

Резюме на Доклад за правната регулация, съществуващи пречки и предложения за промени за насърчаване на повторната употреба на отпадъците в България по проект “Балканска платформа за повторна употреба на отпадъците”, (SWAN) - BMP1/2.2/2637/2017

Идентифициране на възможни правни пречки и/или затруднения пред бизнеса за прилагане в производствената им дейност на различни опции за вериги за повторна употреба на отпадъците, включително при транснационално сътрудничество между стопанските субекти. Препоръки за промени в българската нормативна уредба

Една от стратегическите цели на Европейския съюз е преминаване към модел на неутрална по отношение на климата кръгова икономика с ефективно използване на ресурсите. Повторната употреба има ключова роля в модела на кръговата икономика.

1. Страничен продукт и критерии за край на отпадъка

А. Страничен продукт

Според мотивите на Директива (ЕС) 2018/851 с цел насърчаване на устойчивото използване на ресурсите и промишлената симбиоза, държавите членки следва да предприемат подходящи мерки за улесняване на признаването като страничен продукт на дадено вещество или предмет, които са резултат от производствен процес, чиято основна цел не е производството на това вещество или предмет, ако са спазени хармонизираните условия, определени на равнището на Съюза. Европейската комисия е оправомощена да определи единни критерии за Европейския съюз за страничен продукти относно конкретни вещества или предмети. При липса на единни европейски критерии, държавите членки могат да определят национални критерии за страничен продукт.

Съгласно българския Закон за управление на отпадъците определянето на дадено вещество или предмет като страничен продукт се извършва с мотивирано решение на министъра на околната среда и водите за всеки отделен случай или съобразно критерии, определени с акт на Европейската комисия. Със законопроекта за изменение и допълнение на ЗУО, публикуван на Портала за обществени консултации на 05.08.2020 г., се предвижда критериите за страничен продукт на национално ниво да могат да се определят и с наредба на Министерския съвет.

Изпълнителният директор на ИАОС води публични регистри на лицата, при чийто производствен процес дадено вещество или предмет се определят като страничен продукт. Според данните от регистъра от 2009 г. до днешна дата има издадени 45 решения на министъра на околната среда и водите или оправомощено от него длъжностно лице за определяне на дадено вещество или предмет като страничен продукт.

Б. Критерии за край на отпадъка

Според Директива 2008/98/ЕО, изменена с Директива (ЕС) 2018/851, отпадъците, които са подложени на рециклиране или на друга дейност по оползотворяване, престават да се считат за отпадъци, ако отговарят на определени условия.

Директива (ЕС) 2018/851 разграничава три възможни хипотези за прилагане на „край на отпадъка“: разработване на общоевропейски критерии за край на отпадъка; разработване на национални критерии за край на отпадъка; когато на европейско или на национално ниво не са определени критерии, държавите-членки могат да вземат решения за всеки конкретен случай.

Според българския Закон за управление на отпадъците при липса на единни европейски критерии за край на отпадъка, такива критерии се установяват с подзаконов нормативен акт на Министерския съвет или на министъра на околната среда и водите. Изпълнителният директор на ИАОС води публични регистри на производителите на отпадъци, които са престанали да бъдат отпадъци. Според публикуваните в регистъра данни в България има 7 регистрирани производителя на отпадъци, които са престанали да бъдат отпадъци.

В. Изводи и препоръки

Разработването на единни критерии на европейско ниво за страничните продукти и края на отпадъка съществено би улеснило и стимулирало промишлената симбиоза между стопански субекти, установени в различни държави членки. Без единни европейски критерии е възможно да възникне колизия между националните правни уредби и това да възпрепятства промишлената симбиоза между оператори от различни държави членки.

До разработването на единни европейски правила, отделни държави биха могли на база на двустранно или регионално сътрудничество да уеднаквят критериите си за странични продукти и край на отпадък с цел улесняване на промишлената симбиоза между стопански оператори, установени на тяхна територия, и премахване на бариери пред повторната употреба на продукти в промишлеността.

Препоръчително е компетентните органи в България да проявят по-голяма активност и в сътрудничество с бизнеса да разработят национални критерии за странични продукти и край на отпадъка за възможно най-голям брой продукти, вещества и материали. Това би спомогнало за постигане на кръговост на икономика и по-ефективно използване на ресурсите в България.

