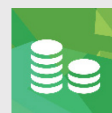


Специален доклад

Приходи на ЕС на база нерециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса

труден старт, възпрепятстван от недостатъчно
съпоставими или надеждни данни



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—VIII
Въведение	01—17
Нов собствен ресурс на база нерециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса	01—07
Изчисляване и събиране на собствения ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса	08—10
Изчисляване на генерираните и рециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса	11—15
Роли и отговорности	16—17
Обхват и подход на одита	18—24
Констатации и оценки	25—94
Въвеждането на новия собствен ресурс не е преминало гладко, което е довело до неточни оценки	25—60
Държавите членки не са били достатъчно подготвени, а подкрепата от страна на Комисията е била подходяща, но ненавременна	25—41
Несъгласуваното определение за „пластмаса“ и правната несигурност са възпрепятствали хармонизираното въвеждане на собствения ресурс	42—53
През първата година от прилагането прогнозният собствения ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса е занижен с 1,1 млрд. евро и се е наложило да се компенсира с вноски на база БНД, за да се балансира бюджетът на ЕС	54—60

Проблемите със съпоставимостта и надеждността на данните все още не са решени	61—94
Държавите членки използват различни методи за събиране на данни и не уравняват получените резултати	61—66
Измерването на рециклираното количество не се извършва при постъпването му в процеса на рециклиране	67—71
Съществува риск данните за рециклираните количества да бъдат ненадеждни поради липсата на проверки за това дали получените от рециклиращите предприятия отпадъци се обработват	72—88
Проверките на Комисията следват добре установени процедури, но не са достатъчни за справяне с най-големите рискове при събирането на данни	89—94
Заклучения и препоръки	95—98
Приложения	
Приложение I — Нетни вноски на държавите членки в собствения ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса през 2023 г. и съответните намаления	
Съкращения	
Речник на термините	
Отговори на Европейската комисия	
Хронология	
Одитен екип	

Кратко изложение

I Собствените ресурси на Европейския съюз са основният източник на приходи за неговия бюджет. През януари 2021 г. ЕС въведе нов собствен ресурс на база nereциклираните отпадъци от опаковки от пластмаса, генерирани от държавите членки. Целта е да се диверсифицират източниците на приходи на ЕС и да се допринесе за постигането на екологичните му цели, като се осигури стимул за държавите членки да намалят този вид отпадъци. За 2023 г. приходите от собствения ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса възлизат на 7,2 млрд. евро, което представлява 4,0 % от общите приходи на ЕС.

II Целта на извършения от ЕСП одит беше да се разгледа рамката, създадена от Комисията, в сътрудничество с държавите членки, за управление на този собствен ресурс. По-специално, одиторите оцениха дали Комисията и държавите членки са били достатъчно подготвени за въвеждането на новия собствен ресурс и дали са могли да осигурят съпоставимост и надеждност на данните за неговото изчисляване.

III Целта на настоящият одит беше да се установят на ранен етап областите за подобрене на процеса на изчисляване. Очаква се заключенията от одита също така да предоставят на Комисията извлечени поуки, свързани с управлението на новите собствени ресурси, които ще бъдат въведени през следващите години.

IV ЕСП заключи, че държавите членки не са били достатъчно подготвени за въвеждането на собствения ресурс на база nereциклираните отпадъци от опаковки от пластмаса, както и че предприетите от Комисията действията за наблюдение и подкрепа на това въвеждане са били полезни за подобряване на качеството на данните, но не са били навременни. Също така одиторите заключават, че данните, използвани за целите на собствените ресурси, не са били достатъчно съпоставими и надеждни. Това се отнася и за данните, които се използват за отчитане на постигането на целите за рециклиране, определени в Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки.

V ЕСП установи, че държавите членки са закъснели с транспонирането на ключови правни аспекти, както и че определението за „пластмаса“ се различава в различните правни документи на ЕС. Наред със закъснялото приемане на ключови правни изисквания, това е попречило на хармонизираното въвеждане на собствения ресурс.

VI Освен това държавите членки не са приложили ключови процедури за събиране на данни, като например използването на двата метода за събиране на данни за генерираните отпадъци и уравниване на резултатите. Те не са използвали точката на измерване, посочена в законодателството, за изчисляване на рециклираните количества, нито са използвали процентите на средни загуби въз основа на хармонизирани правила.

VII В допълнение, въпреки че проверките на Комисията са следвали добре установени процедури, те не били достатъчни за преодоляване на най-големите рискове при събирането на данните. ЕСП установи, че поради липсата на проверки на процесите на рециклиране отпадъците от опаковки от пластмаса, декларирани като рециклирани, може да не се били рециклирани във всички случаи. Държавите членки не са могли да гарантират, че условията за рециклиране на отпадъците от опаковки от пластмаса, изнасяни извън ЕС, са равностойни в голяма степен на процесите на рециклиране в Съюза.

VIII ЕСП препоръчва Комисията:

- да приложи поуците, извлечени от въвеждането на собствения ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса;
- да подобри съпоставимостта и надеждността на данните;
- да намали риска от това изпратените на рециклиращите предприятия отпадъци да не бъдат рециклирани впоследствие.

Въведение

Нов собствен ресурс на база nereциклираните отпадъци от опаковки от пластмаса

01 Собствените ресурси на Европейския съюз са основният източник на приходи за неговия бюджет. До 2021 г. съществуват три собствени ресурса: традиционни собствени ресурси (главно от мита, събирани върху вноса в ЕС), собствен ресурс на база данъка върху добавената стойност (ДДС) и собствен ресурс на база брутният национален доход (БНД).

02 През януари 2021 г. ЕС въведе нов собствен ресурс на база nereциклираните отпадъци от опаковки от пластмаса, генерирани от държавите членки („собствен ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса“)¹. Това е първата сериозна промяна в системата на собствените ресурси на ЕС от 1988 г. насам, когато е въведен собственият ресурс на база брутен национален продукт (БНП) (по-късно променен на БНД). Собственият ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса е и първата стъпка от пътната карта за въвеждане на нови собствени ресурси, с които да се изплаща инструментът на ЕС за възстановяване. Пътната карта е публикувана в приложението към междуинституционалното споразумение между Съвета, Парламента и Комисията за многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г.²

03 В [Решението относно системата на собствените ресурси](#) се споменава, че въвеждането на този нов собствен ресурс предоставя стимул за намаляване на потреблението на пластмасови изделия за еднократна употреба, увеличаване на рециклирането и развитие на кръговата икономика. В него също така се посочва, че с новите собствени ресурси следва да се осигури по-ефективна подкрепа за постигане на целите по политиките на Съюза и да се намалят вноските на държавите членки на база БНД³.

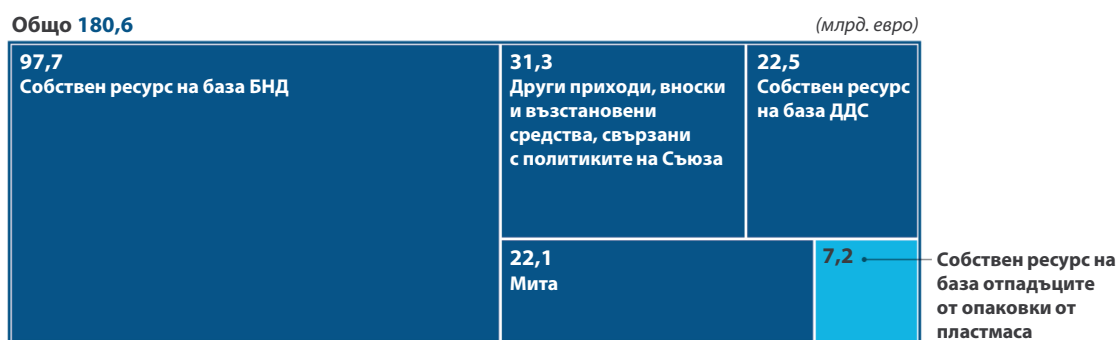
¹ [Решение 2020/2053 на Съвета](#) („Решение относно системата на собствените ресурси“).

² [Междуинституционално споразумение](#) между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия относно бюджетната дисциплина, включително Пътна карта за въвеждането на нови собствени ресурси.

³ Съображения 6 и 7 от [Решението относно системата на собствените ресурси](#).

04 За 2023 г. приходите от собствения ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса възлизат на 7,2 млрд. евро, което представлява 4,0 % от общите приходи на ЕС (вж. *фигура 1*). В *приложение I* е представена разбивка на вноските по държави членки.

Фигура 1 — Източници на приходи на ЕС през 2023 г.

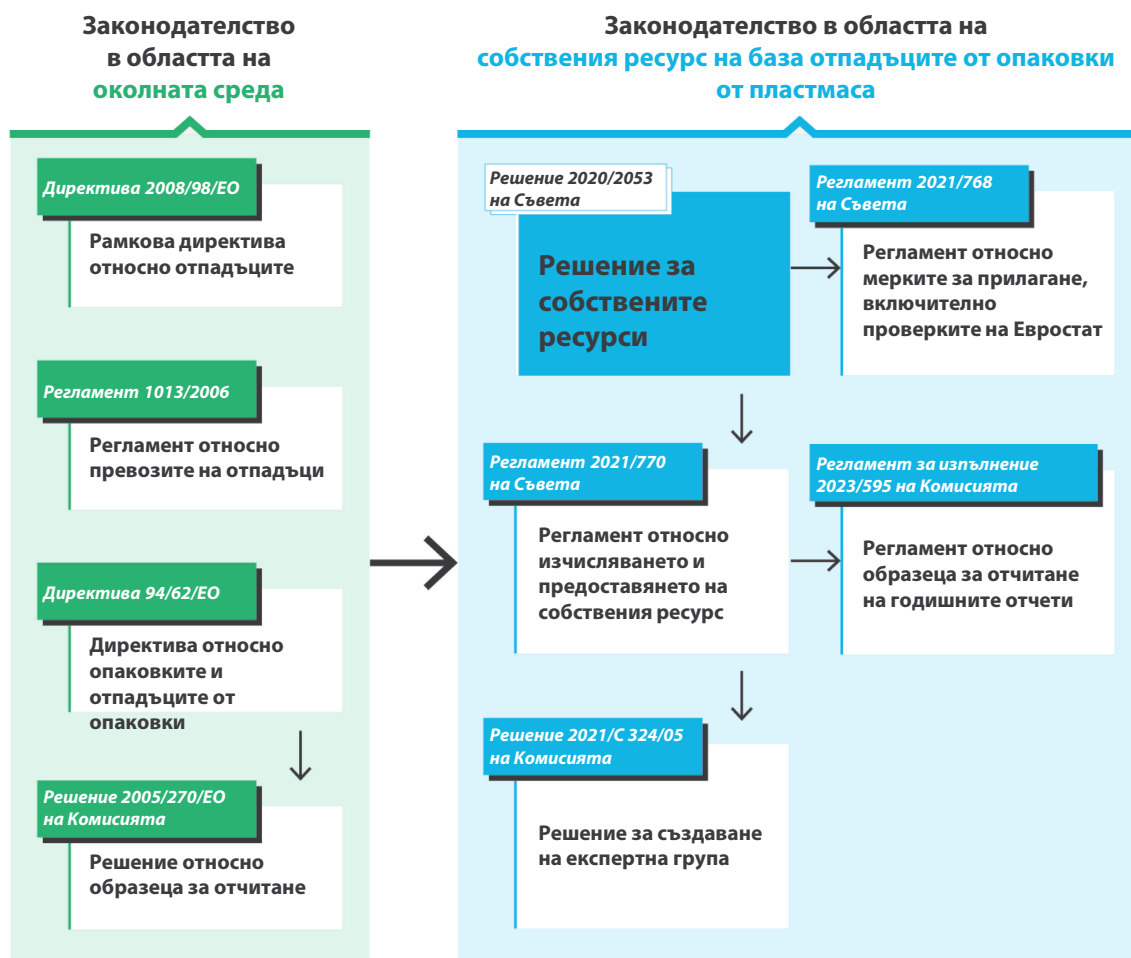


Забележка: Във фигурата не са включени бюджетните приходи, свързани с инструмента за възстановяване NextGenerationEU, поради неговия изключителен и временен характер.

