



Брюксел, 11.7.2013
SWD(2013) 267 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

законодателно предложение и допълнителни незаконодателни мерки за укрепване на инспекциите и прилагането на Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 година относно превози на отпадъци

{COM(2013) 516 final}
{SWD(2013) 268 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

законодателно предложение и допълнителни незаконодателни мерки за укрепване на инспекциите и прилагането на Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 година относно превози на отпадъци

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

1.1. В какво точно се състои проблемът?

Проблемът, който трябва да бъде решен, е високата честота на незаконните превози на отпадъци от ЕС за определени местоназначения в нарушение на регламента на ЕС за превозите на отпадъци „РПО“. Инспекциите в морските пристанища, по пътищата и в дружествата показаха, че около 25 % от превозите, съдържащи отпадъци, в ЕС не са в съответствие с РПО. Многобройни доклади на НПО, медиите и изследванията, публикувани през 2007—2011 г. показаха, че големи количества отпадъци с произход от ЕС се изнасят незаконно в развиващите се държави в Африка и Азия. Значително по-ниските разходи за третиране и обезвреждане в развиващите се държави са важен икономически фактор за незаконните превози на отпадъци. Тези по-ниски разходи се дължат главно на не толкова строгите екологични и здравни норми, отколкото тези в ЕС. По този начин незаконните търговци се стремят да избегнат по-високите разходи в ЕС, като превозват незаконно отпадъци до по-евтини и с лошо качество съоръжения в развиващите се държави.

Депонирането или несъответстващото на стандартите третиране на отпадъци след незаконен превоз, обикновено има тежки последици за околната среда и здравето. Неправилно обезвредени или нетретирани отпадъци могат да причинят сериозни проблеми за околната среда и здравето на населението, което живее около зоната на обезвреждане. Течове от изхвърлените отпадъци също така вредят на почвите и течащите води, и са източник на замърсяване на въздуха, посредством емисии напр. на тежки метали и на устойчиви органични замърсители. В допълнение към дългосрочните рискове за здравето на гражданите и работниците, това също така допринася за глобалното затопляне и разрушаването на озоновия слой. Степента на тези въздействия е тясно свързана с използването на подходящи или неподходящи техники за третирането на отпадъци. Вече токсичният характер на опасните вещества често пъти може да увеличи риска, поради липсата на лични предпазни средства или мерките за контрол на замърсяването, използвани при третирането на отпадъци в държавите, получаващи незаконни превози на отпадъци.

Незаконните превози на отпадъци водят също така до значителни разходи за държавите членки и операторите. Това включва разходи за операциите по почистване след като отпадъците са превозени незаконно и депонирани, както и разходи за репатрирането на отпадъците в държавата на произход. В допълнение, сегашното „изтичане“ на отпадъци посредством незаконни превози към неотговарящо на стандартите третиране във или извън ЕС възпрепятства достъпа до ценни суровини. По-големите количества отпадъци отправени по законни канали за оползотворяване и третиране, биха довели до оптимизирани процеси и по-добри техники за сортиране и вследствие на това до по-добро качество на отпадъците и в крайна сметка до нараснал достъп до висококачествени суровини. Освен това сегашната липса на равнопоставени условия на конкуренция, дължаща се на големите различия в практиките на прилагане, поставя спазващите закона предприятия в икономически неравностойно положение. Високите равнища на незаконни превози по този начин подриват предприятията, които извършват законно третиране и обезвреждане на отпадъци.

1.2. Кой е засегнат в най-голяма степен?

Инспекциите и прилагането на РПО се отнасят главно до следните участници:

- Органите на държавите членки, които извършват инспекции на национално, регионално или местно равнище.
- Търговци и спедитори на отпадъци, които спазват изискванията на РПО.
- Незаконни търговци на отпадъци и спедитори, които използват пропуските в прилагането и инспекциите в ДЧ, за да заобиколят РПО за сметка на екологични и здравни аспекти.
- Граждани, страдащи от здравни проблеми вследствие на депонирането или неправилното управление на отпадъци.

1.3. Защо е необходима публична намеса?

Изисквания за инспекции и прилагане са формулирани най-общо в РПО (член 50). РПО не съдържа никакви специални разпоредби относно начина, по който да се извършват инспекциите. В резултат на това съществуват големи различия между държавите членки. Някои са разработили пълни, добре функциониращи системи за инспекция, целящи превозите на отпадъци в пристанищата или в обектите на тези които генерират или събират отпадъците, докато други изпитват значителни проблеми с прилагането и не разполагат с подходящи структури и ресурси за контрол на потоците отпадъци и извършване на инспекции.

Тази ситуация води до „пробиране на пристанища“, т.е. износителите на незаконни отпадъци избират да изпратят своите отпадъци през държави членки с най-малък контрол. Ако прилагането в една държава членка се засили, незаконните износители преместват износа си в друга държава членка. Ефективното предотвратяване на нелегалните превози на отпадъци може да бъде постигнато единствено ако се извършват достатъчно проверки във всички държави членки.