2. Политиките за управление на битовите отпадъци

Битовите отпадъци представляват около 7 – 10 % от общия обем на отпадъците, образувани в Европейския съюз. Предизвикателствата с оглед на управлението на битовите отпадъци произтичат от техния твърде сложен и смесен състав, непосредствената близост на образуваните отпадъци до гражданите, много голямата видимост в рамките на обществото, както и от тяхното въздействие върху околната среда и човешкото здраве. Ръководен принцип на европейската политика на управлението на отпадъците, в т.ч. на битовите отпадъци, е принципът „замърсителят плаща“. Съгласно този принцип разходите за управление на отпадъците се понасят от първоначалния причинител на отпадъците или от настоящите или предишните притежатели на отпадъците.

В България управлението на битовите отпадъци се осъществява чрез едновременното и паралелно функциониране на следните системи:

- общински услуги по сметосъбиране, сметоизвозване и третиране на смесени битови отпадъци, финансирани основно от местната такса „битови отпадъци“ и чрез публични средства от други източници;

- разширена отговорност на производителя относно масово разпространените отпадъци, финансирани от производителите и вносителите на продукти, от които се образуват съответните отпадъци, в т.ч. отпадъци от опаковки от хартия и картон, метали, пластмаса и стъкло, излязло от употреба електрическо и електронно оборудване, негодни за употреба батерии и акумулатори, излезли от употреба гуми;

- контейнери за разделно събиране на определени видове отпадъци, разположени на улици и други общодостъпни места, от Български червен кръст в сътрудничеството със съответната община и частни дружества (например: контейнери за текстил и обувки; за излезли от употреба батерии и др.);

- системи за обратно приемане в търговските обекти (например: системи за обратно приемане на дрехи от търговски обекти за продажба на дрехи; на излязло от употреба електрическо и електронно оборудване, на отпадъци от батерии и акумулатори и излезли от употреба гуми). В някои случаи чрез системите за обратно приемане в търговските обекти се реализира разширената отговорност на производителя относно съответните масово разпространени отпадъци като например за излязло от употреба електрическо и електронно оборудване, отпадъци от батерии и акумулатори и излезли от употреба гуми;

- частни площадки за възмездно предаване на отпадъци, в т.ч. на хартия и картон, стъкло, метали, пластмаса, опаковки, отпадъци от електрическо и електронно оборудване, отпадъци от батерии и акумулатори, излезли от употреба гуми и др.;

- общински площадки за безвъзмездно предаване на отпадъци, в т.ч. на хартия и картон, стъкло, метали, пластмаса, биологични отпадъци, дървесина, текстил, опаковки, отпадъци от електрическо и електронно оборудване, отпадъци от батерии и акумулатори, обемни отпадъци, включително дюшеци и мебели и др.

Горепосочените системи съществуват паралелно, конкурират се и се финансират от различни източници (чрез публични и частни средства).

Към днешна дата в България общото правило е, че размерът на такса „битови отпадъци“ се изчислява пропорционално в промили на база на данъчната оценка, съответно отчетната стойност, на недвижимите имоти, без да се отчита количеството на отпадъците и в нарушение на водещия принцип на европейското законодателство „замърсителят плаща“. За домакинствата липсва финансов стимул да предприемат мерки за предотвратяване образуването на отпадъци, както и за разделно събиране на отпадъците при източника на образуване. Мнозинството от домакинствата изхвърлят отпадъците си в смесен вид в общинските контейнери за битови отпадъци.

Липсата на разделно събиране от домакинствата при източника на образуване и изхвърлянето на масово разпространени отпадъци в общинските съдове за смесени битови отпадъци води до двойно заплащане от гражданите на услугите по тяхното събиране, превоз и третиране – веднъж чрез заплащане на местната такса „битови отпадъци“ и втори път чрез заплащане на покупната цена на продуктите, в която са начислени продуктите такси/лицензионните възнаграждения, заплащани от производителите и вносителите на продукти. Практиката показва, че отпадъците, изхвърляни от домакинствата в общинските съдове за смесени битови отпадъци, най-често са замърсени, т.е. са с ниско качество, което

ги прави негодни за последващо оползотворяване или оскъпява дейностите по тяхното третиране.