Източник: ЕСП, въз основа на консолидираните отчети на ЕС.

05 На *фигура 2* е представен преглед на правната рамка, която включва законодателство в областта на околната среда и законодателство за собствените ресурси на база отпадъците от опаковки от пластмаса.

Фигура 2 — Правна рамка



Източник: ЕСП.

06 В Рамковата директива относно отпадъците⁴ са посочени основните понятия и определения, свързани с управлението на отпадъците, в това число „отпадъци“, „рециклиране“ и „оползотворяване“. Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки⁵ съдържа определения, цели за рециклиране и други разпоредби, приложими конкретно за опаковките и отпадъците от опаковки. Съгласно тази директива от държавите членки се изисква да събират и докладват данни за отпадъците от опаковки от пластмаса. От 1997 г. насам тези данни се използват, за да се провери дали са постигнати целите за рециклиране, определени в директивата. В Регламента относно превозите на отпадъци⁶ са определени правилата за транспортиране на отпадъци в рамките на ЕС и за изнасянето им в държави извън Съюза.

⁴ Директива 2008/98/ЕО.

⁵ Директива 94/62/ЕО относно опаковките и отпадъците от опаковки.

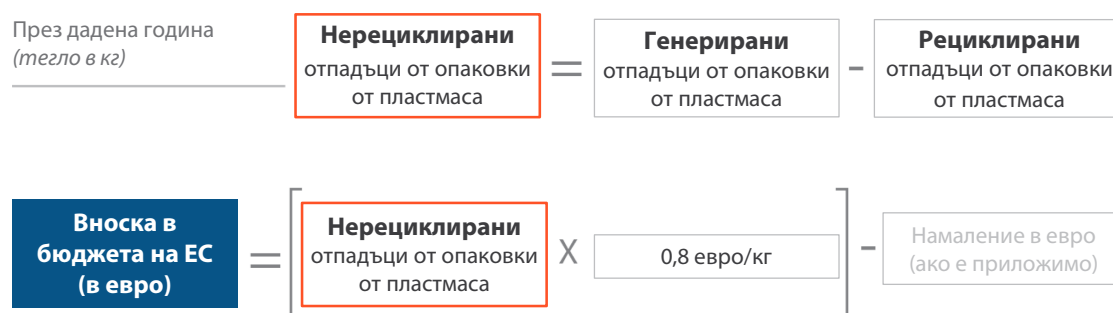
⁶ Регламент (ЕО) № 1013/2006.

07 В Решението относно системата на собствените ресурси е определен методът за изчисляване на собствените ресурси на база отпадъците от опаковки от пластмаса. В други законодателни актове⁷ се съдържа допълнителна важна информация относно прилагането на този собствен ресурс. В [Становище 3/2022](#) относно предложението на Комисията за процедурите за предоставяне на три нови собствени ресурса ЕСП препоръча консолидиране и уеднаквяване на правилата за всички собствени ресурси⁸.

Изчисляване и събиране на собствения ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса

08 Собственият ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса се състои от национална вноска, изчислена в размер на 0,8 евро за килограм nereциклирани отпадъци от опаковки от пластмаса. 17-те държави членки, чийто БНД на глава от населението през 2017 г. е бил под средния за ЕС, са се възползвали от намаление с фиксирана еднократна сума с цел избягване на прекалено регресивно въздействие върху националните вноски⁹. Намалението е изчислено, като броят на населението на държавата членка през 2017 г. Е умножен по 3,8 килограма и по 0,8 евро. Методът за изчисляване е изложен на [фигура 3](#)

Фигура 3 — Изчисляване на вноските на държавите членки



Източник: ЕСП, въз основа на Решението относно системата на собствените ресурси.

⁷ Регламент 2021/768 на Съвета (мерки за контрол и надзор), Регламент за изпълнение (ЕС) 2023/595 на Комисията (изисквания за отчитане) и Регламент 2021/770 на Съвета (процедура за предоставяне на собствения ресурс).

⁸ Точки 42—44.

⁹ Съображение 7 от [Решението относно системата на собствените ресурси](#).

09 Тези изчисления се основават на статистическите данни за общото количество отпадъци от опаковки от пластмаса, които се генерират и рециклират всяка година, докладвани от държавите членки. Тъй като съответните данни са налични две години след съответната година, Комисията първо изчислява вноските въз основа на прогнози, договорени с държавите членки. Това е стандартна практика, която се прилага и за собствените ресурси на база ДДС и БНД.

10 Комисията коригира изчисленията на вноските на държавите членки, след като са налични статистическите данни. Всяка година Комисията събира дължимите суми от държавите членки, които не са платили достатъчно, пропорционално на техния дял в БНД на ЕС, за да ги разпредели за тези, които са платили повече. На [фигура 4](#) са показани основните ключови етапи за изчисляване и събиране на вноските на държавите членки в собствения ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса.

Фигура 4 — Ключови етапи при изчисляване и събиране на вноските на държавите членки за дадена година N



Източник: ЕСП, въз основа на Регламент 2021/770 на Съвета.

Изчисляване на генерираните и рециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса

11 В съответствие с Регламента за изпълнение, с който се установява образецът за годишния отчет¹⁰, от държавите членки се изисква да използват два метода за оценка на генерираните отпадъци от опаковки от пластмаса. Първият е подходът на пазарната реализация на опаковките, който се основава предимно на данни от производителите на пластмасови опаковки. Вторият е подходът на анализ на отпадъците, който се базира на информация за количеството и вида на материалите в даден поток отпадъци. Въз основа на резултатите от двата метода държавите членки трябва да предоставят единна оценка на генерираните отпадъци. Това се нарича „уравняване“ на двата метода.

12 В Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки¹¹ се съдържа изискването теглото на рециклираните отпадъци от опаковки да се измерва при включването на отпадъците в процеса на рециклиране („точка на изчисление“). Като дерогация от това изискване законодателството позволява измерване на изходните материали от дейността по сортиране, при условие че отпадъците са рециклирани впоследствие и теглото на материалите или веществата, които са отстранени от процесите по други дейности, предхождащи дейността по рециклиране, се приспада. За подробна информация вж. *фигура 5*.

¹⁰ Регламент за изпълнение (ЕС) 2023/595 на Комисията.

¹¹ Член 6а, параграф 2 от Директива (ЕС) 2018/852 за изменение на Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки.

Фигура 5 — Изчисляване на рециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса



Източник: ЕСА, въз основа на фигура А 1: Точка на изчисление на пластмасовите отпадъци, стр. 67 от *Commission guidance for the compilation and reporting of data on packaging and packaging waste according to Decision 2005/270/EC*, версия от март 2023 г.

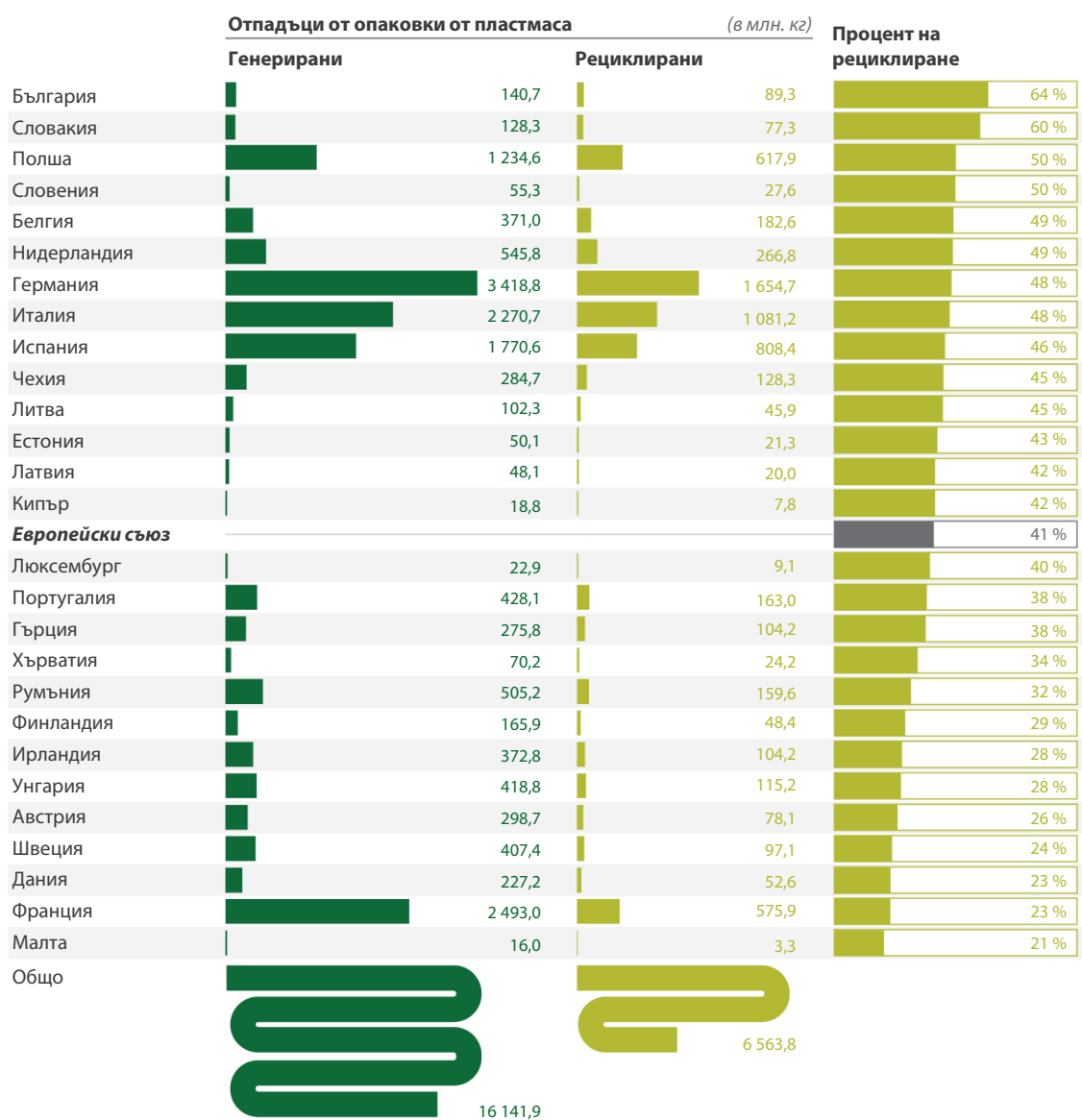
13 Ако държавите членки използват дерогацията по отношение на измерването в точката на изчисление, те могат да използват процентите на средни загуби, за да оценят теглото на материалите или веществата, отстранени преди рециклирането. Процентите на средни загуби могат да се използват само когато не могат да бъдат получени надеждни данни по друг начин и те трябва да бъдат изчислени въз основа на правилата, които ще бъдат установени от Комисията в делегиран акт. Съгласно Рамковата директива относно отпадъците Комисията трябва да приеме делегиран акт относно процентите на средни загуби до 31 март 2019 г.¹²

¹² Член 11а, параграф 10 от [Директива \(ЕС\) 2018/851](#) за изменение на Рамковата директива относно отпадъците.

