

6. Анализ на организационните схеми и форми за управление на отпадъците; планиране, финансиране и определяне на цени и такси за услугите

В обхвата на настоящата разработка са включени две подгрупи: Анализ на съществуващите схеми за събиране на отпадъци и прилагане на принципите „Разширена отговорност на производителя” и „Замърсителят плаща” и Анализ на икономическите инструменти, стимули и финансиране в сектор “Управление на отпадъците” на територията на общината.

6.1. Същност на принципите „Замърсителят плаща” и „Разширена отговорност на производителя”

Анализът на прилаганите схеми за управление на отпадъците, в т.ч. формите на управление и възлагане на услугите в разглежданата област, е осъществен през призмата на два основополагащи принципа на европейските и националната екологични политики, в т.ч. и политиките по управление на отпадъците.

Принципът „*Замърсителят плаща*” е заложен в Договора за създаване на Европейската общност (чл.174). Този принцип във връзка с отпадъците изисква:

- причинителят и притежателят на отпадъци да ги управляват по начин, който гарантира висока степен на защита за околната среда и човешкото здраве;
- причинителите на отпадъци да поемат отговорност за отпадъците си;
- разходите за опазване на околната среда и човешко здраве, свързани с образуването и третирането на отпадъците, трябва да бъдат отчитани при определяне цената на продуктите и услугите;
- разходите за третиране и транспортиране на отпадъците са за сметка на причинителите и притежателите на отпадъците.

Принципът „*Разширена отговорност на производителя*” (РОП) е екологичен принцип, който се прилага като съвкупност от мерки с цел намаляване на общото въздействие върху околната среда от даден продукт и въвежда задължения и отговорности за производителя на продукта по време на целия му жизнен цикъл за: ограничаване на съдържанието на опасни вещества, обратно приемане, предотвратяване на отпадъците и повторна употреба, рециклиране, оползотворяване и обезвреждане на отпадъците, получени в резултат на употребата на продукта.

В съответствие с този принцип, производителите на продукти трябва да поемат отговорност, включително за финансирането на:

- предотвратяване и намаляване на отпадъци, образувани при производството на техните продукти;
- проектиране и разработване на продукти, които подлежат на многократно употреба, технически издръжливи са, не съдържат или имат ограничено съдържание на материали и вещества, представляващи риск за околната среда;
- развиване на пазари за повторната употреба и рециклирането на отпадъците, образувани след крайната употреба на пусканите на пазара продукти.

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие определя разширената отговорност на производителя като подход за екологична политика, при който отговорността на производителя за продукта обхваща и етапа след потреблението от целия жизнен цикъл на продукта. Политиката за разширената отговорност на производителя се характеризира с:

- ❖ изместването на отговорността (физически и/или икономически, напълно или частично) във възходящ ред към производителя и извън общините;
- ❖ осигуряването на стимули на производителите, за да вземат предвид екологичните съображения при създаването на своите продукти. Докато други инструменти на политиката обикновено имат за цел изолирана точка от веригата, разширената отговорност на производителя се стреми да интегрира сигналите, свързани с екологичните характеристики на продуктите и производствените процеси в цялата продуктова верига.

6.2. Организационни схеми за управление на отпадъците

6.2.1. Схема за отговорност на домакинствата и на другите лица, които генерират битови и подобни на битовите отпадъци.

При тази схема задължени лица са домакинствата и лицата, които образуват битови отпадъци и подобни на битовите отпадъци, които по своя характер и състав са сравними с отпадъците от домакинствата, но са образувани от други източници – юридически лица.

Схемата се прилага на принципа „*замърсителя плаща*“, като се обоснова на това, че всеки причинител на отпадъци възстановява разходите за тяхното събиране и третиране. В общините този принцип се постига, чрез „такса битови отпадъци“. Всички разходи по събирането, транспортирането, третиране/обезвреждане на отпадъците се заплаща от причинителите т.е. гражданите и фирмите, ползващи организираната система.

Приходите от такса битови отпадъци в общинския бюджет се използват изцяло за финансиране на дейности и проекти, свързани с битовите отпадъци:

- осигуряване на съдове за съхраняване на битовите отпадъци;
- събиране на битовите отпадъци и транспортирането им до депата или други инсталации и съоръжения за обезвреждането им;
- осигуряване на средства за изграждане на нови съоръжения/инсталации за третиране на отпадъци;
- проучване, проектиране, изграждане, поддържане, експлоатация, закриване и мониторинг на депата за битови отпадъци или други инсталации или съоръжения за обезвреждане, рециклиране и оползотворяване на битови отпадъци, включително отчисленията по чл. 60 и 64 от Закона за управление на отпадъците;
- поддържане на чистотата на уличните платна, площадите, алеите, парковете и другите територии от населените места, предназначени за обществено ползване.

