



# ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА

Специален доклад № 20

2012

ISSN 1831-0974

ЕФЕКТИВНО ЛИ Е ФИНАНСИРАНЕТО ЧРЕЗ  
СТРУКТУРНИ МЕРКИ НА **ИНФРАСТРУКТУРНИ  
ПРОЕКТИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНСКИТЕ  
ОТПАДЪЦИ** В ПОДПОМАГАНЕТО НА ДЪРЖАВИТЕ  
ЧЛЕНКИ ЗА ПОСТИГАНЕ НА ЦЕЛИТЕ НА ПОЛИТИКАТА  
НА ЕС ОТНОСНО ОТПАДЪЦИТЕ?





Специален доклад № 20 // 2012

**ЕФЕКТИВНО ЛИ Е ФИНАНСИРАНЕТО  
ЧРЕЗ СТРУКТУРНИ МЕРКИ НА  
ИНФРАСТРУКТУРНИ ПРОЕКТИ ЗА  
УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНСКИТЕ  
ОТПАДЪЦИ В ПОДПОМАГАНЕТО НА  
ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ ЗА ПОСТИГАНЕ  
НА ЦЕЛИТЕ НА ПОЛИТИКАТА НА ЕС  
ОТНОСНО ОТПАДЪЦИТЕ?**

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)

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

Тел.: +352 4398-1  
Факс +352 4398-46410  
Ел. поща: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Интернет страница: <http://eca.europa.eu>

Специален доклад № 20 // 2012

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет  
(<http://europa.eu>).

В края на изданието ще намерите библиографско каре.  
Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2012 г.

ISBN 978-92-9241-000-1  
doi:10.2865/39768

© Европейски съюз, 2012 г.  
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

*Printed in Luxembourg*

# СЪДЪРЖАНИЕ

Точки

|       |  |
|-------|--|
|       | <b>КРАТЪК РЕЧНИК</b>   |
| I–IV  | <b>РЕЗЮМЕ</b>  |
| 1–13  | <b>ВЪВЕДЕНИЕ</b>   |
| 1–9   | <b>УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНСКИТЕ ОТПАДЪЦИ В ЕС</b>  |
| 10–13 | <b>СЪФИНАНСИРАНЕ ПО СТРУКТУРНИТЕ МЕРКИ НА ЕС НА ИНФРАСТРУКТУРНИ ОБЕКТИ ЗА ТЪВЪРДИ ОТПАДЪЦИ</b>   |
| 14–19 | <b>ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА</b>  |
| 20–68 | <b>КОНСТАТАЦИИ</b>   |
| 20–34 | <b>УСПЕШНИ ЛИ СА БИЛИ ИНФРАСТРУКТУРНИТЕ ОБЕКТИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНСКИ ОТПАДЪЦИ?</b>   |
| 23–28 | ЗАВОДИТЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ОТПАДЪЦИТЕ СА БИЛИ В РАЗЛИЧНА СТЕПЕН ЕФЕКТИВНИ, НО ОНЕЗИ ОТ ТЯХ, КОИТО СА ПОЛУЧАВАЛИ НЕСОРТИРАНИ ОТПАДЪЦИ, СА ПОСТИГНАЛИ НЕДОСТАТЪЧНИ РЕЗУЛТАТИ  |
| 29–34 | ПОЧТИ ВСИЧКИ ИНФРАСТРУКТУРНИ ОБЕКТИ СА ИЗПЪЛНИЛИ ЕКОЛОГИЧНИТЕ ИЗИСКВАНИЯ, НО ПОВЕЧЕ ОТ ДВЕ ТРЕТИ ОТ ДЕПАТА НЕ СА РАЗПОЛАГАЛИ С НЕОБХОДИМАТА ФИНАНСОВА ГАРАНЦИЯ ЗА РАЗХОДИТЕ ЗА ЗАКРИВАНЕ И ПОСЛЕДВАЩИ ГРИЖИ              |
| 35–44 | <b>ПОСТИГНАТИ ЛИ СА ЦЕЛИТЕ НА ПОЛИТИКАТА НА ЕС ОТНОСНО ОТПАДЪЦИТЕ НА РЕГИОНАЛНО РАВНИЩЕ?</b>   |
| 37–38 | НЕСЪОТВЕТСТВИЯ ПРИ ОТЧИТАНЕ НА ДАННИТЕ   |
| 39    | ГЕНЕРИРАНЕТО НА ОБЩИНСКИ ОТПАДЪЦИ СЕ Е УВЕЛИЧИЛО В ШЕСТ ОТ ИЗБРАНИТЕ РЕГИОНИ   |
| 40–42 | ЕДВА ЕДНА ЧЕТВЪРТ ОТ ИЗБРАНИТЕ РЕГИОНИ ЗНАЧИТЕЛНО СА УВЕЛИЧИЛИ КОЛИЧЕСТВОТО НА РАЗДЕЛНО СЪБИРАНЕТО ОТ ТЯХ ОТПАДЪЦИ, НАМАЛИЛИ СА ЗАВИСИМОСТТА СИ ОТ ДЕПОНИРАНЕТО НА ОТПАДЪЦИ И СА ДОПРИНЕСЛИ ЗА ПОСТИГАНЕ НА ЦЕЛИТЕ НА ЕС |
| 43–44 | НЕЗАКОННИТЕ СМЕТИЩА СА БИЛИ НАПЪЛНО ПРЕМАХНАТИ В ПОЛОВИНАТА ОТ РЕГИОНИТЕ, НО КАТО ЦЯЛО ОТПАДЪЦИТЕ СА БИЛИ ДЕПОНИРАНИ БЕЗ ПРЕДВАРИТЕЛНА ОБРАБОТКА   |
| 45–68 | <b>ИЗПОЛЗВАНИ ЛИ СА МЕРКИ ЗА ПОСТИГАНЕ НА МАКСИМАЛНА ЕФЕКТИВНОСТ НА ФИНАНСИРАНЕТО ОТ ЕС?</b>   |
| 47–54 | РАВНИЩЕТО НА ПРИЛАГАНЕ НА ДОПЪЛНИТЕЛНИ ИНФОРМАЦИОННИ, АДМИНИСТРАТИВНИ И ИКОНОМИЧЕСКИ МЕРКИ СЕ РАЗЛИЧАВА В ЗНАЧИТЕЛНА СТЕПЕН В ОТДЕЛНИТЕ ИЗБРАНИ РЕГИОНИ  |
| 55–60 | ПРИ ОДОБРЕНИЕТО НА ОПЕРАТИВНИТЕ ПРОГРАМИ И ПРОЕКТИТЕ, КОМИСИЯТА НЕ Е НАСЪРЧИЛА ПРИЛАГАНЕТО НА МЕРКИ ЗА ПОДКРЕПА  |
| 61–68 | УСТАНОВЕНИ СА СЛАБОСТИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА РЕГУЛАТОРНАТА РАМКА НА ЕС ЗА ОТПАДЪЦИТЕ И В НАСОКИТЕ НА ЕС  |

**69–77      ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**

**70–72      РЕЗУЛТАТИ НА ИНФРАСТРУКТУРНИТЕ ОБЕКТИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНСКИ ОТПАДЪЦИ**

**73–74      ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА НА ЕС ОТНОСНО ОТПАДЪЦИТЕ НА РЕГИОНАЛНО РАВНИЩЕ**

**75–77      МЕРКИ, ПРИЛОЖЕНИ ЗА ПОСТИГАНЕ НА МАКСИМАЛНА ЕФЕКТИВНОСТ НА ФИНАНСИРАНЕТО ОТ ЕС**

**ПРИЛОЖЕНИЕ I    —    СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ОТПАДЪЦИТЕ ОТ ИЗТОЧНИКА ДО  
ОКОНЧАТЕЛНОТО ОБЕЗВРЕЖДАНЕ**

**ПРИЛОЖЕНИЕ II   —    ПОМОЩ ЧРЕЗ СТРУКТУРНИТЕ МЕРКИ, ПРЕДНАЗНАЧЕНА ЗА ПРОЕКТИ  
ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ОТПАДЪЦИТЕ**

**ПРИЛОЖЕНИЕ III —    СПИСЪК НА ИНФРАСТРУКТУРНИТЕ ОБЕКТИ, ИЗБРАНИ ЗА ОДИТА**

**ПРИЛОЖЕНИЕ IV —    РАЗМЕР НА ПРЕДОСТАВЕНАТА ПОМОЩ В СРАВНЕНИЕ С НИВАТА, ПРИ  
КОИТО СЕ ВЗЕМА ПРЕДВИД ДОКОЛКО ДОМАКИНСТВОТА ПОКРИВАТ  
РАЗХОДИТЕ ЗА ДЕЙНОСТТА**

**ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА**

# РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ

**Административни мерки:** В настоящия доклад — мерки, приети по законодателен път, които задължават причинителите на отпадъци, отговорните за управлението на отпадъците лица и/или общините да спазват определени изисквания като прилагане на разрешителни и система за контрол на съоръженията за управление на отпадъците, установяване на разделно събиране на отпадъците при източника или спазване на стандарти за качество при производството на компост.

**Биоразградими отпадъци:** Всички отпадъци, които могат да претърпят процес на анаеробно или аеробно разграждане като храна, градински отпадъци, хартия и картон.

**Данък за изхвърляне на отпадъци:** Икономическа мярка, насочена към повишаване на стойността на депонирането на отпадъци, а в някои случаи и на изгарянето им и следователно целяща да осигури стимул за прилагане на рециклиране. Данъкът, платим на тон изхвърлени отпадъци, се начислява в допълнение към таксите за депониране и/или изгаряне на отпадъците.

**Ефективност:** Мярка за отношението между постигнатите резултати и поставените цели.

**Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР):** Финансов инструмент, предназначен за насърчаване на икономическото и социалното сближаване между регионите на ЕС. Интервенциите по ЕФРР се изпълняват основно чрез оперативни програми и единни програмни документи, които обхващат голям брой проекти.

**„ЕС-27“:** 27-те държави членки на Европейския съюз.

**„ЕС-12“:** Държавите членки, присъединили се към ЕС като част от разширяването през 2004 г. (10 държави членки) и 2007 г. (2 държави членки).

**Кохезионен фонд:** Финансов инструмент, предназначен за засилване на икономическото и социалното сближаване чрез финансиране на проекти в сферата на околната среда и транспорта в държавите членки, в които БНП на глава от населението е по-малък от 90 % от средния за Европейския съюз.

**Икономически мерки:** В този доклад — мерки, предназначени за осигуряване на икономически стимули за избор на по-малко вредни варианти за управление на отпадъците, в съответствие с политиката на ЕС за управление на отпадъците (напр. рециклиране вместо депониране). Те включват т.нар. тарифи за плащане въз основа на принципа „плащаш повече, ако изхвърляш повече“, както и данъци за изхвърляне на отпадъци.

**Информационни мерки:** В този доклад — мерки относно предоставянето на информация с цел насърчаване на добрите практики за обезвреждане на отпадъците от страна на обществеността, с цел подпомагане на ефективността на политиката за управление на отпадъците. Два примера за това са кампаниите за повишаване на осведомеността и образователните стратегии.

**Инструмент за структурни политики за предприсъединяване (ИСПА):** Финансов инструмент за подпомагане на страните кандидатки в подготовката за присъединяване. Той осигурява помощ за инфраструктурни проекти в приоритетните за ЕС области на околната среда и транспорта. След присъединяването проектите по ИСПА се превърнаха в проекти по Кохезионния фонд.

**Инфилтрат:** Всяка течност, която се процежда през изхвърлените отпадъци.

**Общински отпадъци:** Отпадъци, които се събират от или за сметка на общинските власти, и които се изхвърлят чрез системата за управление на отпадъците. Основната част от този поток отпадъци идва от домакинствата, макар че в него се включват „подобни“ отпадъци от източници като търговията, офисите и публичните институции. Общинските отпадъци се състоят например от биоразградими материали, хартия, пластмаса, стъкло, метали, текстил и др. (*източник:* Евростат).

**Оперативна програма:** Одобрен от Комисията документ за последователен набор от приоритети, който съдържа многогодишни мерки, обхващащи голям брой проекти.

**Принцип „замърсителят плаща“:** В съответствие с този принцип разходите за управление на отпадъците се понасят от първоначалния причинител на отпадъците или от настоящите или предишните притежатели на отпадъците (*източник:* Директива за отпадъците).

**Програмен период:** Многогодишната рамка, в която се планират и извършват разходите по структурните мерки.

**Структурни мерки:** В този доклад — интервенции по Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд.

**Тарифа за отпадъците:** Цената, която домакинствата плащат на общините за събирането, обработването и изхвърлянето на отпадъците. Тарифите за отпадъците се изчисляват по различен начин, в зависимост от общините, въз основа на квадратурата на жилището, броя на членовете в домакинството, консумацията на питейна вода, теглото или обема на образуваните отпадъци и др.



## КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

### I.

През 2010 г. всеки гражданин на ЕС-27 генерира средно около 500 кг общински отпадъци, които, ако не бъдат правилно събрани, обработени и изхвърлени, могат да доведат до отрицателни последици за околната среда. Правилното управление на отпадъците обаче може да доведе до по-добро използване на ресурсите, тъй като общинските отпадъци са източник на суровини. В резултат на това ЕС е въвел общи стандарти и цели под формата на директиви за управлението на общинските отпадъци и съфинансира инфраструктура за управление на отпадъците в конкретни региони.

### II.

Одитът на Сметната палата се съсредоточи върху съфинансирането от страна на ЕС на инфраструктура за управление на отпадъци и изследва дали финансирането е било ефективно в подпомагането на държавите членки за постигане на целите на ЕС в областта на политиката за отпадъците. Сметната палата пряко оцени резултатите на 26 избрани инфраструктурни обекти за управление на отпадъците и извърши преглед на постигането на целите на политиката на ЕС в областта на отпадъците, както и прилагането на мерки за подкрепа в осемте региона, където се намират инфраструктурните обекти. Проучена бе и ролята на Комисията.

### III.

Сметната палата заключи, че въпреки че в почти всички избрани региони е настъпило известно подобрение по отношение на управлението на отпадъците, ефективността на финансирането на инфраструктурни обекти за управление на общински отпадъци по структурните мерки е била ограничена от слабото прилагане на мерки за подкрепа:

- a) Резултатите от работата на съфинансираните инфраструктурни обекти са били до голяма степен обусловени от стратегиите за събиране на отпадъците. Що се отнася до депата за отпадъци, отпадъците там са били изхвърляни без съответна обработка и като цяло са заделени недостатъчно средства за покриване на разходите във връзка със закриването и последващите грижи.

## КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

- б) В отчитането относно постигането на целите на ЕС е имало пречки във връзка с надеждността на данните, което е затруднило наблюдението от страна на Комисията. Въпреки че в почти всички региони е налице определено подобрение в управлението на отпадъците, генерирането на отпадъци на глава от населението се е увеличило в шест от осемте региона, обект на одита. В двата региона, които са допринесли за постигане на целите на ЕС, биоразградимите отпадъци са били събирани отделно и приложението на данъци за депониране е било по-широко, което е довело до намаляване на депонирането. В общия случай отпадъците са били депонирани без извършване на подходяща обработка.
- в) Не е била постигната максимална ефективност на финансирането от ЕС поради слабото прилагане на информационни, административни и икономически мерки за подкрепа. Прилагането на тези допълнителни мерки не е било условие за получаването на безвъзмездни средства от ЕС. Забелязани са слабости и по отношение на регулаторната рамка на ЕС относно отпадъците, както и в насоките на ЕС.
- IV.**  
Сметната палата препоръчва:
- а) Държавите членки следва да се съсредоточат върху инфраструктурните обекти за управление на отпадъците, които третират вече разделени при източника отпадъци и да осигурят обработване на отпадъците в депата преди изхвърлянето им и достатъчната финансова обезпеченост на депата за покриване на разходите по закриването и последващите грижи. Комисията следва да изисква изпълнение на тези препоръки от държавите членки преди предоставянето на финансова помощ от страна на ЕС.
- б) Държавите членки следва да създадат надеждни и пълни бази данни за управление на отпадъците, а Комисията следва да проверява надеждността на статистическите данни, получавани от държавите членки. Комисията, Парламентът и Съветът следва да обмислят възможността за обвързване на финансовата помощ от ЕС с постигането на целите на политиката на ЕС относно отпадъците.
- в) Държавите членки следва да прилагат информационни, административни и икономически мерки за подпомагане на съфинансираните инфраструктурни обекти. По-специално, държавите членки следва да обръщат по-голямо внимание на участието и подкрепата на обществеността, да се съсредоточат върху прилагането на разделно събиране, включително на биоразградимите отпадъци, когато е ефективно от гледна точка на разходите, и да прилагат данък за депониране на отпадъците, както и тарифни стимули за насърчаване на предотвратяването на генерирането на отпадъци и рециклирането. Комисията следва да изисква изпълнение на тези препоръки от държавите членки преди предоставянето на финансова помощ от страна на ЕС; при неизпълнение на принципа „замърсителят плаща“ следва да се прилагат намалени размери на помощта.
- г) Комисията следва да подобри регулаторната рамка на ЕС относно отпадъците, както и насоките на ЕС. По-специално, Комисията следва да предложи цели за намаляване на отпадъците, да изясни идеята за обработване преди изхвърлянето, да обмисли възможността за разработване на стандарти за качество на ЕС относно компоста, да предоставя подходящи насоки и да разпространява най-добри практики във връзка с методологията, която да се използва за оценка на разходите за закриване и последващи грижи за депата.