14 Държавите членки следва да се уверят, че отпадъците, изнасяни извън ЕС за рециклиране, се вземат предвид в целите за рециклиране само ако износителят докаже, че третирането им извън ЕС се извършва в условия, приблизително равностойни на изискваните съгласно законодателството на ЕС в областта на околната среда¹³. Отпадъците от опаковки от пластмаса, внесени в държава членка за рециклиране, следва да се извадят от общото рециклирано количество на тази държава членка. На *фигура 6* е показано нивото на рециклиране въз основа на данните, докладвани от държавите членки през 2023 г. за собствения ресурс за 2021 г.

¹³ Член 11а, параграф 8 от [Директива \(ЕС\) 2018/851](#) за изменение на Рамковата директива относно отпадъците и член 6а, параграф 8 от [Директива \(ЕС\) 2018/852](#) за изменение на Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки.

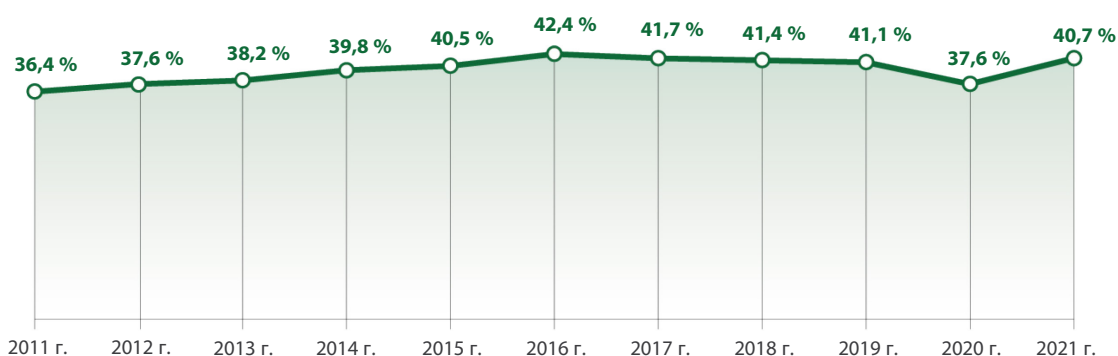
Фигура 6 — Отчетени проценти на рециклиране на опаковките от пластмаса за 2021 г.



Източник: ЕСП, въз основа на годишните отчети на държавите членки за 2021 г.

15 На *фигура 7* е показано, че средният процент на рециклиране е останал относително постоянен през последното десетилетие. В прегледа на ЕСП относно действията на ЕС за справяне с проблема с пластмасовите отпадъци обаче беше отбелязано, че няколко аспекта могат да повлияят на съпоставимостта на данните във времето¹⁴.

Фигура 7 — Среден процент на рециклиране в ЕС през последното десетилетие



Източник: ЕСП, въз основа на данни от Евростат за 2011—2020 г. и на годишните отчети на държавите членки за 2021 г., предоставени през 2023 г.

Роли и отговорности

16 Държавите членки отговарят за събирането и докладването на съответните статистически данни, използвани за изчисляване на собствения ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса¹⁵. Държавите членки трябва също така да определят представители, които да подпомагат и съветват Комисията по въпроси, свързани с тази статистическа област, като част от експертната група за статистика за отпадъци от опаковки от пластмаса (СООП). Що се отнася до законодателството в областта на околната среда, държавите членки трябва да изпълняват задълженията си съгласно правото на ЕС, сред които включване на съответното законодателство на Съюза в националното законодателство (транспониране) и неговото прилагане¹⁶.

¹⁴ Точки 44 и 45 от [Преглед 04/2020](#) „Действия на ЕС за справяне с проблема на пластмасовите отпадъци“.

¹⁵ Регламент (ЕС, Евратом) 2021/770 на Съвета.

¹⁶ Член 4, параграф 3 от [Договора за Европейския съюз](#). За повече подробности вж. [Преглед 07/2018 на ЕСП](#) „Прилагане на правото на ЕС: надзорни отговорности на Европейската комисия съгласно член 17, параграф 1 от Договора за Европейския съюз“.

17 В Комисията генералните дирекции, които отговарят за този собствен ресурс, са статистическата служба на ЕС (Евростат), Генерална дирекция „Бюджет“ (ГД „Бюджет“) и Генерална дирекция „Околна среда“ (ГД „Околна среда“). Съответните им роли и отговорности са определени в меморандум за разбирателство, който включва основните договорености, посочени на [фигура 8](#).

Член 8 — Правомощия и отговорности на Комисията



Евростат

- проверява данните на държавите членки относно отпадъците от опаковки от пластмаса;
- извършва инспекции в държавите членки;
- уведомява ГД „Бюджет“ за резервите;
- ръководи работата на експертната група за СООП;
- предлага мерки за гарантиране на качеството на данните.



ГД „Околна среда“

- предлага законодателство за отпадъците;
- следи за прилагането на законодателството в областта на отпадъците;
- информира Евростат и ГД „Бюджет“ за законодателни въпроси, включително за потенциални нарушения.



ГД „Бюджет“

- изчислява и събира вноските на държавите членки;
- изчислява и събира корекции на вноските;
- определя и отменя резерви относно качеството на данните.

Източник: ЕСП, въз основа на меморандума за разбирателство между Евростат, ГД „Бюджет“ и ГД „Околна среда“.

Обхват и подход на одита

18 Целта на извършения от ЕСП одит беше да се разгледа рамката, създадена от Комисията, в сътрудничество с държавите членки, за управление на този собствен ресурс. По-специално бе направена оценка на следното:

- дали Комисията и държавите членки са били достатъчно подготвени за въвеждането на новия собствен ресурс;
- дали Комисията и държавите членки са могли да съберат съпоставими и надеждни данни за изчисляване на новия собствен ресурс.

19 С настоящия одит (извършен от юни 2023 г. до февруари 2024 г.) ЕСП имаше за цел също така да определи на ранен етап областите, в които може да се подобри процесът на изчисляване. Очаква се заключенията от одита също така да предоставят на Комисията извлечени поуки, които могат да бъдат от значение за управлението на всички нови собствени ресурси, които могат да бъдат въведени през следващите години.

20 Критериите за одит бяха определени въз основа на съответното законодателство, [насоките за по-добро регулиране](#) и съществуващите практики на Комисията за собствените ресурси на база БНД и ДДС, които също се основават на статистически данни.

21 Основните аспекти на приложения от ЕСП подход включват:

- документна проверка на съответното законодателство и ключови документи на Комисията и на експертната група за статистика за отпадъците от опаковки от пластмаса (СООП) (процедури, насоки, образци, работни документи, протоколи от срещи с държавите членки);
- събеседвания с Евростат, ГД „Бюджет“ и ГД „Околна среда“;
- анализ на данните, предоставени от държавите членки за прогнозите, използвани за изчисляване на вноските за 2021 г., докладите за качеството, предоставени съгласно Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки, и годишните отчети, изпратени от държавите членки през 2023 г.

22 ЕСП проведе проучване сред 27-те национални органа, отговарящи за събирането на данни, за тяхното мнение относно управлението на собствения ресурс от страна на Комисията. Бяха получени 26 отговора, които одиторите използваха като допълнителен източник на информация. Събраната информация беше проследена чрез организиране на събеседвания от разстояние със съответните органи в шест държави членки.

23 ЕСП посети три държави членки: Румъния, Италия и Нидерландия. Те бяха подбрани въз основа на наличните в Евростат данни и с оглед на събирането на информация в държави членки с различни проценти генерирана пластмаса на глава от населението, различни проценти на рециклиране и количества, изнесени за рециклиране. Освен това ЕСП присъства като наблюдател по време на посещението на Евростат за проверка в Полша, за да събере информация за това как Евростат прилага своята рамка за проверка чрез инспекции.

24 В настоящия одит не беше разгледан въпросът дали въвеждането на собствения ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса е довело до намаляване на генерираните пластмасови отпадъци или до увеличаване на количеството рециклирани отпадъци. Не беше извършен и правен анализ на това дали проблеми, свързани с транспонирането на правото на ЕС в националното законодателство, следва да доведат до започването на производство за установяване на нарушение.

Констатации и оценки

Въвеждането на новия собствен ресурс не е преминало гладко, което е довело до неточни оценки

Държавите членки не са били достатъчно подготвени, а подкрепата от страна на Комисията е била подходяща, но ненавременна

25 За да може въвеждането на собствения ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса да премине безпроблемно и данните от изчисленията да са съпоставими и надеждни в достатъчна степен, определенията и методиките за изчисление, въведени с Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки, е трябвало да бъдат транспонирани своевременно от държавите членки. В [насоките за по-добро регулиране](#) се препоръчва Комисията да проучи внимателно националните мерки за транспониране, за да може да ги спазва в пълна степен и да предприеме коригиращи действия, когато е необходимо.

26 Тъй като неспазването на изискванията може да окаже влияние върху изчисляването на вноските на държавите членки, е важно Комисията своевременно да анализира всички открити от нея проблеми, свързани с транспонирането или националното законодателство. Анализът следва да се използва, за да се определят високорисковите държави членки и областите от събирането на данни, които са за проверка.

Повечето държави членки са закъснели с транспонирането на Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки, а последващите действия от страна на Комисията относно проблемите, свързани с транспонирането, ще отнемат години

27 В изменението на Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки се отбелязва, че е необходимо да се подобри съпоставимостта и надеждността на данните¹⁷. Въведен е набор от нови определения и правила за изчисляване, които е трябвало да бъдат транспонирани в законодателството на държавите членки до 5 юли 2020 г. Поради това, когато през май 2018 г. Комисията е предложила собствения ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса¹⁸, е била налице призната необходимост от подобряване на качеството на данните. В Становището на ЕСП относно предложението на Комисията за Решението относно системата на собствените ресурси също е подчертана тази необходимост¹⁹.

28 Одиторите определиха разпоредбите от Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки, които са от значение за изчисляването на собствения ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса²⁰, и анализираха дали Комисията е проверила дали държавите членки са транспонирали правилно тези разпоредби в своето законодателство.

29 ЕСП отбеляза, че пет държави членки са уведомили Комисията, че са транспонирали Директивата в определения срок. Двадесет и две държави членки или не са уведомили Комисията, че са транспонирали Директивата, или са я уведомили, че не са я транспонирали. За тези 22 държави членки Комисията е започнала производство за установяване на нарушение. След уведомяване от държавите членки относно транспонирането 12 от тези производства са приключени през 2021 г., други седем — през 2022 г., а две — през 2023 г. По време на одита текущото производство все още не беше приключило, тъй като съответната държава членка (Хърватия) не беше уведомила Комисията за транспонирането на Директивата.

¹⁷ Съображение 22 от [Директива \(ЕС\) 2018/852 за изменение на Рамковата директива относно отпадъците](#).

¹⁸ Предложение на Комисията за Решение на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз [COM \(2018\) 325 final](#).

¹⁹ Точка 40 и каре 2 от [Становище 5/2018](#).

²⁰ Член 3, параграф 1, буква а) и член 2, както и член 6, буква а), параграфи 1—5, 7 и 8 от Директива [94/62/ЕО](#) относно опаковките и отпадъците от опаковки.

30 След като всяка държава членка е уведомила Комисията, че транспонирането е приключило, Комисията е възложила на външен изпълнител да извърши проверки за съответствие. През септември 2022 г. външният изпълнител е предоставил на Комисията проучвания за съответствие, показващи резултатите от проверките на 23 държави членки. През февруари и март 2023 г. изпълнителят е предоставил на Комисията още две проучвания за съответствие. Испания е уведомила Комисията, че транспонирането е приключило едва през 2023 г., така че съответното проучване за съответствие трябва да бъде завършено през 2024 г.

