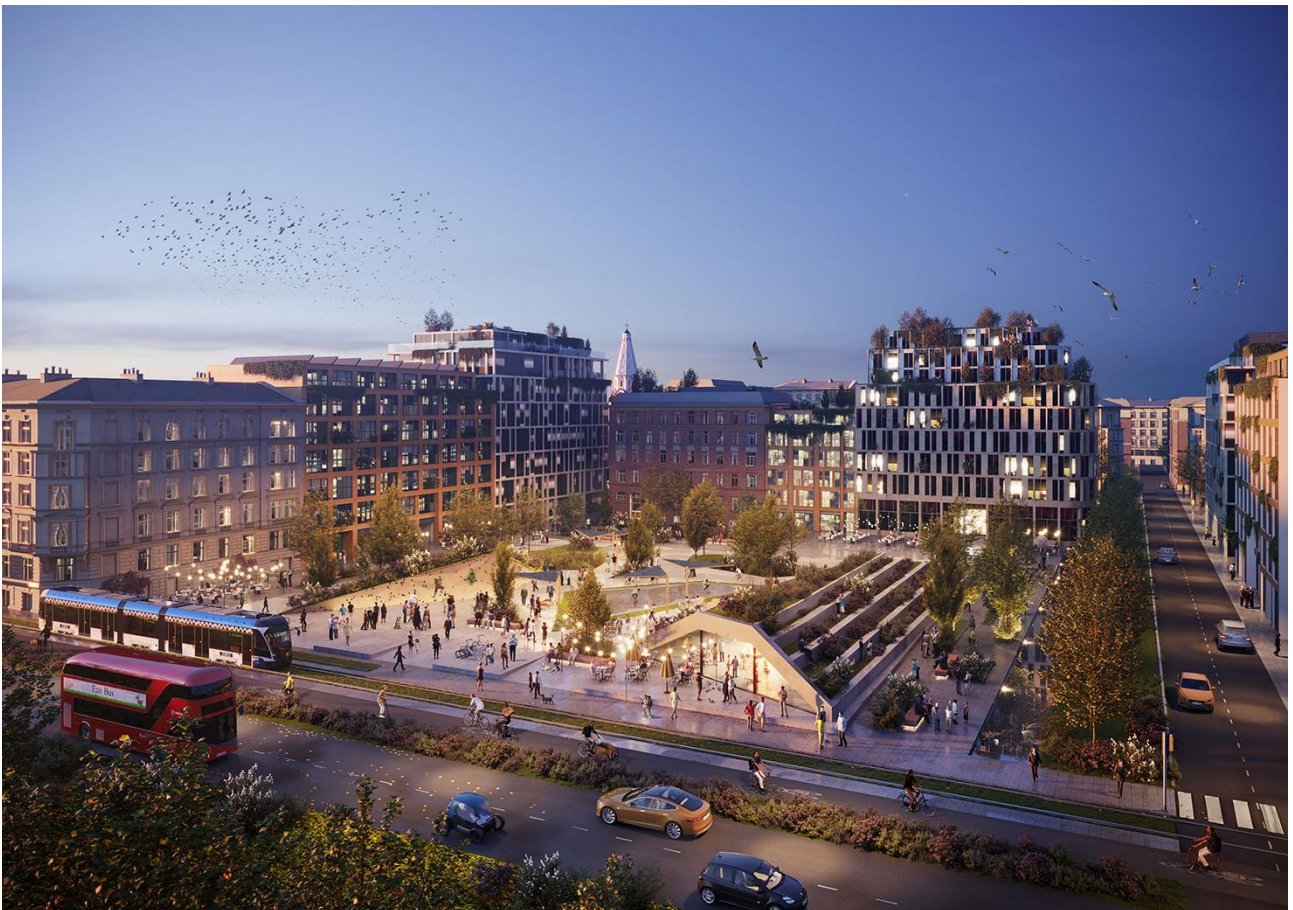


# Загальний огляд європейського досвіду, опис тарифних систем Швеції й Польщі у порівнянні з тарифною системою України

Проміжний звіт



|                         |  |
|-------------------------|--|
| <b>Sweco Sverige AB</b> | RegNo 556767-9849  |
| <b>Uppdrag</b>          | Avfallstariffer Ukraina SALAR/Avfall Sverige                                     |
| <b>Uppdragsnummer</b>   | 10600368   |
| <b>Kund</b>             | SALAR International AB & Avfall Sverige  |
| <b>Upprättad av</b>     | Magnus Montelius, Tetiana Omelianenko, Arvid Lindell, and Ana-Karin Municio      |
| <b>Datum</b>            | 2025-05-28   |
| <b>Dokumentreferens</b> | Comparative study of waste management tariffs_final 20260210 UKR_Clean_060302026 |

## ЗМІСТ

|  |    |
|--|----|
| ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ .....  | 5  |
| 1 Передмова.....   | 6  |
| 2 Огляд європейських моделей тарифів на управління побутовими відходами .....                                | 6  |
| 2.1 Законодавство ЄС пов'язане з питаннями тарифів на управління ПВ.....                                     | 6  |
| 2.2 Приклади моделей тарифів на управління відходами .....   | 9  |
| 2.2.1 Модель з фіксованою ставкою тарифу .....   | 9  |
| 2.2.2 Моделі опосередкованого тарифу.....  | 9  |
| 2.2.3 «Плати за те, що викидаєш» (PAYT).....   | 9  |
| 3 Швеція.....  | 14 |
| 3.1 Правові рамки .....  | 14 |
| 3.2 Організація та функціонування управління побутовими відходами .....                                      | 15 |
| 3.3 Рамки управління побутовими відходами .....  | 17 |
| 3.3.1 Побутові відходи .....   | 17 |
| 3.3.2 Відповідальність виробника .....   | 17 |
| 3.3.3 Відходи інші, ніж побутові, на які не поширюється відповідальність муніципалітетів .....               | 19 |
| 3.4 Процедура встановлення тарифів і збирання платежів у муніципалітетах .....                               | 19 |
| 3.4.1 Витрати, які підлягають відшкодуванню, та джерела фінансування витрат .....                            | 19 |
| 3.4.2 Встановлення муніципальних тарифів на управління відходами.....  | 21 |
| 3.4.3 Стягування оплати.....   | 21 |
| 3.5 Структура платежів .....   | 21 |
| 3.5.1 Базова плата .....   | 22 |
| 3.5.2 Зміні платежі.....   | 24 |
| 3.5.3 Плата за спеціальні послуги .....  | 25 |
| 3.5.4 Додаткові платежі .....  | 25 |
| 3.6 Екологічні стимули у шведських тарифах .....   | 25 |
| 3.7 Рівень тарифів/оплати .....  | 26 |
| 4 Польща .....   | 28 |
| 4.1 Правові рамки .....  | 28 |
| 4.1.1 Національні правові рамки.....   | 28 |
| 4.1.2 Муніципальні регуляторні рамки та реалізація національного законодавства на муніципальному рівні ..... | 28 |
| 4.2 Організація та функціонування системи управління побутовими відходами .....                              | 29 |
| 4.2.1 Ролі та обов'язки. Відповідальність і повноваження місцевої влади.....                                 | 29 |
| 4.2.2 Організація системи управління побутовими відходами.....   | 30 |
| 4.3 Рамки управління побутовими відходами .....  | 30 |
| 4.4 Процедура встановлення тарифів і справляння плати в муніципалітетах .....                                | 31 |
| 4.4.1 Витрати на управління ПВ, які підлягають відшкодуванню за рахунок тарифу (муніципальний рівень) .....  | 31 |

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 4.4.2 | Встановлення тарифів/оплати на управління відходами у<br>муніципалітетах .....                       | 32 |
| 4.4.3 | Стягування плати .....   | 33 |
| 4.5   | Структура тарифів/плати і стимули .....  | 34 |
| 4.6   | Екологічні стимули тарифів у Польщі .....  | 35 |
| 4.7   | Рівні тарифів/ плати .....   | 35 |
| 4.8   | Інші стимули, які впливають на витрати системи управління<br>побутовими відходами .....              | 37 |
| 4.8.1 | Податок на захоронення відходів .....  | 37 |
| 5     | Порівняння з Україною .....  | 39 |
| 5.1   | Тарифи у контексті ЄС .....  | 39 |
| 5.2   | Порядок встановлення тарифів .....   | 39 |
| 5.3   | Структура тарифів і стимули .....  | 40 |
| 5.4   | Рівень тарифів/оплати .....  | 41 |
| 5.5   | Тарифи на послугу з управління відходами у порівнянні з тарифами<br>на інші комунальні послуги ..... | 42 |
| 5.6   | Висновки .....   | 44 |

## ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

|       |   |
|-------|---|
| КМУ   | Кабінет Міністрів України   |
| ОРВВ  | Організація розширеної відповідальності виробників  |
| ПВ    | Побутові відходи  |
| РВВ   | Розширена відповідальність виробника  |
| ТГ    | Територіальна громада   |
| РАУТ  | Схема «плати за те, що викидаєш» (Pay-as-you-throw)   |
| PSZOK | Пункти роздільного збирання побутових відходів (Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych)                                       |
| UCPG  | Закон про підтримання чистоти та порядку в муніципалітетах (гмінах) від 13.09.1996 (Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) |
| WDF   | Рамкова Директива про відходи 2008/98/ЄС (Waste Framework Directive 2008/98/EC)   |

# 1 Передмова

Компанія «SALAR International» та асоціація «Avfall Sverige» здійснюють реалізацію програми WM4U - Waste management for Ukraine (це шведсько-українська програма з посилення муніципального управління відходами). Складовою цієї програми є компонент «*Реформа системи тарифної системи*». Очікуваними результатами цього компоненту є наступні:

- Звіт з рекомендаціями щодо удосконалення системи тарифів,
- Інструмент розрахунку тарифів для територіальних громад і
- Тренінг для користувачів нової системи.

Цей Звіт пропонує огляд тарифних моделей у секторі управління побутовими відходами (тут і далі «ПВ») в Європі, основних принципів тарифних моделей, визначених законодавством ЄС, та можливого впливу основних економічних інструментів на рівні рециклінгу у 27 країнах-членах ЄС. Звіт містить опис тарифних систем Швеції та Польщі з приділенням особливої уваги тарифній системі й тарифам, а також їх порівнянню із наявною системою в Україні. Визначено частку витрат домогосподарств України на послугу з управління ПВ у їхніх загальних витратах на комунальні послуги.

Цей Звіт слугуватиме джерелом інформації щодо альтернативних рішень у щодо тарифів на управління побутовими відходами, яка буде використана у подальшій роботі Проекту з розроблення пропозицій щодо змін та удосконалень тарифної системи України. Зазначені пропозиції будуть насамперед ґрунтуватися на умовах, викликах та можливостях, які детально викладені у звіті *Аналіз поточної ситуації*.

## 2 Огляд європейських моделей тарифів на управління побутовими відходами

### 2.1 Законодавство ЄС пов'язане з питаннями тарифів на управління ПВ

Основні принципи тарифних моделей у секторі управління ПВ визначені Рамковою Директивою про відходи (тут і далі «WFD»).

WFD виходить з принципу «*забруднювач платить*», який лежить в основі всіх екологічних політик ЄС. У WFD цей принцип втілений наступним чином: витрати на управління відходами, у тому числі на необхідну інфраструктуру та її експлуатацію, зобов'язаний нести початковий утворювач відходів або теперішні чи попередні володільці відходів (п.1 ст.14).

Іншим основним принципом є ієрархія управління відходами, яка застосовується як порядок пріоритетності запобігання утворенню відходів та управління ними, а також визначає зміст законодавства та політики (п.1 ст.4), див. Рисунок 2-1.

WFD також покладає на країни-члени ЄС зобов'язання використовувати економічні інструменти та інші заходи, щоб стимулювати застосування ієрархії управління відходами (п.3 ст.4).

Перелік прикладів економічних інструментів та інших заходів наведений у додатках до WFD. Найбільш значущим прикладом економічного інструментарію, що безпосередньо пов'язаний з тарифами на управління ПВ, є наступний:

- Схеми «плати за те, що викидаєш» (PAYT), які змушують утворювачів відходів платити залежно від фактичного обсягу утворених відходів і створюють стимули для розділення відходів, придатних до рециклінгу, у джерела утворення а також зменшення кількості змішаних відходів.



Рисунок 2-1 Ієрархія управління відходами за Рамковою Директивою про відходи ЄС. «Інші види відновлення» включають відновлення енергії через спалювання відходів.

У додатках до Директиви наводяться також інші приклади інструментів і заходів, спрямованих на зменшення обсягів відходів або збільшення розділення відходів у джерела утворення та рівнів рециклінгу, зокрема:

- Економічні стимули для регіональних і місцевих органів влади, зокрема з метою сприяти запобігання утворенню відходів та інтенсифікувати схеми роздільного збирання, уникаючи при цьому підтримки захоронення та спалювання.
- Поступове скасування субсидій, несумісних з ієрархією управління відходами.
- Належне планування інвестицій в інфраструктуру управління відходами, у тому числі через фонди Союзу.
- Схеми повернення депозитних внесків та інші заходи для заохочення ефективного збирання використаних продуктів і матеріалів.
- Схеми розширеної відповідальності виробника для різних видів відходів та заходи щодо підвищення їхньої ефективності, економічної ефективності та управління.
- Тарифи та обмеження на захоронення і спалювання відходів, які стимулюють запобігання утворенню відходів і рециклінг, що робить захоронення найменш бажаним варіантом управління відходами.