# ВЪВЕДЕНИЕ

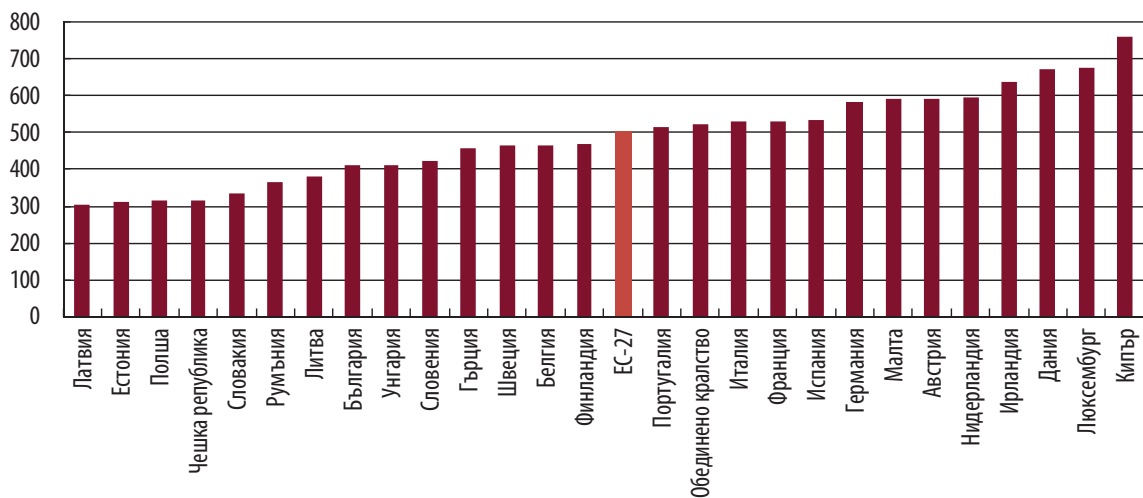
## УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНСКИТЕ ОТПАДЪЦИ В ЕС

1. През последното десетилетие богатството на европейското общество нарасна и нивата на потребление и производство се увеличиха. През 2010 г. всеки гражданин на ЕС е генерирал средно 502 кг общински отпадъци, като цифрите варират от 304 кг в Латвия до 760 кг в Кипър (вж. **Фигура 1**).
2. Ако не се събират, обработват и изхвърлят правилно, общинските отпадъци представляват заплаха за общественото здраве и могат да окажат отрицателно въздействие върху въздуха (посредством парниковите газове), почвата (посредством инфилтратите вследствие на незаконно изхвърляне или слаб контрол върху депата) и водата (посредством контакт на водата с отпадъците и тяхното проникване във водоносните подземни слоеве или повърхностните води), както и да доведат до проблеми с миризмата.

ФИГУРА 1

## ГЕНЕРИРАНИ ОБЩИНСКИ ОТПАДЪЦИ НА ГЛАВА ОТ НАСЕЛЕНИЕТО ПРЕЗ 2010 Г. ЗА ДЪРЖАВА ЧЛЕНКА

(в кг на глава от населението)



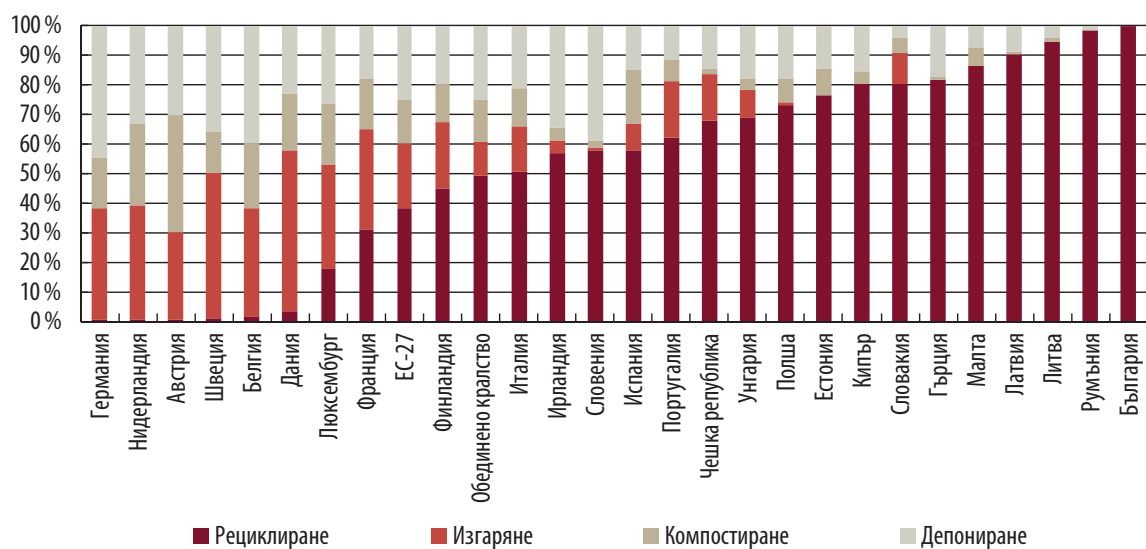
Източник: Евростат.

3. Правилното управление на отпадъците може да доведе до по-добро използване на ресурсите, тъй като общинските отпадъци могат да бъдат източник на суровини. Хартията, картонът, металите, стъклото и пластмасата могат да се рециклират, а биоразградимите отпадъци да се превършат в богат на хранителни вещества компост, който да се използва в земеделието за подобряване на почвата. Остатъкът от отпадъците може да се изгаря (което води до оползотворяване на енергия) или да се изхвърля в депа.
4. В **приложение I** е представена диаграма на основните елементи на управлението на общинските отпадъци. Следните видове инфраструктурни обекти, заедно със събирането на отпадъците (разделени или не при източника), образуват типичната система за управление на отпадъците:
- а) завод за сортиране: съоръжение, предназначено за разделяне на отпадъците, които подлежат на рециклиране, като хартия и картон, стъкло, опаковки и метали, чрез ръчно управлявани конвейери за сортиране и/или автоматични процеси като въздушни или оптични сепаратори;
  - б) заводи за компост и анаеробно разграждане: съоръжения, предназначени за обработка на биоразградими отпадъци. В заводите за компост се извършва аеробен биологичен процес за превръщането на биоразградимите отпадъци в подходящ гранулиран материал, който може да се използва като подобрител на почвата, докато заводите за анаеробно разграждане използват химикали за подпомагане на процеса на разпад. В този случай, при липсата на въздух, върху биоразградимите отпадъци въздействат бактерии, като ги превръщат във вещества, които усвояват и в богат на метан биогаз, който се използва за производство на енергия;
  - в) завод за механична биологична обработка: съоръжение, което съчетава сортирането с форма на биологична обработка като компостирането или анаеробното разграждане. Във фазата на механичната обработка се отделят биоразградимите и сухите части от отпадъците, а в някои случаи и тези, които подлежат на рециклиране. След това биоразградимият материал се подлага на биологична обработка;
  - г) инсинератор: завод, предназначен за изгаряне на отпадъци със сили без възстановяване на енергия;
  - д) депо: място за изхвърляне на отпадъчни материали, които се депонират под или върху земната повърхност.

5. Депонирането остава преобладаващия вариант в повечето държави членки на ЕС, макар че оползотворяването на енергията от отпадъци и особено рециклирането увеличи своята значимост през последните години (вж. **фигура 2**).
6. С цел намаляване на отрицателното въздействие на общинските отпадъци върху околната среда и общественото здраве, както и за насърчаване на по-ефективното използване на ресурсите, ЕС въведе общи принципи, стандарти и цели под формата на директиви, във връзка с управлението на общинските отпадъци.

ФИГУРА 2

### ГЕНЕРИРАНИ ОБЩИНСКИ ОТПАДЪЦИ ПРЕЗ 2010 г. ЗА ДЪРЖАВА ЧЛЕНКА



Източник: Евростат.

7. Рамката на политиката на ЕС относно отпадъците е установена в директивата от 15 юли 1975 г.<sup>1</sup> Съгласно посочената директива политиката на ЕС относно отпадъците се основава на насърчаване на предотвратяването, повторната употреба и рециклирането на отпадъците. Ако образуването на отпадъци не може да се предотврати, следва да се оползотворява възможно най-голяма част от материалите, за предпочитане чрез рециклиране, като депонирането следва да се използва единствено като крайна мярка. С директивата е въведен и принципът „замърсителят плаща“. Директивата относно отпадъците от 2008 г.<sup>2</sup> допълнително разработи тези принципи, като установи задължителна йерархична петстепенна пирамида относно отпадъците (вж. **Фигура 3**).
8. Директивата относно отпадъците е допълнена от няколко специални директиви за дейностите по обработка на отпадъците (депониране<sup>3</sup> и изгаряне<sup>4</sup>) и за специални потоци отпадъци, като опаковките<sup>5</sup> или електрическото и електронно оборудване<sup>6</sup>. Посочените директиви поставят за изпълнение пред държавите членки количествени цели по отношение на процента на отклонените биоразградими отпадъци от депата, рециклиране на опаковки и оползотворяване на материали и по отношение на разделното събиране на отпадъците от електрическо и електронно оборудване. За някои държави членки крайните срокове за изпълнение на целите бяха удължени, с оглед на това да се вземе под внимание изходното им състояние по отношение на управлението на отпадъците (вж. **таблица 1**).

ФИГУРА 3

### ЙЕРАРХИЧНА ПИРАМИДА ЗА ОТПАДЪЦИТЕ



Източник: Европейска сметна палата.

<sup>1</sup> Директива 75/442/ЕИО от 15 юли 1975 година относно отпадъците (ОВ L 194, 25.7.1975 г., стр. 39), изменена през 1991 г. с Директива 91/156/ЕИО на Съвета от 18 март 1991 година (ОВ L 78, 26.3.1991 г., стр. 32) и впоследствие кодифицирана с Директива 2006/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2006 година (ОВ L 114, 27.4.2006 г., стр. 9), отменена с Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година (ОВ L 312, 22.11.2008 г., стр. 3).

<sup>2</sup> Директива 2008/98/ЕО.

<sup>3</sup> Директива 1999/31/ЕО на Съвета от 26 април 1999 година относно депонирането на отпадъци (ОВ L 182, 16.7.1999 г., стр. 1).

<sup>4</sup> Директива 2000/76/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 декември 2000 година относно изгарянето на отпадъци (ОВ L 332, 28.12.2000 г., стр. 91), отменена с Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година относно емисиите от промишлеността (ОВ L 334, 17.12.2010 г., стр. 17).

<sup>5</sup> Директива 94/62/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 1994 година за опаковките и отпадъците от опаковки (ОВ L 365, 31.12.1994 г., стр. 10), изменена с Директива 2004/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 година (ОВ L 47, 18.2.2004 г., стр. 26) и с Директива 2005/20/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2005 година (ОВ L 70, 16.3.2005 г., стр. 17).

9. Ефективността на политиката за управление на отпадъците може да се подобри чрез мерки за подкрепа като провеждане на информационни кампании и кампании за повишаване на осведомеността, преустройство на административните процедури и въвеждане на финансови стимули или възпиращи фактори. Понякога те се изискват по силата на разпоредба като необходимостта от съответно информиране на потребителите, но в други случаи те са резултат на опита, придобит по отношение на управлението на общинските отпадъци като прилагането на данък за изхвърляне на отпадъци и разделното събиране на биоразградими отпадъци.

<sup>6</sup> Директива 2002/96/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 януари 2003 година относно отпадъците от електрическо и електронно оборудване (ОВ L 37, 13.2.2003 г., стр. 24), изменена с Директива 2003/108/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 8 декември 2003 година (ОВ L 345, 31.12.2003 г., стр. 106) и с Директива 2008/34/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2008 година (ОВ L 81, 20.3.2008 г., стр. 65). Тази директива е изменена с Директива 2012/19/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 4 юли 2012 година относно отпадъци от електрическо и електронно оборудване (OEEО) (ОВ L 197, 24.7.2012 г., стр. 38).

ТАБЛИЦА 1

### ЦЕЛИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ ОТ ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

| Директиви  | Цели  |
|--|---|
| Директива относно депонирането на отпадъци                           | <p><b>Обща цел:</b> Биоразградимите общински отпадъци, които отиват за депониране, трябва да бъдат намалени до 75 %, 50 % и 35 % от общото количество биоразградими общински отпадъци, образувани през 1995 г., до края съответно на 2006, 2009 и 2016 г.</p> <p><b>Специална цел за Португалия и Румъния:</b> Крайните срокове са съответно края на 2010, 2013 и 2020 г.</p>   |
| Директива за опаковките  | <p><b>Обща цел:</b> До края на 2008 г. минимум 60 % от теглото на отпадъците от опаковки следва да бъдат възстановени, а минимум 55 % и максимум 80 % — рециклирани. Освен това следва да бъде постигнат следният минимум по отношение на целите за рециклиране за материалите, които се съдържат в отпадъците от опаковки: 60 % от теглото за стъклото, 60 % от теглото за хартията и картоната, 50 % от теглото за металите, 22,5 % от теглото за пластмасата и 15 % от теглото за дървото.</p> <p><b>Специална цел за Португалия:</b> До края на 2005 г. възстановяването на отпадъците от опаковки следва да достигне 50—60 %, а 25—45 % от теглото общо на материалите за опаковки, които се съдържат в отпадъците от опаковки, следва да се рециклират (при минимум 15 % от теглото за всеки материал за опаковки). Общата цел за 2008 г. следва да бъде постигната до 2011 г.</p> <p><b>Специална цел за Румъния:</b> Общата цел за 2008 г. трябва да бъде постигната до 2013 г., като се включат междинни цели.</p> |
| Директива относно отпадъците от електрическо и електронно оборудване | <p>До края на 2006 г. трябва да бъде постигнато разделно събиране на отпадъци от електрическо и електронно оборудване от частните домакинства в размер на средно поне четири килограма на член от домакинство годишно.</p> <p><b>Специална цел за Румъния:</b> До края на 2006, 2007 и 2008 г. трябва да бъде постигнато разделно събиране на отпадъци от електрическо и електронно оборудване от домакинствата съответно в размер на средно поне два, три и четири килограма на член от домакинство годишно.</p>   |

Източник: Директиви на ЕС относно отпадъците.

## СЪФИНАНСИРАНЕ ПО СТРУКТУРНИТЕ МЕРКИ НА ЕС НА ИНФРАСТРУКТУРНИ ОБЕКТИ ЗА ТВЪРДИ ОТПАДЪЦИ

- 10.** В определени региони държавите членки могат да поискат финансова помощ от ЕС за инфраструктурни обекти в областта на управлението на общински отпадъци чрез Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд (КФ). През програмния период 2000—2006 г. от тези фондове са били заделени 4,6 милиарда евро за инфраструктурни обекти за градски и промишлени отпадъци. В периода 2007—2013 г. приносът на ЕС за инфраструктурни обекти за отпадъци ще достигне 6,2 милиарда евро, от които около 70 % ще бъдат за държавите членки от ЕС-12. Заделените от ЕС средства за двата програмни периода по държави членки са представени в *приложение II*.
- 11.** Изпълнението на съфинансираните инфраструктурни обекти се извършва при споделено управление, като Комисията носи крайната отговорност за изпълнението на бюджета на ЕС<sup>7</sup>. През програмния период 2000—2006 г. в допълнение към одобрението на оперативните програми Комисията одобри заявленията, подадени от държавите членки за всички проекти по Кохезионния фонд, както и за проектите по ЕФРР, с обща стойност, надхвърляща 50 милиона евро (големи проекти). За програмния период 2007—2013 г. освен одобрението на програмите Комисията трябва да одобрява само проектите на стойност над 50 милиона евро<sup>8</sup>.
- 12.** Две генерални дирекции на Комисията<sup>9</sup> играят значима роля в областта на общинските отпадъци:
- ГД „Околна среда“ отговаря за политиката на ЕС относно околната среда в областта на управлението на отпадъците. Тя е длъжна да наблюдава прилагането на съответното законодателство (като например постигането на конкретните целеви нива), а до нея се допитва ГД „Регионална и селищна политика“ при проверка на качеството на предложенията по оперативните програми и големите проекти<sup>10</sup>;
  - ГД „Регионална и селищна политика“ отговаря за бюджета на ЕС в сферата на регионалната политика, в рамките на която е възможно да се съфинансират инфраструктурните проекти за управление на отпадъците.
- 13.** През програмен период 2000—2006 г. чрез структурни мерки бяха съфинансирани предимно следните видове инфраструктурни обекти за управление на отпадъците: заводи за сортиране (вж. *снимка 1*), заводи за компостиране и анаеробно разграждане (вж. *снимка 2*), съоръжения за механична биологична обработка, системи за разделно събиране и депа (както за изграждането на нови, така и за закриването и рехабилитацията на стари такива) (вж. *снимка 3*). Очаква се тези видове инфраструктурни обекти да допринесат за постигането на целите на политиката на ЕС за отпадъците чрез отклоняване на биоразградимите отпадъци от депата и увеличаване на размера на количеството на рециклираните отпадъци (вж. *каре 1*).