31 ЕСП анализира резултатите от 25-те проучвания за съответствие, извършени от външния изпълнител. Беше проверено дали всички ключови разпоредби и определения, свързани със събирането на данни за изчисляване на собствения ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса, са правилно транспонирани. Одиторите установиха, че в 17 от тези държави членки поне една ключова разпоредба, свързана с изчисляването на собствения ресурс, не е била транспонирана по подходящ начин (вж. [фигура 9](#)).

Фигура 9 — Резултати от външните проверки за съответствие на разпоредбите, отнасящи се до изчисляването на собствения ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса, по брой държави членки



Забележка: Към момента на извършване на одита Комисията не беше получила резултатите от проучването на съответствието за две държави членки.

Източник: ЕСП, въз основа на докладите за проверка на съответствието от външния изпълнител.

32 Комисията е действала правилно, когато държавите членки не са я уведомили, че транспонирането е приключило. Тя обаче не е анализирала веднага въздействието на свързаните с транспонирането проблеми, установени от външния изпълнител, върху изчисляването на собствения ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса. Поради това резултатите от проверките за съответствие не са били взети предвид при извършването от Комисията приоритизиране относно проверките на събирането на данни от държавите членки.

33 Комисията използва резултатите от проверките за съответствие по време на своите инспекции в държавите членки. Тъй като обаче се очаква тези инспекции да продължат от 2023 г. до 2026 г., последващите действия по отношение на потенциални сериозни проблеми, установени при проверките за съответствие, не се извършват своевременно. Проблемите, засягащи изчисляването на собствения ресурс, идентифицирани по време на инспекциите, водят до изразяване на резерва, която Комисията оттегля, след като те бъдат решени. Опитът от други собствени ресурси показва, че оттеглянето на резервите може да отнеме няколко години. Поради това държавите членки могат дълго време да продължат да използват различни определения и неподходящи методики за събиране на данни. Тези различия могат да повлияят на изчисляването на вноските на държавите членки.

Комисията е предприела няколко стъпки в подкрепа на държавите членки, повечето от тях след въвеждането на новия собствен ресурс

34 За да се справи с потенциалните проблеми, свързани с прилагането на новия собствен ресурс, Комисията следва да изготви стратегия за прилагане²¹. Сътрудничеството с държавите членки за прилагане на правото на ЕС следва да бъде основен елемент от тази стратегия. Комисията следва също така да се стреми да оказва подкрепа на държавите членки. За успешното осъществяване на това тя следва да разполага с навременна и подходяща информация относно прилагането на законодателството на ЕС от държавите членки и да има готовност да предприеме коригиращи действия, ако е необходимо.

35 Комисията е използвала няколко метода, за да оцени капацитета на държавите членки за прилагане на законодателството, свързано със собствения ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса. Както се посочва в точка **30**, Комисията е наблюдавала транспонирането на съответното законодателство в правните системи на държавите членки. Тя също така е провела неофициални посещения в 17 държави членки, за да представи накратко прилагането на собствения ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса и да обмени информация за начина, по който държавите членки определят неговия размер. Тези действия обаче са извършени предимно след въвеждането на собствения ресурс през януари 2021 г., когато държавите членки вече е трябвало да са въвели мерките и системите за управление на новия собствен ресурс. Комисията посочи пред ЕСП, че ограниченията, наложени от пандемията от COVID-19, са ограничили действията ѝ за подкрепа и мониторинг на подготовката на държавите членки за прилагането на този нов собствен ресурс.

²¹ Насоки за по-добро регулиране, глава V, № 2.

36 Друг важен метод за получаване на обратна връзка от държавите членки е чрез експертната група за СООП (вж. точка **16**). По време на заседанията на експертната група държавите членки имат възможност да повдигат въпроси за проблеми, с които се сблъскват, или области, които се нуждаят от допълнителни разяснения.

37 Експертната група за СООП е официално създадена след приемането на Регламент 2021/770 на Съвета. Нейните заседания са започнали през ноември 2021 г. Трите държави членки, които бяха посетени, информираха ЕСП, че заседанията на експертната група са били полезни за подобряване и хармонизиране на качеството на събиране на данни. Въпреки това е имало малко време за подготовка в достатъчна степен за въвеждането на собствения ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса през януари 2021 г.

38 Годишните отчети се използват за коригиране на сумите, платени по-рано от държавите членки въз основа на прогнозите (вж. точка **10**). Цифрите са в основата на становището на експертната група за СООП, с което се потвърждава дали данните са подходящи да бъдат използвани за целите на собствените ресурси. Статистическите данни, включени в тези годишни отчети, са също така част от извършваните от Комисията проверки на процесите за събиране на данни на държавите членки.

39 ЕСП установи, че Гърция не е представила годишния си отчет за 2021 г. навреме. Отчетът, съдържащ статистически данни за теглото на генерираните отпадъци от опаковки от пластмаса и рециклираното количество, е трябвало да бъде представен до 31 юли 2023 г.²² (вж. *фигура 4*). Гърция е изпратила на Комисията първоначална версия на годишния отчет едва на 24 ноември 2023 г.

40 Комисията е била наясно с трудностите на гръцките власти при събирането на данни за отпадъците от пластмаса, тъй като през юни 2022 г. Гърция не е успяла да предостави данните, изисквани от Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки за 2020 г. Въпреки че Комисията е изпратила няколко предупреждения (включително до постоянното представителство на Гърция) относно важността на данните за собствените ресурси, Гърция е пропуснала крайния срок за изпращане на годишния си отчет. Това показва, че държавата членка не е била подготвена за събирането на данни за неретицираните отпадъци от опаковки от пластмаса.

²² Член 5, параграф 5 от [Регламент 2021/770](#).

41 Поради това закъснение данните от Гърция не са били включени в становището, издадено през октомври 2023 г. от експертната група за СООП относно качеството на данните за нерезиклираните отпадъци от опаковки от пластмаса, които се използват за целите на собствените ресурси. Това означава също, че данните не са били използвани при извършването на корекцията и произтичащите от това ефекти ще бъдат отразени едва през следващите години (вж. точка **10**).

Несъгласуваното определение за „пластмаса“ и правната несигурност са възпрепятствали хармонизираното въвеждане на собствения ресурс

42 За да се постигне хармонизирано прилагане на законодателството на ЕС, от съществено значение е неговите разпоредби да бъдат ясни, съгласувани²³ и недвусмислени. Също така важно е ключовите законодателни актове да бъдат одобрявани своевременно, което да позволи на държавите членки да адаптират своето законодателство и системи, за да се съобразят с изискванията.

Определението за „пластмаса“ се различава в различните правни актове

43 ЕСП провери основните определения, използвани за съставяне на данните за целите на собствените ресурси, като например „отпадък от опаковка“ и „рециклиране“, и установи, че като цяло те са ясни и съгласувани в различните законодателни актове за този сектор. ЕСП забеляза обаче, че определението за „пластмаса“ се различава (вж. **фигура 10**).

²³ Инструмент № 28, раздел 3.2 от [инструментариума за по-добро регулиране](#) — издание от юли 2023 г.

Фигура 10 — Определението за „пластмаса“ се различава в различните правни актове

Определение за „пластмаса“



Източник: ЕСП, въз основа на посоченото законодателство.

44 Всички определения за „пластмаса“ се основават на [Регламент \(ЕО\) № 1907/2006](#) относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали, но някои подробности са добавени в друго законодателство. В решението за изпълнение се изисква да се използва определението от Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки, което не е посочено в решението за собствените ресурси. Определението от тази директива предвижда, че полимерите следва да могат да функционират като основен структурен компонент на торбички за пазаруване, като по този начин се намалява обхватът на определението. Директивата относно пластмасите за еднократна употреба²⁴ предвижда още по-тесен обхват, тъй като изключва естествените полимери, които не са били химически модифицирани.

45 Различният обхват на определенията е довел до объркване в държавите членки. Проверките за съответствие на транспонирането на директивите показват, че три държави членки са транспонирали определението от Директивата относно пластмасите за еднократна употреба вместо изискваното определение от Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки.

Основните правни характеристики на управлението на отпадъците от пластмаса са били актуализирани твърде късно или не са били приети

46 ЕСП провери дали ключовото законодателство е било въведено своевременно, така че държавите членки да могат да проведат надлежно своите процедури за събиране на данните. Беше констатирано, че правните изисквания относно точката на изчисление и уравниването са приети твърде късно, за да могат държавите членки да ги вземат предвид при изготвянето на прогнозите си за нерециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса за 2021 г. и събирането на данни за годишните отчети, представени през 2023 г. Освен това одиторите отбелязват, че към момента на одита изискваното законодателство относно процентите на средни загуби все още не е било прието.

²⁴ [Директива \(ЕС\) 2019/904](#) относно намаляването на въздействието на определени пластмасови продукти върху околната среда (Директива относно пластмасите за еднократна употреба).

47 Точката на изчисление за рециклираните отпадъци е ключов фактор за осигуряване на съпоставимост на данните, събрани от държавите членки (вж. точка 12). Изискването за използване на нова точка на изчисление е въведено за първи път в Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки, публикувана през май 2018 г., но подробностите относно прилагането му от държавите членки са определени в Решение за изпълнение (ЕС) 2019/665²⁵ (вж. *фигура 5*). Тази точка на изчисление е определена, за да се гарантира, че се вземат предвид само отпадъците, които постъпват в процеса на рециклиране²⁶. Преди приемането на това ново изискване теглото на отпадъците е трябвало да се измерва при излизане от съоръжението за сортиране.

48 Това Решение за изпълнение обаче е публикувано през април 2019 г., което е оставило много малко време на държавите членки да въведат тази промяна преди изготвянето на прогнозите за 2021 г. Като дава възможност за използване на предишната методология за изчисляване на рециклираните количества при изготвянето на прогнозните стойности за 2021—2022 г., законодателството на ЕС²⁷ признава, че за държавите членки би било трудно да въведат изискваните промени своевременно. Това предизвикателство беше потвърдено от държавите членки, които ЕСП посети, и от тези, с които се свърза дистанционно. Те обясниха пред одиторите, че некоригирането на точката на изчисление за рециклираните количества е една от причините за значителните разлики между прогнозите и окончателно изчислените обеми.

49 Друга важна характеристика за осигуряване на съпоставимост и надеждност на данните, предоставени от държавите членки, е **уравняването** на резултатите от двата метода, използвани за изчисляване на генерираните отпадъци от опаковки от пластмаса (вж. точка 11).

²⁵ Член 2, параграф 1, буква г) от [Решение 2005/270/ЕО на Комисията](#) за установяване на формати, свързани със системата от база данни съгласно Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки.

²⁶ Съображение 3 от [Решение за изпълнение \(ЕС\) 2019/665 на Комисията](#).

²⁷ Член 15 от [Регламент 2021/770](#).

50 Този въпрос е посочен в Решение за изпълнение (ЕС) 2019/665 на Комисията, публикувано през април 2019 г. (нов член 6, буква е). Въпреки това правното изискване за уравниване на резултатите от двата метода за оценка на генерираните отпадъци е въведено едва през март 2023 г. Затова е било твърде късно то да бъде взето предвид при подаването на данните за 2021 г. през юли 2023 г.

51 В изменението на Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки, публикувано през май 2018 г., се е изисквало Комисията да приеме необходимите делегирани актове, за да се осигури еднакво прилагане на изчисленията за отпадъците от опаковки от пластмаса, като крайният срок за приемане е бил 31 март 2019 г. Един такъв акт е бил делегираният акт, изискван от Рамковата директива относно отпадъците, с който се определят процентите на средни загуби. Те са от решаващо значение, за да се гарантира, че държавите членки, които използват дерогацията относно точката на изчисление (вж. точки [12](#) и [13](#)), съставят последователно своите статистически данни.

