisłej zależności tego typu. Niewykluczone, że ona istniała niemniej, analizowane rynki lokalne w takim stopniu różniły się między sobą lokalizacją, zaludnieniem, stopniem urbanizacji oraz innymi cechami, że wpływ czynników pozaekonomicznych na bezwzględną wysokość cen był na tyle znaczący, iż dominował nad czynnikiem ekonomicznym.

Pewną prawidłowość można było zaobserwować natomiast jeśli chodzi o dynamikę zmian cen za odbiór odpadów. Zmiany cen w mniejszym stopniu niż ich poziom są zależne od

lokalnych uwarunkowań. W gminach, w których działało wielu konkurentów zaobserwowano wolniejszy wzrost cen, niezależnie nawet od tempa wzrostu cen maksymalnych zatwierdzanych przez gminę. Zdecydowanie najszybsze średnie wzrosty cen za odbiór zaobserwowano w grupie gmin, w których funkcjonowało tylko jedno przedsiębiorstwo wywożące odpady. Ta prawidłowość może sugerować, że istnienie konkurencji na rynkach odbioru odpadów wpływało do pewnego stopnia na zahamowanie tempa wzrostu cen.

Niezwykle istotnym zjawiskiem, jakie zaobserwowano w trakcie przeprowadzonego badania było bardzo duże zróżnicowanie struktury rynków lokalnych, nie tylko pod względem liczby konkurentów, ale również jeśli chodzi o ich strukturę właścicielską, specjalizację i zaangażowanie w obsługę danego rynku. Szczególnie na rynkach poza dużymi aglomeracjami można zaobserwować skrajnie różne rozwiązania. Czasami zdarzało się, że wszystkie gminy w badanym powiecie posiadały własne przedsiębiorstwa, które nie konkurowały ze sobą. W innych przypadkach było odwrotnie, to podmiot z największego ośrodka miejskiego na terenie powiatu był wiodącą firmą i obsługiwał wszystkie lub prawie wszystkie gminy zlokalizowane na jego terenie. Bardzo różna była rola na rynkach przedsiębiorców prywatnych. W wielu przypadkach konkurowali oni z firmami gminnymi, czasami tworzyli z gminą wspólne podmioty, innym razem znów byli jedynymi podmiotami odpowiedzialnymi za odbiór odpadów.

Liczba różnorodnych zaobserwowanych rozwiązań, a także analiza tylko próby gmin wiejskich powoduje, że bardzo trudno nawet pokusić się o zbudowanie ich spójnej klasyfikacji. Niemniej, co bardzo istotne z punktu widzenia wprowadzanych zmian w prawie, różnorodność ta pokazuje, że w poszczególnych jednostkach samorządowych mieliśmy w ostatnich dziesięcioleciach do czynienia z elastycznym kształtowaniem się struktury rynkowej odzwierciedlającej potencjał ekonomiczny danej gminy oraz jej specyficzne cechy. Konkurencja ukształtowała się tam, gdzie były ku temu odpowiednie warunki. Ponadto obowiązujące przepisy dawały wiele możliwości optymalnego kształtowania sytuacji na rynku zarówno przez władze poszczególnych gmin, jak i prywatnych przedsiębiorców. Nowe przepisy w dużym stopniu doprowadzą do ograniczenia tej różnorodności i wymuszą swoiste ujednolicenie struktury rynkowej. Trudno oceniać jakie będą efekty ekonomiczne takich zmian, niemniej z pewnością w początkowym okresie koszty ich mogą być znaczne, tym bardziej że wbrew pierwotnym założeniom nie pozostawiono gminom prawa wyboru.

Rola przedsiębiorstw ponadregionalnych na rynkach odbioru odpadów w Polsce

Niezwykle istotnym elementem rynku odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych w Polsce są przedsiębiorstwa ponadregionalne. Pojęcie to odnosi się do przedsiębiorców prywatnych, działających sieciowo i prowadzących na dużą skalę działalność na rynkach usług gospodarowania odpadami komunalnymi w co najmniej trzech województwach. Jako przedsiębiorców ponadregionalnych w niniejszym raporcie traktowano grupy kapitałowe: ALBA, REMONDIS, SITA, Toensmeier, TRANS-FORMERS, van Gansewinkel, Veolia oraz .A.S.A.

Każdy z tych przedsiębiorców odbierał ponad 80 tys. Mg odpadów komunalnych w 2010 r. i prowadził działalność w ponad 80 gminach — marzec 2011 r. Przy czym największy - REMONDIS odbierał odpady w prawie 500 gminach i posiadał zezwolenia w kolejnych ponad 400. Większość tych grup z wyjątkiem TRANS-FORMERS, była własnością zagranicznych koncernów, dzięki czemu, ze względu na skalę działania, miały one większe możliwości inwestycyjne. Wszyscy ci przedsiębiorcy działają w formie grupy kapitałowej.

Podmioty te funkcjonują na terenie całego kraju. Widoczna jest ich dynamiczna ekspansja, często poprzez zakup już funkcjonujących na rynkach lokalnych przedsiębiorców, ale też poprzez rozszerzanie na nowe gminy działalności podmiotów już będących częścią grupy. Łączny udział tych przedsiębiorców w ilości odebranych odpadów komunalnych wzrósł z 27,4 proc. w 2008 r. do 29,1 proc. w 2010 r.

