

**Paweł Wowkonowicz\*, Anna Bojanowicz-Bablok\***

## **SKUTECZNOŚĆ PODATKU ZA SKŁADOWANIE ODPADÓW KOMUNALNYCH – DOŚWIADCZENIA KRAJÓW UE**

### **EFFECTIVENESS OF LANDFILL TAXATION OF MUNICIPAL WASTE – UE EXPERIENCE**

**Słowa kluczowe:** podatek za składowanie, odpady komunalne, opłaty za składowanie, skuteczność opłat.

**Key words:** landfill tax, landfill fee, effectiveness, municipal waste.

#### **Streszczenie**

*Podatek za składowanie odpadów jest stosowany w wielu krajach Unii Europejskiej, w celu minimalizacji ilości składowanych odpadów oraz stymulowania rozwoju innych metod zagospodarowania odpadów. W niniejszym opracowaniu przedstawiono stawki podatku, termin ich wprowadzenia oraz opinie co do jego efektywności w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej. W niektórych państwach Unii wprowadzono podatki za składowanie już pod koniec lat 80-tych i na początku 90-tych, w innych stosunkowo niedawno. Wysokość stawek tego podatku w państwach Unii różni się znacząco, natomiast co do jego skuteczności opinie są podzielone.*

#### **Summary**

*The landfill tax is well known instrument in the environmental politics and its main objective is to reduce amount of waste landfilled. Twenty EU countries have introduced landfill tax. A short literature survey was carried out to analyze the prices and the effectiveness of the landfill tax in seven UE countries. In some of the member states the level of landfill tax is as low as just few Euros per ton of waste, while in others 20–30 times more. Opinions of its effectiveness depend on the country. In many of EU countries after the introduction of the*

---

\* *Mgr inż. Paweł Wowkonowicz; mgr inż. Anna Bojanowicz-Bablok – Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, ul. Krucza 5/11d, 00-548 Warszawa; tel.: 48 22 622 90 98; e-mail: p.wowkonowicz@ios.edu.pl; e-mail: anna.bojanowicz-bablok@ios.edu.pl*

*landfill tax the amount of waste landfilled decreased. Introduction of the high level of landfill tax generally stimulates other options of waste recovery i.e. recycling, reuse and incineration. It is very difficult to make a clear conclusion about the effectiveness of landfill tax in waste reduction and landfilling due to introduction of other instruments and regulations i.e. bans or restrictions on landfilling.*

## 1. WPROWADZENIE

W wytycznych Unii Europejskiej w celu ochrony środowiska zaleca się stosowanie różnorodnych instrumentów ekonomicznych, takich np. jak podatek za składowanie odpadów. W wielu państwach Unii Europejskiej stosuje się narzędzia tego typu przede wszystkim w celu ograniczenia ilości składowanych odpadów oraz aby stymulować rozwój innych metod zagospodarowania odpadów, takich jak spalanie z odzyskiem energii, recykling i ponowne użycie.

Wprowadzenie podatku za składowanie zmienia opłacalność i koszt recyklingu, spalania oraz składowania odpadów. W wielu krajach Unii Europejskiej odpady kierowane na składowiska zostały obłożone opłatami lub podatkami. W niektórych państwach wprowadzono podatki za składowanie już pod koniec lat 80-tych i na początku 90-tych, w innych stosunkowo niedawno.

Wysokość opłat za składowanie odpadów różni się w sposób znaczący między poszczególnymi krajami Unii Europejskiej i zależy od wielu czynników, w tym od różnych przepisów prawnych obowiązujących w gospodarce odpadami w poszczególnych państwach Unii.

## 2. OPŁATY I PODATKI ZA SKŁADOWANIE ODPADÓW W PAŃSTWACH – DOŚWIADCZENIA PAŃSTW UE

W rozdziale tym przedstawiono aktualną sytuację w zakresie opłat i podatków za składowanie odpadów w siedmiu wybranych państwach Unii Europejskiej.

**Austria.** W Austrii podatek za składowanie odpadów został wprowadzony w roku 1989 z myślą o pozyskiwaniu funduszy na remediację terenów zdegradowanych. Od roku 1996 wysokości stawek za składowanie są zróżnicowane w zależności od stanu technicznego składowiska oraz od składu odpadów [Bartelings i in. 2005]. Stawki opłat za deponowanie odpadów na składowiskach nowoczesnych oraz zmodernizowanych są niższe niż za deponowanie odpadów na składowiskach z gorszymi zabezpieczeniami. W roku 2009 wprowadzono w Austrii zakaz składowania odpadów o zawartości całkowitego węgla organicznego (TOC) przekraczającego 5% [Fischer i in. 2012].