52 ЕСП отбеляза, че през август 2021 г. Комисията е представила предложение за делегиран акт относно процентите на средни загуби. То обаче не е прието, тъй като през декември 2021 г. Съветът е представил възражение (в съответствие с член 38, буква а), точка 6 от Директива 2008/98/ЕО). Възражението включва опасения, че обхватът на делегирания акт надхвърля мандата на Комисията, по-специално по отношение на публикуването на информация за процентите на средни загуби за всяко съоръжение за третиране на отпадъци. Комисията не е представила друго предложение, в което да разгледа причините за възражението на Съвета. В резултат на това държавите членки, които прилагат дерогацията по отношение на точката на изчисление, използват проценти на загуба, основани на методики, които не са хармонизирани.

53 Късното приемане на изискването за уравниване на двата метода за събиране на данни и на определението за точката на изчисление, както и липсата на хармонизирани правила за процентите на средни загуби, са се отразили неблагоприятно върху съпоставимостта и надеждността на данните на държавите членки. Това означава, че получените национални вноски в собствения ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса може да не са изчислени на една и съща основа.

През първата година от прилагането прогнозният собствения ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса е занижен с 1,1 млрд. евро и се е наложило да се компенсира с вноски на база БНД, за да се балансира бюджетът на ЕС

54 Доброто качество на прогнозите е от основно значение за събирането на точната сума от всеки собствен ресурс. Прогнозите също така намаляват въздействието на корекциите върху вноските на държавите членки през следващите години (вж. точки **09** и **10**). Комисията следва да осигури подходяща подкрепа и насоки, за да даде възможност на държавите членки да изготвят надеждни прогнози²⁸.

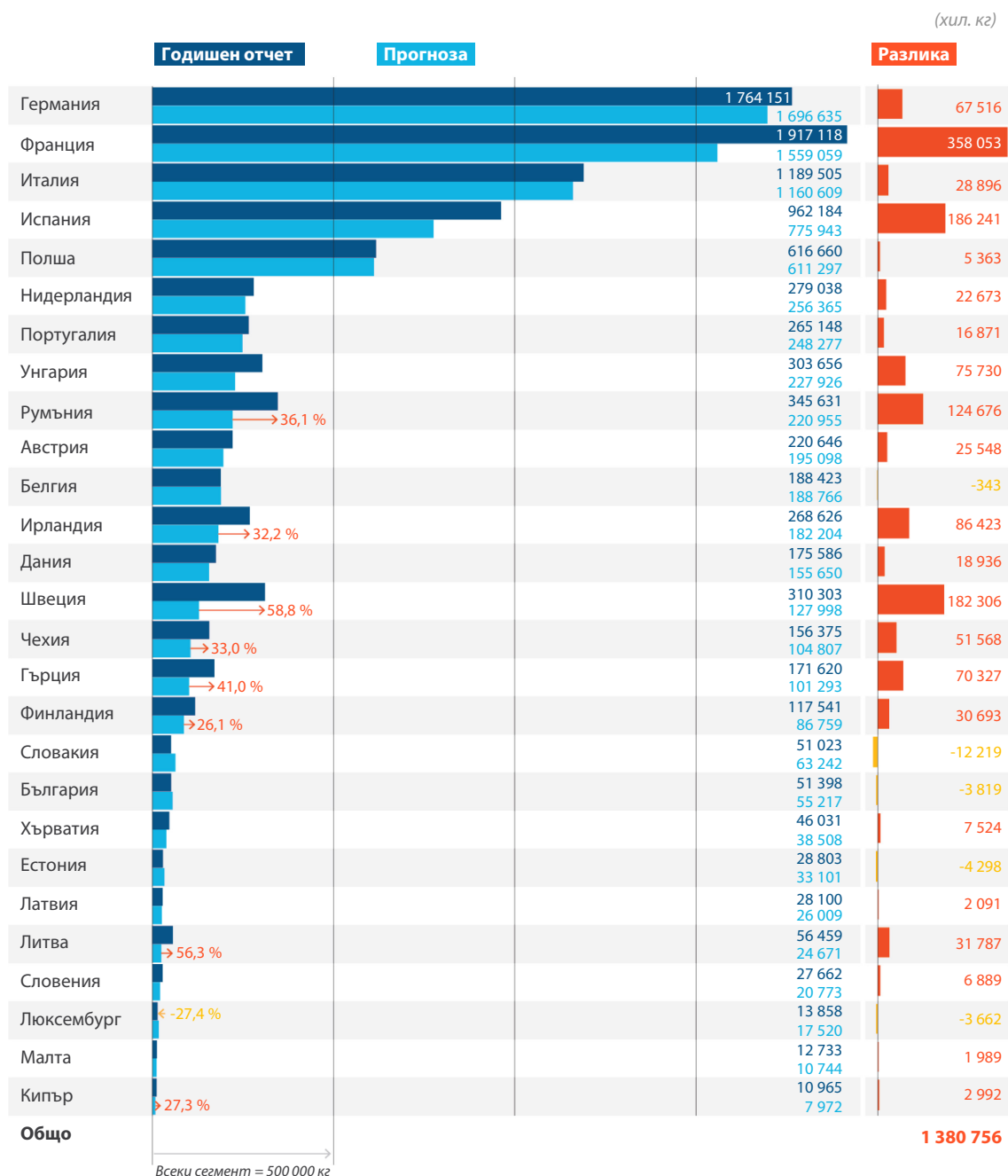
55 ЕСП анализира инструмента за прогнозиране, създаден от Комисията за подпомагане на държавите членки при изготвянето на прогнозите. Бяха разгледани и резултатите от процеса на прогнозиране, проведен от държавите членки и Комисията през 2021 г. — първата година на прилагане.

56 Инструментът за прогнозиране, разработен от Комисията, използва темпове на растеж за прогнозиране на количеството генерирани отпадъци от опаковки от пластмаса и линейна прогресия към целите за рециклиране за прогнозиране на рециклираното количество. Повечето държави членки (24 от 26-те, които отговориха на проучването на ЕСП) считат, че Комисията е предоставила достатъчна подкрепа при изготвянето на прогнозите.

57 ЕСП анализира данните, посочени в годишните отчети, предоставени от държавите членки през 2023 г. (данни за 2021 г.), и ги сравни с данните, прогнозирани за 2021 г. и използвани за определяне на вноските на държавите членки за тази година (вж. **фигура 11**).

²⁸ Насоки за по-добро регулиране, глава V, № 3.

Фигура 11 — Разлика между прогнозните количества и окончателните количества, представени в годишните отчети



Източник: ЕСП, въз основа на прогнозите и годишните отчети.

58 По-голямата част от държавите членки (22) са прогнозирали количество, по-малко от количеството, изчислено въз основа на окончателните данни. За девет държави членки разминаването с данните в годишните отчети е 25 % или повече, а в два от случаите — над 50 %.

59 По време на информационните посещения и контактите с държавите членки одиторите отправиха въпрос защо разликите са толкова големи. Държавите членки посочиха комбинация от причини, включително:

- късната промяна в законодателството (особено по отношение на точката на изчисление), която не е можело да бъде взета предвид в прогнозите (вж. точка **48**);
- лошото качество на данните, събрани през годините, използвани като основа за прогнозите; както и
- трудността да се оцени въздействието на пандемията от COVID-19 върху моделите на потребление.

60 Общото количество нерециклирани отпадъци от опаковки от пластмаса, прогнозирано за 2021 г., е с 1,4 млрд. килограма по-малко от количествата, изчислени и отчетени за същата година през 2023 г. В резултат на това събраната сума за собствения ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса през 2021 г. е била с 1,1 млрд. евро по-малко от сумата въз основа на изчислените стойности, докладвани в годишните отчети. Това представлява 19 % от събраната през 2021 г. сума за собствения ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса в размер на 5,9 млрд. евро. Общата сума на бюджета на ЕС не е била засегната, тъй като разликата е била компенсирана от собствения ресурс на база БНД (вж. точка **10**).

Проблемите със съпоставимостта и надеждността на данните все още не са решени

Държавите членки използват различни методи за събиране на данни и не уравниават получените резултати

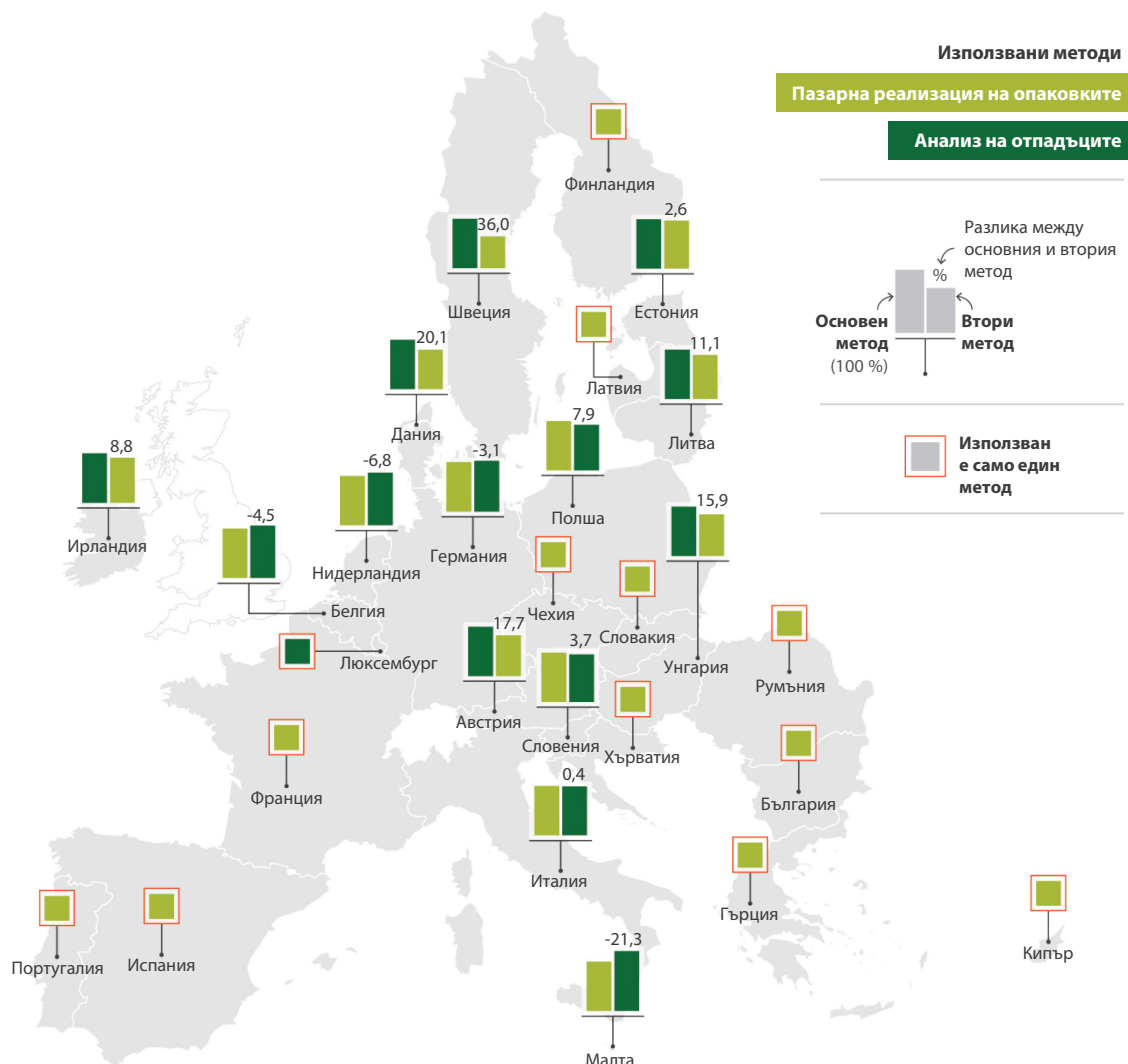
61 От държавите членки се изисква да използват два различни основни метода за събиране на данни, за да изчислят количеството отпадъци от опаковки от пластмаса, генерирани през дадена година (вж. точки **11** и **49—53**). Това са методите на пазарната реализация на опаковките и анализа на отпадъците. От държавите членки се изисква също така да уравният резултатите, получени от двата метода, за да се подобри съпоставимостта и надеждността на данните.