Препоръчително е в България да се предприемат следните мерки:

- определяне на размера на такса „битови отпадъци“ на база на количеството отпадъци, съчетано с мерки за контрол с цел предотвратяване на незаконното изхвърляне на отпадъци;

- подобряване на системите за разделно събиране на масово разпространени отпадъци, така че същите да бъдат удобни и в максимална близост до домакинствата;

- провеждане на редовни информационни и образователни кампании сред населението и използване на различни комуникационни средства и канали за достигане на информацията за правилното управление на отпадъците от домакинствата до максимално широк кръг от лица;

- вземане на мерки за избягване на дублиращо се финансиране на дейностите по събиране, извозване и третиране на битови отпадъци;

- изграждането на центрове за повторна употреба и подготовка за повторна употреба.

Следва да се отбележи, че за да се постигне успешно управление на битовите отпадъци е необходимо всички елементи на системата да функционират ефективно и между тях да има добра съгласуваност. Заплащането на такса „битови отпадъци“ на база на действителното количество отпадъци следва да е съчетано с добре функциониращи алтернативи за надлежно предаване на разделно събрани отпадъци от домакинствата. Отсъствието или недоброто функциониране на който и да е от елементите на системата би засегнало ефективността на цялостната политика за управление на битовите отпадъци.

3. Прилагане на разширената отговорност на производителя

В България лицата, пускащи на пазара продукти, след употребата на които се образуват масово разпространени отпадъци, изпълняват задълженият си, произтичащи от разширената отговорност на производителя, индивидуално или чрез колективни системи, представлявани от организация по оползотворяване. Организациите по оползотворяване са юридически лица, регистрирани по Търговския закон или съгласно националното им законодателство, които не разпределят печалба и които управляват и/или самостоятелно извършват дейностите по разделно събиране, рециклиране и оползотворяване на масово разпространени отпадъци.

Предлагаме да се обмислят следните промени в българската нормативна уредба на схемите за РОП:

а) Ясно дефиниране на ролите и отговорностите в РОП на всички заинтересовани лица и предотвратяване на възможни конфликтите на интереси

Действащата нормативна уредба в България не съдържа необходимите гаранции за предотвратяване на възможни конфликти на интереси между лицата, участващи в схемите за РОП. С оглед на това предлагаме да се обмисли въвеждане на ограничение относно лицата, които могат да бъдат учредители и собственици на капитала (акционери или съдружници) на организациите по оползотворяване на отпадъци, членове на техните управителни и контролни органи, прокуристи или пълномощници, като изрично се предвиди, че такива могат да бъдат единствено лица, пускащи на пазара продукти, след

употребата на които се образуват съответните масово разпространени отпадъци. В случай, че организацията по оползотворяване възлага изпълнението на услуги по разделно събиране, превоз и третиране на отпадъци на свързани лица, да се предвидят нормативни гаранции за това, че качеството и цената на услугите са същите както между несвързани лица.

б) Изисквания относно начина на определяне на финансовите вноски на производителите на продукти

Считаме, че в българската нормативна уредба следва да се включат разпоредби относно начина на определяне на размера на лицензионните възнаграждения, събирани от организациите по оползотворяване, и на продуктовете такси, събирани от ПУДООС. В тази връзка, препоръчително е в нормативната уредба да се посочат изрично: дейностите с отпадъци, които следва да бъдат финансирани от производителите, в т.ч. разделно събиране, транспортиране, третиране на отпадъците; да се даде определение на „необходимите“ разходи и разходно-ефективен начин за управление на отпадъците; да се посочат критериите за модулиране на продуктовете такси и лицензионните възнаграждения.

В нормативната уредба могат да се предвидят гаранции за разходо-ефективното управление на отпадъците от организациите по оползотворяване като например:

- изборът на изпълнители на дейностите по разделно събиране, транспортиране и третиране на отпадъците да се осъществява чрез публични и състезателни процедури, отворени за участие на всички стопански субекти (публични и частни), като за изпълнител се избира участникът, предлагащ икономически най-изгодната оферта;

- срочност на договорите с изпълнителите на дейностите по разделно събиране, транспортиране и третиране на отпадъци;

- учредители и акционери/съдружници на организациите по оползотворяване да могат да бъдат единствено производителите (лицата, пускащи на пазара продукти), които имат задължения съгласно РОП;

- производителите (лицата, пускащи на пазара продукти) да разполагат с ефективни правни механизми за контрол на разходването на средствата от организациите по оползотворяване, както и за търсене на отговорност за неефективно разходване на средствата за управление на отпадъците;

- наличието на няколко конкуриращи се организации по оползотворяване също се разглежда като естествен пазарен механизъм за разходо-ефективно разходване на средствата на ООП. При съществуването на една организация има повишен риск от злоупотреба с монополно положение и липса на пазарни стимули за постигане на минимални разходи.