Wysokość podatku za tonę składowanych odpadów wynosi od 9,20 EUR/Mg za składowanie ziemi i odpadów budowlanych do 29,80 EUR/Mg za odpady niebezpieczne i po

wstępnej obróbce w procesach mechaniczno-biologicznych. W roku 2012 za składowanie odpadów z większą zawartością substancji organicznej (TOC > 5%) trzeba było zapłacić 87 EUR/Mg [Fischer i in. 2012].

W latach 1989–1999 ogólna ilość składowanych odpadów zmniejszyła się z 75% do 43% ogólnej ilości odpadów. Ze względu na to, że w zakresie gospodarki odpadami obowiązują również inne przepisy, m.in. zachęcające do kompostowania i recyklingu odpadów, trudno jest określić na ile przyczyniło się do tego wprowadzenie podatku za składowanie [Bartelings i in. 2005]. Zróżnicowanie opłat za składowanie odpadów w zależności od stanu technicznego składowisk zdecydowanie jednak wpłynęło na modernizację składowisk w kraju [Study... 2001]. Austriacka Agencja Ochrony Środowiska ocenia obecnie, że wprowadzenie podatku wraz z innymi zarządzeniami związanymi z gospodarką odpadami miało znaczący wpływ na zwiększenie stopnia recyklingu i odzysku odpadów oraz ograniczenie ilości odpadów kierowanych na składowiska. Ilość odpadów z gospodarstw domowych kierowanych na składowiska zmniejszyła o 34% w latach 2004–2009, a całkowita ilość składowanych odpadów o 28% w latach 2003–2010 [Fischer i in. 2012].

**Belgia (Flandria).** W Belgii (Flandrii) podatek za składowanie został wprowadzony w roku 1990 i wynosił 10 EUR/Mg odpadów. Od roku 1998 zaczęły obowiązywać przepisy zakazujące składowania oraz spalania selektywnie zbieranych odpadów.

W roku 2000 wprowadzono również całkowity zakaz składowania nieprzetworzonych odpadów komunalnych. Stawki podatku zostały zróżnicowane w zależności od rodzaju odpadu, w celu wsparcia działań dążących do ograniczania ilości składowanych odpadów oraz ekonomiczne uatrakcyjnienie innych procesów zagospodarowania odpadów. W roku 2011 stawki podatku były określone dla 16 różnych kategorii odpadów, a ich wysokości wahały się od 11,67 EUR/Mg za odpady obojętne, przez 42,44 EUR/Mg za odpady niepalne, do 79,56 EUR/Mg za odpady palne [Fischer i in. 2012].

**Bułgaria.** Krajem, który wprowadził podatek za składowanie odpadów w roku 2011 jest Bułgaria. Głównym celem tego działania było zmniejszenie ilości odpadów kierowanych na składowiska oraz zwiększenie stopnia recyklingu i ponownego wykorzystania odpadów. Ponadto zakładano, że wprowadzenie tego podatku powinno przyspieszyć rozwój i budowę infrastruktury do recyklingu odpadów.

W roku 2011 stawka podatku za składowanie odpadów wynosiła 1,53 EUR/Mg na składowiskach zgodnych z wymogami dyrektywy 99/31/WE w sprawie składowania odpadów. Za składowanie odpadów na składowiskach niespełniających tych wymagań stawka była dwukrotnie wyższa. W chwili obecnej wysokość podatku za składowanie odpadów jest stosunkowo niska, przewiduje się jednak jej zwiększanie tak, aby do roku 2014 osiągnąć docelową stawkę w wysokości 18 EUR/Mg [Fischer i in. 2012].

**Dania.** W Danii podatek za składowanie odpadów wprowadzono już w roku 1987. Początkowo stawka podatku była niezmienna – 5,3 EUR/Mg i do roku 1993, kiedy to stawkę tę podwyższono, była równa wysokości stawki podatku za spalanie odpadów. W roku 1997 stawka podatku za składowanie wzrosła do 45 EUR/Mg, a w roku 2010 wynosiła już 63,3 EUR/Mg. Odpady niebezpieczne do 2010 roku były wyłączone z obowiązku podatkowego, natomiast od 2012 roku wymagana będzie opłata 21,3 EUR/Mg, a od 2015 roku opłata będzie równa opłacie za składowanie pozostałych odpadów.