Регионалното сдружение на общините за управление на отпадъците от регион Шумен, гласуват единна цена за тон депониран отпадък, която е еднаква за всички членове на регионалното сдружение.

Общите разходи за услуги за отпадъци се повишават значително във връзка с увеличението на отчисленията за тон депониран отпадък. Независимо от допълнителните дейности, които се въвеждат с регионалната система - сепариране, третиране на строителни отпадъци и др., направените в тази връзка разходи ще се компенсират от цялостното намаляне на количеството отпадъци, които ще се транспортират за крайно обезвреждане на депо, както и от реализацията на разделно събраните оползотворими компоненти.

6.2.2. Схема за Разширена отговорност на производителя (РОП) относно 6 групи масово разпространени отпадъци (МРО)

В схемата поетапно са включени следните масово разпространени отпадъци:

- Отпадъци от опаковки - от 2005 г.
- Отпадъци от ИУЕЕО - от 2009 г.
- Отпадъци от ИУМПС - от 2010 г.
- Отпадъци от батерии и акумулатори - от 2010 г.
- Отпадъци от гуми - от 2012 г.
- Отпадъчни масла и нефтопродукти - от 2014 г.

В Българското законодателство прилагането на принципа *„Разширена отговорност на производителя“* е в компетенциите на националното законодателство. Общините нямат правомощия да поставят ограничения и/или да задължат производителите на продукти, след употребата на които се образуват отпадъци в тази област, като тяхната роля е да съдействат за постигането на задълженията им, в т.ч. осигуряване и определяне на местоположението на контейнерите за разделно събиране на МРО. На местно ниво могат да се извършва контрол за спазване разпоредбите на Общинските наредби за управление на отпадъците и оказване на административна помощ за спазване на законодателството. Домакинствата и различните организации, предприятия и институции, които в резултат на употребата на продукти образуват МРО, са длъжни да спазват правилата за разделно събиране и да изхвърлят отпадъците на определените за това места.

При схемата за Разширена отговорност на производителя финансирането на системите за разделно събиране, рециклиране и оползотворяване на МРО се осъществява от фирмите (задължените лица), които пускат на пазара стоки, които след тяхната употреба се превръщат в МРО. В крайна сметка, това са част от производствените разходи на фирмите – задължени лица в схемата и представляват елемент от цената на съответния продукт.

Чрез принципа *„разширена отговорност на производителя“* се цели производителите на продукти след употребата, на които се образуват масово разпространени отпадъци да носят отговорност и за тяхното последващо събиране и рециклиране. Най-често отговорността по събирането на тези отпадъци и предаването им за третиране/рециклиране е, чрез възлагане на организации по оползотворяване. Общините от своя страна сключват договори за сътрудничество с организациите по оползотворяване и подпомагане на дейността им за организирано събиране на тези отпадъци от домакинствата.

Община Шумен има сключени договори за сътрудничество с организации по оползотворяване на масово разпространени отпадъци:

- „Екопак – България“ АД за разделно събиране на отпадъци от опаковки от северната част на гр. Шумен.
- „Булекопак“ АД за разделно събиране на отпадъци от опаковки от южната част на гр. Шумен и селата Друмево, Ивански, Илия Блъсково, Костена река, Мадара, Мараш, Овчарово, Панайот Волово, Р. Димитриево, Салманово, Благово, Васил Друмев, Ветрище, Вехтово и Дибич.
- „Грийнтех България“ АД - за разделно събиране на Излязло от употреба електрическо и електронно оборудване (ИУЕЕО);
- „Рекобат“ АД - за разделно събиране на Негодни за употреба батерии и акумулатори (НУБА);
- „Гумирек“ АД - за разделно събиране на Излезли от употреба гуми (ИУГ).

Финансирането на дейностите по договорите се осъществява от организациите по оползотворяване, а Общината е отговорна за съдействие при организирането на дейностите на територията ѝ. Организациите имат допълнителни задължения, в т.ч. да предоставят информация на общината, да финансират и осъществяват информационни кампании за широката общественост.

6.2.3. Схема за отговорност на домакинствата и на другите лица, които генерират утайки от ПСОВ, в резултат на отвеждането и пречистването на битови отпадъчни води

Схемата се прилага за отпадъците – утайки от ПСОВ, генерирани в резултат от отвеждането и пречистването на битови отпадъчни води от домакинствата и от други източници – юридически лица.