Опитът на други държави членки показва, че е полезно разработване модел, чрез който да се определя размерът на продуктовете такси и на лицензионните възнаграждения. Моделът отчита състава, количеството и характеристиките на отпадъците, актуалните пазарни цени на дейностите с отпадъци, географските, демографските, икономическите и климатичните особености на съответните райони, навиците и потребностите на обхванатото население и др. При разработването на модел, приложим за България, може да се почерпи опит от вече съществуващите модели в други държави-членки, както и установените предимства и недостатъци при тяхното прилагане.

в) Процедура за подбор на операторите по управление на отпадъците

Препоръчваме в закона да се разпишат конкретни изисквания и правила за процедурата за подбор на изпълнители на дейностите с отпадъци. Тези правила следва да гарантират, че изборът на изпълнители от организациите по оползотворяване се осъществява в съответствие с принципите за равнопоставеност и недопускане на дискриминация, свободна и лоялна конкуренция, пропорционалност, публичност и прозрачност, гарантирано право на защита на заинтересованите лица. Това може да бъде постигнато, като подборът на операторите се извършва чрез процедури за възлагане на обществени поръчки по реда на Закона за обществените поръчки, с възможност за оспорване на решенията на организациите по оползотворяване пред КЗК и ВАС; или като се предвиди, че всички оператори по управление на отпадъци, които докажат, че са извършили дейности със съответните отпадъци, имат право да получат финансиране, определено според количеството отпадъци и вида на осъществените дейности.

г) Мониторинг и правоприлагане, чрез които да се гарантира надеждност на докладваните данни, действително изпълнение на задълженията от страна на организациите по оползотворяване и техните подизпълнители и правилно използване на финансовите средства от вноските на производителите на продукти

Действащата в България нормативна уредба относно мониторинга и контрола на дейността на организациите по оползотворяване и техните подизпълнители не дава достатъчно гаранции за точността на докладваните данни и надлежното изпълнение на дейностите по управление на отпадъците. Предложеният законопроект за изменение и допълнение на ЗУО също не постига съществен напредък в тази посока, поради което според нас следва да са направят допълнителни промени в закона, с които да се гарантира изпълнението на изискванията на Директива (ЕС) 2018/851. Една от възможните мерки е въвеждането на електронна система за проследимост на отпадъците, така че контролните органи и всеки притежател на отпадък да може да проследи пътя на отпадъка и да се увери, че отпадъците са окончателно оползотворени или обезвредени по екологосъобразен начин. Въвеждането на такава електронна система би допринесло и за повишаване на общественото доверие и активното ангажиране на гражданите в дейностите по управление на отпадъците.

д) Достъп до информация на обществеността

Прозрачността на разходването на средствата на ООП е от ключово значение не само, за да се гарантира ефективното и правилно управление на отпадъците, но и за да се повиши общественото доверие и да се ангажира населението с активно участие и съдействие при управлението на отпадъците. Достъпът на обществеността до информация е от особена важност в случаите на монополни организации. Организациите по оползотворяване следва да доказват (включително като правят обществено достъпни одитираните си финансови отчети), че разходите за възлаганите от тях на трети лица поръчки са разумни (в т.ч. че поръчките са възложени чрез състезателни процедури), както и че разходите се разпределят справедливо между производителите.

4. Отчетност и налична информация относно управлението на отпадъците - Национална информационна система „Отпадъци“ (НИСО), надеждност и достоверност

В мотивите на Директива (ЕС) 2018/851 се подчертава основното значение на качеството, надеждността и съпоставимостта на данните, докладвани от държавите членки, за постигането на целите на европейската политика в областта на отпадъците.