Pomiędzy rokiem 1996 a rokiem 1998 zanotowano zmniejszenie się ilości odpadów podlegających opodatkowaniu (za składowanie lub spalanie) o 0,5%, przy 7% wzroście gospodarczym, co przypisuje się znaczącej podwyżce podatku. W odniesieniu do odpadów z gospodarstw domowych wzrost stawki omawianego podatku nie znalazł odzwierciedlenia w podwyżce opłat za odbieranie odpadów od mieszkańców, w związku z czym nie przyczynił się do zwiększenia stopnia recyklingu [Bartelings i in. 2005].

W latach 1985–2009 udział odpadów składowanych uległ zmniejszeniu z 39% do 6%. Ilość składowanych odpadów budowlanych i pokonstrukcyjnych zmniejszyła się o 88%, a odpadów z gospodarstw domowych o 77%. Ocenia się, że podatek za składowanie wraz z innymi regulacjami, w tym z zakazem składowania odpadów palnych, odegrał istotną rolę w tej redukcji.

Podatek za składowanie odpadów stanowi istotny bodziec zachęcający do selektywnego zbierania odpadów oraz procesów sortowania na poszczególne frakcje podlegające recyklingowi. Chociaż nie przyczynił się do ograniczenia ilości powstających odpadów, to stanowi zachętę do zagospodarowania odpadów, w inny sposób niż ich składowanie [Fischer i in. 2012].

**Francja.** We Francji podatek za składowanie odpadów wprowadzono w roku 1993. Obecnie podatek ten składa się z dwóch elementów: pierwszy jest związany z użytkowaniem składowiska i zależy od jego oddziaływania na środowisko, drugi – zależy od ilości i morfologii odpadów oraz ich oddziaływania na środowisko [Fischer i in. 2012]. W takiej formie podatek został ustalony w roku 2008 i jego stawka wynosi 10,03 EUR/Mg, a do roku 2015 ma wzrosnąć do 40 EUR/Mg [Commissariat... 2009].

Od roku 2000 obniżono kwotę podatku za składowanie odpadów na składowiskach posiadających certyfikat EMAS lub ISO 14 000 (8,21 EUR/Mg w roku 2008), a za składowanie na składowiskach nieautoryzowanych przez władze (tzn. nieposiadających odpowiednich zabezpieczeń) podwyższono stawkę (do 39,41 EUR/Mg w roku 2008). Przyczyniło się to do zamknięcia lub zmodernizowania do roku 2007 wszystkich nieautoryzowanych składowisk [Fischer i in. 2012]. W roku 2008 łączna opłata (wraz z podatkiem) za składowanie wynosiła 65 EUR/Mg, za spalanie odpadów 80 EUR/Mg, a za poddanie recyklingowi 70 EUR/Mg. Zakłada się, że w roku 2015 opłaty te będą wynosiły odpowiednio 95 EUR/Mg, 92 EUR/Mg i 70 EUR/Mg [Commissariat... 2009].

Chociaż stawki podatku za składowanie odpadów są stosunkowo niskie i składowanie jest często najtańszą metodą zagospodarowania odpadów, połączenie podatku z innymi regulacjami prawnymi (np. zakazem składowania nieprzetworzonych odpadów od roku 2002) spowodowało, że procentowo ilość składowanych odpadów pozostaje na podobnym poziomie [Bartelings i in. 2005].

**Holandia.** W Holandii podatek za składowanie odpadów wprowadzono w 1995 r. w wysokości 13 EUR/Mg. Dodatkowo wprowadzono zakaz składowania zmieszanych odpadów komunalnych i odpadów mogących być poddanych recyklingowi oraz odpadów por remontowych i budowlanych, które można ponownie wykorzystać, poddać recyklingowi lub spalić z odzyskiem energii. W roku 2000 wprowadzono dwie oddzielne taryfy podatku: jedną dla odpadów niepalnych (niebezpiecznych i tych o gęstości większej niż 1100 kg/m<sup>3</sup>) oraz drugą, wyższą, dla odpadów pozostałych. W roku 2005 stawka dla odpadów niepalnych wynosiła od 1 do 14 EUR/Mg, w zależności od rodzaju odpadu, a dla pozostałych 85 EUR/Mg. W roku 2011 stawki wzrosły odpowiednio do 16,79 EUR/Mg i 107,49 EUR/Mg.