При тази схема лицата, които ползват услугите по отвеждане и пречистване на отпадъчните води, в т.ч. и третиране на утайките от ПСОВ, в съответствие с принципа „Замърсителят плаща“ заплащат пълните разходи за тези услуги. Задължените в схемата лица заплащат услугите чрез такса за отвеждане и пречистване на отпадъчните им води, в т.ч. и за третиране на утайките, която се изчислява на основата на количеството доведени и отведени отпадъчни води и разходите за дейността. Таксите се определят от оператора на ВиК системите на територията на общината и се регулират утвърждават от Държавната комисия за енергийно и водно регулиране.

6.2.4. Отговорност на причинителя и притежателя за образуваните отпадъци чрез пряко заплащане на услугите по извозването и третирането им

При тази схема производителят на определени продукти и стоки или доставчикът на дадена услуга е задълженото лице и носи отговорност за съхраняване, събиране, транспортиране и третиране на отпадъците, генерирани при производството на съответните стоки и услуги, в съответствие с нормативните изисквания. Отговорността е както за осигуряване на цялостната логистика на дейностите по управление на образуваните отпадъци, така и за финансирането на тези дейности. Разглежданата схема е типичен пример за пълно прилагане на принципа *"замърсителят плаща"*.

На територията на Община Шумен дейностите по третиране и транспортиране на строителни отпадъци (вкл. и строителните отпадъци от вътрешни преустройства и текущи ремонти на сгради и съоръжения) и излишните земни маси, е задължение на собственика, инвеститора или изпълнителя на дейността, от която са формирани.

Предаването и приемането на производствените, строителните и опасните отпадъци се извършват само въз основа на писмен договор с лица, притежаващи разрешение, комплексно разрешително или регистрационен документ по чл. 35 за съответната дейност и площадка за отпадъци със съответния код съгласно наредбата за класификация на отпадъците.

6.3. Анализ на икономическите инструменти и стимули в сектора на управлението на отпадъците

Икономическите инструменти в сектора на управлението на отпадъците са механизми, въведени от държавата, които правят по-изгодно за населението и бизнеса да рециклират и оползотворяват отпадъците, вместо да ги депонират. Изследванията показват, че въвеждането на такива механизми в различните европейски страни е довело до намаляване на депонираните количества отпадъци и до преминаване към по-високите нива в йерархията на управлението на отпадъците.

За Община Шумен ще бъдат анализирани следните икономически инструменти, които са свързани с бюджета на общината:

- Такса битови отпадъци (в т.ч. постъпления от таксата и разходи на общината за управление на отпадъците).
- Обезпечения за покриване на последващи разходи за затваряне на депата и отчисления за депониране на отпадъци (т.нар. отчисления по чл. 60 и чл. 64 от ЗУО).

6.3.1. Такса битови отпадъци (в т.ч. постъпления от таксата и разходи на общината за управление на отпадъците)

Съгласно чл. 18, ал. 3 на действащата Наредба за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на Община Шумен, такса битови отпадъци се определя **в годишен размер за всяко населено място** с решение на Общинския съвет въз основа на одобрена план – сметка за всяка дейност, включваща необходимите разходи за:

1. осигуряване на съдове за съхраняване на битовите отпадъци – контейнери, кофи и други;
2. събиране на битовите отпадъци и транспортирането им до депата или други инсталации и съоръжения за обезвреждането им;
3. проучване, проектиране, изграждане, поддържане, експлоатация, закриване и мониторинг на депата за битови отпадъци или други инсталации или съоръжения за обезвреждане, рециклиране и оползотворяване на битови отпадъци, включително отчисленията по чл. 60 и 64 от Закона за управление на отпадъците;
4. поддържане чистотата на уличните платна, площадите, алеите, парковете и другите територии от населените места, предназначени за обществено ползване.

За имоти, намиращи се извън районите, в които Общината е организираща събиране и извозване на битови отпадъци, се събира такса за ползване на депо за битови отпадъци и / или за поддържането на чистотата на териториите за обществено ползване.

Спрямо предходни години в план сметката за 2018 г. такса битови отпадъци се запазва непроменена.

Средният процент събираемост на такса битови отпадъци в Община Шумен за периода 2015 - 2017 г. е 91 %, което е по-високо от средното за страната. Високата степен на събираемост е благоприятна за бъдещото управление на отпадъците в съответствие с изискванията на европейското и национално законодателство. За Община Шумен е валидна наблюдаваната във всички общини ситуация, при която делът на платените от бизнеса средства за такса битови отпадъци е по-голям от тези на домакинствата.