62 Двата подхода, използвани за оценка на генерираните отпадъци от опаковки от пластмаса, може да не дават един и същ резултат. При подхода на пазарната реализация на опаковките оценката на количеството генерирани отпадъци от опаковки може да е занижена, докато при анализа на отпадъците има тенденция оценката на количеството да е завишена. Поради това се очаква реалното количество да се намира в диапазона между двата резултата²⁹.

63 ЕСП извърши анализ на годишните отчети и провери дали държавите членки уравниват двата метода, както се изисква. На *фигура 12* е представен общ преглед на методите, използвани от държавите членки.

²⁹ Стр. 131 от Насоките за Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки за 2023 г.

Фигура 12 — Методи, използвани от държавите членки за оценка на генерираните отпадъци от опаковки от пластмаса



Източник: ЕСП, въз основа на данните, предоставени от държавите членки в годишните отчети.

64 Както е показано на [фигура 12](#), 19 държави членки са използвали метода на пазарната реализация на опаковките като основен метод за събирането на данни, а осем са използвали метода за анализ на отпадъците. Само 14 държави членки са представили данни, базирани на двата метода. В шест от тези случаи разликата между двата метода е повече от 10 %. Нито една от държавите членки не е уравнила двата метода, както се изисква от законодателството. Вместо това всички държави членки са представили данни, които да бъдат използвани за изчисляване на тяхната вноска само въз основа на основния метод. Тъй като повечето от държавите членки (19 от 27) са използвали метода на пазарната реализация на опаковките, при който има тенденция оценката на количеството на отпадъците от опаковки да е занижена, вероятно стойностите, използвани за собствения ресурс, също са били занижени.

65 Всичките девет държави членки, с които ЕСП проведе разисквания (три бяха посетени на място, а с шест бяха проведени събеседвания дистанционно въз основа на отговорите им в проучването на одиторите), заявиха, че им е необходимо повече време, за да използват втори метод и да уравният двата метода. Пет от тези държави членки споменаха, че се нуждаят от повече подкрепа и насоки в тази област от страна на Комисията.

66 Липсата на систематично използване на двата метода, както и фактът, че когато държавите членки използват двата метода, резултатите не са уравниени, означават, че данните, използвани за изчисляване на вноските на държавите членки, не са напълно сравними. Държавите членки, които извършват повторно процедурите за съставяне на данни при оценяването на данните от предходни години, няма да могат да постигнат едно и също ниво на качеството на данните.

Измерването на рециклираното количество не се извършва при постъпването му в процеса на рециклиране

67 Съгласно Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки³⁰ рециклираните отпадъци от опаковки трябва да се изчисляват като теглото на отпадъците от опаковки, които се включват в процеса на рециклиране. В случаите, когато не може да се получат надеждни данни по друг начин обаче, държавите членки могат да измерват теглото на изходните материали от дейността по сортиране и да прилагат проценти на средни загуби (вж. точка **12** и *фигура 5*).

³⁰ Член 6а от Директива [94/62/ЕО](#) относно опаковките и отпадъците от опаковки.

68 Проучванията за оценка на потенциалните загуби между излизането от дейността по сортиране и включването в процеса на рециклиране показват, че тези суми могат да бъдат значителни и да варират в голям диапазон. Например в проучване³¹, проведено за Комисията през 2019 г., са анализирани 15 инсталации за рециклиране в девет държави членки. То е било част от работата по оценка на данните, докладвани на Евростат за изпълнение на целите за рециклиране на отпадъци от опаковки. В проучването са установени проценти на загуба, вариращи от 20 % до 45 % от общия вложен материал в процеса, поради отстраняване на нецелеви материал или загуба на влага.

69 ЕСП извърши анализ на докладите за качеството, представени от държавите членки, и провери дали същите прилагат изискването на Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки. Анализът показва, че само шест държави членки са докладвали данни за рециклирането, като са използвали изискваната от законодателството точка на измерване (включване в процеса на рециклиране). По-голямата част (19) от държавите членки са използвали дерогацията, предвидена в законодателството, главно чрез измерване на количеството пластмаса, излизащо от съоръжението за сортиране, и прилагане на процентите на средни загуби, вариращи от 6 % до 54 %. Останалите две държави членки не са предоставили тази информация.

70 По време на посещенията на място одиторите отбелязаха, че в повечето от съоръженията за рециклиране няма везни за претегляне на опаковките от пластмаса при постъпването им в процеса на рециклиране, което според законодателството е точката на изчисление. При липса на везни в точката на изчисление рециклираното количество трябва да се измерва непряко, като се използва дерогацията, предвидена в законодателството.

71 Практиката да се измерва количеството на отпадъците при излизане от съоръжението за сортиране, заедно с липсата на ясни правила на ЕС относно процентите на средни загуби преди процеса на рециклиране (вж. точка **52**), правят оценките на държавите членки за рециклираните количества по-малко сравними и надеждни.

³¹ Study to support the implementation of reporting obligations resulting from the new waste legislation adopted in 2018, окончателен доклад за 2019 г.

Съществува риск данните за рециклираните количества да бъдат ненадеждни поради липсата на проверки за това дали получените от рециклиращите предприятия отпадъци се обработват

72 Както е описано в точка **09**, държавите членки следва да събират данни за количеството генерирани отпадъци от опаковки от пластмаса и за количеството рециклирани отпадъци. Съгласно определението за рециклиране отпадъците трябва да бъдат преработени в продукти, материали или вещества, за да се считат за рециклирани³².

Не се извършват проверки, които да следят дали отпадъците, получени от рециклиращите предприятия, действително се рециклират

73 В трите посетени от ЕСП държави членки основните данни, които се използват за целите на собствения ресурс (т.е. генерираните и рециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса), са били предоставени на националните органи от организациите, компетентни в областта на разширената отговорност на производителя (ОКОРОП). Тези организации са били създадени в държавите членки, за да отговорят на националните изисквания за разширена отговорност на производителя (РОП), както е определено в Рамковата директива относно отпадъците (вж. **каре 1**).

³² Член 3, параграф 17 от Рамкова директива [2008/98/EC](#) относно отпадъците.

Каре 1

Организации, компетентни в областта на разширената отговорност на производителя

В Рамковата директива относно отпадъците „схема за разширена отговорност на производителя“ (схема за РОП) се определя като набор от мерки, предприети от държавите членки, с цел да гарантират, че производителите носят отговорност за управлението на отпадъците като етап от жизнения цикъл на продукта.

Прилагането на концепцията за разширена отговорност на производителя често включва организации, компетентни в областта на разширената отговорност на производителя (ОКОРОП), които действат от името на няколко производители на опаковки, за да създадат системи за събиране и рециклиране на техните отпадъци. Тези организации са отговорни и за постигането на целите за рециклиране.

В държавите членки може да има една или повече организации, компетентни в областта на разширената отговорност на производителя, които се занимават с отпадъците от опаковки от пластмаса и докладват съответните данни на властите. Например в Нидерландия има една такава организация, в Италия има пет, които докладват данни чрез консорциум, а в Румъния има 16, всяка от които докладва независимо на националните органи.

74 По време на посещенията в трите държави членки ЕСП събра информация за вида на проверките, които са били извършени, за да се установи, че използваните данни са достатъчно надеждни. Беше установено, че някои от проверките на производителите на опаковки от пластмаса са извършени, за да се провери надеждността на предоставените данни. Те са били извършени от организации, компетентни в областта на разширената отговорност на производителя, или от органите на държавите членки.

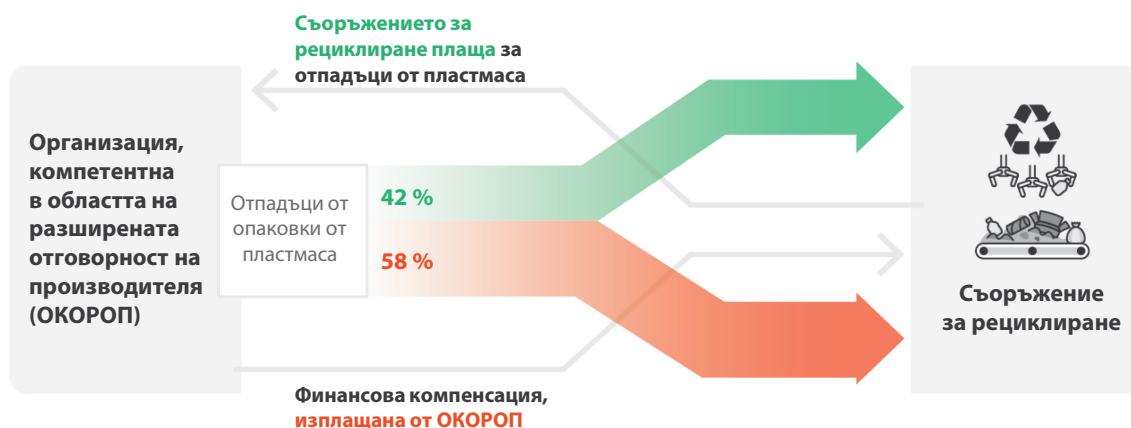
75 Нито органите на държавите членки, нито Комисията обаче са извършили проверки или одити, за да установят дали отпадъците от опаковки от пластмаса, получени от рециклиращите предприятия, са били ефективно преработени в други продукти. Процедурите на Евростат за проверка не включват проверки на рециклиращите предприятия. Законодателството в областта на околната среда и това в областта на собствените ресурси не изискват извършването на такива проверки.

76 ЕСП установи също така, че съществува много висок риск рециклиращите предприятия да не преработват получените отпадъци от опаковки от пластмаса поради причините, обяснени в следващите параграфи.

77 Органите и рециклиращите предприятия в трите посетени от ЕСП държави членки заявиха, че за много видове опаковки от пластмаса рециклирането не е икономически изгодно, тъй като първичната пластмаса е по-евтина от рециклираната. Поради това организациите, компетентни в областта на разширената отговорност на производителя, трябва да компенсират рециклиращите предприятия за приемането на отпадъци от опаковки от пластмаса в техните съоръжения, за да се постигнат целите за рециклиране, определени в законодателството. Това увеличава риска рециклиращите предприятия да нямат стимул да инвестират допълнителни ресурси в преработката на получените отпадъци.

78 Най-голямата организация, компетентна в областта на разширената отговорност на производителя, която се занимава с опаковките от пластмаса в една от посетените държави членки (обхващаща около 84 % от пазара), предостави на ЕСП информация за икономическата жизнеспособност на рециклирането на пластмасови опаковки. На [фигура 13](#) е показано количеството опаковки от пластмаса, за което те са получили заплащане от рециклиращите предприятия, и количеството, за което са платили вноски на рециклиращите предприятия през 2022 г. За по-голямата част от пластмасата, изпратена на рециклиращите предприятия, не е имало жизнеспособна пазарна реализация. Това означава, че не е имало икономически стимул за рециклирането ѝ.

Фигура 13 — Ниска икономическа жизнеспособност на рециклирането на отпадъци от опаковки от пластмаса (пример в една държава членка)



Източник: ЕСП, въз основа на информация, събрана в една държава членка.

79 Освен това, тъй като повечето държави членки използват дерогацията относно точката на изчисление (вж. точка 69), отпадъците не се измерват при включването им в процеса в рециклиране, а само при излизане от дейността по сортиране. Следователно няма голяма сигурност, че отпадъците, декларирани от рециклиращите предприятия като получени, са действително преработени.