<sup>7</sup> Член 17, параграф 1 от ДЕС и член 317 от ДФЕС.

<sup>8</sup> От 1 януари 2007 г. до 25 юни 2010 г. сумата за околна среда беше 25 милиона евро.

<sup>9</sup> Друга генерална дирекция — ГД „Евростат“, отговаря за координирането на Европейската статистическа система и за предоставянето на актуални статистически данни на другите служби на Комисията. Евростат е основният източник на статистически данни за отпадъците, като тези данни се използват в най-голяма степен от ГД „Околна среда“.

<sup>10</sup> През програмен период 2000—2006 г. ГД „Регионална и селищна политика“ се допитваше до ГД „Околна среда“ и във връзка със заявленията за проекти по Кохезионния фонд.



## ПРИМЕРИ ЗА ИНФРАСТРУКТУРНИ ОБЕКТИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ОТПАДЪЦИТЕ, СЪФИНАНСИРАНИ ОТ ЕС

Завод за сортиране в Португалия (*RESITEJO*), с капацитет 9 000 тона годишно, с цел възстановяване на отпадъци от опаковки, както и хартия и стъкло, разделени преди това при източника в група общини. Подлежащите на рециклиране материали, сортирани ръчно, са били продавани на оператори за рециклиране, а остатъчните отпадъци — предавани на близко депо. Стойността на допустимия за подпомагане от ЕС проект е била 2,28 милиона евро при съфинансиране от ЕФРР в размер на 1,71 милиона евро.

Завод за компост в Румъния (Рамнику Валчеа), предназначен за обработване на биоразградими отпадъци, събрани разделно от домакинствата, както и за екологични отпадъци от общинските паркове и превръщането им в компост. С капацитет за обработка на 14 400 тона отпадъци годишно, заводът е създаден с цел да допринесе за отклоняването на биоразградими отпадъци от депата в съответствие с целите на директивата за депата. Този инфраструктурен обект е част от интегриран проект за управление на отпадъците на стойност 14,67 милиона евро, за който помощта от ЕС е била в размер на 11 милиона евро.

Един от проектите в Испания (Алт Емпорда) е включвал разширяване на депо с капацитет 1 167 603 м<sup>3</sup>, както и подобряване на съществуващите клетки във връзка със събирането и обработката на газ и инфилтрат с цел намаляване на въздействието на депото върху околната среда. Стойността на проекта е 5,71 милиона евро, като 4,57 милиона евро от тях са предоставени от Кохезионния фонд.

Снимка 1 — Завод за сортиране



Снимка 2 — Завод за компост



Снимка 3 — Депо за отпадъци



## ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

- 14.** Основната цел на одита беше да оцени ефективността на структурните мерки за финансиране на инфраструктурни обекти за управление на общински отпадъци при подпомагането на държавите членки да постигнат целите на политиката на ЕС относно отпадъците.
- 15.** Сметната палата разгледа следните три въпроса:
- Успешни ли са били инфраструктурните обекти за управление на общински отпадъци?
  - Постигнати ли са целите на политиката на ЕС относно отпадъците на регионално равнище<sup>11</sup>?
  - Използвани ли са мерки за постигане на максимална ефективност на финансирането от ЕС?
- 16.** Критериите за оценка, които са използвани за целите на одита, са пояснени по-нататък в доклада след всеки въпрос (вж. точки 20, 21, 35 и 45). Както обикновено при одита на изпълнението тези критерии са съобразени с примери за добри практики, наблюдавани в разглежданата област (вж. точка 9).
- 17.** Одитът беше извършен в Европейската комисия и в осем региона на четири държави членки (Испания, Италия, Португалия и Румъния). Изборът на инфраструктурни обекти за извършване на одит беше насочен към държавите членки и регионите, получаващи висока степен на финансова подкрепа от ЕС за управление на отпадъците в програмните периоди 2000—2006 г. и 2007—2013 г. и в които по време на одита са били налице достатъчен брой завършени проекти, така че ефективността им да може да бъде оценена. **Приложение III** съдържа списък на инфраструктурните обекти, на които е бил извършен одит, както и на разгледаните оперативни програми.
- 18.** Одитът е основан на оценка на:
- резултатите от работата на 26 избрани инфраструктурни обекта за управление на отпадъците, съфинансирани през програмния период 2000—2006 г.<sup>12</sup>: пет съоръжения за сортиране, седем завода за компост или за анаеробно разграждане, седем завода за механична биологична обработка и седем депа за отпадъци;
  - постигането на целите на ЕС относно твърдите общински отпадъци в осемте региона, обект на одита;
  - приложението в избраните региони на мерки за подкрепа, както и на ролята на Комисията за постигане на максимална ефективност на финансирането от ЕС.

<sup>11</sup> Директивите на ЕС относно отпадъците определят цели на равнище държави членки. Тъй като в общия случай установяването на планове за управление на отпадъците обаче е задължение на регионите и те са получили финансова подкрепа от ЕС за инфраструктурни обекти в сферата на управлението на общинските отпадъци, техният принос за постигането на целите на ЕС е оценен в рамките на този одит.

<sup>12</sup> 15 инфраструктурни обекта за управление на отпадъци са се възползвали от финансова подкрепа от Кохезионния фонд (включително пет съоръжения, които преди това са били финансирани от ИСПА, са започнали да функционират в Румъния, когато страната е в процес на присъединяване като държава членка). Отпуснатите безвъзмездни средства са били одобрени от Комисията. 11 представляват проекти по ЕФРР, които са част от оперативни програми и са одобрени от съответните управляващи органи.

- 19.** Одитът беше извършен в периода между януари и ноември 2011 г. В Комисията и избраните четири държави членки бяха разгледани документите по проектите и бяха проведени разговори със служителите на Комисията, властите на държавите членки и операторите на инфраструктурните обекти. В процеса на извършване на одита бяха посетени всички избрани инфраструктурни обекти за управление на отпадъците. Сметната палата бе подпомагана от независими външни експерти с познания в областта на управлението на общинските отпадъци. Критериите на одита бяха установени с помощта на външни експерти и обсъдени с Комисията при планирането му.

## КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

### УСПЕШНИ ЛИ СА БИЛИ ИНФРАСТРУКТУРНИТЕ ОБЕКТИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНСКИ ОТПАДЪЦИ?

20. Резултатите на съфинансираните инфраструктурни обекти следва да съответстват на техническото им предназначение, приложението, за което са били финансирани, и общоприетите стандарти.
21. Съгласно Директивата относно отпадъците инфраструктурните обекти за управление на отпадъците трябва да бъдат проектирани и експлоатирани така, че да се гарантира обработването и изхвърлянето на отпадъците без рискове за водите, въздуха и почвата и без появата на проблеми, свързани с шума и миризмата. В допълнение, Директивата относно депонирането на отпадъци поставя изискването за определяне на финансова гаранция, която да покрива разходите за закриване и последващи грижи за период от 30 години, тъй като потенциалните заплахи за околната среда продължават да съществуват и след фазата на експлоатация.
22. Сметната палата провери дали:
- съфинансираните инфраструктурни обекти за управление на общинските отпадъци са били ефективни по отношение на постигането на очакваните резултати;
  - експлоатацията на съфинансираните инфраструктурни обекти за управление на общинските отпадъци е довела до проблеми за околната среда.

<sup>13</sup> Съотношение, изразяващо зависимостта между тоновете отпадъци, обработени в завода, и тоновете възстановени материали.

### ЗАВОДИТЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ОТПАДЪЦИТЕ СА БИЛИ В РАЗЛИЧНА СТЕПЕН ЕФЕКТИВНИ, НО ОНЕЗИ ОТ ТЯХ, КОИТО СА ПОЛУЧАВАЛИ НЕСОРТИРАНИ ОТПАДЪЦИ, СА ПОСТИГНАЛИ НЕЗАДОВОЛИТЕЛНИ РЕЗУЛТАТИ

#### ЗАВОДИ ЗА СОРТИРАНЕ НА ОТПАДЪЦИТЕ

23. Проверените от Палатата пет завода за сортиране на отпадъците, които имат за цел възстановяване на отпадъци от опаковки (а в някои случаи и хартия и стъкло), разделени при източника от домакинствата, като цяло са постигнали задоволителни резултати по отношение на техническото си предназначение и при приемливи като цяло стандарти за съотношението между входящи/произведени материали<sup>13</sup>, както и за качеството на оползотворените материали:
- те са оползотворили между 50 % и 74 % от получените отпадъци от опаковки;
  - качеството на оползотворените материали обикновено е било в съответствие с пазарните спецификации и поради тази причина те са били продаваеми.

- 24.** Въпреки това три от петте завода за сортиране на отпадъци са функционирали с между 106 % и 154 % от предвидения си капацитет след шест или седем години експлоатация поради слабости във фазата на планиране на инфраструктурните обекти. В един от случаите заводът е обслужвал повече общини от първоначално планираното, а в два други случая количеството отпадъци, събирани разделно при източника, са надвишили предвиденото. Претоварването води до риск от намаляване на съотношението на оползотворените материали, както и до неспазване на стандартите относно качеството им, което се изисква от компаниите за рециклиране.

#### **ЗАВОДИ ЗА КОМПОСТ И АНАЕРОБНО РАЗГРАЖДАНЕ**

- 25.** Резултатите от работата на седемте завода за компост или за анаеробно разграждане, които имат за цел обработка на биоразградими отпадъци за производство на компост, се различават. Палатата установи следното:
- а) количеството произведен компост спрямо тонажа на общинските отпадъци, влизаци в съоръженията, е под предвидената цел в четири от избраните заводи (съотношението между входящи/изходящи материали за тези заводи варира между 1 % и 22 %), което води до депонирането на значителни количества остатъчни отпадъци;
  - б) в два от заводите качеството на произведения компост е под определените в заявленията цели, особено когато е произведен от смесени отпадъци поради високото съдържание на тежки метали, което намалява годността им за друга вид употреба, например в земеделието. В трети завод операторът е провеждал тестове на съдържанието за тежки метали само през първата година от експлоатацията, но не и през следващите четири години;

## **КАРЕ 2**

### **ПРИМЕР ЗА НАЧИН ЗА УСПЕШНА РЕАЛИЗАЦИЯ НА КОМПОСТ НА ПАЗАРА**

Португалски завод за компост (*LIPOR*), който обслужва приблизително един милион жители, е получавал само разделно събирани биоразградими отпадъци — хранителни и кухненски или екологични. Операторът на завода, който е използвал кампании като тези за повишаване на осведомеността, се е съсредоточил върху правилното сортиране и събиране на биоразградимите отпадъци, за да подобри качеството на суровините, превръщани в компост. През 2010 г. заводът е произвел 10 027 тона висококачествен компост, който е бил лесно реализиран на пазара при средна цена 71,8 евро за тон.

- в) произведеният компост в пет от седемте избрани завода е бил трудно продаваем поради липсата на развитие на пазара за компост<sup>14</sup> и лошото му качество. В крайна сметка компостът е бил продаден за по-малко от едно евро на тон. В два от случаите са били натрупани запаси, въпреки че произведеното количество е било значително под заложеното в целта;
- г) два завода са работили при намален с 10 % капацитет, тъй като повечето биоразградими отпадъци, събирани разделно, са били неизползваеми, защото са били смесени с други видове отпадъци и е трябвало да бъдат директно депонирани. За разлика от това два други завода са били претоварени, тъй като са работили при капацитет 102 % и 119 %.

<sup>14</sup> Подходящият пазар на компост предполага наличие на стандарти за качество на компоста, определяне на потенциалната му адекватна употреба и използване на кампании за повишаване на осведомеността с цел насърчаване на употребата на компост.

#### ЗАВОДИ ЗА МЕХАНИЧНА БИОЛОГИЧНА ОБРАБОТКА

- 26.** Шест от проверените заводи за механична биологична обработка са били в експлоатация, но друг седми, разположен в Пулия, за който строителните работи са приключили през 2003 г., не е бил в експлоатация по време на извършване на одита поради значителни проблеми във връзка с възлагането на договора за експлоатация и забавяне при получаването на необходимите разрешителни. В посочения период след 2003 г. и със съдействието на държавата членка заводът е бил поддържан в готовност за експлоатация, за което са извършени разходи в размер 3,5 милиона евро (т.е. 24 % от всички инвестирани разходи).
- 27.** Пет от шестте проверени завода за механична биологична обработка, които са били в експлоатация, са били предназначени за обработка на смесени отпадъци (включително биоразградими отпадъци). Сметната палата установи много ниски резултати по отношение на оползотворените материали и отклоняването на отпадъци от депата. По отношение на резултатите от работата, посочените шест завода за механична биологична обработка могат да се разделят на три групи:
- а) Един от заводите за механична биологична обработка определено е допринесъл за постигането на целите на политиката на ЕС относно отпадъците и по-специално за отклоняването на отпадъци от депата, макар че не е постигнал напълно целите, заложиени съгласно техническото му предназначение (вж. **каре 3**);
  - б) друг завод за механична биологична обработка е показал различни нива на резултатите от работата. Той успешно е изпращал сухата част от отпадъците на друг завод за производство на гориво от отпадъци, като по-малко от 50 % от отпадъците, влизащи в завода, са били депонирани. Въпреки това, с изключение на малка част оползотворени метали, не е било извършвано оползотворяване на други материали, а биоразградимите отпадъци не са били рециклирани, тъй като всички продукти от процеса на разпад са били депонирани;
  - в) четири завода за механична биологична обработка не са успели да намалят в значителна степен количеството на депонираните отпадъци (вж. **каре 4**).

## КАРЕ 3

### **ПРИМЕР НА ЗАВОД ЗА МЕХАНИЧНА БИОЛОГИЧНА ОБРАБОТКА, КОЙТО Е В СЪОТВЕТСТВИЕ С ЙЕРАРХИЯТА ЗА ОТПАДЪЦИТЕ НА ЕС И ОТКЛОНЯВАНЕТО НА ОТПАДЪЦИ ОТ ДЕПАТА**

Един завод за механична биологична обработка в Испания (Сант Адрия де Бесос) е получавал само остатъчни отпадъци, като опаковките, стъклото, хартията и картона, както и биоразградимите отпадъци са били събирани разделно преди това в специално определени контейнери на разположение на цялото население на областта, обхваната от съоръжението. В завода сухата част от отпадъците е била отделяна от биологичните отпадъци. Оставащата суха част, след оползотворяване на материалите, които са подходящи за продажба на преработватели — като стъклото, пластмасата, металите, хартията и картона, е била изгаряна, а енергията — оползотворявана в съоръжение в рамките на същия комплекс за управление на отпадъците. Биологичните отпадъци са били подлагани на анаеробна обработка за производство на биогаз, който след това е бил използван като източник на енергия. В резултат на този процес през 2010 г. оползотворяването на материали е възлизало на 8 % от остатъчните отпадъци, влизащи в завода, в сравнение с 10 %, посочени в заявлението по проекта, биоразградими вещества за биологична обработка — на 20 %, в сравнение с предвидени 26,5 % и остатъчни отпадъци за изгаряне — на 70 %, вместо 63,5 %.

## КАРЕ 4

### **ЧЕТИРИ ЗАВОДА ЗА МЕХАНИЧНА БИОЛОГИЧНА ОБРАБОТКА, КОИТО НЕ УСПЯВАТ ДА ПОСТИГНАТ ЦЕЛИТЕ СИ И ДА ДОПРИНЕСАТ ЗА ОТКЛОНЯВАНЕТО НА ОТПАДЪЦИ ОТ ДЕПАТА**

В три италиански съоръжения за механична биологична обработка (Вилачидро, Олбия и Чериньола) операторът е депонирал крайните продукти от процеса изцяло: сухата част, без да се извършва оползотворяване на материали, както и произведените от разграждането странични продукти, в размер общо на 68 %, 82 % и 93 % от отпадъците, влизащи в съответните съоръжения. Единствено загубите по време на процеса (като изпаренията и получения инфилтрат) са намалили количеството на депонираните отпадъци. При два от заводите съфинансираното машинно оборудване за производство на гориво от отпадъци в единия случай не е било пуснато в експлоатация, а в другия е било демонтирано поради липсата на потенциални купувачи за горивото. Звеното за механично сортиране на третия завод не е било използвано в продължение на шест години след пускане на завода в експлоатация, тъй като това не е било необходимо, защото биоразградимите отпадъци са били събирани разделно при източника.

Освен това трите завода са били претоварени и в резултат на това съответно 13 %, 52 % и 65 % от отпадъците, получени от съоръженията, изобщо не са били обработвани, а са били направо депонирани, с високо съдържание на биоразградими вещества, тъй като в два случая биоразградимите отпадъци не са били събирани отделно.

Четвъртият завод от тази група (Линарес, Испания) е извършвал възстановяване на материали и не е депонирал произведенения компост, който е бил използван в общественото строителство и земеделието. Целите във връзка с оползотворяването на материали обаче не са били достигнати: били са оползотворени едва между 6 % и 9 % биоразградими отпадъци и 4 % подлежащи на оползотворяване материали при цели съответно 25 %—28 % и 7 %—8 %. В резултат на това 85 % от отпадъците, влизащи в завода, са били депонирани с високо съдържание на биоразградими вещества. Произведеният компост е бил труднопродаваем и приблизително 50 % от цялата продукция на завода по време на одита е била складирана.