Наведені вище інструменти та заходи зазвичай конкретизуються та впроваджуються на національному рівні та безпосередньо не є елементами тарифної моделі фінансування збирання та оброблення відходів. Однак є

країни-члени ЄС, які на національному рівні спрямували дохід, який генерують ці економічні інструменти, на фінансування покращень управління відходами, і це опосередковано впливає на рівень місцевих тарифів.

Важливим аспектом є те, що хоча WFD й зобов'язує країни-члени використовувати економічні інструменти для заохочення дотримання ієрархії управління відходами, законодавство ЄС не покладає на країни-члени обов'язок використовувати ці інструменти, всі або якісь окремі. Кожна країна-член ЄС самостійно регулює структуру та сплату тарифів. Як наслідок, в кожній країні діють власні тарифні моделі у секторі управління ПВ, і відмінності можна знайти навіть між муніципалітетами та регіонами одної країни-члена ЄС.

Рисунок 2-1 нижче ілюструє, які ключові економічні інструменти управління ПВ використовують країни-члени ЄС, а саме податок на спалювання ПВ, податок на захоронення ПВ і схема «плати за те, що викидаєш» (РАУТ).

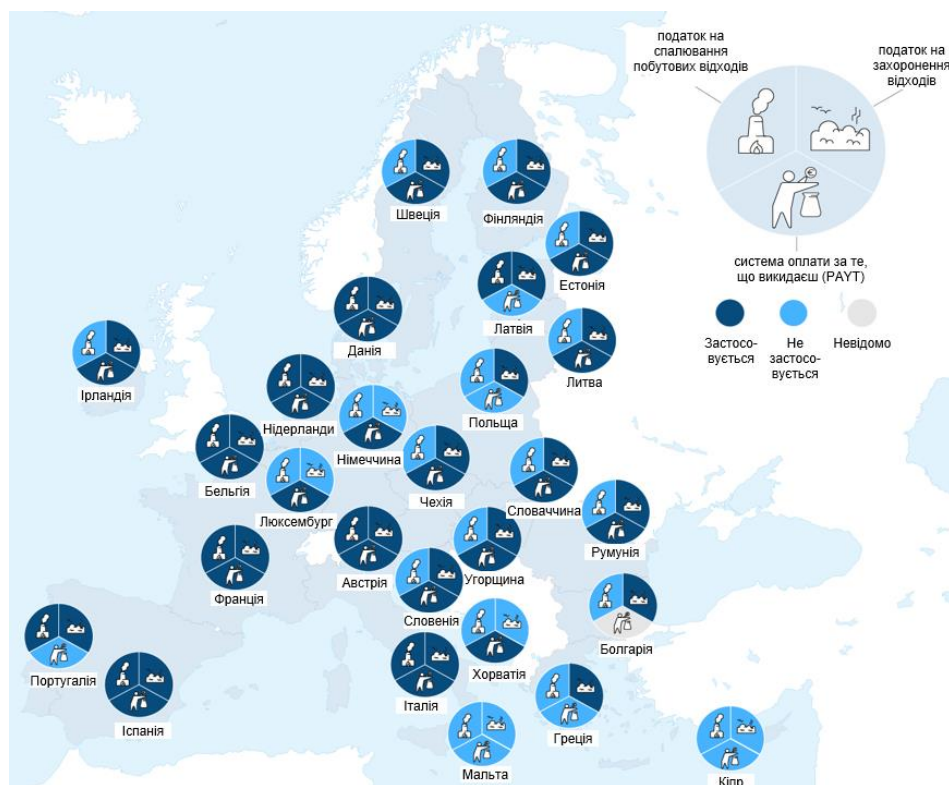


Рисунок 2-1 Ключові економічні інструменти управління ПВ у країнах-членах ЄС. Джерело: <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/economic-instruments-and-separate-collection>

Проте слід підкреслити, що це ілюстрація є спрощеним відтворенням інформації та не надає уявлення про ступінь впровадження схеми РАУТ або про спосіб її реалізації.

## 2.2 Приклади моделей тарифів на управління відходами

У цьому Розділі наведені приклади тарифних моделей, які застосовуються на теренах ЄС для фінансування збирання та оброблення відходів.

### 2.2.1 Модель з фіксованою ставкою тарифу

Модель з фіксованою ставкою тарифу передбачає, що кожен сплачує однаковий тариф, який не залежить від обсягу утворення відходів або інтенсивності користування послугою збирання відходів. Такий тариф може стягуватися як податок або як складова податку, який фінансує управління відходами загалом.

Греція та Болгарія є країнами, в яких більшість муніципалітетів застосовують модель з фіксованою ставкою тарифу. У цих країнах діє фіксована річна плата, яка входить до складу місцевих податків, які фінансують регулярне збирання, перевезення та оброблення відходів.

### 2.2.2 Моделі опосередкованого тарифу

Такі моделі передбачають різні рівні тарифів, які залежать від чинників, що безпосередньо не пов'язані з витратами на управління відходами або обсягом відповідних послуг. Натомість рівні тарифів виходять із загальних витрат на управління відходами з урахуванням певних факторів диференціації.

Прикладами факторів диференціації тарифів можуть слугувати площа нерухомості, споживання води або інші показники, які може легко отримати суб'єкт, який здійснює збирання плати за управління відходами. Диференціація тарифів може виходити з припущення, що домогосподарства, які володіють більшою нерухомістю, споживають більше води і таке інше, утворюють більше відходів або мають більшу спроможність платити. Втім, застосування моделей опосередкованого тарифу, ймовірно, застосовуються через простоту їх реалізації та збирання платежів.

Прикладом країни, яка застосовує модель опосередкованих тарифів, є Польща, де тарифи серед іншого можуть ґрунтуватися на споживанні води або площі нерухомості.

### 2.2.3 «Плати за те, що викидаєш» (PAYT)

PAYT – це схема або тарифна модель, у якій споживач вносить плату за управління відходами, що визначається обсягом зібраних у споживача відходів. Метою такою схеми є реалізація принципу «забруднювач платить» на всіх рівнях, аж до індивідуального рівня або рівня домогосподарств, а також сприяння рециклінгу та зменшенню утворення відходів.

Схеми PAYT можуть мати різні форми реалізації:

- схеми на основі обсягу, в яких плата визначається розміром контейнерів;
- схеми на основі кількості пакетів, в яких плата визначається кількістю використаних пакетів, а відходи збирають лише за умови, що вони упаковані у спеціальні пакети, передплачені споживачами;

- схеми на основі ваги, в яких плата визначається за вагою відходів, зібраних у певному контейнері;
- схеми на основі регулярності збирання, у яких плата визначається частотою, з якою контейнер виставляють під будинок для збирання відходів. Цей підхід може також комбінуватися із схемами на основі ваги та обсягу відходів.<sup>1</sup>

Схеми на основі ваги відходів вважаються потужнішим стимулюючим інструментом порівняно із схемами на основі обсягу або регулярності, оскільки вони створюють прямі та відчутні стимули у момент утворення відходів. Тому в цьому Звіті такі схеми надалі згадуються як *удосконалені схеми PAYT*. До цієї ж категорії можна віднести й схеми на основі кількості пакетів, коли мешканці купують пакети для відходів у муніципалітеті або виконавця послуги, що слугує безпосереднім індикатором їхньої поведінки в сенсі утворення відходів. Така схема широко застосовується у Швейцарії, де мешканці купують офіційні обкладені податком пакети, в які можна збирати відходи, які не підлягають рециклінгу та будуть спрямовані на спалювання, див. блок-схему 1 нижче.

#### **Блок-схема 1. Швейцарія – схема на основі кількості пакетів**

В багатьох муніципалітетах Швейцарії схема «плати за те, що викидаєш» на основі кількості пакетів поширюється на залишкові ПВ (які не підлягають рециклінгу). Громадяни зобов'язані придбати та використовувати брендovanі пакети для відходів (або спеціальні стікери), тому що відходи збирають виключно в таких пакетах. Система покликана змусити споживачів платити за кожну одиницю залишкових ПВ і тим самим заохотити їх утворювати менше відходів і стимулювати рециклінг. Відходи, які підлягають рециклінгу (папір, картон, пластик, зворотна тара, скло, метал, біовідходи, небезпечні відходи) зазвичай розділяються та роздільно збираються або доставляються у центри рециклінгу.

Пропонуються пакети різного розміру, і що більший пакет, то він дорожчий. У місті Цюрих такі пакети називаються «Züri Sack».

Схеми на основі обсягу відходів, у яких плата за збирання здебільшого визначається розміром контейнера та іноді частотою збирання, вважаються *базовими* схемами *PAYT*. Такі схеми передбачають, що домогосподарства під час укладення договору з виконавцем послуг мають можливість вибрати кількість або розмір контейнерів для змішаних ПВ. Так це відбувається у Відні, де рахунки домогосподарствам виставляють за схемою на основі обсягу відходів. Структура оплати для домогосподарств зазвичай включає базовий фіксований компонент (абонплату) та гнучкий компонент, який залежить від кількості та розміру контейнерів для залишкових відходів і частоти збирання. Належне сортування ПВ, які придатні для рециклінгу,

<sup>1</sup> Схеми на основі регулярності збирання зазвичай передбачають, що домогосподарства обирають частоту збирання, виставляючи контейнер на тротуар перед будинком для збирання або обираючи розмір контейнера та частоту збирання, наприклад, щотижня або що два тижня.

зменшує обсяг залишкових відходів і, відповідно, витрати домогосподарств. Див. також приклад Дрездена, Німеччина, на блок-схемі 2 нижче.

### **Блок-схема 2. Дрезден, Німеччина – схема на основі обсягу та регулярності**

У Дрездені плата за збирання залишкових ПВ складається з щомісячної базової плати та плати за послугу. Базова плата залежить від кількості та розміру контейнерів, а також від частоти збирання. Контейнери мають розмір від 80 до 2,500 літрів, а частота збирання варіюється від одного разу на 2 тижні до 3 разів на тиждень. Крім того, справляється плата за послугу, яка враховує кількість разів збирання (скільки разів було вивантажено відходи з контейнера) та розмір контейнера (що більший контейнер, то вища плата).

Для біовідходів і відходів зелених насаджень передбачені окремі контейнери, відходи з яких збирають щотижня з гігієнічних міркувань. Вони мають 4 розміри (від 80 до 660 літрів), а плата за збирання є фіксованою та справляється щомісяця, а її розмір залежить від розміру контейнеру.<sup>2</sup>

Як правило, схеми РАУТ передбачають тарифи, які складаються з фіксованої та змінної складових, що відтворює структуру витрат на збирання, перевезення та оброблення відходів, а також створює стимули для споживачів. Наявність фіксованої складової тарифу гарантує стабільність певного доходу для виконавця послуг.

Технічні вимоги схем РАУТ включають наступне:

- Ідентифікацію окремих користувачів
- Вимірювання потоків відходів на рівні окремих споживачів послуги
- Визначення ціни за одиницю для тарифної моделі
- Інфраструктура для сортування та збирання різних фракцій відходів
- Схеми на основі ваги відходів потребують додаткового обладнання, такого як вага на сміттевозах, які збирають відходи тощо.

Переваги ефективно реалізованої схеми РАУТ включають зменшення обсягу залишкових відходів і відповідне збільшення обсягу відходів, які потрапляють на рециклінг. У кращих випадках схема РАУТ також стимулюють зменшення утворення відходів. Тим не менш, інші механізми стимулювання та заохочення також є можливими або необхідними, такі як, наприклад, обов'язковість сортування, інформування та підвищення обізнаності, зручна до споживачів інфраструктура, тощо. Деякі з цих механізмів впроваджуються комплексно, і тому важко оцінити вплив кожного з них на мінімізацію відходів і рівень рециклінгу.

<sup>2</sup> [https://www.dresden.de/de/stadtraum/umwelt/abfall-stadtreinigung/abfallberatung/abfallgebuehren.php?pk\\_campaign=Shortcut&pk\\_kwd=abfallgebuehr en#:~:text=Table title:%20Restabfall%20Table content:%20header:%20%7C%20Beh%C3%A4lter gr%C3%B6%C3%9Fe%20%7C,%7C%20Abfuhr%20alle%20%20Wochen:%20%7C%20Leistungs betrag](https://www.dresden.de/de/stadtraum/umwelt/abfall-stadtreinigung/abfallberatung/abfallgebuehren.php?pk_campaign=Shortcut&pk_kwd=abfallgebuehr en#:~:text=Table title:%20Restabfall%20Table content:%20header:%20%7C%20Beh%C3%A4lter gr%C3%B6%C3%9Fe%20%7C,%7C%20Abfuhr%20alle%20%20Wochen:%20%7C%20Leistungs betrag)

Потенційною вадою схем РАУТ є ризик, що відходи дедалі більше «оминатимуть» офіційну систему збирання. Це може набувати таких форм як скидання відходів у іншій громаді, в якій не діє схема РАУТ, створення стихійних звалищ або спалювання відходів, засмічення довкілля, тощо. Ще один ризик – це засмічення відсортованих фракцій відходів (придатних для рециклінгу, харчових, тощо), якщо за збирання цих фракцій справляється плата нижча, ніж за збирання змішаних відходів.