Понастоящем, общината разпределя приходите си от ТБО в няколко групи разходи за управление на отпадъците, сред които сметосъбиране и сметоизвозване (Таблица 6-01.). Друга част от събраните средства се изразходват за депониране, и дейности свързани с проектиране и изграждане на съоръженията за третиране на отпадъците. Отделят се и средства за закупуване на нови съдове и сметосъбиращи машини и за почистване на уличната мрежа.

Разходите, свързани с поддържането на дейностите по управление на отпадъците се увеличават през годините, вследствие на променената нормативна уредба, касаеща управлението на отпадъците и въвеждането на нови методи и технологии за третирането им.

Структурата на разходите за управление на отпадъците е представена в следващата таблица на база на информация от годишните план-сметки на общината за дейностите по управление на отпадъците.

Таблица 6-01. Структура на разходите за управление на отпадъците в Община Шумен съгласно приетите от Общински съвет отчети към план-сметки

Вид на услугата	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Осигуряване на съдове за битови отпадъци	0.99%	12.25%	> 1%	5.19%
Събиране и транспортиране на отпадъци	23.78%	50.44%	24.34%	35.06%
Проучване, проектиране, изграждане, поддържане, експлоатация, закриване и мониторинг на депата за битови отпадъци или други инсталации или съоръжения за обезвреждане, рециклиране и оползотворяване на битови отпадъци, включително отчисленията по чл. 60 и 64 от Закона за управление на отпадъците.	54.63%	26.49%	24.99%	31.74%
Почистване на уличните платна, площадите, алеите, парковете и други територии за обществено ползване	20.61%	10.82%	50.66%	28.01%
Общо всички разходи	1.0	1.0	1.0	1.0

6.3.2. Обезпечения за покриване на бъдещи разходи за закриване и следексплоатационни грижи на площадката на депа и отчисления за обезвреждане на отпадъци (т.нар. отчисления по чл. 60 и чл. 64 от ЗУО)

Този финансов инструмент се прилага в страната от 1 януари 2011 г. съгласно действащия по това време Закон за управление на отпадъците. Новият Закон за управление на отпадъците (Обн., ДВ, бр. 53 от 13.07.2012 г., в сила от 13.07.2012 г.), с разпоредбите на чл. 60 и чл. 64., отново въведе този финансов инструмент.

Обезпечения по чл.60 от ЗУО

При извършване на дейност по обезвреждане на отпадъци чрез депониране всеки собственик на депо е длъжен да осигури пълния размер на средствата за закриване и следексплоатационни грижи на площадката на депото съобразно инвестиционния проект и/или проекта за рекултивация на депото чрез внасяне на обезпечение по чл. 60, ал. 1 от ЗУО. Всеки ползвател на депото при обезвреждане на отпадъци чрез депониране заплаща на собственика на депото направените разходи за осигуряване на обезпечението по чл. 60 от ЗУО на база на депонираните количества отпадъци от него.

Размерът на обезпечението се определя от собственика на депото в левове на тон отпадък въз основа на инвестиционния проект и/или проекта за рекултивация, съгласно Приложение № 1 от Наредба № 7/2013 г. (посл., изм. и доп., бр. 7 от 20.01.2017 г.) за реда и начина за изчисляване и определяне размера на обезпеченията и отчисленията, изисквани при депониране на отпадъци. Обезпеченията се превеждат ежемесечно по банкова сметка за чужди средства на РИОСВ, на чиято територия се намира депото.

В случай че събраните средства през периода на експлоатация са недостатъчни за приключване на дейностите по закриване и следексплоатационни грижи на площадката на депото, собственикът на депото осигурява остатъка от средствата.

Целта на обезпеченията е да се избегнат рисковете в случай на изоставяне на площадките на депата при евентуална несъстоятелност на съответния собственик и свързаните с това разходи за държавата.

Отчисления по чл. 64 от ЗУО

С въведените отчисления за депониране по чл. 64 от ЗУО, се цели:

- Намаляване на количествата отпадъци, които постъпват за депониране;
- Увеличаване на количествата на рециклираните и оползотворените отпадъци;
- Ускоряване на изграждането на регионалните системи за третиране на битови отпадъци и изграждането на техническа инфраструктура за рециклиране и оползотворяване на отпадъците;
- Акумулиране на средства в общините за изграждане на съоръжения за рециклиране и оползотворяване на отпадъците.