80 Ако отпадъците от пластмаса, получавани от рециклиращите предприятия, не се обработват съгласно изискванията на Рамковата директива относно отпадъците и вместо това се превозват или обезвреждат незаконно, това съставлява престъпление против околната среда. Оценките на Европол за заплахите от тежката и организираната престъпност от последните години³³ показват, че този вид престъпления представляват значителна заплаха и са в центъра на работата на агенцията.

³³ SOCTA за 2013 г., SOCTA за 2017 г. и SOCTA за 2021 г.

81 В прегледа на ЕСП относно действията на ЕС за справяне с проблема с пластмасовите отпадъци³⁴ са описани по-подробно механизмите, свързани с незаконния трафик на отпадъци от опаковки от пластмаса. В него се подчертава, че незаконното обезвреждане е свързано с организираната престъпност и прането на пари. В прегледа се отбелязва също така, че това е една от най-доходоносните незаконни дейности в света поради ниския риск от съдебно преследване и ниските глоби.

82 Държавите членки са отговорни за действията по прилагане на законодателството в тази област. В Директивата на ЕС относно престъпленията против околната среда от 2008 г.³⁵ се предвижда минимален стандарт за защитата на околната среда чрез наказателно право, който трябва да бъде приет от държавите членки. През 2020 г. обаче в оценка на Комисията се заключава, че Директивата няма голям ефект на практика³⁶.

83 В *каре 2* са включени примери за това как незаконните дейности могат да повлияят на надеждността на количествата, декларирани като рециклирани. Представени са два реални случая, разкрити наскоро от правоприлагащите органи в три държави членки.

³⁴ Преглед 04/2020 „Действия на ЕС за справяне с проблема на пластмасовите отпадъци“.

³⁵ Директива 2008/99/ЕО.

³⁶ Доклад за оценка на Директивата относно престъпленията против околната среда.

Каре 2

Примери за незаконни дейности, свързани с отпадъци от опаковки от пластмаса

Незаконен трафик на отпадъци между Франция и Испания

При съвместна операция на националните органи на Испания и Франция през 2022 г. е разкрита мрежа за трафик на отпадъци от Франция и незаконното им изхвърляне в депа в Испания³⁷.

Смесицата от пластмаси, хартия и картон е била декларирана като изпратена за рециклиране. От средата на 2020 г. над 30 000 тона такива отпадъци са били транспортирани до Испания, което е донесло на мрежата печалба от милиони.

Престъпна група, специализирана във фалшифициране на рециклирани количества в Румъния

През 2023 г. властите в Румъния идентифицират организирана престъпна група, която през последните десет години е действала в областта на управлението на отпадъците³⁸. Нейната цел е била да получи неправомерно финансово предимство, като отчете като рециклирани възможно най-голям обем фиктивни отпадъци. Групата е изготвяла фалшиви фактури, за да покаже, че отпадъците са продадени или предадени на различни рециклиращи/събиращи предприятия.

³⁷ Съобщение за медиите на испанската полиция, 23.07.2022 г.

³⁸ Съобщение за медиите на Дирекцията за разследване на организираната престъпност и тероризма на Румъния, 21.3.2023 г.

84 Поради липсата на проверки и факторите, описани в точки **77—83**, съществува значителен риск част от отпадъците от опаковки от пластмаса, получени от рециклиращите предприятия, да не бъдат рециклирани впоследствие. Незаконното обезвреждане, при което такива отпадъци, декларирани като рециклирани, всъщност се изгарят, изхвърлят се в природната среда или се изпращат в депо, води до намаляване на сумите, дължими за собствения ресурс. Общото количество, декларирано като рециклирано от държавите членки, е 6,6 млрд. кг (41 % от общото количество генерирани отпадъци) за 2021 г., което възлиза на намаление на вноските на държавите членки с 5,3 млрд. евро.

Държавите членки не могат да гарантират, че условията за рециклиране на отпадъците от опаковки от пластмаса, изнасяни извън ЕС, са равностойни в голяма степен на процесите на рециклиране в Съюза

85 Съгласно Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки, когато отпадъците се изнасят извън ЕС за рециклиране, държавите членки трябва да докажат, че условията са равностойни в голяма степен на изискванията на съответното законодателство на Съюза в областта на околната среда (вж. точка **14**).

86 Както е описано в точки **73—84**, няма голяма сигурност, че отпадъците, получени от рециклиращите предприятия в ЕС, впоследствие ще бъдат рециклирани. Същото се отнася и за пластмасовите отпадъци, изнасяни за рециклиране извън ЕС. Въпреки че Регламентът относно превоза на отпадъци налага ограничения на държавите, които могат да получават пластмасови отпадъци от ЕС, понастоящем държавите членки не са в състояние да проверяват дали изнесените извън Съюза отпадъци се рециклират при условия, които са равностойни в голяма степен на изискванията на ЕС.

87 Държавите членки, които ЕСП посети, и тези, с които бяха проведени събеседвания от разстояние след отговорите им в одитното проучване, заявиха, че в случай на износ извън ЕС е много трудно да се получи информация за рециклираните количества въз основа на точката на изчисление. Поради това няма гаранция, че тези отпадъци са действително рециклирани. Това създава риск за надеждността на данните, използвани за целите на собствения ресурс.

88 Количеството отпадъци от опаковки от пластмаса, декларирани като рециклирани извън ЕС в годишните отчети, представени от държавите членки през юли 2023 г. (отнасящи се за 2021 г.), е 268 млн. килограма (4,1 % от общото рециклирано количество). Това представлява намаление с 214 млн. евро на вноските на държавите членки.

Проверките на Комисията следват добре установени процедури, но не са достатъчни за справяне с най-големите рискове при събирането на данни

89 Процесът на Евростат на проверка, включващ инспекции и документни проверки, следва да обхване в достатъчна степен рисковете при събирането на данни за отпадъците от опаковки от пластмаса и да доведе до подобряване на съпоставимостта, надеждността и изчерпателността на данните³⁹.

90 Евростат използва многогодишен процес за проверка на данните на държавите членки. Първият процес на проверка е започнал през септември 2023 г. (след като държавите членки са представили данните си за 2021 г.) и ще приключи през 2026 г. Проверките се основават на годишните отчети, докладите за качеството и описите на източниците и методите, използвани за събиране на съответните статистически данни (вж. подробности в [каре 3](#)). Те включват и контролни посещения в държавите членки. В резултат на извършените инспекции и с цел защита на бюджета на ЕС ГД „Бюджет“ при необходимост изразява резерви по отношение на процедурите за събиране на статистически данни в държавите членки. Те могат да бъдат отеглени веднага след като бъде направено необходимото подобрение в процедурите. Въпреки това, както и при други собствени ресурси, процесът на оттегляне на резервите може на практика да отнеме няколко години.

³⁹ Съображение 3 от Регламент за изпълнение (ЕС) 595/2023.

Каре 3

Основни документи, изготвяни от държавите членки



Годишен отчет

Отчет, съдържащ статистически данни за теглото на отпадъците от опаковки от пластмаса, генерирани в държавата членка, и за теглото на рециклираните отпадъци, включително изчисляване на собствения ресурс на база nereциклираните отпадъци от опаковки от пластмаса.



Доклад за качеството

Документ, изготвен като част от годишното събиране на данни съгласно Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки. Той включва кратко описание на процесите на събиране на данни за генерирането и рециклирането на отпадъци от опаковки.



Опис на източниците и методите

Подробно описание на източниците, методите и процесите на събиране на данни, използвани за изготвяне на данните за годишните отчети.

Източник: ЕСП, въз основа на Регламент за изпълнение (ЕС) 2023/595 на Комисията, Решение 2005/270/ЕО на Комисията и документ SPPW/2021-1/07 на Комисията.

91 ЕСП разгледа модела на Евростат за анализ на риска и начина, по който той се прилага за приоритизиране на държавите членки, в които да се проведат контролни посещения. Бяха анализирани и процедурите за извършване на проверки на Евростат в държавите членки. В проведеното проучване одиторите отправиха въпрос към държавите членки дали подходът на Евростат за проверка обхваща основните рискове за собствения ресурс. Беше установено, че рамката на Евростат за проверка следва процеси и методики, подобни на тези, които Комисията прилага при проверката на други собствени ресурси, като например собствените ресурси на база БНД и ДДС.

92 Посещенията на Евростат за инспекция могат да включват директна проверка на данните в области с по-висок риск във всяка държава членка, в това число и проверка на един или повече аспекти на събирането на данните, с цел да се установи пътят на проверката от избрани компоненти на отпадъците от опаковки от пластмаса до изходните данни. По време на извършения от ЕСП одит Евростат не беше разработила критерии за оценка на необходимостта от преки проверки в държавите членки. Липсата на хармонизирани критерии създава риск отговорните служители да не прилагат последователен подход за директни проверки в различните държави членки. До февруари 2024 г. Евростат не беше извършила преки проверки на процедурите за събиране на данни в нито една от петте държави членки, които е инспектирала.

93 Резултатите от проучването показват, че повечето държави членки (81 % от отговорилите) считат, че процесът на проверка, предложен от Евростат, обхваща изцяло или частично основните рискове. Около половината от държавите членки обаче не са очаквали процесът на проверка да е насочен в достатъчна степен към рисковете, свързани с методите на пазарната реализация на опаковките и анализа на отпадъците, уравниването, липсата на независима проверка на данните за рециклираните количества и липсата на надеждни оценки за процентите на загуба.

94 Тъй като все още не са преодолені няколко методологични недостатъка, ще бъде трудно да се гарантира, че основните рискове, свързани с качеството на данните на държавите членки, са обхванати в достатъчна степен по време на настоящия цикъл на проверка. Някои въпроси изискват приемането на насоки или законодателство на равнището на ЕС, например относно процентите на средни загуби (вж. точки [51](#) и [52](#)), и следователно не могат да бъдат решени само с проверки на Евростат и последващо формулиране на резерви. Други въпроси, като например липсата на проверки за това дали получените от рециклиращите предприятия отпадъци се обработват, не са обхванати в проверките на Евростат (вж. точка [75](#)).

Заклучения и препоръки

95 ЕСП заключи, че държавите членки не са били достатъчно подготвени за въвеждането на собствения ресурс на база нерециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса, както и че предприятиите от Комисията действията за наблюдение и подкрепа на това въвеждане са били полезни за подобряване на качеството на данните, но не са били навременни. Също така одиторите заключават, че данните, използвани за целите на собствените ресурси, не са били достатъчно съпоставими и надеждни. Това се отнася и за данните, които се използват за отчитане на постигането на целите за рециклиране, определени в Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки.

96 ЕСП установи, че въвеждането на новия собствен ресурс не е преминало гладко. Държавите членки са закъснели с транспонирането на ключови правни аспекти и Комисията не е предприела своевременно последващи действия относно свързаните с транспонирането проблеми, засягащи изчисляването на собствения ресурс (вж. точки **27—33**). Макар че това отчасти е било повлияно от ограниченията, наложени от пандемията от COVID 19, ЕСП установи, че подкрепата на Комисията за държавите членки в ранните етапи на прилагането е била полезна, но ненавременна (вж. точки **34—41**). Късното приемане на ключови правни изисквания е попречило на хармонизираното въвеждане на собствения ресурс (вж. точки **44—53**). Тези проблеми са дали отражение през първата година от въвеждането на собствения ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса, като събраната въз основа на изчислените стойности на държавите членки сума е била с 1,1 млрд. евро по-малко, отколкото е следвало да бъде. Тази разлика е трябвало да бъде компенсирана от собствения ресурс на база БНД и затова не е оказала влияние върху бюджета на ЕС (вж. точки **54—60**). Очаква се през следващите години да бъдат въведени още собствени ресурси (вж. точка **02**).