**ДЕПА**

- 28.** По отношение на седемте депа, избрани за проверка, Палатата установи, че количеството на депонираните биоразградими отпадъци е между 31 % и 55 % от общия размер на всички депонирани отпадъци в резултат на липсата на ефективната им обработка:
- а) в пет от седемте проверени депа отпадъците са били депонирани без каквато и да било обработка. Макар че в три от тези пет депа биоразградимите отпадъци са били събирани разделно, в два от случаите повече от 90 % от биоразградимите отпадъци са били замърсени с биологично неразградими отпадъци и в резултат на това са били направо депонирани;
  - б) отпадъците, депонирани в останалите две депа, избрани за проверка, са били обработвани в заводи за механична биологична обработка преди изхвърлянето. Въпреки това двете съоръжения за обработка не са постигнали задоволителни резултати. Единият от заводите е бил претоварен (52 % от получените отпадъци са били изпращани направо за депониране, без да се обработват). Вторият завод не е достигнал целта относно оползотворяването на биоразградими отпадъци, определена съгласно техническото му предназначение и в резултат на това отпадъците са били депонирани с високо съдържание на биоразградими вещества (вж. **каре 4**).

**ПОЧТИ ВСИЧКИ ИНФРАСТРУКТУРНИ ОБЕКТИ СА ИЗПЪЛНИЛИ ЕКОЛОГИЧНИТЕ ИЗИСКВАНИЯ, НО ПОВЕЧЕ ОТ ДВЕ ТРЕТИ ОТ ДЕПАТА НЕ СА РАЗПОЛАГАЛИ С НЕОБХОДИМАТА ФИНАНСОВА ГАРАНЦИЯ ЗА РАЗХОДИТЕ ЗА ЗАКРИВАНЕ И ПОСЛЕДВАЩИ ГРИЖИ**

- 29.** Проучените от Палатата данни сочат, че при 25 от 26-те инфраструктурни обекта за управление на отпадъците, избрани за проверка, екологичното въздействие върху въздуха, водата и почвата като цяло е било наблюдавано. В повечето случаи проектите са били съобразени със съответните разрешителни за тях. По време на одита един от заводите все още не бе пуснат в експлоатация (вж. точка 25).



- 30.** Въпреки това към момента на одита в две от седемте избрани депа газът, който се отделя при разлагането на депонираните биоразградими отпадъци, не се събира и обработва или изгаря, както се изисква съгласно Директивата относно депонирането на отпадъци (вж. **каре 5**). Неконтролираният газ от депата може да замърси атмосферата, да увреди растителността и да предизвика експлозии.
- 31.** В една трета от инфраструктурните обекти и за определени периоди от тяхната работа Палатата установи и проблеми, свързани с приложимите ограничения на изпусканияте миризми, установени в екологичните разрешителни на национално ниво. В друга една трета от избраните за проверка инфраструктурни обекти беше установена липса на наблюдение по отношение на изпусканияте миризми. Два от заводите, в които липсва наблюдение на нивото на изпусканияте миризми, едновременно са получавали и съфинансиране от страна на ЕС за допълнителни дейности за справяне с проблемите, свързани с миризмите.

## КАРЕ 5

### В ДВЕ ОТ ДЕПАТА ГАЗЪТ НЕ СЕ Е СЪБИРАЛ И ОБРАБОТВАЛ ИЛИ ИЗГАРЯЛ

В едно от депата в Италия (Кавалино) са били депонирани отпадъци в продължение на три години, като по време на одита процентът на използвания капацитет възлиза на около 70 %. Газът, отделен в резултат на разграждането на биоразградимите вещества, се е освобождавал в атмосферата, без да се обработва или изгаря, тъй като изграждането на инфраструктурния обект за събиране на газа не е било завършено.

В едно от депата в Румъния (Пиатра Неамт) Палатата установи, че почти две години след началото на експлоатацията липсва система за събиране на газовете, която да монтира, в процес на изграждане или планиране.

В посочените две депа е било получено значително количество биоразградими отпадъци в резултат на липсваща или недостатъчна обработка преди депонирането, което прави събирането и обработването или изгарянето на газа още по-важни с оглед на опазването на атмосферата.

- 32.** Половината от инфраструктурните обекти обаче, които са имали проблеми със справянето с миризмите, не са променили работните си процеси, нито са направили допълнителни инвестиции, за да разрешат тези проблеми (вж. **каре 6**).
- 33.** Евентуалното въздействие върху околната среда в резултат на експлоатацията на депата не е ограничено в рамките на периода на експлоатация на инфраструктурния обект, тъй като възможността за проникване на инфилтрат и за отделяне на газ от депата продължава да съществува десетилетия, след като депонирането на отпадъци е приключило. Поради тази причина Директивата относно депата за отпадъци въвежда изискване да бъдат заделени суми за покриване на разходите за закриване и последващи грижи за съответното депо за срок от поне 30 години. Пет от седемте избрани депа обаче не разполагат с достатъчна финансова гаранция за тази цел. В посочените случаи действително депозирани суми, независимо от методологията, съгласно която се изчисляват, са недостатъчни, за да се гарантира наличието на съответно финансиране след спиране на дейността на депата, с цел да бъдат предотвратени дългосрочните заплахи за околната среда като замърсяването на подземните води чрез проникване на инфилтрат в почвата или замърсяването на атмосферата от емисии на газ от депата.

## КАРЕ 6

### ПРИМЕРИ ЗА НАЧИНИ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ, СВЪРЗАНИ С МИРИЗМИТЕ

В два завода за компостиране/анаеробно разграждане (VALORSUL, Португалия и Хиронес, Испания) проблемите, свързани с миризмите, са били установени вследствие на независимо наблюдение. За да се справят с тази ситуация, операторите са въвели промени в работните процеси, като изменение на графика и времетраенето на превръщането на компоста, или в поддръжката на биофилтрите например. В един от заводите е била въведена система за докладване, за да се предостави възможност на жителите да подават оплаквания за неприятни миризми чрез текстово съобщение до оператора.

В две от депата в Португалия (*RESIDOURO* и Баишу Тамега) в първите години от експлоатацията са били регистрирани оплаквания относно проблеми с миризмите. Били са монтирани системи за изпускане на дезодориращи вещества, които са се задействали при необходимост.

- 34.** Палатата установи и значителни разлики в съществуващите в регионите методологии за определяне на размера на финансовата гаранция, което води до големи разлики в сумите (от 370 000 евро до 4 180 000 евро за депо с капацитет около 1,4 милиона м<sup>3</sup>). Тези методологии не осигуряват задоволителна гаранция за наличието на достатъчно финансиране в бъдеще за покриване на разходите по закриването и последващите грижи за срок от 30 години. В някои случаи финансовата гаранция е била определена в зависимост от стойността на депото, а в други сумата е била определена предвид капацитета му, неговата площ и тоновете депонирани отпадъци.

### **ПОСТИГНАТИ ЛИ СА ЦЕЛИТЕ НА ПОЛИТИКАТА НА ЕС ОТНОСНО ОТПАДЪЦИТЕ НА РЕГИОНАЛНО РАВНИЩЕ?**

- 35.** Финансирането чрез структурни мерки на инфраструктурни обекти за общински отпадъци следва да подпомага регионите бенефициенти при постигането на целите на политиката относно отпадъците, определени в директивите на ЕС. По-специално следва да се насърчава предотвратяването на генериране на общинските отпадъци, като регионите следва да увеличават количеството на разделно събираните отпадъци, така че да могат да допринесат за постигане на целите на ЕС<sup>11</sup> относно рециклирането и оползотворяването на материали и следва да се намали зависимостта от окончателното изхвърляне в депа за отпадъци.
- 36.** Палатата провери:
- а) дали в избраните региони ситуацията във връзка с предотвратяването на генериране на общинските отпадъци се подобрява;
  - б) дали регионите са увеличили количеството на разделно събираните отпадъци и дали са допринесли за постигане на целите на ЕС относно специалните потоци отпадъци и са намалили зависимостта си от депонирането на отпадъците;
  - в) дали незаконните сметища са били премахнати и отпадъците са били предварително обработвани преди изхвърлянето им в депата.

## НЕСЪОТВЕТСТВИЯ ПРИ ОТЧИТАНЕ НА ДАННИТЕ

- 37.** След посещенията си в осем региона в четирите избрани държави членки, Палатата установи определени несъответствия във връзка с отчитането на постигането на целите на ЕС. Данните, отчетени пред Комисията, не винаги съответстваха на тези в държавите членки. Такива несъответствия могат да затруднят Комисията в преценката й дали целите на ЕС относно отпадъците действително се постигат (вж. **каре 7**). Комисията проверява съответствието на получените цифри, но не извършва преценка относно тяхната надеждност.
- 38.** Освен това Комисията не компилира каквато и да било информация относно участието на регионите в постигането на целите на ЕС, независимо от факта, че в шест от осемте посетени региона се изготвят планове за управление на отпадъците на регионално равнище, които вземат под внимание целите на ЕС. Отчитането на национално равнище може да прикрива сериозни несъответствия в резултатите по отношение на управлението на отпадъците в рамките на дадена държава членка, какъвто е случаят с Андалусия и Пулия, в сравнение с цялостната ситуация съответно в Испания и Италия.

### КАРЕ 7

## ПРИМЕРНИ СЛУЧАИ, В КОИТО ДАННИТЕ В ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ ПОКАЗВАТ НЕСЪОТВЕТСТВИЕ С ТЕЗИ, ОТЧЕТИ ПРЕД КОМИСИЯТА

В Испания, във връзка с постигането на целта на Директивата относно депонирането на отпадъци, Министерството на околната среда има задължение да консолидира данните от регионите и да ги отчита пред Комисията. Отчетеното от Андалусия количество на депонираните през 2009 г. отпадъци е 500 000 тона, докато въз основа на данните, получени при одита, Палатата достигна до заключението, че количеството трябва да е било приблизително 1 800 000 тона. Изводът от това е, че през 2009 г. Испания е депонирала 58 % от биоразградимите отпадъци, произведени през 1995 г., а не 47 %, както е било отчетено пред Комисията и не е изпълнила целта относно депонирането за съответната година, определена на 50 %.

В Португалия, където на регионално равнище липсват данни относно постигането на целите, определени в директивите на ЕС, данните на национално равнище, отчетени пред Комисията, показват съответствие с Директивата относно депонирането на отпадъци за 2006 г., както и с Директивата относно опаковките за 2005 г. Данните, получени по време на одита, сочат обаче, че за постигане на целта за 2006 г. съгласно Директивата относно депонирането на отпадъци не е достигнало малко и че целите съгласно Директивата относно опаковките за 2005 г. по отношение на рециклирането на пластмасови опаковки не са били постигнати (с 46,95 %).

### ГЕНЕРИРАНЕТО НА ОБЩИНСКИ ОТПАДЪЦИ СЕ Е УВЕЛИЧИЛО В ШЕСТ ОТ ИЗБРАНИТЕ РЕГИОНИ

- 39.** Противно на наблюдаваната тенденция по отношение на средните стойности за ЕС-27, които показват, че независимо от продължаващия икономически растеж до 2008 г., образуването на общински отпадъци се е стабилизирало на около 520 кг/на глава от населението от 2000 г. насам, генерирането на отпадъци се е увеличило в шест от избраните за проверка региони. В двата останали региона — Сардиния и Каталония — то е останало постоянно. През 2009 г. генерираните отпадъци на глава от населението в половината от избраните региони са нахвърлили средното за ЕС-27 количество, както и средното количество за съответната държава членка, докато през 2000 г. случаят не е такъв за нито един от избраните региони.

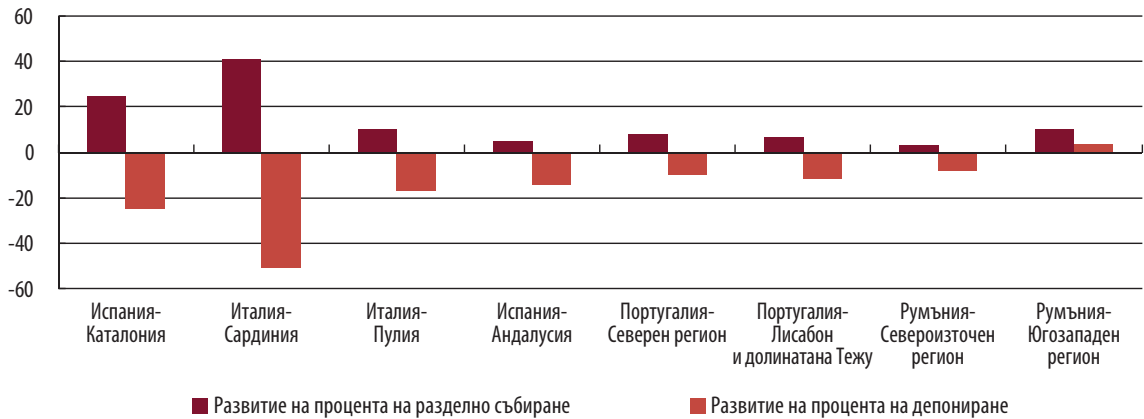
### ЕДВА ЕДНА ЧЕТВЪРТ ОТ ИЗБРАНИТЕ РЕГИОНИ ЗНАЧИТЕЛНО СА УВЕЛИЧИЛИ КОЛИЧЕСТВОТО НА РАЗДЕЛНО СЪБИРАНЕТО ОТ ТЯХ ОТПАДЪЦИ, НАМАЛИЛИ СА ЗАВИСИМОСТТА СИ ОТ ДЕПОНИРАНЕТО НА ОТПАДЪЦИ И СА ДОПРИНЕСЛИ ЗА ПОСТИГАНЕ НА ЦЕЛИТЕ НА ЕС

- 40.** Само два от избраните региони — Сардиния и Каталония, са отбелязали значителен напредък по отношение на разделното събиране и отклоняването на отпадъци от депата. Палатата установи увеличение на процента на разделно събиране за Сардиния от 2 % през 2000 г. на 43 % през 2009 г., а за Каталония — от 13 % на 38 % за същия период. В резултат на това през този период се наблюдава намаляване на депонираните общински отпадъци от 74 % на 23 % за Сардиния и от 64 % на 39 % за Каталония (вж. *фигура 4*)<sup>15</sup>.
- 41.** В тези два региона се наблюдава намаляване на количеството на депонираните отпадъци на глава от населението, докато в останалите шест избрани региона същият показател е останал без колебания или се е увеличил (вж. *фигура 5*).

<sup>15</sup> Анализът на постигнатите резултати от Югозападния регион на Румъния е повлиян от липсата на надеждност по отношение на базите данни в държавите членки за управлението на отпадъците особено във връзка с процента на разделно събиране на отпадъците.

ФИГУРА 4

### РАЗВИТИЕ НА РАЗДЕЛНОТО СЪБИРАНЕ НА ОБЩИНСКИ ОТПАДЪЦИ И НА КОЛИЧЕСТВАТА ДЕПОНИРАНИ ОТПАДЪЦИ В ИЗБРАНТЕ РЕГИОНИ ЗА ПЕРИОДА ОТ 2000 г. ДО 2009 г.<sup>1</sup>

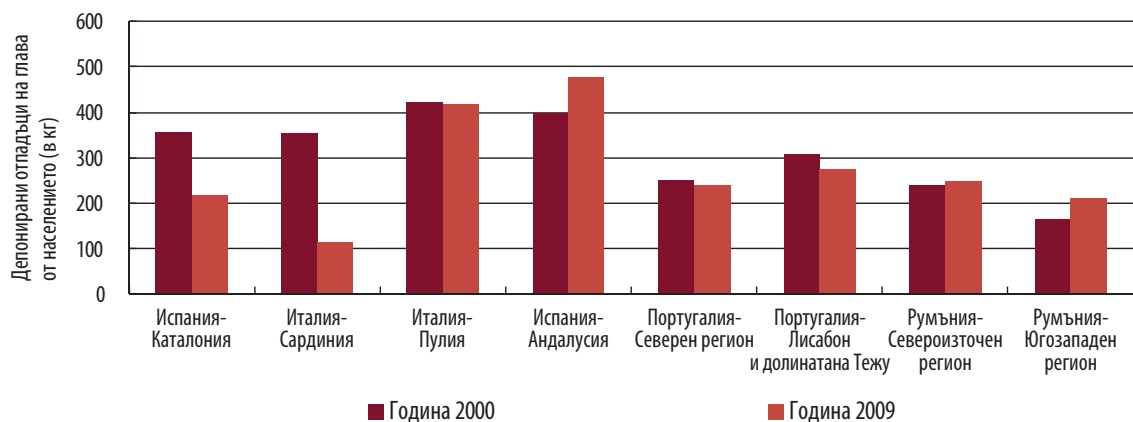


<sup>1</sup> За Североизточния регион на Румъния данните за количеството на депонираните отпадъци са за отпадъците, събрани в периода 2003—2009 г., а тези за разделното събиране — за събираните в периода 2004—2009 г.; за Андалусия данните за количеството на разделно събираните отпадъци се отнасят до периода 2002—2008 г., а за Югозападния регион количествата на депонираните и разделно събираните отпадъци са за периода 2006—2009 г.