В България отчетността на управлението на отпадъците към днешна дата продължава да се води основно на хартиен носител, което поражда рискове от грешки и неточност на събираната информация за отпадъци и дейности с отпадъци. Въвеждането на Националната информационна система „Отпадъци“ среща затруднения от технически и друг характер и не е сигурно кога ще влезе в сила и какъв ще бъде нейният обхват. Същевременно, воденето на електронни регистри и осигуряването на възможност за проследяване на пътя на отпадъка, не само от компетентните държавни органи и институции, но и от притежателите на отпадъците, е от съществено значение за осигуряване на точност и надеждност на събираните данни, за повишаване на прозрачността на управлението и финансирането на дейностите с отпадъци, както и за повишаване на общественото доверие и постигане на по-голяма ангажираност и съпричастност на населението в управлението на отпадъците.

5. Процес на вземане на решения и формулиране на политики

Практиката в България показва, че много често държавните органи отказват да предоставят информация на обществеността по въпроси, касаещи околната среда, като се позовават на поверителността на търговска или промишлена информация. Също така, често важни нормативни актове, които имат значително въздействие върху околната среда, с които се решават въпроси от стратегическо значение и са с дългосрочно действие, се разработват без участие на обществеността и без обществен дебат, готовите правила се подлагат на обществено обсъждане в кратки срокове, които не осигуряват възможност за ефективно участие на гражданите, стопанския и нестопанския сектор (често сроковете за обществено обсъждане съвпадат с празнични и ваканционни периоди), изразените становища от обществеността не се вземат под внимание, актовете се приемат прибързано, без да е извършена надлежна оценка на екологичните, икономическите и социалните последици от прилагането им. Това води до невъзможност за провеждане на същински обществен дебат и постигане на обществен консенсус по въпросите, касаещи околната среда, до разработване на погрешни политики и правила, които много често са неадекватни спрямо съществуващите реалности и са неефективни, както и до ниско обществено доверие и липса на ангажираност на обществото и на бизнеса при изпълнение на актовете и политиките на държавата.

Считаме, че компетентните органи и институции в България следва да положат повече усилия за постигане на по-голяма публичност и прозрачност относно информацията за околната среда и процесите на вземане на решения и формиране на държавните политики, касаещи околната среда. Следва да се вземат мерки за провеждане на действително и ефективно обществено обсъждане при разработването на нормативни актове, планове и стратегии, касаещи околната среда, като се осигури възможност за участие на

обществеността на най-ранен етап, още при формирането на политиките и разработването на актовете и да се взимат под внимание изразените мнения и становище от страна на гражданите, бизнеса и нестопанските организации. По този начин може да се осигури по-добро качество и ефективност на държавните политики и нормативната уредба в областта на околната среда.

6. Стимули за насърчаване на повторната употреба

Препоръчваме да се проведат консултации с бизнеса, гражданите и нестопанските организации и да се разработи пакет от конкретни мерки за създаване на стимули за насърчаване на повторната употреба и управлението на отпадъците в съответствие с йерархията на отпадъците, като например:

- определяне на местната такса „битови отпадъци“ според количеството отпадъци в съответствие с принципа „плащаш повече, ако изхвърляш повече“, съчетано с добре функциониращи системи за разделно събиране/обратно приемане на отпадъци;

- въвеждане на данъчни облекчения за стопанските субекти, които използват в производствената си дейности продукти и материали втора употреба или рециклирани такива;

- облекчаване на административните тежести и създаване на стимули за предприятията, които прилагат промишлена симбиоза като например съдействие за създаване на индустриални зони с необходимата техническа инфраструктура;

- разработване на примерни правила, методически указания, насоки, наръчници или други, насочени към възложителите на обществени поръчки, които да ги подпомогнат при възлагането на обществени поръчки, така че да се насърчи по-доброто управление на отпадъците и използването на рециклирани продукти и материали, както и такива втора употреба;

- да се подпомогне създаването на електронни платформи за лесен и бърз обмен на информация между производителите относно използваните от тях суровини и образуваните странични продукти и отпадъчни материали, които биха могли да се използват като суровини от други производители и да се предвидят други мерки за поощряване на промишлената симбиоза;

- да се въведат стимули за насърчаване на сътрудничеството между промишлеността и научната общност с цел разработване и внедряване в производствените дейности на иновативни технологии за рециклиране, преработване и по-широко използване в промишлеността на страничните продукти, материалите втора употреба, отпадъците и рециклираните продукти и материали.