Ефективність і відносні переваги схеми РАУТ залежатимуть від зрілості інституційних, адміністративних і технічних умов, а також від рівня екологічної свідомості утворювачів відходів, на яких поширюватиметься схема. З часом можуть бути створені всі ці передумови, однак так чи інакше вони мають бути започатковані. Схеми РАУТ слід розглядати як один з інструментів у цілому інструментарії, який слід застосовувати, коли це доречно, та у комбінації та гармонії з іншими механізмами стимулювання та заохочення.

Вплив різних механізмів стимулювання та заохочення наведений на **Fel! Hittar inte referenskölla.**, на якому представлені поточні рівні рециклінгу, захоронення та спалювання відходів у 27 країнах-членах ЄС разом з їхніми основними економічними інструментами, в тому числі охоплення населення зручними системами роздільного збирання біовідходів.<sup>3</sup> Можна помітити, що країни з найвищими рівнями рециклінгу застосовують комбінацію базових і удосконалених схем РАУТ, а також інші економічні інструменти. Проте в деяких випадках країна-член досягла високого рівня рециклінгу без інтенсивного застосування таких інструментів, як, наприклад, Італія, де не діють схеми РАУТ. Іншим прикладом є Хорватія, де впроваджено нібито спроможну схему РАУТ, проте рівень рециклінгу є низьким.

---

<sup>3</sup> <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/economic-instruments-and-separate-collection>

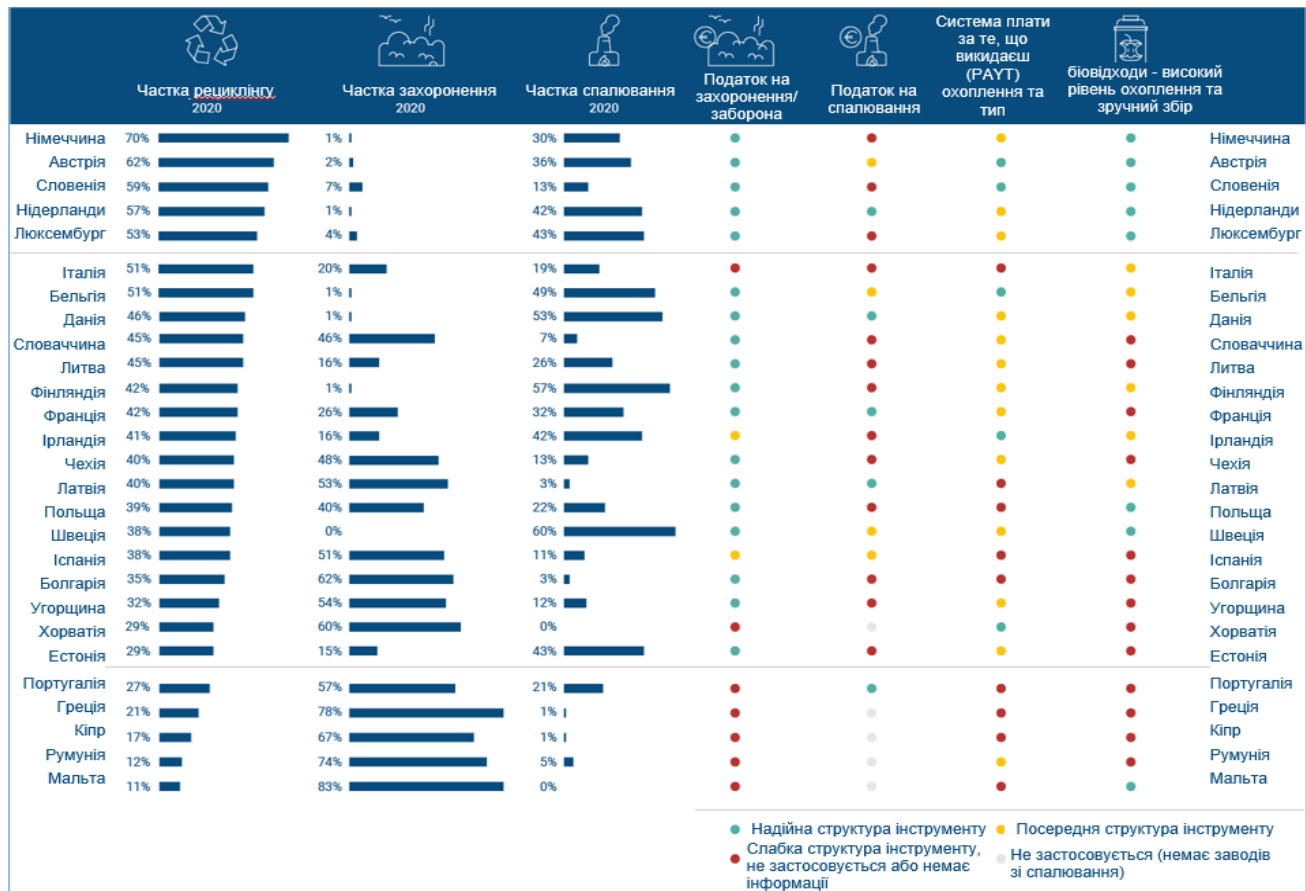


Рисунок 2-2 Рівні рециклінгу, захоронення та спалювання побутових відходів і ключові інструменти реалізації політики у 27 країнах-членах ЄС. Джерело: <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/economic-instruments-and-separate-collection>

## 3 Швеція

### 3.1 Правові рамки

У Швеції правовими рамками встановлення тарифів на управління ПВ слугують перш за все Екологічний Кодекс (Miljöbalken) і Закон про місцеве самоврядування (Kommunallagen). Додаткові вказівки та рекомендації щодо практичного застосування цих законодавчих актів надає «Avfall Sverige» (Шведська асоціація з управління відходами та рециклінгу).

**Головне про ці ключові закони та втілені в них принципи:**

**Екологічний Кодекс (Miljöbalken)** є наріжним каменем природоохоронного законодавства Швеції, яке регулює й управління відходами. Зокрема, підрозділи 4-6 Розділу 27 окреслюють права та обов'язки муніципалітетів в частині платежів за управління відходами:

- **Відповідальність за управління побутовими відходами:** муніципалітети відповідають за збирання, перевезення та оброблення ПВ і окремих видів відходів комерційних організацій.
- **Структура тарифу/ оплати:** платежі повинні забезпечувати відшкодування необхідних витрат на планування, експлуатацію, інфраструктуру та природоохоронні заходи. Платежі повинні заохочувати екологічно відповідальне управління відходами, зокрема повторне використання та рециклінг.

**Закон про місцеве самоврядування (Kommunallagen)** доповнює Екологічний Кодекс шляхом визначення принципів формування тарифів/оплати і рівності:

- **Принцип собівартості (Självkostnadsprincipen):** платежі не можуть перевищувати фактичних витрат на надання послуги з управління відходами. Цей принцип гарантує, що всі надходження від тарифів відшкодовують всі витрати на операції з управління відходами, включно з плануванням, обслуговуванням споживачів та адмініструванням.
- **Принцип рівності (Likställighetsprincipen):** умови для всіх членів громади мусять бути рівними. Це означає, що за однакові послуги повинні сплачуватися однакові платежі, якщо не існує об'єктивних причин для їх диференціації. Диференціація з суб'єктивних підстав заборонена. Платежі можуть відрізнитися на підставі об'єктивних критеріїв, таких як різниця у витратах.

Швеція затвердила **національні екологічні цілі**, які визначають політику в секторі управління відходами:

- **Рециклінг і сортування:** муніципалітети зобов'язані запропонувати системи сортування та збирання різних видів відходів, включно з органічними відходами. Починаючи з 2024 року, всі муніципалітети зобов'язані забезпечити наявність систем збирання відходів харчових продуктів, а до 2027 року – обов'язкове сортування відходів упаковки.

- **Екологічні стимули:** тарифи можуть слугувати стимулами поведінки, яка відповідає екологічним цілям, таким як зменшення утворення відходів і збільшення рециклінгу.

### Реалізація законодавства на місцевому рівні

Управління ПВ реалізується на підставі місцевих планів управління відходами та рішень муніципальних рад. Такі плани та рішення визначають стратегії та заходи з досягнення цілей управління відходами:

- **План управління відходами:** визначає підхід муніципалітету до управління відходами, включно з цілями, завданнями, стратегіями та заходами.
- **Рішення рад:** визначають, як має здійснюватися управління відходами, в тому числі питання послуг, які надаються муніципалітетом, структуру платежів та умови справляння різних типів платежів.

Узяті разом, плани та рішення функціонують як місцевий регуляторний базис, який скеровує управління відходами.

## 3.2 Організація та функціонування управління побутовими відходами

Муніципалітети мають право здійснювати управління ПВ силами муніципальної адміністрації або силами компанії, яка належить муніципалітету. Вони також можуть управляти ПВ спільно з іншим муніципалітетами, або шляхом заснування спільної комунальної компанії, яка належить кільком муніципалітетам, або доручити це спільній муніципальній адміністрації чи спільному муніципальному комітету<sup>4</sup>.

Трохи більше половини муніципалітетів самостійно здійснюють управління відходами (через адміністрації або комунальні компанії), а решта вдаються до різних форм співробітництва з іншими муніципалітетам, див. Рисунок 3-1.

---

<sup>4</sup> Спільна муніципальна адміністрація (Kommunalförbund) – це окрема адміністративна структура з власною радою директорів, яка діє як спільна адміністрація муніципалітетів-учасників з метою виконання покладених ними на неї завдань. Спільний муніципальний комітет (Gemensamt nämnd) створюється на базі одного муніципалітету, який опікується управлінням відходами в інтересах усіх муніципалітетів-учасників, який і призначають членів комітету.

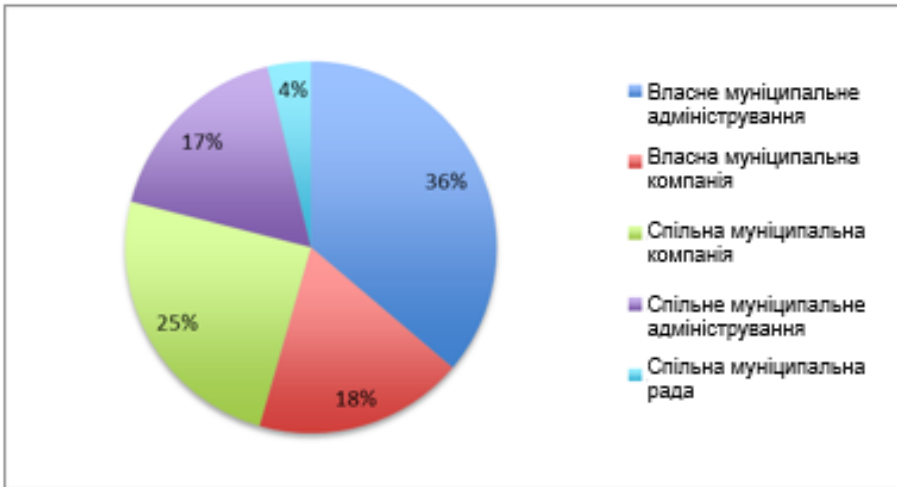


Рисунок 3-1 Організація управління відходами в муніципалітетах Швеції. Джерело: Avfall Web 2023 (Шведська асоціація з управління відходами)

Також існують спільні комунальні компанії, які здійснюють видалення та/або інші операції оброблення відходів. Такі компанії не здійснюють збирання відходів і не виставляють рахунки споживачам, натомість беруть плату з розрахунку за тону відходів.

Муніципалітети також мають право залучати приватні компанії до надання різних послуг у секторі управління відходами, таких як збирання й перевезення та оброблення, у т.ч. видалення.

Шість з десяти муніципалітетів залучають приватних підрядників для збирання й перевезення ПВ, і лише незначна кількість муніципалітетів вдається до комбінації збирання й перевезення муніципальними та приватними структурами.



Рисунок 3-1 Організація збирання й перевезення відходів у Швеції. Джерело: Avfall Web 2023 (Шведська асоціація з управління відходами)

Важливо наголосити, що приватний підрядник не виконує ролі планувальника та не виставляє рахунки споживачам (однак може у виключних випадках здійснювати адміністративну функцію виставлення рахунків, див. параграф 3.4.3.)

### 3.3 Рамки управління побутовими відходами

#### 3.3.1 Побутові відходи

Шведські муніципалітети мають монопольне право на збирання побутових відходів, передбачене національним законодавством. Ця монополія поширюється на змішані побутові відходи, великогабаритні, небезпечні відходи та відходи, подібні побутовим, які утворюють ресторани, школи, крамниці, офіси та інші подібні заклади. Муніципалітетам надано право здійснювати управління цими видами відходів або власними муніципальними силами та засобами, або шляхом залучення до збирання приватних підрядників.