Препоръка 1 — Да се приложат поуките, извлечени от въвеждането на собствения ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса

При подготовката на бъдещи собствени ресурси Комисията следва:

- а) да установи необходимите законодателни промени с прогнозен график за изготвяне на предложение;
- б) в случаите, когато новите собствени ресурси се основават на данни, докладвани от държавите членки, да идентифицира основните рискове, засягащи качеството на данните, и да сподели информацията с държавите членки преди въвеждането на новите собствени ресурси;
- в) да създаде ефективна процедура за последващи действия при всяко значително неспазване на изискванията, установено при транспонирането в националното законодателство, или при проблеми, засягащи качеството на данните.

Целеви срок за изпълнение — след 2024 г. за новите предложени собствени ресурси

97 Държавите членки не са приложили ключови процедури за събиране на данни, като например използване на двата метода за събиране на данни за генерираните отпадъци и уравниване на резултатите (вж. точки **61—66**), използване на точката на измерване, посочена в законодателството, за изчисляване на рециклираните количества, или използване на процентите на средни загуби въз основа на хармонизирани правила (вж. точки **67—71**). ЕСП отбеляза също, че определението за „пластмаса“ се различава в правните документи на ЕС (вж. точки **43—45**) и че не всички държави членки са транспонирали правилата за събиране на данни, изисквани от Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки (вж. точки **30** и **31**).

Препоръка 2 — Да се подобри съпоставимостта и надеждността на данните

Комисията следва:

- а) да изготви график, съвместно с държавите членки, за преодоляване на трудностите, които възпрепятстват всяка държава да оценява генерираните отпадъци по двата метода и да уравнива резултатите;
- б) да идентифицира, в сътрудничество с държавите членки, предизвикателствата, възпрепятстващи използването на точката на изчисление при постъпването на отпадъците в процеса на рециклиране за установяване на количествата, декларирани като рециклирани, и да вземе мерки за преодоляването на тези предизвикателства;
- в) да представи преразгледано предложение за делегиран акт за определяне на процентите на средни загуби;
- г) да предложи уеднаквяване на определението за пластмаса във всички текстове, използвани за собствения ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса.

Целеви срок за изпълнение — 2026 г.

98 Правната рамка не предвижда проверки на процесите на рециклиране. Поради това съществува риск отпадъците от опаковки от пластмаса, декларирани като рециклирани, да не бъдат рециклирани във всички случаи (вж. точки [72—84](#)). ЕСП установи също така, че държавите членки не са могли да гарантират, че условията за рециклиране на отпадъците от опаковки от пластмаса, изнасяни извън ЕС, са равностойни в голяма степен на процесите на рециклиране в ЕС (вж. точки [85—88](#)). Проверките на Комисията са следвали добре установени процедури, но не са били насочени в достатъчна степен към най-големите рискове при събирането на данните (вж. точки [89—94](#)).

Препоръка 3 — Да се намали рискът изпратените на рециклиращите предприятия отпадъци да не бъдат рециклирани впоследствие

Комисията следва да направи оценка на риска да не бъдат рециклирани реално отпадъците от опаковки от пластмаса, изпратени на предприятия за рециклиране в рамките на ЕС и извън него, да разработи подходящи действия за намаляването на този риск и да обсъди с държавите членки изпълнението им.

Целеви срок за изпълнение — 2027 г.

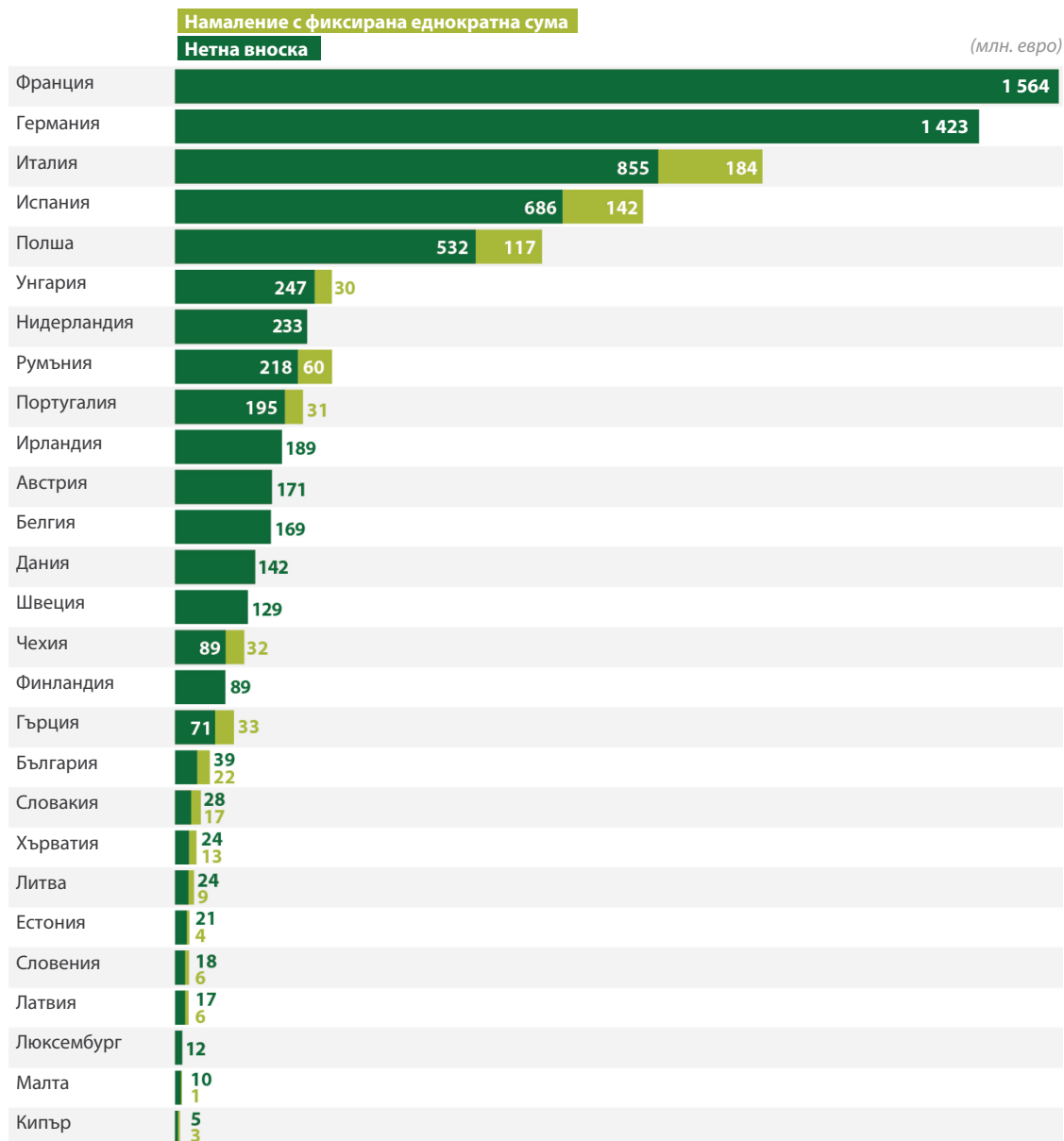
Настоящият доклад беше приет от Одитен състав V с ръководител Jan Gregor — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 9 юли 2024 г.

За Европейската сметна палата

Tony Murphy
Председател

Приложения

Приложение I — Нетни вноски на държавите членки в собствения ресурс на база отпадъците от опаковки от пластмаса през 2023 г. и съответните намаления



Източник: ЕСП, въз основа на таблица 3 от коригирац бюджет № 4 на ЕС за финансовата 2023 година.

Съкращения

БНД: Брутен национален доход

БНП: Брутен национален продукт

ГД „Бюджет“ (BUDG): Генерална дирекция „Бюджет“ на Европейската комисия

ГД „Околна среда“ (ENV): Генерална дирекция „Околна среда“ на Европейската комисия

ДДС: Данък върху добавената стойност

Евростат: Статистическа служба на ЕС

ОКОРОП: Организация, компетентна в областта на разширената отговорност на производителя

РОП: Разширена отговорност на производителя

СООП: Статистика за отпадъци от опаковки от пластмаса

Речник на термините

Организация, компетентна в областта на разширената отговорност на производителя: Организация, създадена от производителите, с цел те да изпълнят задълженията си по отношение на въздействието на техните продукти върху околната среда.

Подход на пазарната реализация на опаковките: Метод за оценяване на отпадъците от опаковки от пластмаса в момента, в който продуктът се доставя за дистрибуция, потребление или употреба, предимно въз основа на данни от производителите на пластмасови опаковки.

Разширена отговорност на производителя: Подход, чрез който към екологичните отговорности на производителя се добавя етапът от жизнения цикъл на даден продукт, настъпващ след ползване от потребителя, в т.ч. рециклирането и обезвреждането.

Отговори на Европейската комисия

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/sr-2024-16>

Хронология

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/sr-2024-16>

Одитен екип

Специалните доклади на Европейската сметна палата представят резултатите от нейните одити на политики и програми на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав V „Финансиране и административно управление на ЕС“ с ръководител Jan Gregor — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Lefteris Christoforou, със съдействието на Theodosios Tsiolas — ръководител на неговия кабинет, и Panagiota Liapi — аташе в кабинета; Alberto Gasperoni — главен ръководител; José Parente — ръководител на задача; Diana Voinea — заместник-ръководител на задача; Tadhg Ó Caoimh, Eda Caliskan и Marco Fians — одитори. Giuliana Lucchese предостави подкрепа за графичното оформление.



От ляво надясно: Panagiota Liapi, Alberto Gasperoni, José Parente, Diana Voinea, Lefteris Christoforou, Tadhg Ó Caoimh, Eda Caliskan, Marco Fians и Theodosios Tsiolas.

АВТОРСКО ПРАВО

© Европейски съюз, 2024 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба е определена в [Решение № 6—2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (например в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Това означава, че като правило повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и всички извършени промени. Лицето, което използва информацията на ЕСП повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторната употреба.

Необходимо е да се получи допълнително разрешение в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато е включено съдържание на трети страни.

В случаите, когато е получено такова разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За използването или възпроизвеждането на съдържание, което не е собственост на ЕС, може да е необходимо да се потърси разрешение директно от носителите на авторските права.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторно използване.

Уебсайтовете на всички институции на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към сайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на ЕСП

Логото на ЕСП не може да бъде използвано без предварително разрешение.

HTML	ISBN 978-92-849-2874-3	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/902068	QJ-AB-24-018-BG-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2857-6	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/837999	QJ-AB-24-018-BG-N

През януари 2021 г. ЕС въведе нов собствен ресурс на база нерещиклираните отпадъци от опаковки от пластмаса, генерирани от държавите членки. За 2023 г. той възлиза на 7,2 млрд. евро, което представлява 4,0 % от общите приходи на ЕС. Европейската сметна палата извърши оценка на въвеждането на този нов собствен ресурс. Одиторите заключиха, че държавите членки не са били подготвени в достатъчна степен, а използваните данни не са достатъчно надеждни и съпоставими. Действията на Европейската комисия са допринесли за повишаване на качеството на данните, но не са били своевременни. Европейската сметна палата отправя препоръки към Комисията да приложи извлечените поуки от въвеждането на този нов собствен ресурс, да подобри съпоставимостта и надеждността на данните и да ограничи риска отпадъците, изпратени за рециклиране, да не бъдат рециклирани на практика.

Специален доклад на Европейската сметна палата (ЕСП) в съответствие с член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/contact

Уебсайт: eca.europa.eu

Туйтър: @EUAuditors