W latach 1995–2003 ilość składowanych odpadów zmniejszyła się o około 2/3, a ilość spalanych odpadów zwiększyła się o 75%. Nastąpił też wzrost 30% dla odpadów poddanych recyklingowi, na co miało również wpływ wprowadzenie innych przepisów, takich np. jak zakaz składowania odpadów palnych [Bartelings i in. 2005].

Przeprowadzone analizy danych dotyczących odpadów z gospodarstw domowych w Holandii wykazały, że podatek za składowanie odpadów nie ma bezpośredniego wpływu na ilość wytwarzanych odpadów i nie wpływa znacząco na wybór metody ich unieszkodliwiania. W odniesieniu do sektora usług stwierdzono, że wysokość podatku nie wpływa bezpośrednio na ilość wytwarzanych odpadów, lecz jedynie na wybór sposobu ich zagospodarowania [Bartelings i in. 2005; Bartelings, Linderhof 2006].

Wysokość podatku wpływa na zmniejszenie ilości składowanych odpadów i zwiększenie ilości odpadów poddawanych recyklingowi lub spalaniu [Fischer i in. 2012]. Począwszy od roku 2012 holenderskie ministerstwo finansów zdecydowało, w związku z upraszczaniem systemu podatków, o całkowitej likwidacji podatku za składowanie odpadów, ponieważ dochód z podatku był niewielki, a jego obsługa natomiast przysparzała wielu problemów administracyjnych [Fischer i in. 2012].

**Wielka Brytania.** W Wielkiej Brytanii podatek wprowadzono w roku 1996, w celu uwzględnienia (internalizacji) kosztów zewnętrznych powodowanych składowaniem odpadów. Stawka podatku wynosiła wtedy 10 EUR/Mg za składowanie odpadów ulegających biodegradacji oraz 2,9 EUR/Mg za składowanie odpadów obojętnych. W roku 2005 stawka podatku za składowanie odpadów ulegających biodegradacji wzrosła do 26 EUR/Mg, natomiast w odniesieniu do odpadów obojętnych pozostała niezmienną. Kolejne podwyżki doprowadziły do ustalenia stawki podatku w odniesieniu do odpadów

ulegających biodegradacji w wysokości 64 EUR/Mg. Jednocześnie planowane jest coroczne jego zwiększenie o 10 EUR, aby na przełomie lat 2014/2015 osiągnąć poziom 91 EUR/Mg [Fischer i in. 2012].

Opinie na temat wpływu podatku za składowanie na zmniejszenie ilości składowanych odpadów są podzielone. Rząd Brytyjski podaje, że od momentu wprowadzenia tego podatku ilość odpadów składowanych uległa znacznemu ograniczeniu. W latach 1998–2010 ilość ta zmniejszyła się o 50% [Fischer i in. 2012]. Według innych [Bartelings i in. 2005] wprowadzenie omawianego podatku nie wpłynęło na ograniczenie ilości wytwarzanych odpadów komunalnych, a wzrost poziomu recyklingu mógł być głównie spowodowany innymi czynnikami, m.in. takimi jak wdrożenie przepisów UE w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych. Ilość wytwarzanych rocznie odpadów komunalnych jednak nadal rośnie w tempie przekraczającym wzrost ekonomiczny. Uważa się natomiast, że wprowadzenie podatku za składowanie odpadów miało wpływ na ograniczenie ilości składowanych odpadów remontowych i budowlanych [Martin, Scott 2003; Bartelings i in. 2005].

Niekorzystnym skutkiem wprowadzenia podatku za składowanie odpadów jest obserwowany wzrost liczby nielegalnych składowisk odpadów oraz kierowanie znacznej ilości odpadów na składowiska nieautoryzowane [Bartelings i in. 2005].

### 3. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

W większości krajów Unii Europejskiej po wprowadzeniu podatku lub opłaty za składowanie odpadów ilość składowanych odpadów uległa zmniejszeniu. Jednak nie jest możliwe jednoznaczne przypisanie tego efektu wprowadzeniu podatków, ponieważ jednocześnie miały miejsce znaczące zmiany dotyczące gospodarki odpadami zarówno w prawie UE (dyrektywy w sprawie odpadów, w sprawie składowania odpadów, gospodarowania niektórymi rodzajami odpadów), jak i w przepisach krajowych (zakazy składowania niektórych rodzajów odpadów).