Източник: Европейската сметна палата въз основа на данните, налични на равнище Комисия и държави членки.

ФИГУРА 5

### ДЕПОНИРАНИ ОТПАДЪЦИ НА ГЛАВА ОТ НАСЕЛЕНИЕТО (В КГ) ПРЕЗ 2000 г. И 2009 г.<sup>1</sup>



<sup>1</sup> За Североизточния регион на Румъния данните се отнасят до 2003 г. и 2009 г., а за Югозападния регион на Румъния — до 2007 г. и 2009 г.

Източник: Европейската сметна палата въз основа на данните, налични на равнище Комисия и държави членки.

**42.** Същите региони — Сардиния и Каталония, са единствените, които са допринесли за постигане на целите на ЕС за конкретни видове общински отпадъци:

- а) по отношение на отклоняването на биоразградими отпадъци от депата, само Сардиния и Каталония са допринесли за постигане на целите на Директивата относно депонирането на отпадъци. Два региона не са допринесли за постигане на целите на ЕС; а за четири други региона крайният срок за постигане на целта е бил 2010 г. По време на одита не е имало налични данни за 2010 г., но тенденцията през годините преди 2010 г. не показва увеличаване на отклонените биоразградими отпадъци<sup>16</sup> (вж. **таблица 2**);
- б) по отношение на целите съгласно Директивата относно опаковките, ситуацията, установена в осемте региона, се различава значително. Каталония, Сардиния и Андалусия са допринесли за постигане на целите на ЕС. В петте други региона не е извършвано специално наблюдение на регионално равнище. Въз основа на данните, получени в държавите членки, Палатата прецени, че е малко вероятно тези региони да са допринесли за постигане на целите на ЕС поради ниския процент на разделно събиране;
- в) пет от избраните осем региона<sup>17</sup> не са допринесли за постигане на целта на ЕС за разделно събиране на електрическо и електронно оборудване за 2006 г. съгласно Директивата за отпадъци от електрическо и електронно оборудване, макар че като цяло е отбелязана положителна тенденция. Каталония е допринесла за постигането на целта още през 2006 г., а Сардиния и Пулия през 2009 г. и 2010 г.

<sup>16</sup> За Португалия са налични данни само на национално равнище.

<sup>17</sup> Испания-Андалусия, Североизточен регион в Румъния и Югозападен регион в Румъния. Що се отнася до двата избрани региона в Португалия — Лисабон и долината на Тежу и Северен, липсват данни на регионално равнище. Целта обаче не е изпълнена от държавата членка като цяло.

ТАБЛИЦА 2

### ТЕНДЕНЦИЯ ОТНОСНО КОЛИЧЕСТВОТО ДЕПОНИРАНИ БИОРАЗГРАДИМИ ОТПАДЪЦИ НА БАЗАТА НА ЦЯЛОТО КОЛИЧЕСТВО ПРОИЗВЕДЕНИ БИОРАЗГРАДИМИ ОБЩИНСКИ ОТПАДЪЦИ ПРЕЗ 1995 Г.

| Избрани региони                 | 2006 г.           |            | 2009 г.           |                     |
|---------------------------------|-------------------|------------|-------------------|---------------------|
|                                 | Резултати         | Цел        | Резултати         | Цел                 |
| Испания-Каталония               | 69 %              | < 75 %     | 45 %              | < 50 %              |
| Италия-Сардиния                 | 59 %              | < 75 %     | 36 %              | < 50 %              |
| Италия-Пулия                    | 84 % <sup>2</sup> | < 75 %     | 85 %              | < 50 %              |
| Испания-Андалусия               | 87 %              | < 75 %     | 93 %              | < 50 %              |
| Португалия <sup>1</sup>         | 79 %              | Няма данни | 78 %              | < 75 % <sup>5</sup> |
| Североизточен регион на Румъния | 56 % <sup>3</sup> | Няма данни | 69 % <sup>3</sup> | < 75 % <sup>5</sup> |
| Югозападен регион на Румъния    | 75 % <sup>4</sup> | Няма данни | 87 %              | < 75 % <sup>5</sup> |

<sup>1</sup> Не са налични данни за двата региона, а само такива на равнище държава членка.

<sup>2</sup> Данни за 2008 г.

<sup>3</sup> Трябва да се добавят несъбраните общински отпадъци, които възлизат съответно на 35 % и 27 % от общо генерираните общински отпадъци.

<sup>4</sup> Данни за 2007 г.

<sup>5</sup> Цел за 2010 г.

Източник: Европейската сметна палата въз основа на данните, налични на равнище Комисия и държави членки.

**НЕЗАКОННИТЕ СМЕТИЩА СА БИЛИ НАПЪЛНО ПРЕМАХНАТИ  
В ПОЛОВИНАТА ОТ РЕГИОНИТЕ, НО КАТО ЦЯЛО ОТПАДЪЦИТЕ СА БИЛИ  
ДЕПОНИРАНИ БЕЗ ПРЕДВАРИТЕЛНА ОБРАБОТКА**

**43.** Съгласно данните, предоставени от одитираните региони, в периода 2000—2009 г. незаконните сметища са били напълно премахнати или броят им е намалял значително:

- а) съгласно данните, предоставени от съответните органи, в четири от регионите към момента на одита не функционират незаконни сметища;
- б) в останалите четири региона все още се използват незаконни сметища, особено в двата избрани региона в Румъния, където през 2009 г. събирането на общински отпадъци обхваща едва 54 % и 33 % от населението. Липсата на събиране на общински отпадъци в посочените два региона е особено забележима в селските райони.

**44.** В проверените региони общинските отпадъци като цяло са били депонирани без съответната обработка, независимо от това, че Директивата относно депонирането на отпадъци постановява, че депонираните отпадъци следва да се обработват с цел намаляване на количеството отпадъци и на заплахите за човешкото здраве и околната среда. Палатата установи следното:

- а) в четири от проверените региони общинските отпадъци като цяло са били депонирани без каквато и да било обработка<sup>18</sup>. В допълнение, в тези региони разделно събиране на биоразградимите отпадъци е установено едва в изключително ограничен брой общини, което е довело до високи равнища на биоразградими вещества в депонираните отпадъци;
- б) в един от регионите обработката преди изхвърлянето е обхващала отпадъците, генерирани от само приблизително 40 % от цялото население на региона. Тази липса на обработка обаче отчасти се смекчава от факта, че в по-голямата част от региона е било извършвано разделно събиране на биоразградими отпадъци;

<sup>18</sup> Следва да се отбележи, че на Румъния е даден допълнителен срок, до 2017 г., за да приведе всички съществуващи депа за отпадъци в съответствие с изискванията на Директивата относно депонирането на отпадъци.



- в) в трите останали региона има повече заводи за механична биологична обработка, извършващи обработка преди изхвърлянето, но като цяло те не са постигнали очакваните резултати (вж. **каре 8**).

### **ИЗПОЛЗВАНИ ЛИ СА МЕРКИ ЗА ПОСТИГАНЕ НА МАКСИМАЛНА ЕФЕКТИВНОСТ НА ФИНАНСИРАНЕТО ОТ ЕС?**

- 45.** С цел постигане на максимална ефективност на съфинансираните инфраструктурни обекти, следва да са налице допълнителни информационни, административни и икономически мерки като кампании за повишаване на осведомеността, стандарти за качество и разделно събиране или схеми за плащане въз основа на принципа „плащаш повече, ако изхвърляш повече“ и данъци за депониране на отпадъци (вж. точка 9), за да се насърчат предотвратяването на генериране на отпадъците и рециклирането в съответствие с йерархията за отпадъците на ЕС (вж. **фигура 3**). Финансовата помощ от страна на ЕС следва да насърчава прилагането на такива мерки за подкрепа. Необходимо е да се прилагат и съответната регулаторна рамка и насоки.

#### **КАРЕ 8**

### **ПРИМЕР ЗА РЕГИОН, КЪДЕТО СА НАЛИЦЕ СЪОРЪЖЕНИЯ ЗА ОБРАБОТКА, НО РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ТЯХНАТА РАБОТА СА НЕЗАДОВОЛИТЕЛНИ**

В един от избраните региони 22 от 28-те депа в експлоатация към момента на одита получават предварително обработени отпадъци от заводи за механична биологична обработка. Тези заводи обаче не са изпълнили целите, свързани с резултатите от работата им. Средно 76 % от отпадъците, които влизат в 23-те съоръжения за обработка, съществуващи в региона, са били депонирани с високо съдържание на биоразградими вещества, независимо от процеса на обработка; що се отнася до проверения завод (Линарес, Испания), оползотворяването на материали от биоразградими отпадъци е в размер между едва 6 % и 9 %, вместо зададената цел съгласно проекта — между 25 % и 28 %.

#### 46. Палатата провери:

- а) дали на равнище държава членка и/или на регионално равнище са били налице информационни, административни и икономически инструменти в подкрепа на съфинансираните инфраструктурни обекти за управление на отпадъците и дали Комисията е насърчавала прилагането им при одобряването на оперативните програми или проектите;
- б) дали е било възможно регулаторната рамка и насоките на ЕС да доведат до постигане на максимална ефективност на финансирането от ЕС.

**РАВНИЩЕТО НА ПРИЛАГАНЕ НА ДОПЪЛНИТЕЛНИ ИНФОРМАЦИОННИ, АДМИНИСТРАТИВНИ И ИКОНОМИЧЕСКИ МЕРКИ СЕ РАЗЛИЧАВА В ЗНАЧИТЕЛНА СТЕПЕН В ОТДЕЛНИТЕ ИЗБРАНИ РЕГИОНИ**

#### **ИНФОРМАЦИОННИ МЕРКИ**

#### 47. Като цяло за регионите, в които са разположени избраните инфраструктурни обекти за управление на отпадъците, има данни за извършени допълнителни информационни дейности като кампании за обществена осведоменост и публикуване на насоки относно управлението на отпадъците. В **каре 9** е описан един такъв случай.

#### **КАРЕ 9**

#### **ДОБЪР ПРИМЕР ЗА ТОВА КАК РАЗВИТИЕТО НА ОБЩЕСТВЕНАТА ОСВЕДОМЕНОСТ МОЖЕ ДА ДОВЕДЕ ДО ПО-ДОБРО КАЧЕСТВО НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ РАБОТАТА НА ИНФРАСТРУКТУРНИТЕ ОБЕКТИ**

Един от заводите за компост в Португалия (Lipor) е експлоатиран от компания, която предоставя услуги за управление на отпадъците (разделно събиране и обработка) на осем общини, в които живеят приблизително един милион жители. Тъй като компанията счита комуникацията и високата степен на участие за основни фактори за успех в управлението на отпадъците, всички нейни дейности са свързани с усилия за осигуряване на информация, повишаване на осведомеността и предоставяне на знания на обществеността. По-специално, изграждането на завода за компост е било придружено от комуникационни кампании и кампании за повишаване на осведомеността, както и от конкретна маркетингова стратегия за компоста. Периодично са извършвани проучвания на удовлетвореността на обществеността, създадена е безплатна информационна телефонна линия и са публикувани и разпространени насоки относно управлението на отпадъците. Всички тези усилия са довели до задоволително разделяне на биоразградимите отпадъци при източника от домакинствата и търговията, което е предоставило възможност за производството и продажбата на висококачествен компост (вж. **каре 2**).

**48.** Палатата обаче установи следното:

- а) в нито един от избраните региони съответните органи не са измерили успеха на проведените от тях информационни кампании, нито са определили измерими цели в началото;
- б) в двата избрани региона в Румъния, въпреки проведените няколко кампании за повишаване на осведомеността, почти всички разделно събирани биоразградими отпадъци са били замърсени и се е наложило да бъдат направо депонирани, вместо да бъдат обработени в заводите за компост.

#### **АДМИНИСТРАТИВНИ МЕРКИ**

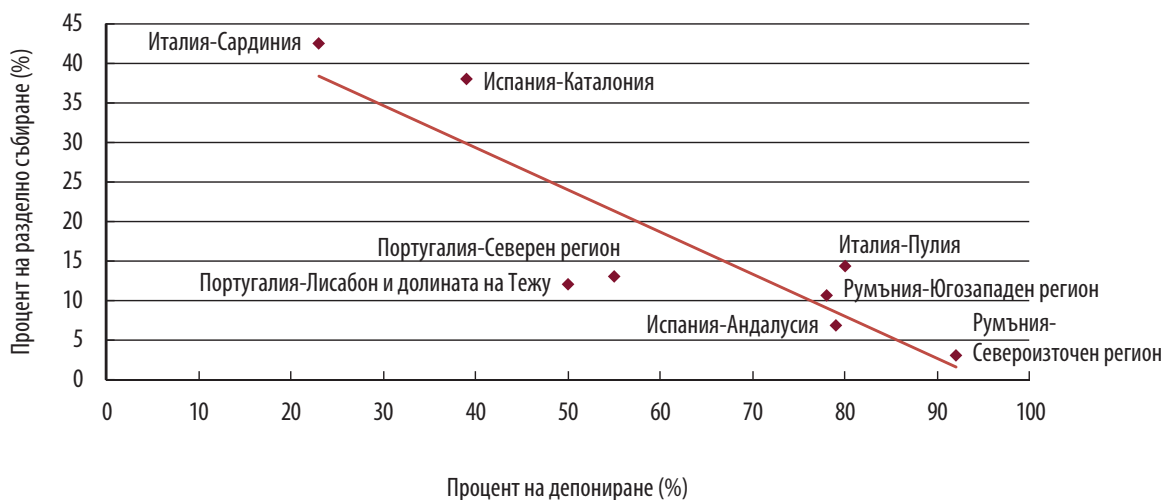
**49.** Съгласно изискването на Директивата относно отпадъците осемте региона са прилагали система за издаване на разрешителни за организациите, които обработват отпадъци. По време на одита всички инфраструктурни обекти подлежах на проверка от страна на съответните органи. Тази проверка обаче се ограничава до оценка на потенциалното въздействие върху околната среда и не обхваща аспекта за резултатите на съоръженията за управление на отпадъците (вж. **каре 6**).

**50.** Що се отнася до разделното събиране, Палатата установи значителни несъответствия относно неговото прилагане в регионите и общините, обслужвани от проверените инфраструктурни обекти за управление на отпадъците. Докато разделното събиране на отпадъци от опаковки, хартия и картон и стъкло е широко прилагано, като по този начин допринася за добрите резултати, наблюдавани в проверените заводи за сортиране, разделното събиране на биоразградими отпадъци е задоволително само в два региона. Тези региони са допринесли за постигане на целите на ЕС относно биоразградимите отпадъци във връзка с отклоняването им от депата (вж. точки 40 и 41). В останалите шест региона като цяло не се е прилагало разделно събиране на биоразградимите отпадъци или то е било неефективно. В резултат на това заводите за компост, обработващи смесени или биоразградими отпадъци, които не са били правилно разделени при източника, са отбелязали слаби резултати.

51. Цифрите показват обратна зависимост между прилагането на разделно събиране и процента на депонираните отпадъци (вж. **фигура 6**).
52. Що се отнася до стандартите за качество на компоста, Сметната палата установи, че към момента на одита в четири от регионите такъв стандарт липсва, а в останалите четири региона допустимите нива на концентрация на тежки метали в компоста варират значително и не са толкова строго ограничени като тези, които се съдържат в проекта за насоки на ЕС. Липсата на стандарти за качество е допринесла за трудностите пред заводите за компост и анаеробно разграждане при продажбата на произведения от тях компост.

ФИГУРА 6

### ОБРАТНОПРОПОРЦИОНАЛНА ЗАВИСИМОСТ МЕЖДУ РАЗДЕЛНОТО СЪБИРАНЕ И ПРОЦЕНТА НА ДЕПОНИРАНИТЕ ОТПАДЪЦИ<sup>1</sup>



<sup>1</sup> За Североизточния и за Югозападния регион в Румъния процентът на депонираните отпадъци е изчислен въз основа само на събираните отпадъци.

Източник: Европейската сметна палата въз основа на данните, налични на равнище Комисия и държави членки.

## ИКОНОМИЧЕСКИ МЕРКИ

**53.** Въз основа на прегледа на тарифите за управление на отпадъците, начислявани от общините на домакинствата поне в трите основни общини, обслужвани от всеки от избраните инфраструктурни обекти, Палатата установи следното:

- а) във всеки един случай са се прилагали плоски тарифи<sup>19</sup>, а не такива, установени в съответствие със схеми за плащане въз основа на принципа „плащаш повече, ако изхвърляш повече“, които да вземат под внимание принципа „замърсителят плаща“ и да предотвратяват или намаляват образуването на отпадъци;
- б) някои общини, въпреки че не са използвали схема за плащане въз основа на принципа „плащаш повече, ако изхвърляш повече“, са въвели в тарифата елементи за насърчаване на рециклирането (вж. **каре 10**).

**54.** Налагането на общините на данък за изхвърляне на отпадъци<sup>20</sup> за тон депонирани и/или изгорени отпадъци в допълнение към обичайните такси за депониране и/или изгаряне представлява друг икономически стимул, насочен към промяна на поведението. Пет от осемте избрани региона са въвели данък за изхвърляне на отпадъци с цел насърчаване на вариантите за управление на отпадъците, които нанасят по-малко вреди на околната среда. В двата региона с най-високо равнище на данъка за депониране се наблюдава най-малък процент на изхвърлените в депа отпадъци за 2009 г. (вж. **фигура 7**) и най-значителни подобрения в периода 2000—2009 г. За да насърчават разделното събиране, два от регионите са обвързали сумата на данъка за изхвърляне на отпадъци с процента на разделно събиране на отпадъците, постигнат от общините (вж. **каре 11**).