Badanie pokazało, że przedsiębiorstwa te są obecne we wszystkich miastach wojewódzkich poza Białymstokiem. W każdym z nich działał co najmniej jeden przedsiębiorca ponadregionalny. W sześciu miastach był to jeden przedsiębiorca tego rodzaju, w siedmiu metropoliach – 2, w dwóch natomiast – 6 (Katowice oraz Wrocław). Były też pojedyncze przypadki miast z czterema (Warszawa) oraz z pięcioma (Kraków) przedsiębiorcami ponadregionalnymi. Co nawet ważniejsze, spółki należące do przedsiębiorców ponadregionalnych były liderami w dziesięciu, czyli większości tych miast, w tym w sześciu liderem był REMONDIS, w dwóch – Veolia, w jednym – SITA oraz ALBA.

W analizowanych warunkach „konkurencji na rynku” przedsiębiorcy ci zwykle, szczególnie w dużych miastach, spotykali się z konkurencją przedsiębiorców lokalnych, bądź

regionalnych. Po zmianie przepisów i wprowadzeniu konkurencji o rynek można oczekiwać, że przedsiębiorcy ponadregionalni będą odgrywać jeszcze istotniejszą rolę. Ich dotychczasowe sukcesy oraz znaczny potencjał rozwojowy sugerują, że mogą oni być zwycięzcami znacznej liczby przetargów. Przegląd sytuacji w wybranych powiatach i gminach zaprezentowany w rozdziale 5 pokazuje, że szczególnie w mniejszych gminach, relatywnie rzadko przedsiębiorcy ponadregionalni konkurują między sobą. Można zatem oczekiwać, że zapewne z podobną częstotliwością będą oni występować jako oferenci w tych samych przetargach organizowanych przez gminy na nowych zasadach.

Referenda lokalne dotyczące przejęcia władztwa nad strumieniem odpadów

Pewien pogląd na to jak sytuacja może wyglądać po wprowadzeniu przetargów daje analiza sytuacji w tych gminach, w których przeprowadzono zakończone sukcesem referenda dotyczące przejęcia strumienia odpadów przez gminę.

W trakcie badania przeanalizowano sytuację w 30 gminach, w których do 2009 r. odbyło się ważne referendum dotyczące odbioru odpadów komunalnych, zakończone wynikiem pozytywnym. W większości przypadków referendum odbyło się po 2001 r., w którym weszły do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach odpowiednie przepisy²²².

Po przejęciu przez gminę od mieszkańców obowiązków w zakresie gospodarowania odpadami, w siedemnastu z nich przeprowadzono przetarg. Z piętnastu gmin, w których ostatni przetarg został rozstrzygnięty, w ośmiu zwyciężyli przedsiębiorcy ponadregionalni, co potwierdza wyrażone powyżej przypuszczenie, że tego typu podmioty są bardzo skuteczne w zdobywaniu zleceń w ramach procedur przetargowych.

Jak pokazuje analiza finansów gmin, wpływy z opłat za odbiór odpadów wprowadzonych przez gminę, często są niższe niż środki przekazywane przedsiębiorcom odbierającym odpady. Taka sytuacja miała miejsce, w trzecim roku od wprowadzenia opłaty, w większości, tj. w dziewięciu z siedemnastu badanych po tym względem gmin. Gminy te musiały finansować system odbioru odpadów również z innych środków budżetowych. Biorąc pod uwagę, pozostałe wydatki związane z utrzymaniem systemu, wyłączając fundusze na

²²² Wcześniej z formalnego punktu widzenia referendum opierało się na przepisach dotyczących wprowadzenia dodatkowej opłaty lokalnej, choć w praktyce przedmiot referendum był podobny.

pokrycie kosztów przedsiębiorstw wywożących, z brakiem pokrycia wydatków na gospodarkę odpadami przez wpływy z opłaty mieliśmy do czynienia w jedenastu z siedemnastu gmin.

Przez pozostałe koszty związane z gospodarką odpadami gminy rozumiały przede wszystkim koszty administracyjne, w szczególności związane z naliczaniem i egzekwowaniem należności z tytułu opłaty. Jest to istotna informacja w kontekście niektórych, prezentowanych w raporcie opinii przedsiębiorców. Po pierwsze, wynikała z nich duża kosztowność i uciążliwość, dla przedsiębiorców, windykacji należności od wytwórców odpadów, po drugie pojawiła się opinia, iż zaletą zmian wprowadzonych przez nowelizację jest to, że odciążą one przedsiębiorcę prywatnego. Trudno przewidzieć, czy sektor publiczny będzie bardziej skuteczny w ściąganiu należności czy też mniej.

Przyznać należy, że przejęcie władztwa spowodowało zwiększenie ilości odebranych odpadów od mieszkańców w drugim roku istnienia opłaty - w dziewięciu z dwunastu gmin. Potwierdzałoby to zatem tezę, że wprowadzenie nowych przepisów zredukuje skalę występowania tak zwanych dzikich wysypisk. Trzeba jednak zauważyć, że w tej kwestii nie można oczekiwać całkowitego rozwiązania problemu, ponieważ *gros* nielegalnie wyrzucanych odpadów to tzw. odpady „wielkogabarytowe” czy odpady „pobudowlane”, które nie są zaliczane do odpadów komunalnych. Tego typu problemy wciąż występują w innych krajach o podobnych regulacjach.