В Наредба №7/2013 г. за реда и начина за изчисляване и определяне размера на обезпеченията и отчисленията, изискван при депониране на отпадъци, размерът на отчисленията по чл. 64 от ЗУО за всеки тон депониран отпадък са ясно определени по години като всяка година нарастват, както следва:

2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г. и всяка следваща
15 лв./т	22 лв./т	28 лв./т	36 лв./т	40 лв./т	45 лв./т	57 лв./т	95 лв./т

Натрупаните средства от отчисленията се разходват от общините чрез техните бюджети за:

- проектиране, включително прединвестиционни проучвания, финансови и икономически анализи, морфологични анализи на отпадъците, и изграждане на нови съоръжения за оползотворяване/рециклиране на битови и строителни отпадъци, в т.ч. инсталации за сепариране, инсталации за компостиране, инсталации за анаеробно разграждане, площадки за безвъзмездно предаване на разделно събрани отпадъци от домакинствата, както и дейностите, свързани с авторски, строителен надзор и инвеститорски контрол на същите;
- закупуване на съдове за разделно събиране на отпадъците (извън задълженията на организациите по оползотворяване на масово разпространени отпадъци), транспортни средства и транспортно-подемна техника, обезпечаващи функционирането на общинските системи за управление на отпадъците;
- осигуряване на други съоръжения и инсталации, необходими за изпълнение на изискванията на ЗУО и на подзаконовите нормативни актове по прилагането му, както и за извършването на последващи разходи, свързани с изградените съоръжения и инсталации за оползотворяване, в т.ч. рециклиране на битови отпадъци.

Съществен икономически стимул за достигане на целите от общините е освобождаването от отчисленията за депониране. Следователно, ако общините изпълнят **двата вида цели по чл. 31, ал. 1 от ЗУО** за повторна употреба и рециклиране и намаляване количеството на депонирани биоразградими отпадъци, те се освобождават на 100% от заплащане на отчисленията за депониране. При неизпълнение на изискванията за осигуряване от общините на площадки за предаване на разделно събрани отпадъци до средата на 2014 г. таксите за депониране се увеличават с 15%. Ако общините депонират битови отпадъци на депа, които не отговарят на нормативните изисквания, таксата за депониране се заплаща в двоен размер.

С Решение на РИОСВ-Шумен, размерът на отчисленията за тон депониран отпадък на Регионалното депо, през 2017 г. е намален от 40 лв./тон на 23.50 лв./тон въз основа на постигнатия процент за рециклиране от 28.19 % за 2015 г. чрез осигуреното съоръжение за предварително третиране (сепариране) на отпадъците и осигурена система за разделно събиране на отпадъците.

Планираните разходи за изграждане на нови съоръжения за оползотворяване/рециклиране на битови и строителни отпадъци, в т.ч. инсталации за сепариране, инсталации за компостиране и др., в регионалната система за управление на отпадъците в Регион Шумен, ще бъдат компенсирани от цялостното намаляне на количеството отпадъци, които ще се транспортират за крайно обезвреждане на депо, както и от реализацията на разделно събраните оползотворими компоненти. Така ще бъде осигурено и постигането на изискванията за намаляване на количеството депонирани отпадъци, заложено в ЗУО.

6.4. Основни изводи и препоръки

- На територията на Община Шумен функционира и се доразвива организация по отношение на разделното събиране на всички видове отпадъци, за които общината има ангажменти, произтичащи от националното законодателство;
- В общината се прилага напълно принципът „замърсителят плаща“;
- В Наредба за определянето и администрирането на местни такси и цени на услуги на територията на Община Шумен е указан редът за заплащане на такса „Битови отпадъци“, както и дейностите, които покрива.
- Общината е създавала нормативна възможност лицата да заплащат услугите по организирано сметоизвозване според количеството битови отпадъци, чрез подаване на Молба-декларация по чл. 18, ал. 2, т. 1 от Наредбата за определяне и администриране на местните такси и цени на услуги на територията на Община Шумен.
- В приетата от Общински съвет Наредба за управление на отпадъците са въведени организационни мерки за изпълнение на дейностите по третиране на отпадъците и заплащането на съответните услуги, както и контрола, глобите и санкциите за замърсяване на общински места с отпадъци.
- Приходите, събрани от такса битови отпадъци покриват част от необходимите разходи за покриване на нормативните изисквания по управление на отпадъците.
- Друга част от дейностите с отпадъците се финансира посредством ОП „Околна среда“ - 2014-2020 и други донорски организации.
- Принципът „Разширена отговорност на производителя“ се прилага на територията на общината, въз основа на сключен договор с организации по оползотворяване на масово разпространени отпадъци.