Промислові та комерційні підприємства мають право самостійно здійснювати управління власними відходами. Крім того, спільну відповідальність за рециклінг несуть виробники, на яких новітнє законодавство покладає обов'язок забезпечення ефективного збирання та оброблення пакувальних матеріалів і друкованої продукції.

#### 3.3.2 Відповідальність виробника

Відповідальність виробника запроваджена у 1993 році як система, паралельна системі управління побутовими відходами, яка фінансується за рахунок тарифів, паралельна як в сенсі організації, так і в сенсі фінансування збирання та рециклінгу пакувальних матеріалів, розділених у джерела. Компанії, які виробляють, імпортують або продають товари у упаковці, зобов'язані брати фінансову участь в управлінні відходами упаковки, виходячи з того, скільки упаковки вони використовують. Ці платежі покликані допомогти фінансувати витрати на збирання, сортування та рециклінг пакувальних матеріалів. Відтоді відповідальність виробника була поширена на інші категорії відходів, а саме на батарейки, батареї, транспортні засоби, шини та фармацевтичні товари.

Були створені організації відповідальності виробників, які мали на меті управління збиранням, рециклінгом і видаленням відходів упаковки від імені виробників-членів ОРВВ. Історично ОРВВ несли відповідальність за організацію та фінансування збирання та рециклінгу відходів упаковки.

Однак нещодавні зміни законодавства Швеції істотно змінили зміст відповідальності виробників, і відбулося поступове зростання ролі муніципалітетів у збиранні відходів упаковки, яка й надалі зростатиме.

**1 січня 2024 року:** муніципалітети перебрали на себе операційну відповідальність за збирання відходів упаковки у домогосподарств і спільно розташованих бізнесів, які обрали для цього муніципальну послугу збирання. Це передбачало створення легкодоступних пунктів збирання та/або впровадження систем збирання поблизу з житлом споживачів. Однак ці останні тоді ще не були обов'язковими. Відповідальність муніципалітетів

включає збирання та перевезення на сміттєперевантажувальні станції. Перевезення зі сміттєперевантажувальних станцій та подальше оброблення/рециклінг, залишилися відповідальністю ОРВВ.

**1 січня 2026 року:** на муніципалітети покладений обов'язок збирати сортовані відходи упаковки у громадських місцях, таких як сквери та парки. Цей обов'язок поширюється на всі типи пакувальних матеріалів, включно з пластиком, папером, металом і склом.

**1 січня 2027 року:** всі муніципалітети зобов'язані до цієї дати впровадити системи збирання відходів упаковки поблизу з житлом споживачів, які забезпечуватимуть повне охоплення усіх домогосподарств.

Для надання муніципалітетам підтримки у реалізації нових і ширших обов'язків, Уряд Швеції створив систему фінансових компенсацій. Наразі виробники зобов'язані компенсувати муніципалітетам витрати, пов'язані з збиранням відходів упаковки та управлінням ними. Умови компенсації визначені актами Агентства охорони довкілля Швеції, і саме це Агентство схвалює компенсації, тоді як інше (Kammarkollegiet) опікується відповідними виплатами.

Компенсація поширюється на такі аспекти:

- **Збирання поблизу з житлом споживачів:** фіксовані та змінні витрати, виходячи з обсягу збирання, навантаження, закупівля контейнерів та адміністрування;
- **Легкодоступні пункти збирання:** витрати на контейнери, спорожнення, підготовку майданчика, прибирання снігу, прибирання, оренду та адміністрування;
- **Збирання в центрах рециклінгу:** витрати на збирання різних видів пакувальних матеріалів;
- **Обсяг зібраних пакувальних матеріалів:** змінні суми компенсації, виходячи з обсягу, зібраного за квартал;
- **Поширення інформації:** витрати на забезпечення мешканців доступною інформацією, виходячи з чисельності постійних жителів муніципалітету.

Компенсація за збирання поблизу житла споживачів складається з фіксованого та змінного елементів. У своїй фіксованій частині, компенсація дещо відрізняється між муніципалітетами у залежності від того, до якої групи належить муніципалітет, в якому збирають відходи упаковки. Стандартні ставки визначаються витратами на збирання, навантаження, закупівлю контейнерів та адміністрування, в тому числі планування.

Сума стандартної компенсації за легкодоступні пункти збирання включає витрати на контейнери, вивантаження контейнерів, підготовку майданчиків (включно з ґрунтовими роботами, вкладанням бруківки, огороженням і освітленням), прибирання снігу, прибирання, оренду майданчиків та адміністрування.

Змінний елемент компенсації визначається обсягом пакувальних матеріалів, зібраних за квартал. Сума компенсації за забезпечення доступною інформацією залежить від чисельності постійних мешканців муніципалітету.

### 3.3.3 Відходи інші, ніж побутові, на які не поширюється відповідальність муніципалітетів

Якщо муніципалітетам належить монополія на управління побутовими відходами, певна гнучкість зберігається щодо управління відходами промислових і комерційних компаній. Таким суб'єктам дозволено самостійно організовувати збирання та видалення відходів, часто у безпосередній співпраці з приватними компаніями з управління відходами. Така автономність дозволяє бізнесу адаптувати практику управління відходами до своїх специфічних потреб і впроваджувати ефективніші рішення, в тому числі ефективніших в сенсі витрат.

## 3.4 Процедура встановлення тарифів і збирання платежів у муніципалітетах

### 3.4.1 Витрати, які підлягають відшкодуванню, та джерела фінансування витрат

У контексті інституційної організації, операційної діяльності та фінансування, муніципалітети фактично здійснюють управління двома системами одночасно:

- Системою управління відходами упаковки в рамках розширеної відповідальності виробника, включно із збиранням і перевезенням на сміттєперевантажувальні станції. Фінансування цієї діяльності забезпечується компенсаціями, які сплачують виробники товарів в упаковці, див. параграф **Fel! Hittar inte referenskölla**.
- Загальною системою управління побутовими відходами, включно із збиранням, перевезенням, обробленням, у т.ч. видаленням, як вона описана у параграфі **Fel! Hittar inte referenskölla**. Фінансування цієї діяльності забезпечується платою, яка стягується з утворювачів побутових відходів.

#### Врахування витрат

У Швеції врахування витрат на управління ПВ виходить насамперед з принципу собівартості, який дає право муніципалітетам стягувати лише таку плату, яка відшкодовує необхідні для управління відходами витрати, і нічого понад. Цей принцип покликаний запобігти монопольному ціноутворенню та забезпечити справляння з мешканців справедливої плати. Він вимагає, щоби плата, зібрана за управління ПВ, не перевищувала фактичних витрат, понесених у зв'язку з реалізацією цієї муніципальної функції. Будь-яке справляння плати понад витрати вважається заборгованістю (зобов'язанням), яка підлягає поверненню колективному платнику (мається на увазі населення – споживачі послуги) протягом обумовленого періоду, як правило, трьох років.

Муніципалітети зобов'язані вести відокремлений бухгалтерський облік регульованої діяльності з управління відходами та іншої нерегульованої діяльності. Ця вимога забезпечує прозорість та належний розподіл витрат і надходжень. Відокремлений облік дозволяє продемонструвати дотримання принципу собівартості шляхом підтвердження, що всі зібрані кошти використані виключно на передбачену мету.

Зовнішній облік управління ПВ регламентований кількома актами законодавства, застосування яких залежить від організаційної форми суб'єкта, який здійснює управління відходами.

Муніципалітети повинні враховувати інвестиції в інфраструктуру управління відходами на основі передбачуваного терміну корисного використання активів. Контроль за річними результатами та накопиченими залишками має критичне значення для підтримання фінансової життєздатності та забезпечення відповідності вимогам законодавства.

Будь-які суми, стягнуті понад фактичні витрати, підлягають відшкодуванню колективному платнику протягом трьох років, що гарантує, що фінансовий тягар розподіляється та управляється у справедливий спосіб. Це правило, відоме як «правило трьох років», є невід'ємною складовою фінансового боку адміністрування управління ПВ.

#### Виклики, пов'язані з припиненням експлуатації полігонів ПВ і наступного догляду за ними

Витрати, пов'язані з припиненням експлуатації полігонів ПВ і наступним доглядом за ними, покриваються насамперед за рахунок резервів і фінансового забезпечення, наданого операторами полігонів. Такі резерви розраховують, виходячи з очікуваних витрат, і розподіляються таким чином, щоби гарантувати наявність у майбутньому коштів, необхідних для фінансування закриття полігону та наступного догляду за ним.

Витрати на припинення експлуатації полігону включають витрати, пов'язані з фінальним екрануванням полігону. Це передбачає створення захисного комбінованого екрану, який зазвичай складається з дренажного шару, бар'єрного шару, який запобігає інфільтрації води в тіло полігона, і захисного ґрунтового шару, який забезпечує відновлення рослинності. Також враховуються витрати на переміщення або оброблення залишкових відходів, встановлення систем збирання звалищного газу, будь-які необхідні ландшафтні роботи та благоустрій.

Витрати на догляд виникають протягом періоду часу після припинення експлуатації полігону, і цей період може тривати десятиліття. Ці витрати включають безперервний моніторинг і обслуговування з метою управління викидами звалищного газу, знешкодження фільтрату, захисту підземних вод і охорони території полігона. Мінімальна тривалість догляду зазвичай становить 30 років, однак може бути визначена й довша тривалість догляду з урахуванням особливостей конкретного полігона.

Законодавство Швеції вимагає від операторів полігонів формувати резерви для фінансування цих майбутніх витрат. Директиви ЄС також передбачають фінансове забезпечення майбутніх витрат на припинення експлуатації полігонів і наступний догляд за ними. Такий підхід узгоджується з Директивою ЄС про захоронення відходів (1999/31/ЄС), яка передбачає надання достатніх гарантій у вигляді фінансового забезпечення до початку операцій із захоронення.

На практиці це часто може перетворюватися на проблему, оскільки (колись в минулому) оператор полігону не створював резервів для фінансування витрат, пов'язаних з припиненням експлуатації полігона або істотно помилився щодо масштабу таких витрат. З одного боку, покладання на сьогоденного колективного платника фінансового тягаря витрат на управління колись давно захороненими відходами, не узгоджується з

принципом собівартості. З іншого боку, аргументи на користь саме такого методу фінансування включають забезпечення «невичерпного» джерела доходу для розв'язання поточних і майбутніх проблем, а також принцип, який зобов'язує утворювача відходів брати участь у довгостроковому управлінні ними. Проте, на цей аспект є різні погляди, і правовим актам щодо нього бракує абсолютної однозначності.

### 3.4.2 Встановлення муніципальних тарифів на управління відходами

Процес встановлення тарифів і плати за управління відходами в Швеції є значною мірою децентралізованим, що залишає кожному муніципалітету широку автономію в цій сфері. Муніципалітети відповідають за встановлення тарифів, які забезпечують відшкодування витрат, пов'язаних із збиранням, перевезенням та обробленням відходів. Екологічний Кодекс Швеції передбачає, що муніципалітети не мають права стягувати плату, що перевищує фактичні витрати на управління відходами. Це забезпечує справедливість тарифів/оплати і прозорість понесених витрат. У тій мірі, у якій цієї вимоги дотримано, муніципалітети є незалежними у встановленні тарифів/оплати на управління відходами та не потребують схвалення або погодження від національних органів влади. Така автономія дозволяє муніципалітетам будувати стратегії управління відходами, які відповідають локальним умовам і задовольняють локальні потреби.

### 3.4.3 Стягування оплати

Плата за управління відходами сплачується або на рахунок департаменту з управління відходами муніципалітету, або на рахунок компанії муніципалітету, яка надає послугу з управління відходами. Ще одна опція – це внесення плати особі, визначеній муніципалітетом, тобто підряднику, який уповноважений приймати ці платежі. Проте таке приймання платежів є суто адміністративною послугою та ні в якому разі не є делегуванням фінансування та бюджетування. Загалом, цієї останньої опції здебільшого уникають; для забезпечення ефективного контролю та створення основи для, наприклад, закупівель краще залишити функцію виставлення рахунків і збору платежів муніципалітету або комунальній компанії з управління відходами. Муніципалітети також мають можливість збирати базові та змінні платежі за більшість послуг, залишивши підрядникам право самостійно виставляти рахунки та приймати платежі за окремі послуги, наприклад, за видалення осаду з резервуарів індивідуальних септиків або збирання великогабаритних відходів.

## 3.5 Структура платежів

Різні муніципалітети використовують різне структурування платежів і відмінну термінологію для позначення цих платежів. Та незалежно від термінології, важливо, щоби структура платежів залишалася прозорою, а споживачі могли з легкістю побачити доступні їм опції та оцінити, скільки на рік коштуватиме послуга саме для них.