<sup>19</sup> Тарифите са изчислени въз основа на квадратурата на жилищата, броя лица в домакинството, потреблението на питейна вода или комбинация от тези елементи, без да се взема под внимание количеството отпадъци, генерирани от всяко домакинство.

<sup>20</sup> Както и на частни лица при изхвърляне на отпадъци в депата.

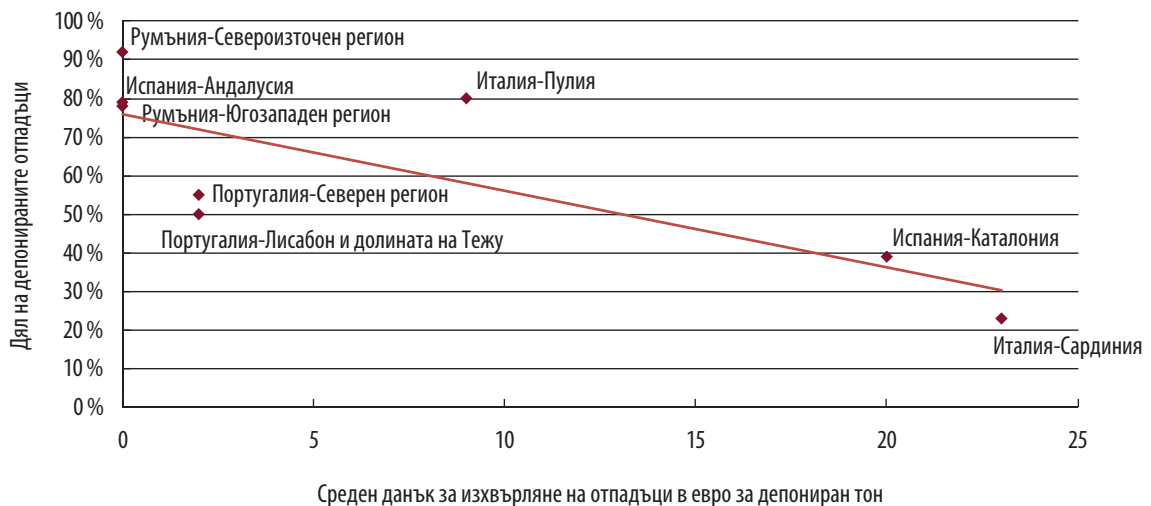
### КАРЕ 10

## ПРИМЕРИ ЗА ТАРИФИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ОТПАДЪЦИТЕ С ЕЛЕМЕНТИ ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА РЕЦИКЛИРАНЕТО

За да насърчат рециклирането, някои общини в Каталония са прилагали отстъпки от тарифата за управление на отпадъците, заплащана от домакинствата, за компостиране в домашни условия, използване на центрове за събиране на отпадъците или участие в кампании за повишаване на осведомеността. Процентът на разделно събиране на отпадъците, който тези общини са постигнали (39 %), е по-висок от този, установен в общини, които не са прилагали икономически стимули (29 %). Други общини в Каталония са взели под внимание дела на депонираните отпадъци при установяване на тарифата, с цел да се облагодетелстват домакинствата от общините с по-малък процент на депонираните отпадъци.

ФИГУРА 7

### ДАНЪК ЗА ИЗХВЪРЛЯНЕ НА ОТПАДЪЦИ И ПРОЦЕНТ НА ДЕПОНИРАНИТЕ ОБЩИНСКИ ОТПАДЪЦИ ПРАЗ 2009 Г.<sup>1</sup>



<sup>1</sup> За Испания-Андалусия и Италия-Пулия данните се отнасят за 2008 г. За Североизточния и Югозападния регион в Румъния при изчисляване на дела на депонираните отпадъци несъбраните отпадъци не са взети предвид.

Източник: Европейската сметна палата въз основа на данните, налични на равнище Комисия и държави членки.

КАРЕ 11

### ПРИМЕР ЗА ДАНЪК ЗА ИЗХВЪРЛЯНЕ НА ОТПАДЪЦИ, ОПРЕДЕЛЕН ЗА ДЕПОНИРАНИТЕ ИЛИ ИЗГАРЯНИТЕ ОТПАДЪЦИ ВЪЗ ОСНОВА НА ПРОЦЕНТА НА РАЗДЕЛНО СЪБИРАНИТЕ ОТПАДЪЦИ, ПОСТИГНАТ ОТ ВСЯКА ОТ ОБЩИНТЕ

От 2005 г. насам, с цел насърчаване на разделното събиране на отпадъците при източника, Сардиния е адаптирала тарифата за депонираните или изгаряните отпадъци въз основа на процента на разделно събираните отпадъци, постигнат от всяка община. Например през 2010 г. при достигане на равнище на разделно събираните отпадъци между 50 и 60 % се е прилагало данъчно облекчение от 20 %. При процент на разделно събираните отпадъци над 60 % общините са ползвали данъчно облекчение от 40 %. При процент на разделно събираните отпадъци под 50 % обаче (или 40 %, в зависимост от броя жители в общината) се е прилагала санкция от допълнително заплащане на 5,16 евро за тон.

**ПРИ ОДОБРЕНИЕТО НА ОПЕРАТИВНИТЕ ПРОГРАМИ И ПРОЕКТИТЕ,  
КОМИСИЯТА НЕ Е НАСЪРЧИЛА ПРИЛАГАНЕТО НА МЕРКИ ЗА ПОДКРЕПА  
ОТ ЕС**

- 55.** Финансирането чрез структурните мерки не е повлияло на прилагането на информационни, административни и икономически мерки за подкрепа. Комисията е изисквала ограничена информация относно тези инструменти при вземането на решение относно съфинансирането на инфраструктурни обекти за управление на отпадъците:
- относно финансирането по ЕФРР Палатата установи, че девет от 10-те избрани оперативни програми не са съдържали информация относно конкретни административни мерки, нито упоменаване на данъците за изхвърляне на отпадъци или на видовете тарифи за управление на отпадъците, заплащани от домакинствата (плоска ставка или основана на схеми за плащане ставка въз основа на принципа „плащаш повече, ако изхвърляш повече“);
  - въпреки че всеки проект по Кохезионния фонд е бил самостоятелно оценен и одобрен от Комисията в програмния период 2000—2006 г., Палатата установи, че степента на задълбоченост на изискваната от Комисията информация от държавите членки за мерките за подкрепа като цяло е възпрепятствала нейната наличност преди предоставянето на финансиране от ЕС.
- 56.** Докладите относно изпълнението, представени от избраните държави членки за проверка на съответствието с изискванията, установени в директивите на ЕС относно отпадъците, съдържат известна информация относно такива допълнителни мерки (например информация относно прилагането на данък за депонирането на отпадъци, проверки, обществена информация и др.). Палатата обаче не установи връзка между оценката на докладите относно изпълнението, извършвана от ГД „Околна среда“ и финансирането от ЕС на инфраструктурни обекти за управление на отпадъците, което е от компетентността на ГД „Регионална и селищна политика“. Държавите членки, които не докладват пред Комисията или предоставят непълни доклади, се ползват по същия начин от финансирането чрез структурни мерки на инфраструктурни обекти за управление на отпадъците.
- 57.** Липсата на връзка между финансирането от ЕС и съществуването на инструменти за подпомагане е особено явна по отношение на прилагането на принципа „замърсителят плаща“, който представлява един от принципите, върху които е основана политиката на ЕС в областта на околната среда<sup>21</sup>. Директивата относно отпадъците от 1975 г. установява този принцип<sup>22</sup>, който впоследствие е включен в други конкретни директиви в областта на управлението на отпадъците, като Директивата относно депонирането на отпадъци<sup>23</sup>. Съгласно разпоредбите относно политиката на сближаване и вътрешните насоки на Комисията, финансовата помощ от ЕС следва да взема под внимание прилагането на този принцип посредством диференцирани размери на помощта<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Член 191, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (консолидирана версия).

<sup>22</sup> Член 15 от Директива 75/442/ЕИО, член 15 от Директива 91/156/ЕИО, член 15 от Директива 2006/12/ЕО и член 14 от Директива 2008/98/ЕО.

<sup>23</sup> Член 10 от Директива 1999/31/ЕО.

<sup>24</sup> Съгласно член 29 от Регламент (ЕО) № 1260/1999 на Съвета от 21 юни 1999 година за определяне на общи разпоредби за Структурните фондове приносът на фондовете се разграничава чрез прилагане на принципа „замърсителят плаща“. Съгласно член 52 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999 приносът от фондовете може да бъде модулиран в зависимост от принципа „замърсителят плаща“. Съгласно член 55 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 при изчисляването на допустимите разходи управителният орган взема предвид приложимостта на принципа „замърсителят плаща“.

58. Този принцип на диференциран размер на помощта е доразвит от Комисията в периода 2000—2006 г. в технически документ<sup>25</sup>, съгласно който „когато във финансирането на даден проект участва система от такси (като минимални плоски такси), които не са основани на реалното потребление на ресурси и не осигуряват необходимите финансови средства за съответната поддръжка на инфраструктурния обект, нито за покриване на разходите за дейността и за голяма част от разходите за амортизация, размерът на помощта следва да се намали“. В тези случаи предложеният размер на подпомагане следва обикновено да бъде като този, определен в колона 5 на **приложение IV**.
59. Палатата установи, че въпреки че за избраните инфраструктурни обекти разходите за дейността и за амортизация не са били покрити чрез тарифата за управление на отпадъците, начислявана на домакинствата, Комисията не е приложила принципа за разграничаване на размера на помощта чрез намаляване на процента на съфинансиране. В резултат на това в почти всички случаи предоставяният процент на съфинансиране е бил по-висок от този, който е следвало да се прилага съгласно принципа за разграничаване на размера на помощта (вж. **приложение IV**). Някои общини не са прилагали каквато и да било тарифа за управление на отпадъците спрямо домакинствата.
60. Тарифите на общините спрямо домакинствата за управление на отпадъците са се различавали в значителна степен, дори и в границите на един регион (вж. **таблица 3**). Разликите, които в някои случаи достигат 300 % в границите на един и същи регион, не биха могли да се обяснят единствено с разликите в средните доходи на домакинствата и с равнището на възможността на последните да ги заплащат, нито с разликите в разходите за управление на отпадъците в избраните общини.

<sup>25</sup> Новият програмен период 2000—2006 г.: Технически документ 1 — Приложение на принципа „замърсителят плаща“ — Разграничаване на размера на помощта от Общността по Структурните фондове, Кохезионния фонд и инфраструктурните дейности по ИСПА (6.12.1999 г.).

ТАБЛИЦА 3

### ТАРИФИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ОТПАДЪЦИТЕ, ЗАПЛАЩАНИ ОТ ДОМАКИНСТВОТА В ИЗБРАНИТЕ ОБЩИНИ ПРЕЗ 2009 Г. ИЛИ 2010 Г.

| Регион                                | Най-ниска установена тарифа  | Най-висока установена тарифа     | Разлика в % |
|---------------------------------------|--|----------------------------------|-------------|
| Испания-Каталония                     | 40,25 евро на домакинство  | 166,50 евро на домакинство       | 314 %       |
| Италия-Сардиния                       | 1,02 евро на м <sup>2</sup> площ   | 3,3 евро на м <sup>2</sup> площ  | 224 %       |
| Италия-Пулия                          | 1,57 евро на м <sup>2</sup> площ   | 2,62 евро на м <sup>2</sup> площ | 67 %        |
| Испания-Андалусия                     | 69,60 евро на домакинство  | 94,36 евро на домакинство        | 36 %        |
| Португалия-Северен регион             | 0 евро   | 76,20 евро на домакинство        | -           |
| Португалия-Лисабон и долината на Тежу | 0 евро   | 70,38 евро на домакинство        | -           |
| Североизточен регион на Румъния       | 8,69 евро на човек (избраните инфраструктурни обекти са обслужвали само една община) |                                  | Няма данни  |
| Югозападен регион на Румъния          | 16,2 евро на човек (избраните инфраструктурни обекти са обслужвали само една община) |                                  | Няма данни  |

Източник: Европейската сметна палата въз основа на получени по време на одита сведения.



**УСТАНОВЕНИ СА СЛАБОСТИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА РЕГУЛАТОРНАТА РАМКА НА ЕС ЗА ОТПАДЪЦИТЕ И В НАСОКИТЕ НА ЕС**

- 61.** Регулаторната рамка и насоките на ЕС могат да допринесат за постигане на максимална ефективност на финансирането от ЕС. Палатата установи слабости в тази сфера.

**ЛИПСА НА СЪСРЕДОТОЧЕНОСТ НА ЦЕЛИТЕ НА ДИРЕКТИВИТЕ НА ЕС ОТНОСНО ПРЕДОТВРЯВАНЕТО НА ГЕНЕРИРАНЕ НА ОТПАДЪЦИТЕ**

- 62.** Йерархията за отпадъците на ЕС, която се съдържа в Директивата относно отпадъците, посочва предотвратяването като първи вариант за управление на отпадъците. Шестата програма за действие в областта на околната среда<sup>26</sup> включва общата цел за значително намаляване на образуването и изхвърлянето на отпадъци.

- 63.** Определените в директивите на ЕС цели в областта на управлението на отпадъците обаче са свързани само с рециклирането, оползотворяването и отклоняването на биоразградими отпадъци от депата и не се занимават с предотвратяването или ограничаването на генериране на отпадъците (вж. точка 39).

**ЛИПСА НА ЯСНОТА ПО ОТНОШЕНИЕ НА КОНЦЕПЦИЯТА ЗА ОБРАБОТВАНЕ ПРЕДИ ИЗХВЪРЛЯНЕ**

- 64.** Съгласно Директивата относно депонирането на отпадъци следва да се депонират само отпадъци, които вече са преработени. Директивата обаче не е достатъчно ясна относно това в какво следва да се изразява тази обработка и дали обработката е свързана с изискване за намаляване на количеството на депонираните отпадъци или само на обема им<sup>27</sup>.

- 65.** Тази липса на яснота по отношение на концепцията за преработване преди депониране е довела до различни стратегии на национално и/или регионално равнище. Един от избраните региони например е съсредоточил усилията си върху заводите за механична биологична обработка, чиито резултати по отношение на намаляването на депонираните отпадъци не са задоволителни. В два други региона при постигнати високи равнища на разделно събиране се е считало, че отпадъците са обработени и могат направо да бъдат изпратени в депото (вж. точки 28 и 44).

<sup>26</sup> Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите относно шестата програма за действие в областта на околната среда на Европейската общност (COM/2001/0031 окончателен).

<sup>27</sup> Член 6, буква а) от Директива 1999/31/ЕО гласи „посредством намаляване на количествата отпадъци или на рисковете за здравето на човека или за околната среда“, докато член 2, буква з) гласи „така че да се ограничат техният обем или степен на опасност, да се улесни преработването им или да се осигури успешното им обезвреждане“.

**ЛИПСА НА СТАНДАРТИ НА ЕС ЗА КАЧЕСТВО НА КОМПОСТА**

- 66.** ЕС е съфинансирал заводи за компост и анаеробно разграждане във всеки от осемте избрани региона. Към момента на одита обаче в четири от проверяваните региони изцяло липсват стандарти за качество на компоста. В останалите четири региона допустимите нива на концентрация на тежки метали се различават в значителна степен (вж. точка 52).
- 67.** Фактът, че стандартите за качество на компоста на национално/регионално равнище са липсвали, или ако са били налице, са били в значителна степен различни, е попречило на развитието на пазара за компост, като е затруднило операторите на заводите при продажбата на произведения компост. Не съществуват стандарти за качество на компоста на ниво ЕС.

**ЛИПСВАТ НАСОКИ ОТ СТРАНА НА ЕС ОТНОСНО ФИНАНСОВАТА ГАРАНЦИЯ ЗА РАЗХОДИТЕ ЗА ЗАКРИВАНЕ НА ДЕПАТА**

- 68.** Относно финансовата гаранция за покриване на разходите за закриване и последващи грижи Палатата установи, че в прилаганите методологии за нейното изчисляване в шестте региона, където има проверени депа, съществуват значителни разлики, което води до съществени разлики в сумите за депа с един и същ капацитет. Това показва, че е възможно сумите не винаги да са достатъчни за покриване на всички разходи за период от 30 години, каквото е изискването съгласно Директивата относно депонирането на отпадъци. ЕС не е предоставил насоки на държавите членки относно това как следва да се определят разходите за закриване и последващи грижи, нито е насърчил обмена на опит между държавите членки в тази област (вж. точки 33 и 34).

## ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

- 69.** В почти всички избрани региони са установени известни подобрения в управлението на отпадъците, но ефективността на финансирането чрез структурните мерки на инфраструктурни обекти за управление на общинските отпадъци за подпомагане на държавите членки в постигането на целите на политиката на ЕС в областта на околната среда е била ограничена от слабото прилагане на мерки за подкрепа и от слабости в правилата и насоките на ЕС. При оценка на оперативни програми или проекти, които са били под нейна отговорност, Комисията не е насърчила прилагането на мерки за подкрепа. Успехът на съфинансираните инфраструктурни обекти зависи от наличието на ефективно разделно събиране при източника, което често е липсвало. Въпреки че в избраните региони са отбелязани известни подобрения по отношение на управлението на отпадъците, едва 25 % от тях са постигнали целите на политиката на ЕС относно отпадъците — предимно онези, които са прилагали мерки за подкрепа.

### **РЕЗУЛТАТИ НА ИНФРАСТРУКТУРНИТЕ ОБЕКТИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩНСКИ ОТПАДЪЦИ**

- 70.** Резултатите от работата на съфинансираните инфраструктурни обекти са били до голяма степен обусловени от стратегиите за събиране на отпадъците:
- а) заводите за сортиране, предназначени за оползотворяване на отпадъци от опаковки, разделени от домакинствата при източника, са постигнали задоволителни резултати (вж. точки 23 и 24);
  - б) като цяло заводите за компостиране и анаеробно разграждане, обработващи биоразградими отпадъци, събирани разделно (когато не са били замърсени), са постигнали по-добри резултати в сравнение със заводите, обработващи несортирани отпадъци, чиито резултати са незадоволителни (вж. точка 25);
  - в) заводите за механична биологична обработка, които са получавали несортирани при източника отпадъци, като цяло не са успели да допринесат за постигане на целите на политиката на ЕС за управление на отпадъците, тъй като по-голямата част от отпадъците, които са влезли в заводите, са били депонирани (вж. точки 26 и 27).
- 71.** Във всички избрани депа отпадъците са били депонирани след недостатъчна обработка или без каквато и да било обработка, което е довело до високо съдържание на депонирани биоразградими вещества (вж. точка 28).

- 72.** Почти всички проверени инфраструктурни обекти са изпълнили екологичните изисквания. Пет от седемте избрани депа обаче не са определили достатъчна финансова гаранция за покриване на разходите за закриване и последващи грижи. Бяха установени значителни разлики в методологията, използвана за определяне на необходимата сума на финансовата гаранция. В повечето случаи определените суми биха били недостатъчни за покриване на всички съответни разходи (вж. точки 29—34).

#### ПРЕПОРЪКА 1

- а) **Държавите членки** следва:
- i) да се съсредоточат върху инфраструктурните обекти за управление на отпадъците, които обработват предварително разделени при източника отпадъци (включително биоразградими отпадъци, когато това е ефективно от гледна точка на разходите);
  - ii) да осигурят обработката преди изхвърляне на общинските отпадъци, които се депонират;
  - iii) да гарантират, че за покриване на разходите за закриване и последващи грижи за срок от поне 30 години депата притежават достатъчна финансова гаранция, която следва да се изчислява въз основа на подходяща методология;
- б) **Комисията** следва да обуслови участието на ЕС от изпълнението на тези препоръки от страна на държавите членки.

## ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА НА ЕС ОТНОСНО ОТПАДЪЦИТЕ НА РЕГИОНАЛНО РАВНИЩЕ

- 73.** Палатата установи значителни слабости във връзка с отчитането от държавите членки на постигането на целите на ЕС, довели до невъзможност Комисията да оцени във всеки един случай дали резултатите, постигнати от държавите членки, съответстват на целите на ЕС по отношение на отпадъците. Комисията проверява съответствието на получените данни, но не извършва оценка на тяхната надеждност и не компилира информация относно постигането на целите на ЕС на регионално равнище (вж. точки 37 и 38).
- 74.** Въпреки че в почти всички избрани региони са установени известни подобрения в управлението на отпадъците:
- а) образуването на отпадъци на глава от населението се е увеличило в шест от осемте избрани региона, въпреки че предотвратяването на генерирането на отпадъци е основополагащо в йерархията на действията на ЕС за управление на отпадъците (вж. точка 39);
  - б) едва една четвърт от избраните региони значително са увеличили количеството на разделно събираните в тях отпадъци, което е довело до намаляване на зависимостта им от депонирането на отпадъци и така са допринесли за постигане на целите на ЕС (вж. точки 40—42);
  - в) като цяло отпадъците са били депонирани без достатъчна обработка или изобщо без обработка (вж. точка 44).

### ПРЕПОРЪКА 2

- а) **Държавите членки** следва да създадат надеждни бази данни за управление на отпадъците, както за да наблюдават своя напредък по отношение на постигането на целите на политиката на ЕС относно отпадъците, така и за да подкрепят с данни отчитането си пред Комисията;
- б) **Комисията** следва да извършва оценка на надеждността на данните, получавани от държавите членки;
- в) **Комисията, Парламентът и Съветът** следва да обмислят възможността за обвързване на финансовата помощ от ЕС с постигането на целите на политиката на ЕС относно отпадъците.

## **МЕРКИ, ПРИЛОЖЕНИ ЗА ПОСТИГАНЕ НА МАКСИМАЛНА ЕФЕКТИВНОСТ НА ФИНАНСИРАНЕТО ОТ ЕС**

- 75.** Не е била постигната максимална ефективност на финансирането от ЕС поради слабото прилагане на мерки за подкрепа.
- 76.** Разработването на информационни, административни и икономически мерки се различава в значителна степен в избраните региони:
- а) Високата степен на обществена осведоменост и желание за участие в схеми за управление на отпадъците се открояват като основни фактори за успеха на инфраструктурните обекти за управление на отпадъците особено във връзка с разделянето на отпадъците при източника от домакинствата. В нито един от избраните региони съответните органи не са измерили резултатите от приложените от тях информационни мерки (вж. точки 47 и 48).
  - б) Само регионите, които са прилагали разделно събиране на биоразградимите отпадъци при източника, са допринесли за постигане на съответните цели на ЕС относно отклоняването на отпадъци от депата (вж. точки 50 и 51).
  - в) В четири от осемте избрани региона липсва какъвто и да било стандарт за компоста, а в останалите четири границите на приемливата концентрация на тежки метали значително се различават, което допринася за слабото развитие на пазар за компоста, произведен от проверените заводи за компост и анаеробно разграждане (вж. точка 52).
  - г) Прилагането на икономически инструменти посредством тарифи или данъци за изхвърляне на отпадъци оказват значително въздействие върху резултатите на проектите и на регионите в управлението на отпадъците (вж. точки 52 и 53).
  - д) Комисията не е насърчила прилагане на мерки за подкрепа, поспециално във връзка с принципа „замърсителят плаща“, тъй като в проектите от извадката не е установено да са били прилагани диференцирани размери на помощта (вж. точки 55—60).

**ПРЕПОРЪКА 3**

- а) **Държавите членки** следва:
- i) да обърнат по-голямо внимание на повишаването на обществената осведоменост и участие в схемите за управление на отпадъците, особено във връзка с разделянето на отпадъците при източника от домакинствата. Постигнатите резултати от кампаниите за повишаване на осведомеността и образователните стратегии следва систематично да се измерват;
  - ii) да се съсредоточат върху прилагането на разделно събиране, включително на биоразградимите отпадъци, когато е ефективно от гледна точка на разходите, за постигане на максимални резултати на инфраструктурните обекти за управление на отпадъците и за отбелязване на напредък в постигането на целите на политиката на ЕС относно отпадъците;
  - iii) да въведат икономически инструменти за управление на отпадъците с цел насърчаване на предотвратяването на генерирането на отпадъци и рециклирането, по-специално чрез данък за изхвърляне на отпадъци, схеми за плащане въз основа на принципа „плащаш повече, ако изхвърляш повече“ и други стимули в тарифите, заплащани от домакинствата.
- б) **Комисията** следва:
- i) да обуслови участието на ЕС от изпълнението на тези препоръки от страна на държавите членки;
  - ii) по отношение на принципа „замърсителят плаща“ при одобрението на оперативните програми да изисква от държавите членки да прилагат намалени размери на помощта, когато тарифите за управление на отпадъците, заплащани от домакинствата, не покриват разходите за дейността и голяма част от амортизационните разходи за управлението на общинските отпадъци. Самата Комисия следва да прилага този принцип при одобрението на големи проекти.

**77.** Подобренията в регулаторната рамка и насоките на ЕС могат да допринесат за постигането на максимална ефективност на финансирането на инфраструктурни обекти за управление на общински отпадъци чрез структурни мерки. Палатата установи:

- а) липса на съсредоточаване на целите на директивите на ЕС относно отпадъците върху предотвратяване на генерирането на отпадъци, въпреки че предотвратяването е на първо място като вариант за управление на отпадъците съгласно Директивата относно отпадъците (вж. точки 62 и 63);
- б) липса на яснота по отношение на концепцията за обработка преди депониране, довела до различни стратегии на национално и регионално равнище (вж. точки 64 и 65);
- в) липса на стандарти на ЕС за качество на компоста въпреки отсъствието или несъгласуваността на съществуващите стандарти на равнище държави членки, което е възпрепятствало развитието на пазар за компост (вж. точки 66 и 67);
- г) липса на насоки относно методологията, която да се използва за оценка на разходите за закриване и последващи грижи за депата (вж. точка 68).

#### ПРЕПОРЪКА 4

**Комисията следва:**

- а) да предложи цели за предотвратяване на генерирането на отпадъците в съответствие с йерархичната пирамида на ЕС за отпадъците;
- б) да изясни концепцията за обработка преди изхвърляне, която се съдържа в Директивата относно депонирането на отпадъци, с цел да осигури съгласуван подход от страна на държавите членки;
- в) да обмисли възможността за разработване съвместно с държавите членки на стандарти на ЕС за качество на компоста, с цел насърчаване на развитието на пазар за компост;
- г) да предостави подходящи насоки и да разпространи добри практики във връзка с методологията, която следва да се използва за оценка на разходите за закриване и последващи грижи за депата, които финансовата гаранция трябва да покрива;



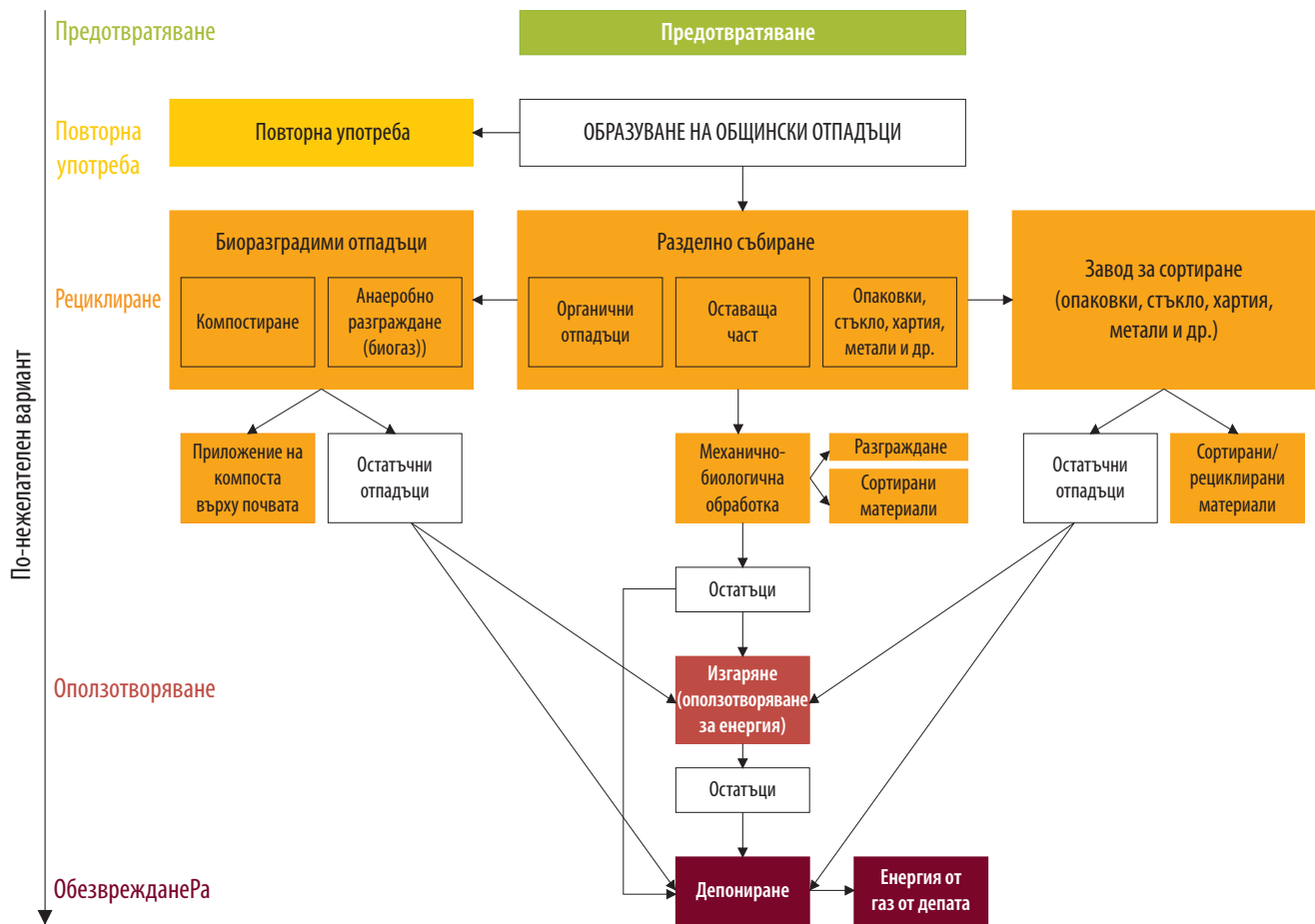
Настоящият доклад беше приет от Одитен състав II с ръководител Harald NOACK — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 24 октомври 2012 г.

*За Сметната палата*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Председател*

## СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ОТПАДЪЦИТЕ ОТ ИЗТОЧНИКА ДО ОКОНЧАТЕЛНОТО ОБЕЗВРЕЖДАНЕ



### Допълнителни бележки към диаграмата

Съгласно Директивата относно депонирането,

**Предотвратяване:** означава мерките, взети преди веществото, материалът или продуктът да стане отпадък, с което се намалява количеството отпадъци, вредното въздействие от образуваните отпадъци върху околната среда и човешкото здраве, или съдържанието на вредни вещества в материалите и продуктите.

**Повторна употреба:** означава всяка дейност, посредством която продуктите или компонентите, които не са отпадъци, се използват отново за целта, за която са били предназначени.

**Рециклиране:** означава всяка дейност по оползотворяване, посредством която отпадъчните материали се преработват в продукти, материали или вещества за първоначалната им цел или за други цели. То обхваща преработването на органични материали, но не включва оползотворяване за получаване на енергия и преработване в материали, които ще се използват като горива или за насипни дейности.

**Оползотворяване:** означава всяка дейност, която има като основен резултат използването на отпадъците за полезна цел чрез замяна на други материали, които иначе биха били използвани за изпълнението на конкретна функция, или подготовката на отпадъците да изпълняват тази функция в производствено предприятие или в икономиката като цяло.

**Обезвреждане:** означава всяка дейност, която не е оползотворяване, дори когато дейността има като вторична последица възстановяването на вещества или енергия.