2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

2.1. Правно основание в Договора

ЕС има право да действа въз основа на член 191 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Сегашното законодателство на ЕС, включващо член 50 от РПО, съдържа някои разпоредби за прилагане, целящи да осигурят, че в държавите членки са въведени ефективни системи за инспекция. Въпреки това, прилагането на РПО е разпокъсано и от ЕС продължават да се изнасят значителни количества различните видове незаконни отпадъци. Голям проблем изглежда това, че понастоящем в РПО липсват специфични критерии, свързани с планирането за инспекциите, тежестта на доказването, инспекциите нагоре по веригата и обучението.

2.2. Изпитването за необходимост

По характер превозите на отпадъци са международни и изискват изпълнение и прилагане на нормативните актове по един и същи начин от всички държави членки, за да се осигури равнопоставеност и да се ограничат незаконните превози на отпадъци, които пречат на търговията в ЕС и на международната търговия, и създават опасност за човешкото здраве и околната среда Поради това, изглежда необходимо действие на ЕС.

Изискванията за инспекции не са изложени подробно в действащото законодателство (член 50 от РПО), което води до лошо и нееднакво изпълнение и прилагане на цялата територия на ЕС. Поради това целите на политиката на РПО понастоящем не могат да бъдат постигнати.

Държавите членки имат силен интерес от ефективното прилагане на РПО в другите държави членки. Наистина отпадъците, превозвани към трети държави, често преди това са превозени в рамките на ЕС. Така, лошото прилагане в някои държави членки, води до допълнителна работа за органите по инспекция в други държави членки. Освен това, дружествата, които се опитват да избегнат държавите членки, в които РПО е изпълнен добре, могат да превозят отпадъците към държави членки, в които на РПО е изпълнен в по-малка степен, като така намалят шансовете да бъдат хванати. За да се обърне внимание на тези проблеми, от съществено значение е действие на равнище ЕС, тъй като ЕС като цяло, трябва да намали въздействията от отпадъците си в трети държави, но действията му са ограничени от най-слабото звено във веригата на инспекциите. Поради това, за ЕС изглеждат необходими хармонизирани процедури за инспекции.

3. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА НА ЕС

Главната цел на изпълнението на предложените правни изисквания за инспекциите на превозите на отпадъци е постигането на следните цели.

Основни цели: Защита на околната среда и здравето чрез намаляване на незаконните превози на отпадъци.

Конкретни цели: Подобряване на прилагането и изпълнението на регламента на ЕС за превозите на отпадъци, като така се допринесе за изпълнението на задачата на Комисията по член 17, параграф 1 от Договора за ЕС; намаляване на разходите в държавите членки, свързани напр. с почистване и с репатриране на отпадъци; повишаване на достъпа до суровини и допринасяне за ефективното използване на ресурсите; както и осигуряване на равнопоставени условия на конкуренция в целия ЕС за работещите с отпадъците.

Оперативни цели: Укрепване и подобряване на ефективността на инспекциите за превозите на отпадъци; и хармонизиране на критериите, използвани в различните държави членки за инспекциите.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Анализираните варианти на политиката бяха обект на консултация със заинтересованите страни и бяха подробно коментирани по време на този процес. Те варират от възможни изменения на законодателството на ЕС до незаконодателни мерки. Те не се изключват взаимно и могат да бъдат комбинирани, за да се укрепят прилагането на РПО. Бяха идентифицирани и оценени четири главни варианта на политиката въз основа на техните икономически, социални и екологични въздействия:

Вариант 1 — Без действие на равнище ЕС

Вариант 2 — Специфични изисквания и критерии за инспекции на превозите на отпадъци, въведени в законодателството на ЕС чрез изменение на член 50 от РПО, за да се отговори на конкретни пропуски в прилагането, открити при оценката на въздействието: липса на планиране за инспекциите и на оценки на риска; недостатъчни разпоредби за тежестта на доказване; липса на инспекции нагоре по веригата за откриването на незаконен износ; както и липса на обучение на инспекторите.

Вариант 3 — Указания за инспекциите на превозите на отпадъци на равнище ЕС, за да се отговори на четирите конкретни области, за които в оценката на въздействието беше определено, че има нужда от указания: улесняване на контрола на превозите от страна

на митническите органи; осигуряване на системата за мониторинг на околната среда в инсталациите за третиране и рециклиране, намиращи се в трети държави; насърчаване на проследимостта на отпадъците чрез технически средства; както и сътрудничество, координация и мониторинг.

Вариант 4 — Комбинация от законодателните изисквания на ЕС и указания

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА

Вариант 1 — Без действие на равнище ЕС

Вариантът, при който няма действие не води до промени и оставя на държавите членки да организират инспекциите на превозите на отпадъци така както желаят, за да отговорят на специфичната национална ситуация. От друга страна, този вариант не решава нито един от проблемите, посочени в доклада. Липсата на точни правила за целия ЕС по отношение на инспекциите създава възможност за различно тълкуване и за неравномерно изпълнение между държавите членки. Сегашната неефективност и специфичните недостатъци на инспекциите на превозите на отпадъци в много от държавите членки рискуват да доведат по нарастване на дела на незаконните превози на отпадъци.