Загальна структура платежів включає базовий платіж, змінні платежі, плату за видалення осаду з резервуарів індивідуальних септиків, за поводження з осадом стічних вод, відходи жирів, а також додаткові платежі.

Всі домоволодіння зобов'язані користуватися послугою збирання відходів та сплачувати базову та зміну плату. Якщо вони користуються додатковими послугами, такими як видалення осаду з резервуарів індивідуальних систем водовідведення, вони сплачують за такі послуги окремо, як і за інші додаткові послуги, коли в них виникає потреба.

### 3.5.1 Базова плата

Базову плату (grundavgift) зазвичай стягують за послуги, до яких усі побутові споживачі мають доступ і якими вони можуть користуватися без сплати будь-яких додаткових сум, незалежно від того, який «тарифний план» вони для себе обирають. Як правило, за рахунок базової плати повністю або частково фінансують наступні послуги:

- Муніципальне планування, інформування, обслуговування споживачів, закупівлі, виставлення рахунків, тощо.
- Центри рециклінгу: домогосподарства зазвичай можуть позбутися великогабаритних відходів через муніципальні центри рециклінгу без необхідності сплачувати за кожну доставку таких відходів у такі центри. Якщо бізнес-структурам дозволено користуватися центрами рециклінгу, вони також зобов'язані вносити за це плату. У деяких муніципалітетах встановлена певна кількість «безкоштовних» доставок великогабаритних відходів у центри рециклінгу.
- Небезпечні відходи: незалежно від того, за якою моделлю відбувається збирання небезпечних відходів, муніципалітети, як правило, зацікавлені в тому, щоби мешканці користувалися відповідними системами збирання небезпечних відходів у тій мірі, у якій мешканці цього потребують. Відповідно, домогосподарства мають можливість позбутися небезпечних відходів безкоштовно у центрах рециклінгу, через транспортні засоби, які збирають небезпечні відходи, або інші пункти збирання. Такі послуги фінансують за рахунок базової плати. Однак муніципалітети можуть справляти додаткову плату за збирання небезпечних відходів у індивідуальних домоволодіннях.

За рахунок базової плати фінансують витрати, які не змінюються істотно через обсяг відходів, тобто такі витрати як адміністративні або витрати на утримання інфраструктури. Ці платежі забезпечують стабільне джерело коштів на фінансування основних послуг. За рахунок базової плати, як правило, фінансують панування, виставлення рахунків, обслуговування споживачів та поширення інформації. Базова плата покликана забезпечити муніципалітетам можливість систематично надавати послугу управління відходами та відшкодувати основні операційні витрати незалежно від коливань обсягу відходів.

Платниками базової плати є домогосподарства, тобто квартири та житлові одиниці у одно-, дво- та багатоквартирних будинках. Плата є диференційованою за типами нерухомості:

**Одно- та двоквартирні будинки:** всі домогосподарства в одно- та двоквартирних будинках, які уклали індивідуальні договори про абонентське обслуговування та отримують індивідуальні рахунки. В деяких муніципалітетах в цю категорію зараховують і будинки для відпочинку (дачі).

**Багатоквартирні будинки:** у деяких муніципалітетах таунхауси або інші одно- та двоквартирні будинки, які входять до одної асоціації співвласників житла, вважаються багатоквартирним будинком через те, що вони спільно користуються послугою управління відходами.

**Будинки для відпочинку (дачі):** як правило, ними користуються сезонно, проте в деяких муніципалітетах такі будинки відносять до одно- та двоквартирних і стягують з їхніх мешканців (власників) річну плату.

**Нежитлові будинки:** бізнеси, які утворюють відходи, управління якими здійснює муніципалітет, зобов'язані укласти договір про абонентське обслуговування (йдеться про послугу збирання відходів). До цієї категорії зараховують і такі особливі житлові приміщення, як будинки для догляду за людьми похилого віку та групові будинки для проживання осіб з особливими потребами.

Базова плата зазвичай диференціюється за типами нерухомості, виходячи з передбачуваного користування послугою управління відходами. Диференціація плати здійснюється шляхом застосування коефіцієнтів розподілу. Ці коефіцієнти є суб'єктивними та слугують забезпеченням зрозумілої мотивації рішень про розподіл платежів. В основі коефіцієнтів лежить припущення, що домогосподарства у одно- та двоквартирних будинках користуються всіма послугами у повній мірі, тому до них застосовується коефіцієнт 1. Іншим категоріям домогосподарств надано нижчі або вищі коефіцієнти, які визначаються передбачуваним користуванням послугою. Див. Таблицю 3-1.

Таблиця 3-1 Коефіцієнти розподілу плати за різні послуги для різних категорій споживачів

| Категорія споживачів          | Адміністрування та розвиток | Центри рециклінгу (AVC) | Небезпечні відходи |
|-------------------------------|-----------------------------|-------------------------|--------------------|
| Одно- та двоквартирні будинки | 1                           | 1                       | 1                  |
| Квартири                      | 0.5 – 0.8                   | 0.5 – 0.8               | 0.4 – 0.8          |
| Будинки для відпочинку        | 0.4 – 0.7                   | 0.4 – 0.7               | 0.4 – 0.7          |
| Нежитлові будинки             | 0.8 – 1                     | 0 – 1                   | 0 – 1              |

### 3.5.2 Зміни платежі

Зміні платежі призначені для фінансування витрат, які залежать від обсягу відходів, такі як витрати на збирання, перевезення та оброблення. Ці платежі стимулюють споживачів до зменшення утворення відходів, оскільки зі зменшенням обсягу відходів зменшуються й їхні платежі.

Структура змінних платежів залежить від моделей та користування послугами, а також може слугувати стимулятором екологічно свідомої поведінки, заохочуючи споживачів до відповідальних рішень. Не вимагається, щоби кожна окрема складова змінної плати відповідала фактичним витратам на відповідну послугу: бажана поведінка споживачів може винагороджуватися за допомогою перехресного субсидування.

Існує три основні види змінних платежів:

**Платежі, в залежності від обсягу та частоти вивантаження контейнера:** споживач вибирає підписку (абонемент, «тарифний план»), виходячи з розміру контейнера та інтервалу його вивантаження (кількість збирань/ як часто буде приїжджати сміттєвоз, щоб зібрати відходи). Вибір розміру контейнера та інтервалу вивантаження дозволяє пристосувати обслуговування до обсягу відходів, який утворюється у домогосподарстві. Таку модель просто адмініструвати, вона не потребує спеціальної технології збирання. Проте щойно споживач зробить свій вибір, для нього зникає постійно діючий стимул до подальшого зменшення обсягу відходів.

**Збирання на вимогу:** споживачі сплачують тільки за фактичне вивантаження контейнера. Сміттєвози працюють за визначеним розкладом, наприклад, один раз на два тижні. Якщо споживач послуги бажає, щоби його контейнер вивантажили, він/вона виставляє його на тротуар. Сміттєвоз збирає відходи лише з виставлених на тротуар контейнерів, і лише за фактично вивантаженими контейнерами виставляють рахунок. Цей метод вважається гнучким і створює очевидні стимули до мінімізації відходів. Проте існують ризики для гігієни, якщо інтервали між вивантаженнями контейнера є занадто тривалими.

**Тариф на основі ваги:** під час вивантаження кожен контейнер зважується та реєструється, і споживачу виставляють рахунок, виходячи з визначеної зважуванням і зареєстрованої ваги відходів. Ця модель жорстко пов'язує суму плати з обсягом відходів, що утворилися, що слугує прямим фінансовим стимулом до зменшення утворення відходів.

Так чи інакше, в тій чи іншій мірі, але кожен з цих змінних платежів залежить від обсягу відходів і стимулює їх мінімізацію. Але для мінімізації відходів також необхідно, щоби суб'єкт, який здійснює збирання відходів (муніципалітет або підрядник), діяв відповідно до системи оплати, обраної споживачем.

Таким чином, шведська тарифна модель може бути визначена як схема «плати за те, що викидаєш» (PAYT) з фіксованою складовою тарифу, яка разом з іншими (змінними) складовими тарифу встановлюється кожним муніципалітетом самостійно.

### 3.5.3 Плата за спеціальні послуги

Муніципалітет зобов'язаний пропонувати відповідні послуги споживачам, у яких утворюється осад в резервуарах індивідуальних септиків, осад стічних вод або відходи жиру. Відповідно, в такому разі тариф включає плату за ці послуги.

### 3.5.4 Додаткові платежі

Додаткові платежі справляють за послуги, які не є обов'язковими для всіх споживачів, але є спеціальними опціями для тих, хто їх потребує. Це включає, зокрема, додаткове збирання відходів, збирання з перевезенням на довгі відстані, збирання відходів зелених насаджень і великогабаритних відходів. Муніципалітет також може запровадити плату за інші послуги, наприклад, за обмін контейнерів, встановлення контейнерів і оренду певних типів контейнерів.

Кожен муніципалітет самостійно визначає для себе модель тарифу. Базова плата може включатися до складу змінної плати, хоча й вважається, що такий підхід гірше відображає надані послуги, хоча й спрощує адміністрування. Зміні платежі можуть мати різні комбінації та варіації. Отже, плата за послуги є віддзеркаленням того, яким чином ці послуги надаються у конкретному муніципалітеті.

## 3.6 Екологічні стимули у шведських тарифах

Екологічні стимули у структурі тарифу є інструментами заохочення споживачів до екологічно відповідальної поведінки у контексті управління відходами. Такі стимули є складовою ширшої системи, до якої також входять законодавство по управлінню відходами та інформаційні кампанії. Ефективний тариф з вбудованими екологічними стимулами мусить висвітлювати опції у спосіб, який робить екологічно свідомі рішення простими та привабливими для споживачів. Наприклад, стандарте

абонентське обслуговування передбачає збирання залишкових відходів один раз на чотири тижні, що змушує споживачів активно шукати інші опції, якщо вони потребують частішого збирання.

### *Заохочування зменшення обсягу відходів*

Тарифи з екологічними стимулами можуть запропонувати кілька методів зменшення обсягу відходів. Збільшення інтервалів збирання може змусити споживачів обрати меншу частоту збирання відходів, наприклад, один раз на місяць або за потреби. Менші розміри контейнерів також спонукають споживачів до користування меншими контейнерами для залишкових відходів, що теж тягне за собою зменшення обсягу відходів. Іншим ефективним методом заохочення споживачів для мінімізації залишкових відходів шляхом ефективного сортування є тариф на основі ваги.

### *Заохочування споживачів до активнішого сортування відходів харчових продуктів*

Починаючи з 1 січня 2024 року, у Швеції запроваджено обов'язкове сортування відходів харчових продуктів. Однак така практика за різними моделями вже існувала протягом багатьох років, і чимало муніципалітетів пропонували споживачам роздільне збирання відходів харчових продуктів і відповідні стимули в тарифах. Цей досвід свідчить, що заохочення домогосподарств до активнішого сортування відходів харчових продуктів потребувало комбінації тарифного стимулювання екологічно свідомої поведінки та підтримки у формі інформаційних кампаній. Такі кампанії мусять пояснити, як сортувати відходи, та висвітлити екологічні вигоди сортування відходів харчових продуктів.

### *Заохочення рішень і поведінки споживачів, що зменшують перевезення відходів і запобігають утворенню відходів*

Муніципалітети можуть заохочувати споживачів до екологічно відповідальних рішень і поведінки, які дозволять зменшити зусилля на перевезення відходів і запобігти їх утворенню. Це, зокрема, триваліші інтервали збирання або сортування відходів у способи, які ведуть до мінімізації потреби у перевезенні. Муніципалітети також можуть запропонувати такі рішення, як збирання відходів упаковки та паперу поблизу житла споживачів, аби зменшити витрати на перевезення та стимулювати рециклінг.

## 3.7 Рівень тарифів/оплати

Різниця в тарифах/оплаті на управління відходами у різних муніципалітетах Швеції свідчить про розмаїття підходів до управління відходами та різницю у витратах, пов'язаних з досягненням локальних екологічних цілей. Середні тарифи/оплата наведені у наступній Таблиці 3-2.

Таблиця 3-2 Рівень річної плати за управління побутовими відходами у Швеції, у євро.

|  | EUR/рік <sup>5</sup> |
|--|----------------------|
| Домогосподарство у одноквартирному будинку   | 249                  |
| Домогосподарство у багатоквартирному будинку | 153                  |
| Будинок для відпочинку                       | 155                  |

---

<sup>5</sup> Станом на 2023 рік. Джерело: Avfall webb. Курс крони до євро: 1 EUR=11 SEK. Плата наведена з ПДВ.

## 4 Польща

### 4.1 Правові рамки

У Польщі правові рамки для встановлення тарифів на управління ПВ створені на двох рівнях, на національному та муніципальному.

#### 4.1.1 Національні правові рамки

Національне законодавство є правовою основою діяльності з управління ПВ. Ним передбачені різноманітні опції, які муніципалітети можуть впровадити через власні регуляторні акти.

Національне законодавство Польщі про управління відходами включає 4 основних закони:

1. [Закон про місцеве самоврядування](#) від 8.03.1990: це основний закон, який визначає повноваження та завдання муніципалітетів. Закон прямо згадує управління ПВ як одне з самоврядних повноважень муніципалітетів.