Wśród oceniających skutki wprowadzenia podatku w krajach UE nie ma jednomyślności, co do jego skuteczności. W celu zapewnienia skuteczności w odniesieniu do ograniczania ilości składowanych odpadów, stawka podatku powinna być ustalona na względnie wysokim poziomie. Wysokie stawki podatku są związane z wyższymi poziomami odzysku odpadów w Unii Europejskiej. W krajach, które wcześniej wdrożyły podatki za składowanie odpadów i ustaliły je na wysokim poziomie (Dania i Holandia), wskaźniki recyklingu odpadów są najwyższe, a odsetek składowanych odpadów najmniejszy w Unii Europejskiej [Integrated... 2004]. Stosunkowo niski poziom podatku obowiązujący w roku 2005 w Wielkiej Brytanii oceniono jako nieskuteczny [Bartelings i in. 2005]. Ponieważ wszystkie omawiane kraje, które wprowadziły wysokie stawki podatku, wdrożyły również inne przepisy i zakazy dotyczące składowania odpadów, trudna jest ocena, na ile sam podatek wpłynął na ograniczenie ilości składowanych odpadów [Bartelings i in. 2005].

Doświadczenia austriackie pokazują, że zróżnicowanie podatku w zależności od stanu technicznego systemów ochrony środowiska na składowiskach może być skutecznym narzędziem w przyspieszeniu modernizacji składowisk.

Dla skuteczności podatku za składowanie odpadów równie ważna jest wiedza i świadomość wytwarzającego odpady o jego celowości i wysokości [EEA Report... 2009]. Uważa się, że aby podatek za składowanie był skuteczny ze względu na ograniczanie ilości odpadów komunalnych deponowanych na składowiskach, powinno się jego koszty przenieść do źródła powstawania odpadów, to jest na wytwarzających odpady (gospodarstwa domowe oraz firmy wytwarzające podobne rodzaje odpadów). Najefektywniejszym sposobem jest wprowadzenie opłat za odbieranie odpadów z gospodarstw domowych, zróżnicowanych w zależności od masy lub objętości wytwarzanych odpadów (ang. unit-based pricing) [Bartelings i in. 2005].

Wprowadzenie podatku za składowanie odpadów do instrumentów polityki mających na celu zapobieganie powstawaniu oraz odzysk odpadów wydaje się ważnym czynnikiem gwarantującym ich powodzenie, a w każdym razie najlepszą praktyką [Bartelings i in. 2005].

## PIŚMIENNICTWO

**An assessment of options for recycling landfill tax revenue.** 2004. Final report for HM Treasury. Integrated Skills LTD.

BARTELINGS H., VAN BEUKERING P., KUIK O., LINDERHOF V., OOSTERHUIS F. 2005. Effectiveness of landfill taxation (Report for Dutch Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment). Institute for Environmental Studies, Vrije Universiteit, Amsterdam.

BARTELINGS H., LINDERHOF V. 2006. Effective landfill taxation: A case study for the Netherlands. Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv (APE) and Institute for Environmental Studies (IVM).

**Diverting waste from landfill, Effectiveness of waste management policies in the European Union.** 2009. EEA Report no 7/2009.

FISCHER C., LEHNER M., LINDSAY MCKINNON D. 2012. Overview of the use of landfill taxes in Europe, ETC/SCP working paper 1/2012.

La rénovation de la taxe sur les déchets ménagers. 2009. Commissariat général au développement durable [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/spipwwwmedad/pdf/Le\\_poin\\_t\\_sur\\_Dejets\\_menagers\\_cle06775b-1.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/spipwwwmedad/pdf/Le_poin_t_sur_Dejets_menagers_cle06775b-1.pdf), dostęp dnia 01.03.2012.

MARTIN A., SCOTT I. 2003. The effectiveness of the UK landfill Tax, *Journal of Environmental Planning and Management* 46(5): 673–689.

**Study on the Economic and Environmental Implications of the Use of Environmental Taxes and Charges in the European Union and its Member States.** 2001. Ecotec. Final Report. Brussels / Birmingham.