Сегашните проблеми с тежки, отрицателни въздействия върху околната среда и здравето на човека, високи разходи за държавите членки (почистване на незаконно превозени отпадъци) и за промишлеността (липса на равнопоставени условия на конкуренция) ще останат. Достъпът до суровини няма да се подобри, а сегашното неефективно използване на ресурсите, ще остане. Този вариант също така поражда риск за преместване на работни места извън ЕС.

Вариант 2 — Специфични изисквания и критерии в законодателството на ЕС за инспекциите на превозите на отпадъци

Държавите членки, чиито системи за инспекция на превозите на отпадъци вече са ефективни, ще понесат малки разходи. Всъщност техните разходи ще са по-малки, ако при източника в други държави членки се извършват достатъчно инспекции, тъй като незаконните превози на отпадъци често са с произход в една държава членка, а се изнасят през друга. Това решение ще освободи от натиск традиционните точки на напускане на ЕС на незаконни превози на отпадъци.

Държавите членки, които нямат достатъчен капацитет и инфраструктура за инспекции ще трябва да наемат нови инспектори и да създадат необходимия капацитет, за да спазят новите правни изисквания. Оценката на въздействието прави преценка на общите годишни разходи за увеличаване на капацитета и инфраструктурата за инспекции в целия ЕС, която възлиза на 4 000 000 EUR. Никакви разходи няма да бъдат прехвърлени върху законните предприятия или потребителите, а ще бъдат понесени от незаконните износители в съответствие с принципа „замърсителят плаща“. Няма допълнителни разходи за икономическите оператори, с изключение на подозираните незаконни оператори, върху които в определени случаи ще премине тежестта на доказването. Разходите биха могли да бъдат покрити от потенциалните приходи от глоби или санкции, наложени на незаконните оператори, и биха могли също така да бъдат надминати от икономите на избегнати разходи за репатриране и почистване.

Вариант 3 — Указания на равнище ЕС за инспекциите на превозите на отпадъци

Малко вероятно е указанията да могат *сами* да допринесат за подобряване на инспекциите на превозите на отпадъци във всички държави членки. На равнище ЕС вече има голям брой указания за превозите на отпадъци и инспекциите, но необвързващият им характер представлява голямо предизвикателство по отношение на постигането на целта за по-добро прилагане на РПО. Ако указанията не се следват от някои държави членки, „пробирането на пристанища“ ще продължи.

Вариант 4 — Комбинация от законодателни изисквания на ЕС и указания

Този вариант ще доведе до същите разходи и ползи като от вариант 2 и вариант 3 взети заедно. Това означава, че допълнителните разходи, икономии на разходи и икономическите ползи от задължителното законодателство ще бъдат същите като при вариант 2, с много малки допълнителни разходи за указанията, като при вариант 3. С оглед на нетните разходи и ползи от варианти 2 и 3, тези варианти могат да се считат за взаимно допълващи се.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Първият критерий е да се определи дали вариантът решава проблемите, идентифицирани в оценката на въздействието. Вторият критерий е оценката на нетните разходи, т.е. преценка за разликата между икономическите разходи и ползи. При прилагането на тези критерии, вариант 4 (комбинация от законодателни изисквания на ЕС и указания) ще бъде единственият вариант, който решава всички проблеми, определени в оценката на въздействието и също така е с най-ниските нетни разходи. Този вариант също така е с най-много положителни икономически, социални и екологични въздействия.

7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Ефективността на предложените мерки за разрешаване на проблема с незаконните превози на отпадъци следва да се наблюдава и оценява по следния начин:

1) Изграждане на подходящи инфраструктури, капацитети и системи за прилагане. Предложеното планиране за инспекциите на практика ще бъде считано за успешно, ако води до създаването на подходящи инфраструктури и капацитети, добре функциониращи системи за прилагане и подобрени инспекции на превозите на отпадъци в държавите членки.

2) Намаляване на незаконните превози на отпадъци. Ефективността на предложените мерки може да бъде измерена чрез статистически данни, показващи намалени равнища на незаконните превози на отпадъци.

3) Мониторинг от страна на Комисията При мониторинга на информацията, подавана от държавите членки за изпълнението на РПО, Комисията може да прави оценка и преценка на въздействието на законодателните мерки за инспекциите и за незаконните превози, и да взема това под внимание по целесъобразност при изготвянето на тригодишния си доклад за изпълнението на РПО.

4) Проекти на място. Допълнителен инструмент за измерване ще бъде оценката на конкретните случаи на несъответствие, открити при инспекциите, по отношение на реализираните икономии на разходи, т.е. избягване на репатриране, почистване и др., както и подобрения на околната среда на място, т.е. в местоназначения, които понастоящем получават незаконни превози на отпадъци. На практика това може да се извърши посредством проекти с развиващите се държави.

5) Преценки на базата на увеличени равнища на рециклиране. В ЕС равнищата на рециклиране на отпадъците се наблюдават като резултат на законодателството на ЕС и националните законодателства. Увеличаването на равнищата на рециклиране би могло да се използва като индикатор за успеха на предложените изисквания, поради това че отпадъците се рециклират, вместо да се изнасят незаконно и се депонират.