2. [Закон про відходи](#) від 8.01.2013: цей загальний рамковий закон, який регулює управління відходами в Польщі. Закон дає визначення національній політиці щодо відходів (зокрема, ієрархію управління відходами, планування управління відходами), містить визначення видів відходів, вимоги до їх оброблення, а також переносить у національне законодавство положення директив ЄС про управління відходами та закладає підвалини дозвільної системи в цій сфері.

3. [Закон про підтримання чистоти та порядку в муніципалітетах \(гмінах\) від 13.09.1996](#) (тут і далі «УСРГ»). Це основний закон, який регулює систему управління ПВ на муніципальному рівні (тобто на рівні гміни). Закон визначає зобов'язання муніципалітетів і власників нерухомості щодо управління відходами, механізми розрахунку тарифів та засади системи розрахунків за послугу управління ПВ, а також встановлює цільові показники управління відходами.

4. [Закон про управління комунальними послугами](#) від 20.12.1996: цей закон визначає принципи і форми управління комунальним послугами на рівні муніципалітетів.

#### 4.1.2 Муніципальні регуляторні рамки та реалізація національного законодавства на муніципальному рівні

Відповідно до УСРГ, муніципалітети вільні визначати:

- Методи розрахунку та ставки тарифів/оплати на послуги з управління ПВ.
- Форму декларування кількості членів домогосподарства, розмір плати та порядок подання декларацій.

Зазвичай все це визначається на муніципальному рівні актами муніципалітетів. Муніципалітети часто напрацьовують цілі пакети регуляторних актів, якими визначається створення та функціонування їхніх систем управління відходами. Приклад такого муніципального регуляторного пакету наведений нижче:

**ПРИКЛАД:** перелік регуляторних актів про управління ПВ міста Вроцлав

Рішення міської ради Вроцлава № LXVIII/1769/23 від 25.05.2023 «Про методи визначення плати за управління побутовими відходами та ставок плати».

Рішення міської ради Вроцлава № LXIII/1627/22 від 22.12.2022 «Про форми декларацій про суму платежів за управління побутовими відходами, які подаються власниками нерухомості, та умови і порядок подання декларацій електронними засобами зв'язку»

Рішення міської ради Вроцлава № LXIII/1631/22 від 22.12.2022 «Про методи визначення плати за управління побутовими відходами та її ставок»

Рішення міської ради Вроцлава № LXIII/1630/22 від 22.12.2022 «Про терміни, регулярність і порядок внесення плати за управління побутовими відходами»

Рішення міської ради Вроцлава № XXV/672/20 від 23.07.2020 «Про регулювання підтримання чистоти та порядку у місті Вроцлав»

Рішення міської ради Вроцлава № XXV/671/20 від 23.07.2020 «Про платні послуги з управління побутовими відходами»

## 4.2 Організація та функціонування системи управління побутовими відходами

### 4.2.1 Ролі та обов'язки. Відповідальність і повноваження місцевої влади

Завдання та відповідальність місцевої влади (міської ради, мера) визначені ст.3 УСРГ. Муніципалітети зобов'язані:

- організувати збирання ПВ,
- впровадити систему збирання ПВ, яка охоплює усіх власників нерухомості, та здійснювати моніторинг діяльності компаній-операторів, які відповідають за збирання відходів.

Муніципальна рада зобов'язана:

- 1) Затвердити муніципальні правила з підтримання чистоти та порядку в муніципалітеті. Такі правила визначають регулярність (частоту) збирання відходів, вимоги до роздільного збирання, до контейнерів, утримання контейнерних майданчиків у належному санітарному стані, запроваджують на місцевому рівні вимоги регіонального плану управління, які стосуються муніципалітету, тощо. У таких правилах рада муніципалітету може передбачати й інші вимоги до управління відходами;
- 2) Затвердити метод розрахунку та ставки плати за управління ПВ;
- 3) Визначити терміни, регулярність і порядок внесення плати за управління відходами (за фактом надання послуг або авансом).

Муніципальна рада також вирішує, чи збиратиме плату за управління відходами сам муніципалітет, чи буде призначено збирача плати. Якщо муніципалітет призначає збирача плати, він також визначає і розмір плати за послуги збирача.

#### 4.2.2 Організація системи управління побутовими відходами

Мер села/міста визначає компанію, яка адмініструватиме систему управління відходами в муніципалітеті. Це може бути компанія, створена самим муніципалітетом для здійснення цієї діяльності, або підрядник, залучений через систему публічних закупівель.<sup>6</sup> До основних задач такої компанії належить:

- проведення конкурсу з визначення компанії, яка надаватиме послуги збирання та оброблення ПВ (виконавця послуг);
- моніторинг якості наданих послуг;
- комунікації зі споживачами (приймання повідомлень споживачів про нерегулярність збирання тощо) ;
- ведення документації щодо виконання умов контракту виконавцем послуг, тощо

##### **ПРИКЛАД: Муніципалітет Вроцлав**

Муніципалітет Вроцлав рішенням міської ради № XXVI/584/12 заснував компанію «*Ekosystem Sp. z o.o.*».

«*Ekosystem Sp. z o.o.*» виконує наступне:

- організовує тендер (конкурс) на здійснення операції збирання відходів;
- організовує тендер на будівництво регіонального об'єкту оброблення відходів;
- проводить моніторинг управління відходами та
- аналізує стан управління відходами.

Тендер проводиться у відповідності до Закону про публічні закупівлі та Директиви ЄС про публічні закупівлі (2014/24/ЄС).

Компанія, якій доручено адміністрування системи управління відходами, залучає виконавця послуг збирання, перевезення та оброблення відходів.<sup>7</sup>

### 4.3 Рамки управління побутовими відходами

За законом, муніципалітети відповідають за управління побутовими відходами домогосподарств і відходами комерційних підприємств, які за складом є подібними до побутових, тобто відходами ресторанів, шкіл,

<sup>6</sup> Ст. 2 Закону про управління комунальними послугами від 20.12.1996.

<sup>7</sup> Економічна діяльність із збирання відходів є регульованою діяльністю. Мер міста веде реєстр учасників регульованої діяльності (допусків на ринок) і перевіряє звітність компаній. Суб'єкт господарювання, який має намір вести діяльність із збирання відходів, зобов'язаний зареєструватися в такому реєстрі у відповідному муніципалітеті.

офісів, крамниць та інших подібних закладів та установ. Відповідальність муніципалітетів включає організацію збирання, перевезення та оброблення таких відходів (змішаних побутових відходів, побутових відходів, придатних для рециклінгу, великогабаритних і небезпечних відходів) та організацію пунктів збирання придатних для рециклінгу відходів та інших видів відходів (т.зв. PSZOK, букв. «пункти роздільного збирання побутових відходів»).

Що стосується комерційного сектору, то муніципалітет вирішує, чи бізнес залучає незалежного підрядника, чи користується послугами того ж самого виконавця послуг, який обслуговує домогосподарства.

Муніципалітети не відповідають за управління іншими (непобутовими) відходами, і промислові підприємства самі несуть відповідальність за управління власними відходами.

### **Розширена відповідальність виробника**

Існує схема розширеної відповідальності виробника (РВВ), яка поширюється на всі фракції відходів упаковки, що утворюються як домогосподарствами, так і іншими утворювачами відходів.<sup>8</sup> Компанії, які виробляють, імпортують або продають товари в упаковці, зобов'язані організувати роздільне збирання відходів упаковки та їх рециклінг, або самостійно, або шляхом заснування організації розширеної відповідальності виробників (ОРВВ). Також у муніципалітетах функціонує застава система, яка забезпечує роздільне збирання відходів упаковки.

Однак ця система функціонувала не надто ефективно, і у 2025 році була ініційована реформа РВВ. У серпні з'явився проєкт нового закону про упаковку та відходи упаковки,<sup>9</sup> який передбачає внесення виробниками плати за управління відходами упаковки. Внески виробників акумулюватимуться у спеціальному фонді, яким керуватиме Національний фонд охорони довкілля та водних ресурсів (NFOŚiGW). Фонд таким чином замінить ОРВВ, які припинять подальше існування. Акумульовані у фонді кошти надалі будуть спрямовуватися муніципалітетам і структурам, відповідальним за управління відходами, для фінансування роздільного збирання, оброблення та рециклінгу.

## **4.4 Процедура встановлення тарифів і справляння плати в муніципалітетах**

### **4.4.1 Витрати на управління ПВ, які підлягають відшкодуванню за рахунок тарифу (муніципальний рівень)**

Основними джерелами фінансування витрат на управління ПВ є:

- 1) Платежі споживачів послуг

<sup>8</sup> Закон про управління упаковкою та відходами упаковки (2013) та Закон про зобов'язання підприємців у сфері управління певними видами відходів (2001).

<sup>9</sup> Проєкт закону про упаковку та відходи упаковки (№ UC100), розроблений Міністерством клімату та довкілля.

- 2) Муніципальний бюджет: може частково покривати витрати на систему управління ПВ у разі:
- i. браку коштів, одержаних від споживачів послуги з управління ПВ, для повного покриття витрат на функціонування системи управління ПВ в муніципалітеті;
  - ii. необхідності знизити платежі за управління ПВ, які сплачують власники нерухомості.

#### 4.4.2 Встановлення тарифів/оплати на управління відходами у муніципалітетах

Муніципальна рада вирішує, який метод застосовується для розрахунку тарифу/оплати на управління відходами, та визначає рівні тарифів/оплати. Тарифи/оплата виходять з чисельності населення, обсягу відходів і витрат на функціонування системи.

Річні надходження від муніципальних тарифів/оплати на управління ПВ повинні відповідати витратам системи управління ПВ. Якщо муніципалітет бажає підвищити тарифи, він зобов'язаний оприлюднити обґрунтування підвищення.<sup>10</sup> Таке обґрунтування повинно містити наступну інформацію:

- про підвищення податку на захоронення відходів;
- про підвищення тарифів (gate fees), які справляють регіональні об'єкти оброблення відходів;
- про оцінку послуг для укладення контрактів адміністратором на наступний період;
- про обсяг утворення ПВ;
- про зміну чисельності населення (дані Національного перепису населення 2021 року, перепис проводять раз на 10 років);
- про проведені тендери (може надаватися). Це стосується випадків, коли тендер було скасовано через те, що ціни, запропоновані потенційним підрядником, виявилися істотно вищими за передбачені оголошенням муніципалітету про тендер;
- про середньомісячний дохід на душу населення (дані Державної статистичної служби);
- зведені дані про плановані витрати на утримання системи управління відходами;
- зведені дані про плановані надходження платежів, які справляються з мешканців за послуги з управління відходами (на етапі планування не враховуються мешканці, які звільнені від таких платежів – пільгові категорії).

Обґрунтування повинно передбачати очікувані витрати на наступні три роки, тобто враховувати прогноз витрат на кілька років наперед. Зазвичай муніципалітетам складно точно визначити витрати на систему управління ПВ. На остаточне значення витрат також впливають і результати тендерів і конкурсів на право здійснювати збирання, перевезення та оброблення ПВ.

<sup>10</sup> Обґрунтування додається до рішення ради про затвердження тарифів на управління відходами.

#### 4.4.3 Стягування плати

Мешканці (власники нерухомості, квартир) вносять плату на рахунок муніципалітету, а не виконавця послуги. Передбачена наступна процедура:

- 1) **Подання декларації:** власник нерухомості зобов'язаний щороку подавати муніципалітету декларацію, яка містить дані про:
  - a. кількість мешканців або
  - b. обсяг контейнерів (для бізнесу)
  - c. наявність компостерів та компостування біовідходів, які є побутовими.
- 2) **Верифікація:** для верифікації поданих декларацій муніципалітет може користуватися наявними в нього даними та даними інших комунальних структур, зокрема, компаніями водопостачання та водовідведення.
- 3) **Визначення банківського рахунку:** після реєстрації декларації система визначає окремий банківський рахунок (суб-рахунок муніципалітету).
- 4) **Справляння плати:** плата за послугу вноситься на рахунок муніципалітету без виставлення містом споживачам будь-яких рахунків.
- 5) **Переказ коштів:** кошти перераховують на окремий суб-рахунок муніципального бюджету та класифікують як дохід муніципалітету від плати за управління відходами.

Справляння плати за послугу з управління відходами регулюється Податковим Кодексом. Домогосподарства вносять оплату безпосередньо:

- муніципалітету, якщо податкові повноваження делеговані меру;
- збирачу плати, якщо такий призначений муніципалітетом;
- у разі міжмуніципальної співпраці платежі може приймати комітет міжмуніципальної асоціації.

#### Випадки звільнення від плати

Домогосподарство може бути звільнене від внесення плати, якщо його сукупний дохід не перевищує порогове значення, передбачене для надання соціальної допомоги органами соціального захисту, або якщо домогосподарство є багатодітною родиною.

#### ПРИМІТКА: Випадок міжмуніципальної співпраці

Комітет міжмуніципальної асоціації (ІМА) може уповноважити членів комітету або інших співробітників структури, що обслуговує комітет, розглядати окремі питання плати за послугу з управління ПВ.

Якщо муніципальна рада уповноважує розглядати індивідуальні питання щодо плати за управління ПВ, повноваження податкових органів щодо цих питань делегуються уповноваженій особі.

## 4.5 Структура тарифів/плати і стимули

Муніципалітет може застосувати будь-яку з наступних моделей розрахунку суми, яку зобов'язані вносити домогосподарства за послугу з управління ПВ:

- Фіксована плата на основі **кількості мешканців** квартири або одноквартирного будинку. Це найпоширеніший метод (в Україні застосовується аналогічний підхід);
- Фіксована плата **з домогосподарства**;
- Плата, що є **похідною від рахунку за воду** (опосередкований тариф), який виходить з обсягів споживання води. Якщо в будинку відсутній лічильник води, рахунок за воду виставляють за нормами споживання, і плата за управління ПВ розраховується відповідно;
- Фіксована ставка на основі **площі будинку або квартири** (опосередкований тариф).

В одному муніципалітеті можна застосувати більше одної моделі.

Отже, польські муніципалітети мають право обирати тарифну систему, і тому на практиці застосовуються різні варіанти фіксованих і опосередкованих тарифів.

Дослідження Національного інституту охорони довкілля свідчить, що у період 2014-2019 рр. муніципалітети здебільшого застосовували метод розрахунку плати «на одну особу» (85-86% муніципалітетів, охоплених дослідженням).<sup>11</sup>

Відповідно, тарифна система не пов'язана з обсягом утворення відходів (деякі з моделей можна тлумачити як такі, що виходять з припущення про те, що домогосподарства з більшою кількістю осіб, вищим споживанням води або більшою житловою площею утворюють більше відходів, але реального зв'язку з обсягом утворених ними відходів все одно не існує). Мешканці не можуть знизити платежі за управління ПВ шляхом мінімізації утворення відходів, отже, не існує стимулів для домогосподарств зменшувати утворення відходів.

Якщо йдеться не про домогосподарства, плата за управління відходами, що подібні ПВ, стягується за схемою РАУТ, за якою плата визначається за частотою збирання та декларованою кількістю пакетів або контейнерів, отже, прямо залежить від обсягу утворення відходів. Рахунки виставляють, виходячи з кількості контейнерів, вивантажених за оплачуваний період, як передбачено графіком для кожного окремого об'єкту нерухомості.

Коли муніципалітети оприлюднюють обґрунтування зміни тарифної моделі, вони зазначають переваги та недоліки моделі, що діяла раніше. Це може бути корисним досвідом для України:

<sup>11</sup> [https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2021/11/55848\\_gospodarka\\_odpadami\\_3.pdf](https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2021/11/55848_gospodarka_odpadami_3.pdf)

- **Фіксована ставка на основі площі будинка або квартири.**  
Головні недоліки: якщо ставка була розрахована за квадратний метр площі (нерухомості корисною площею 27 м<sup>2</sup> або менше на 1 мешканця), плата залишалася незмінною незалежно від кількості людей, які проживають будинку або квартири.
- **Фіксована плата на основі кількості членів домогосподарства.**  
Встановлення плати, виходячи з кількості осіб, веде до зростання плати пропорційно зростанню чисельності осіб, які утворюють ПВ. Цей метод є найбільш справедливим з усіх, що застосовуються, оскільки обсяг відходів, які утворює домогосподарство, залежить від кількості осіб, які утворюють відходи.

## 4.6 Екологічні стимули тарифів у Польщі

За наказом Міністра клімату та довкілля від 10.05.2021, запроваджене обов'язкове роздільне збирання у окремі контейнери 5 фракцій побутових відходів. Суб'єкт, який здійснює збирання, відповідає за верифікацію того, що власники нерухомості, на яких поширюється муніципальна система управління відходами, належним чином розділяють відходи. З метою збільшення роздільного збирання відходів, придатних для рециклінгу, запроваджено підвищений тариф за збирання змішаних відходів, який перевищує базову ставку у 2-4 рази. Ця підвищена ставка застосовується у випадках, коли споживач задекларував роздільне збирання, але практично не розділяє побутові відходи на фракції, або якщо споживач задекларував, що він не братиме участі у роздільному збиранні.

Ще один екологічний стимул передбачений для домогосподарств у одноквартирних будинках, які компостують біовідходи у компостерах. Їхня плата зменшується пропорційно зменшенню витрат на управління ПВ, які утворюються в цих домогосподарствах.

## 4.7 Рівні тарифів/ плати

Закон про управління комунальними послугами встановлює верхню межу плати, яка може стягуватися щомісяця за послугу з управління відходами, див. Таблицю 4-1. Для кожної з моделей визначення плати передбачена верхня межа, виходячи з певної частки (%) від середньомісячного наявного доходу на одну людину. Дані про середньомісячний наявний дохід на душу населення за минулий рік регулярно оприлюднюються та слугують основою для визначення верхньої межі плати за послугу з управління відходами.<sup>12</sup> Ці дані публікуються Державною статистичною службою у першому кварталі року, наступного за звітним.

<sup>12</sup> <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/obwieszczenie-w-sprawie-przecietnego-miesiecznego-dochodu-rozporzadzalnego-na-1-osobe-ogolem-w-2024-r-,294,11.html>

Таблиця 4-1 Верхні межі плати за послугу з управління ПВ, на місяць, станом на 2024 рік.

| Метод визначення плати   | Верхня межа у % згідно закону  | Верхня межа у грошовому виразі, у злотих на місяць | Верхня межа у грошовому виразі, у EUR на місяць <sup>13</sup> |
|--|--|--|---|
| 1) з кількості мешканців   | Всього 2% середньомісячного наявного доходу на одну особу – з мешканця   | 63,3   | 14,6  |
| 2) з домогосподарства  | Всього 5,6% середньомісячного наявного доходу на одну особу – з домогосподарства   | 177,36   | 40,79   |
| 3) на основі споживання води   | Всього 0,7% середньомісячного наявного доходу на одну особу – з 1 м <sup>3</sup> спожитої води   | 22,17  | 5,10  |
| 4) корисна площа приміщення  | Всього 0,08% середньомісячного наявного доходу на одну особу - з 1 м <sup>2</sup> корисної площі житлового приміщення  | 2,53   | 0,58  |
| Якщо на об'єкті нерухомості не проживають люди, плата визначається шляхом множення задекларованої кількості контейнерів або пакетів для збирання ПВ, які утворилися на об'єкті нерухомості, на ставку тарифу | Всього 1,3% середньомісячного наявного доходу на одну особу за контейнери або пакети обсягом 120 л, призначені для збирання ПВ за місцем проживання. За контейнери або пакети меншого або більшого обсягу справляється плата, що є пропорційною їхньому обсягу | 41,17  | 9,47  |
| Фіксована плата за земельну ділянку, на якій розташований будинок для відпочинку або за іншу нерухомість, призначену для рекреації та відпочину (на рік)   | 10%  | 316,72   | 72,85   |

Як продемонструвало дослідження, середньорічні витрати одного домогосподарства у 2019 році становили від 489 до 748 злотих (або від 113 до 172 євро).<sup>14</sup> У залежності від моделі тарифу, платежі за управління відходами відрізняються від регіону до регіону, див. наступний Рисунок 4-1. Більш актуальні узагальнені дані щодо середніх рівнів тарифів у відкритих джерелах інформації відсутні. Проте відомо, що бюджетні витрати на управління ПВ зросли на 60% у період 2019-2023 рр.,<sup>15</sup> тому можна зробити припущення, що тарифи на послугу з управління ПВ також зросли відповідним чином.

<sup>13</sup> 1 злотий (PLN) = 0,23 Euro

<sup>14</sup> Szymanska, EJ, Wielechowski M, "Pay-as-you-throw system as an innovative solution in waste management" in *Economics and Organization of Logistics* 5(4), 2020, 91-101. 2020.

<sup>15</sup> Housing economy and municipal infrastructure in 2023. Statistics Poland. [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)



Рисунок 4-1 Середньорічні витрати домогосподарств на послугу з управління ПВ, станом на 2019 рік. Показники наведені у злотих, витрати становлять від 489 до 748 злотих з домогосподарства на рік, або від 113 до 172 євро. Джерело: Szymanska et al. "Pay-as-you-throw system as an innovative solution in waste management" in *Economics and Organization of Logistics* 5(4), 2020, 91-101. 2020.

## 4.8 Інші стимули, які впливають на витрати системи управління побутовими відходами

### 4.8.1 Податок на захоронення відходів

Витрати на захоронення відходів мають вплив на муніципалітети, операторів системи управління відходами та загальні витрати на управління ПВ. Одним зі стимулів до зменшення захоронення відходів є запровадження податку на захоронення відходів.<sup>16</sup> Ставка податку робить захоронення одною з найдорожчих операцій оброблення ПВ. Максимальна ставка податку щороку переглядається Міністром клімату та довкілля Польщі<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Ст.ст.290, 291 Закону Польщі «Про охорону довкілля» від 27.04.2001

<sup>17</sup> Оголошення (наказ) Міністра клімату та довкілля Польщі від 28.07.2024 щодо ставок плати за користування довкіллям у 2025 році

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20240000794>

Також щороку затверджується деталізований перелік диференційованих ставок податку (який спирається на Перелік відходів). У наступній Таблиці 4-2 наведена динаміка зміни ставок податку на захоронення відходів за останні роки.

Таблиця 4-2 Зміни ставок податку на захоронення деяких категорій побутових відходів у 2019 – 2025 рр., злотих/тонну. Джерело: результат аналізу законодавства експертом (Накази Міністра клімату та довкілля Польщі за 2019 – 2025 рр.)

| Код (за Переліком відходів) | Назва відходів                               | 2019   | 2020   | 2021   | 2022   | 2023   | 2024   | 2025   |
|-----------------------------|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
|                             | Максимальна ставка податку                   | 290,4  | 295,05 | 301,84 | 312,1  | 328,02 | 375,25 | 418,03 |
| 20 02 01                    | Відходи, що біологічно розкладаються         | 170    | 270    | 276,21 | 285,6  | 300,17 | 343,39 | 382,54 |
| 20 02 03                    | Інші відходи, що біологічно не розкладаються | 12,92  | 13,13  | 13,43  | 13,89  | 14,6   | 16,7   | 18,6   |
| 20 03 01                    | Змішані побутові відходи                     | 170,0  | 270,0  | 276,21 | 285,6  | 300,17 | 343,39 | 382,54 |
| 20 03 07                    | Великогабаритні відходи                      | 123,18 | 125,15 | 128,03 | 132,38 | 139,13 | 159,16 | 177,3  |

## 5 Порівняння з Україною

Детальний опис і аналіз тарифної системи України наведений у окремому звіті «Аналіз поточної ситуації». Мета цього порівняльного дослідження полягає у тому, щоби інтегрувати висновки згаданого звіту у європейський контекст. Отже, коли тут згадуються властивості тарифної системи України, ґрунтовну інформацію про них можна знайти у окремому звіті «Аналіз поточної ситуації».

### 5.1 Тарифи у контексті ЄС

Як зазначалося у Розділі 2 цього Звіту, законодавчі та політичні акти ЄС чітко проголошують принципи, які повинні скеровувати управління відходами, однак механізми, які обирають країни-члени для реалізації цих принципів, можуть істотно відрізнятися один від одного, і це прямо дозволено законодавством ЄС. Більш того, тарифи є лише одним інструментом досягнення поставлених цілей. Вони навіть не є єдиним економічним механізмом, тому що, наприклад, національна податкова система також може слугувати важливим інструментом мінімізації ПВ і підштовхування управління ПВ до вищих сходинок ієрархіє управління відходами.

Швеція та Польща є прикладами двох різних систем в рамках єдиного простору ЄС, які були ретельно досліджені у Розділах 3 і 4 відповідно. Ці приклади ілюструють відмінності, які існують всередині ЄС, а також те, що можливо будувати та застосовувати різні моделі, які спираються на спільні загальні принципи. У сенсі встановлення тарифів та інституційної організації, шведська та польська системи більше подібні одна до одної, ніж до системи України, проте коли йдеться про фактично діючу у Польщі тарифну модель, вона, принаймні сьогодні, більше нагадує українську систему, ніж шведську.

### 5.2 Порядок встановлення тарифів

Найбільш помітна відмінність між Україною та двома прикладами країн-членів ЄС, Польщею та Швецією, полягає в тому, що в Україні на рівні національного законодавства детально визначені структура та формат тарифів, в той час як в Швеції та Польщі ці питання належать до компетенції муніципалітетів. Керівним принципом є те, що повні надходження повинні дорівнювати повним витратам системи управління ПВ, водночас у Польщі існує часткове фінансування витрат системи за рахунок надходжень муніципальних податків (таке не часто трапляється у Швеції, хоча й не є протизаконним). Це дає муніципалітетам більше свободи у створенні системи, яка є адаптованою до місцевих умов і передбачає розвиток діяльності з управління відходами.

Також слід наголосити, що Постанова Кабінету Міністрів України №1031 від 26.09.2023 року «Про затвердження Порядку формування середньозваженого тарифу на послугу з управління побутовими відходами, а також тарифів на збирання, перевезення, відновлення та видалення побутових відходів» (далі Постанова КМУ № 1031 від 26.09.2023) є не просто деталізованим баченням тарифної системи, але й актом національного законодавства. В той же час у Швеції рекомендації щодо тарифів розробляються Асоціацією організацій з управління побутовими

відходами<sup>18</sup>. У правовому сенсі такі рекомендації не є такими ж загальнообов'язковими, як Постанова КМУ № 1031 від 26.09.2023, а слугують лише дороговказом, як розробити тарифну систему, яка відповідатиме загальним національним правовим рамкам управління відходами. Більш того, ці рекомендації пропонують низку *альтернативних* моделей (з наголосом на схемах РАУТ), що залишає багато свободи та гнучкості для розроблення локальних версій таких моделей і схем.

Фактично, між тарифними моделями, які використовують різні територіальні громади (ТГ) України, також існують відмінності, однак вони видаються радше наслідком різної інституційної спроможності різних громад забезпечити відповідність тарифної моделі кожному положенню Постанови КМУ № 1031 від 26.09.2023, а не результатом свідомих рішень.

Що ж, в усіх країнах існують значні відмінності у інституційній та операційній спроможності великих і малих муніципалітетів. Тому було б доцільно дати муніципалітетам більшу свободу у створенні власних тарифних систем – до того ж, це може перетворити деякі муніципалітети на лідерів-першопроходців у цій сфері, приклад яких наслідуватимуть інші

### 5.3 Структура тарифів і стимули

Шведські тарифи являють собою варіації схеми РАУТ, однак передбачають фіксовану складову (базову плату), призначену для фінансування таких витрат як адміністрування та таких послуг як доступ до центрів рециклінгу та пунктів збирання небезпечних відходів. Польща віддає перевагу фіксованим тарифам, однак існують і деякі схеми з опосередкованими тарифами.

Приклад Польщі також свідчить, що існують шляхи створення стимулів навіть без повноцінного впровадження схем РАУТ, випадку Польщі це стало можливо завдяки встановленню тарифів радше у залежності від рівня сортування, ніж у зв'язку з фактичним обсягом відходів, або запровадження знижок для домогосподарств, які вдаються до компостування біовідходів, див. Розділ 4.6.

На практиці можливість впровадження схем, які передбачають стимулюючі тарифи, залежить від інституційної, операційної та адміністративної спроможності. Такі схеми потребуватимуть спроможності створити та вести реєстри збирання та бази даних споживачів, а також розраховувати ефекти перехресного субсидування послуг (операцій).

Як окреслено у Розділі 2, в ЄС існує розмаїття тарифних систем, але застосовуються й інші економічні інструменти, такі як податки на захоронення та на спалювання відходів. Імплементация Директиви ЄС про захоронення відходів також стане стимулом до загального покращення управління відходами, тому що ця Директива робить захоронення відходів дорожчим, а інші альтернативи, передбачені ієрархією управління відходами, економічно привабливішими для споживачів. Такі механізми слід розглядати разом із іншими важливими чинниками, такими як інформаційні кампанії та кампанії підвищення обізнаності, зручні для споживачів системи збирання, тощо.

<sup>18</sup> Avfall Sverige

## 5.4 Рівень тарифів/оплати

Складно порівнювати тарифи, які діють в різних країнах, проте хоча б приблизне порівняння діапазонів ставок є можливим і наведене в цьому Звіті для випадків Швеції та Польщі та у «Аналізі поточної ситуації» для України. Зведені результати такого порівняння наведені у Таблиці 5-1 нижче.

Таблиця 5-1 Діапазони тарифів/оплати для середньостатистичних домогосподарств України, Швеції та Польщі

|         | Витрати на послугу з управління відходами середньостатистичного домогосподарства, EUR/рік, з ПДВ |
|---------|--|
| Україна | 5-25 <sup>19</sup>   |
| Швеція  | 153-249 <sup>20</sup>  |
| Польща  | 113-172 <sup>21</sup>  |

Ці показники виходять з даних, оприлюднених у кожній з країн, і дещо відрізняються в сенсі того, які дані було використано для цілей порівняння. У випадку України йдеться про середні тарифи по областях, які застосовуються до середнього рівня утворення відходів з розрахунку на одну особу, члена середньостатистичного домогосподарства. У випадку Швеції найнижче значення стосується мешканців середньостатистичної квартири, а найвище – одноквартирного будинку. У випадку Польщі витрати на управління відходами домогосподарств відрізняється від регіону до регіону, отже, наведені тут значення є показниками регіонів з найнижчими та найвищими витратами. Крім того, в усіх трьох випадках наведені середні показники, отже, в усіх трьох випадках також спостерігаються істотні відхилення від середніх значень.

Проте різниця в загальному рівні тарифів є очевидною та незаперечною. Тарифи в Україні є дуже низькими порівняно з польськими та шведськими. Це ще один доказ на користь того, що в Україні слід очікувати істотного зростання тарифів на управління ПВ через застосування стандартів управління ПВ, аналогічних європейським. Чинниками, які, ймовірно, скеровуватимуть витрати, є наступні:

- Імплементація Директиви про захоронення відходів, яка передбачає технічні заходи, а також фінансування витрат на припинення експлуатації полігонів і наступний догляд за ними. Як

<sup>19</sup> Середні показники по областях наведені у Таблиці 5-4 Звіту «Аналіз поточної ситуації», виходячи з питомого показника утворення 300 кг відходів на рік на душу населення, співвідношення обсягу до ваги, що дорівнює 4, і середньої кількості членів домогосподарства, що дорівнює 2,6 осіб.

<sup>20</sup> 153 – середній показник для квартир, 249 – для одноквартирних будинків, з ПДВ.

<sup>21</sup> Середньорічні витрати одного домогосподарства станом на 2019 рік, з ПДВ. Враховуючи, що з 2019 року бюджетні витрати на управління ПВ зросли на 60%, можна припускати, що й витрати домогосподарств зросли відповідним чином, тобто пропорційно.

зазначалося у звіті «Аналіз поточної ситуації»<sup>22</sup>, вартість захоронення відходів в Україні є низькою, і тому очікується її стрімке зростання;

- Альтернативи захороненню. Рух до вищих сходинок ієрархії управління відходами означає, що поступово зросте доступність більшої кількості опцій, ніж просто захоронення, зокрема, таких як рециклінг, біологічне оброблення та спалювання. Звісно, зазвичай ці опції є більш витратними. Наразі 90% зібраних в Україні відходів захоронюють на полігонах<sup>23</sup>;
- Покращене управління відходами вимагає систем роздільного збирання різних компонентів побутових відходів, що також є дорожчим за збирання змішаних відходів;
- Сьогодні охоплення населення України послугою збирання становить близько 80%<sup>24</sup>. Хоча точні дані відсутні, зазвичай брак послуги збирання відчувається у сільській місцевості, де витрати на збирання ПВ з одного будинка є вищими;
- Сучасніша система управління ПВ також вимагає удосконалення організації управління відходами. Якщо передове обладнання дозволить скоротити витрати на експлуатаційний персонал, кваліфікованим фахівцям, яких потребує сектор, доведеться платити високі зарплати. Також є потреба у ширшому застосуванні рішень на основі ІТ, що також потребує більше обладнання та кваліфікованого персоналу;

Запровадження схем РВВ означатиме появу ще одного джерела коштів. Однак через те, що наразі систем для рециклінгу пакувальних матеріалів обмаль, додаткові кошти радше підуть на розвиток нової системи збирання, а не фінансування існуючої. На це піде частина коштів з цього нового джерела, а зменшення тягаря витрат не відбудеться.

У підсумку можна стверджувати, що територіальним громадам України слід готуватися до істотного підвищення тарифів у майбутньому. Однак цей процес триватиме кілька років, протягом яких можуть бути реалізовані операційні покращення та інвестиції.

## 5.5 Тарифи на послугу з управління відходами у порівнянні з тарифами на інші комунальні послуги

Витрати на комунальні послуги мешканців типової шведської квартири щороку оприлюднюються у так званому звіті «Nils Holgersson report». Наведені в ньому дані дозволяють порівнювати витрати на різні комунальні послуги, а також робити порівняння між муніципалітетами. На наступному Рисунку 5-1 наведений розподіл витрат між комунальними послугами, який спостерігається у Швеції.

<sup>22</sup> Звіт «Аналіз поточної ситуації», стор. 27

<sup>23</sup> Звіт «Аналіз поточної ситуації», стор. 33

<sup>24</sup> Звіт «Аналіз поточної ситуації», стор. 31

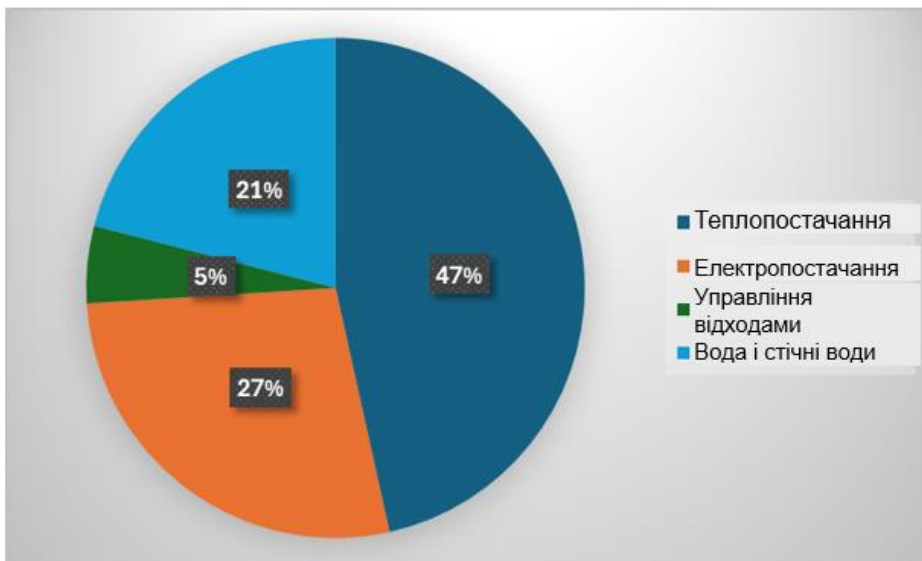


Рисунок 5-1 Розподіл витрат на комунальні послуги мешканців типової шведської квартири, станом на 2024 рік. Джерело: дослідження The Nils Holgersson study.

Не існує подібної статистики щодо України або Польщі. Державна служба статистики України щороку збирає статистичні дані про доходи та витрати домогосподарств та наводить аналіз цих даних у щорічних звітах. Через війну останні доступні дані датовані 2021 роком.<sup>25</sup> Дані за 2021 рік загалом свідчать, що на оплату комунальних послуг припадає 15% загальних витрат домогосподарства. Ці дані наведені як агреговані, тобто не у розрізі окремих комунальних послуг, просто загальна сума витрат. Тому неможливо визначити, яка частка витрат домогосподарств припадає на оплату послуги з управління відходами, або частку цих витрат у загальних витратах домогосподарств на оплату комунальних послуг.

Тим не менш, Проект досліджував рахунки, виставлені мешканцям багатоквартирних будинків у Києві та Житомирі різні місяці року. Частка, що припадає на послугу з управління відходами, була низькою та становила від 2 до 4 % загальної суми до сплати за комунальні послуги, залежно від пори року. Як і в Швеції, лівова частка витрат припала на централізоване опалення та електроенергію.

Також слід підкреслити, що в Україні гостро бракує інвестицій також і постачальникам інших комунальних послуг, таких як водопостачання та водовідведення, отже, можна очікувати зростання тарифів і на ці послуги. Навіть за умови істотного підвищення тарифів на послугу з управління ПВ, ці витрати й надалі становитимуть лише незначну частку загальних витрат домогосподарств на комунальні послуги.

<sup>25</sup> <https://www.ukrstat.gov.ua/>

## 5.6 Висновки

Це порівняльне дослідження свідчить, що навіть за наявності спільних та узгоджених цілей та політик щодо управління відходами, в Європі існують різні моделі схеми та механізми досягнення цих цілей. Приклади Швеції та Польщі пропонують альтернативні варіанти тарифів з сильнішими стимулюючими складовими. Проте розроблення тарифної системи мусить враховувати інституційні рамки, їхні сильні сторони та операційні та адміністративні умови. Ймовірно, найважливішою реформою для України стало б надання місцевому самоврядуванню, яке відповідає за управління відходами, більшої свободи у встановленні тарифів, включно з їх форматами та можливими стимулами. Для цього на рівні ТГ насамперед потрібна юридична особа, якій буде надано право розраховувати плату таким чином, щоби плата за окремі операції не дорівнювала витратам на відповідні операції, натомість щоби загальні надходження системи управління ПВ завжди дорівнювали її загальним витратам.

Ці висновки слугуватимуть для подальшої роботи над пропозиціями з удосконалення тарифної системи в секторі управління побутовими відходами України.