## ПОМОЩ ЧРЕЗ СТРУКТУРНИ МЕРКИ, ПРЕДНАЗНАЧЕНА ЗА ПРОЕКТИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ОТПАДЪЦИТЕ

| ПРОГРАМЕН ПЕРИОД 2000—2006 г.       |                                    |   |                      |                      |                  |
|-------------------------------------|------------------------------------|---|----------------------|----------------------|------------------|
| Държава членка                      | КФ (градски и промишлени отпадъци) | КФ (околна среда във връзка с отпадъците) | ЕФРР                 | ОБЩО                 | % от общата сума |
| Испания                             | 1 393 087 080                      | 75 120 816                                | 220 099 852          | 1 688 307 748        | 36,78            |
| Гърция                              | 365 649 728                        | 0   | 297 647 168          | 663 296 896          | 14,45            |
| Португалия                          | 385 910 757                        | 8 908 090                                 | 51 652 744           | 446 471 591          | 9,73             |
| Италия                              | 0                                  | 0   | 313 677 576          | 313 677 576          | 6,83             |
| Унгария                             | 176 848 871                        | 27 958 830                                | 15 167 782           | 219 975 483          | 4,79             |
| Германия                            | 0                                  | 0   | 197 557 502          | 197 557 502          | 4,30             |
| Полша                               | 74 031 202                         | 29 438 760                                | 91 424 570           | 194 894 532          | 4,25             |
| Литва                               | 90 372 374                         | 16 563 950                                | 1 446 008            | 108 382 332          | 2,36             |
| Румъния                             | 0                                  | 107 489 325                               | 0                    | 107 489 325          | 2,34             |
| Франция                             | 0                                  | 0   | 103 931 777          | 103 931 777          | 2,26             |
| Ирландия                            | 6 903 275                          | 0   | 80 617 000           | 87 520 275           | 1,91             |
| Словения                            | 62 572 651                         | 20 331 730                                | 0                    | 82 904 381           | 1,81             |
| Чешка република                     | 47 345 000                         | 0   | 16 328 485           | 63 673 485           | 1,39             |
| Латвия                              | 32 405 111                         | 22 928 732                                | 7 538 163            | 62 872 006           | 1,37             |
| Трансгранично сътрудничество в ЕС   | 0                                  | 0   | 56 691 788           | 56 691 788           | 1,24             |
| България                            | 0                                  | 51 800 193                                | 0                    | 51 800 193           | 1,13             |
| Кипър                               | 0                                  | 28 722 415                                | 0                    | 28 722 415           | 0,63             |
| Естония                             | 23 096 673                         | 0   | 2 389 009            | 25 485 682           | 0,56             |
| Словакия                            | 0                                  | 0   | 22 870 561           | 22 870 561           | 0,50             |
| Обединено кралство                  | 0                                  | 0   | 16 864 095           | 16 864 095           | 0,37             |
| Малта                               | 11 723 250                         | 0   | 3 166 065            | 14 889 315           | 0,32             |
| Междурегионално сътрудничество в ЕС | 0                                  | 0   | 13 985 683           | 13 985 683           | 0,30             |
| Финландия                           | 0                                  | 0   | 6 222 300            | 6 222 300            | 0,14             |
| Белгия                              | 0                                  | 0   | 5 706 707            | 5 706 707            | 0,12             |
| Нидерландия                         | 0                                  | 0   | 5 680 360            | 5 680 360            | 0,12             |
| Дания                               | 0                                  | 0   | 0                    | 0                    | 0                |
| Люксембург                          | 0                                  | 0   | 0                    | 0                    | 0                |
| Австрия                             | 0                                  | 0   | 0                    | 0                    | 0                |
| Швеция                              | 0                                  | 0   | 0                    | 0                    | 0                |
| <b>ОБЩО ЗА ЕС</b>                   | <b>2 669 945 972</b>               | <b>389 262 841</b>                        | <b>1 530 665 195</b> | <b>4 589 874 008</b> | <b>100,00</b>    |

Източник: Европейска комисия.

| ПРОГРАМЕН ПЕРИОД 2007—2013 г.     |                      |                  |
|-----------------------------------|----------------------|------------------|
| Държава членка                    | Заделена от ЕС сума  | % от общата сума |
| Полша                             | 1 311 253 636        | 21,01            |
| Румъния                           | 792 840 872          | 12,71            |
| Чешка република                   | 520 258 572          | 8,34             |
| Испания                           | 462 015 554          | 7,40             |
| Гърция                            | 432 176 450          | 6,93             |
| Словакия                          | 368 600 000          | 5,91             |
| Унгария                           | 366 500 000          | 5,87             |
| Италия                            | 338 072 531          | 5,42             |
| България                          | 300 521 138          | 4,82             |
| Литва                             | 278 995 046          | 4,47             |
| Португалия                        | 224 088 076          | 3,59             |
| Словения                          | 205 568 426          | 3,29             |
| Франция                           | 134 470 000          | 2,16             |
| Латвия                            | 129 500 000          | 2,08             |
| Кипър                             | 125 495 000          | 2,01             |
| Естония                           | 70 302 813           | 1,13             |
| Малта                             | 55 250 000           | 0,89             |
| Германия                          | 47 745 110           | 0,77             |
| Трансгранично сътрудничество в ЕС | 47 890 793           | 0,77             |
| Обединено кралство                | 20 230 668           | 0,32             |
| Ирландия                          | 3 000 000            | 0,05             |
| Белгия                            | 2 382 219            | 0,04             |
| Нидерландия                       | 2 667 500            | 0,04             |
| <b>ОБЩО</b>                       | <b>6 239 824 404</b> | <b>100,00</b>    |

Източник: Европейска комисия.

## СПИСЪК НА ИНФРАСТРУКТУРНИТЕ ОБЕКТИ, ИЗБРАНИ ЗА ОДИТА

| Регион (държава членка)                 | Наименование на проекта   | Вид на инфраструктурния обект за управление на общински отпадъци | Фонд на ЕС                           |
|---|---|--|--------------------------------------|
| Каталония (Испания)                     | Завод за механична биологична обработка (Сант Адрия де Бесос)   | Механична биологична обработка                                   | Кохезионен фонд                      |
| Каталония (Испания)                     | Изграждане и адаптиране на инфраструктурни обекти за управление на общински отпадъци в Каталония (Проект 17 — Разширяване и адаптиране на депото в Алт Емпорда) | Депо   | Кохезионен фонд                      |
| Каталония (Испания)                     | Изграждане и адаптиране на инфраструктурни обекти за управление на общински отпадъци в Каталония (Проект 18 — Завод за компостиране в Хиронес)                  | Завод за компостиране  | Кохезионен фонд                      |
| Сардиния (Италия)                       | Завод за производство на качествен компост (Серамана)   | Завод за компостиране  | ЕФРР (ОП Сардиния)                   |
| Сардиния (Италия)                       | Завод за анаеробно разграждане (Вилачидро)  | Механична биологична обработка                                   | ЕФРР (ОП Сардиния)                   |
| Сардиния (Италия)                       | Завод за селектиране, стабилизиране и производство на гориво от отпадъци (Олбия)  | Механична биологична обработка                                   | ЕФРР (ОП Сардиния)                   |
| Пулия (Италия)                          | Завод за биостабилизация и компостиране в Чериньола   | Механична биологична обработка                                   | ЕФРР (ОП Пулия)                      |
| Пулия (Италия)                          | Депо (Кавалино)   | Депо   | ЕФРР (ОП Пулия)                      |
| Пулия (Италия)                          | Завод за биостабилизация (Кавалино)   | Механична биологична обработка                                   | ЕФРР (ОП Пулия)                      |
| Пулия (Италия)                          | Защита и възстановяване на околната среда чрез развитие на цикъла за управление на градски отпадъци (Бриндизи)  | В момента на одита не е в експлоатация                           | ЕФРР (ОП Пулия)                      |
| Андалусия (Испания)                     | Завод за оползотворяване на опаковки и отпадъци от опаковки в интегрирания център за обработка на твърди общински отпадъци Монте Марта — Коника (Севиля)        | Завод за сортиране   | Кохезионен фонд                      |
| Андалусия (Испания)                     | Завод за оползотворяване и компостиране (Линарес)   | Механична биологична обработка                                   | Кохезионен фонд                      |
| Андалусия (Испания)                     | Сглобяване, закриване и изграждане на нова клетка в депо за депониране на твърди общински отпадъци, Гуадиел (Линарес)   | Депо   | Кохезионен фонд                      |
| Лисабон и долината на Тежу (Португалия) | Завод за сортиране, <i>RESITEJO</i>   | Завод за сортиране   | ЕФРР (ОП Лисабон и долината на Тежу) |
| Лисабон и долината на Тежу (Португалия) | Изграждане на завод за оползотворяване на органични отпадъци ( <i>VALORSUL</i> )  | Завод за анаеробно разграждане                                   | Кохезионен фонд                      |
| Северен регион (Португалия)             | Система на множество общини за оползотворяване и обработка на твърди общински отпадъци (Вале до Доуро Сул <i>RESIDOURO</i> )                                    | Завод за сортиране   | ЕФРР (ОП Северен регион)             |
| Северен регион (Португалия)             | Система на множество общини за оползотворяване и обработка на твърди общински отпадъци (Вале до Доуро Сул <i>RESIDOURO</i> )                                    | Депо   | ЕФРР (ОП Северен регион)             |
| Северен регион (Португалия)             | Екологична рехабилитация на завода за обработка на твърди общински отпадъци   | Завод за компостиране  | ЕФРР (ОП Северен регион)             |

| Регион (държава членка)   | Наименование на проекта  | Вид на инфраструктурния обект за управление на общински отпадъци | Фонд на ЕС                     |
|---|--|--|--------------------------------|
| Северен регион (Португалия)   | Интегрирано управление на твърди отпадъци от <i>LIPOR</i> — завод за оползотворяване на органични отпадъци | Завод за компостиране  | Кохезионен фонд                |
| Северен регион (Португалия)   | Система на множество общини за оползотворяване и обработка на твърди общински отпадъци (Баишу Тамега)      | Завод за сортиране   | Кохезионен фонд                |
| Северен регион (Португалия)   | Система на множество общини за оползотворяване и обработка на твърди общински отпадъци (Баишу Тамега)      | Депо   | Кохезионен фонд                |
| Североизточен регион (Румъния)  | Програма за управление на отпадъците на Пиатра Неамт   | Завод за компостиране  | Кохезионен фонд (преди — ИСПА) |
| Североизточен регион (Румъния)  | Програма за управление на отпадъците на Пиатра Неамт   | Завод за сортиране   | Кохезионен фонд (преди — ИСПА) |
| Североизточен регион (Румъния)  | Програма за управление на отпадъците на Пиатра Неамт   | Депо   | Кохезионен фонд (преди — ИСПА) |
| Югозападен регион (Румъния)   | Система за интегрирано управление на общински отпадъци (Рамнику Валчеа)                                    | Завод за компостиране  | Кохезионен фонд (преди — ИСПА) |
| Югозападен регион (Румъния)   | Система за интегрирано управление на общински отпадъци (Рамнику Валчеа)                                    | Депо   | Кохезионен фонд (преди — ИСПА) |
| <b>Допълнителни проверени програми по ЕФРР, за които не е извършен одит на инфраструктурни обекти</b> |  |  |                                |
| Каталония (Испания)   | Единен програмен документ за Каталония 2000—2006 г.  |  |                                |
| Андалусия (Испания)   | Оперативна програма за Андалусия, 2000—2006 г.   |  |                                |
| Кастилия - Ла Манча (Испания)   | Оперативна програма за Кастилия - Ла Манча 2000—2006 г.  |  |                                |
| Община Мадрид (Испания)   | Единен програмен документ за община Мадрид 2000—2006 г.  |  |                                |
| Мадейра (Португалия)  | Оперативна програма за Мадейра, 2000—2006 г.   |  |                                |
| Сицилия (Италия)  | Оперативна програма за Сицилия, 2000—2006 г.   |  |                                |

Източник: Европейска сметна палата.

## ПРИЛОЖЕНИЕ IV

**РАЗМЕР НА ПРЕДОСТАВЕНАТА ПОМОЩ В СРАВНЕНИЕ С НИВАТА, ПРИ КОИТО СЕ ВЗЕМА ПРЕДВИД ДОКОЛКО ДОМАКИНСТВОТА ПОКРИВАТ РАЗХОДИТЕ ЗА ДЕЙНОСТТА**

| Инфраструктурен обект                                | Общо покрити разходи от тарифите  | Покрити разходи за дейността от тарифите | Приложен размер на помощта | Предложени размери на помощта, които е следвало да бъдат приложени <sup>3</sup> | Година |
|--|---|--|----------------------------|---|--------|
| Испания-Каталония 1                                  | 40 %  | 42 %                                     | 80 %                       | 50 %  | 2010   |
| Испания-Каталония 2                                  | 56 %  | 59 %                                     | 80 %                       | 50 %  | 2010   |
| Испания-Каталония 3                                  | 76 %  | 80 %                                     | 80 %                       | 50 %  | 2010   |
| Италия-Сардиния 1                                    | 78 %  | 84 %                                     | 50 %                       | 40 %  | 2009   |
| Италия-Сардиния 2                                    | 77 %  | 83 %                                     | 50 %                       | 40 %  | 2009   |
| Италия-Сардиния 3                                    | 78 %  | 84 %                                     | 50 %                       | 40 %  | 2009   |
| Италия-Пулия 1                                       | 96 %  | 100 %                                    | 50 %                       | 40 %  | 2009   |
| Италия-Пулия 2 и 3                                   | 85 %  | 91 %                                     | 50 %                       | 40 %  | 2009   |
| Италия-Пулия 4                                       | Няма данни: В момента на посещението за извършване на одита проектът не е бил в експлоатация.                                   |  |                            |   |        |
| Испания-Андалусия 1                                  | Няма данни: Разходите за дейността и амортизацията на завода за сортиране се поемат от компаниите, въвели опаковките на пазара. |  |                            |   |        |
| Испания-Андалусия 2 и 3                              | 83 %  | 88 %                                     | 80 %                       | 50 %  | 2009   |
| Португалия-Лисабон и долината на Тежу 1              | 55 %  | 66 %                                     | 75 %                       | 50 %  | 2010   |
| Португалия-Лисабон и долината на Тежу 2 <sup>1</sup> | 0 %   | 0 %                                      | 50 %                       | 50 %  | 2010   |
| Португалия-Северен регион 1 и 2                      | 27 %  | 33 %                                     | 75 %                       | 50 %  | 2010   |
| Португалия-Северен регион 3                          | 73 %  | 88 %                                     | 75 %                       | 50 %  | 2010   |
| Португалия-Северен регион 4                          | 68 %  | 82 %                                     | 50 %                       | 50 %  | 2010   |
| Португалия-Северен регион 5 и 6                      | 24 %  | 29 %                                     | 85 %                       | 50 %  | 2010   |
| Румъния-Пиатра Неамт 2 и 3                           | Няма данни  | 73 %                                     | 75 %                       | 50 %  | 2010   |
| Румъния-Рамнику Валчеа 1 и 2                         | Няма данни  | 89 % <sup>2</sup>                        | 75 %                       | 50 %  | 2010   |

<sup>1</sup> На Палата беше предоставена информация само за две от трите общини, за които беше поискана такава.

<sup>2</sup> Не са включени разходите за дейността на депото и завода за компостиране.

<sup>3</sup> Въз основа на Технически доклад 1 — Прилагане на принципа „замърсителят плаща“ – Изменение на нивата на подпомагане от страна на Общността за Структурните фондове, Кохезионния фонд и инфраструктурните операции в рамките на ИСПА (6.1.2.1999). В този документ са посочени нивата на подпомагане, които следва да се прилагат.

Източник: Европейската сметна палата въз основа на данните, налични на равнище Комисия и държави членки.



# ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

## КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

### III.

В рамките на проектите, съфинансирани от политиката на сближаване, Комисията не беше оправомощена да проверява уместността и да оценява по същество плановете за управление на отпадъците или да налага включването на допълнителни мерки.

Към момента на одобрението и изпълнението на проектите разделното събиране не беше правно изискване на ЕС.

Комисията предложи *предварителни* условия за политиката на сближаване за периода 2014–2020 г.

### III. а)

Комисията признава, че проблемите, свързани с концепцията за преработване и разходите за закриване и последващи грижи, са системни и се нуждаят от глобален подход, за което съответно съдебната практика ще продължи да се развива и ще се провеждат технически дискусии.

В съответствие с Пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа (COM (2011)571 окончателен) Комисията ще разработи политика, целяща свеждане до минимум на депонирането на отпадъци при увеличаване на рециклираните количества. За тази цел прилаганите икономически инструменти, например данък за депониране на отпадъците, схеми за плащане въз основа на принципа „плащаш повече, ако изхвърляш повече“, свързани с разделното събиране на отпадъци, се считат за решаващи за постигането на успех.

### III. б)

В годините след одитирания от Сметната палата период бяха извършени подобрения на събирането и оценката на данните за отпадъците.

Относно общинските отпадъци от 1995 г. насам Комисията въведе на национално равнище система за събиране и обработване на данни на доброволна основа и прилага рамката за качество за официалната статистика. След 2010 г. Комисията въведе доброволна система за изготвяне на статистически данни на регионално равнище.

В наблюдавания от Палатата период (2000–2009 г.) генерираните общински отпадъци на глава от населението са се увеличили в 16 държави членки, намалели са в 9 и са се запазили непроменени в 2 държави членки.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### III. в)

Що се отнася до управлението на отпадъците, един критерий в *предварителните* условия за отпадъците, предложени за периода 2014–2020 г., изисква държавите членки да предоставят планове за управление на отпадъците в съответствие с изискванията на Рамковата директива относно отпадъците от 2008 г., така че държавите членки да не могат повече да предоставят непълни доклади, като в същото време се ползват от структурните мерки.

### IV. а)

В предложения от Комисията Регламент за общите разпоредби<sup>1</sup> за програмния период 2014–2020 г. е включено *предварително* условие, свързано с разпоредбите на Рамковата директива относно отпадъците.

### IV. б)

Комисията подкрепя тази препоръка и насърчава държавите членки да създадат публични бази данни за управление на отпадъците. Предоставена е рамка в предложението на Комисията за Обща информационна система за околната среда (SEIS)<sup>2</sup>.

### IV. в)

От 2015 г. разделното събиране ще стане законово задължение за някои потоци отпадъци (без биоразградимите отпадъци).

В съответствие с Пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа (COM (2011)571 окончателен) Комисията ще разработи политика, целяща свеждане до минимум на депонирането на отпадъци при увеличаване на рециклираните количества. За тази цел прилаганите икономически инструменти, например данък за депониране на отпадъците, схеми за плащане въз основа на принципа „плащаш повече, ако изхвърляш повече“, свързани с разделното събиране на отпадъци, се считат за решаващи за постигането на успех.

За периода 2014–2020 г. Комисията предложи *предварителни* условия за политиката на сближаване. Що се отнася до управлението на отпадъците, един критерий в условията за отпадъците изисква държавите членки да приемат планове за предотвратяване на генерирането на отпадъци, каквото е изискването на член 29 от Рамковата директива относно отпадъците от 2008 г.

За генериращите приходи проекти Комисията понастоящем прилага принципа „замърсителят плаща“ и намалени разходи на помощта, като използва цялостен подход, отчитащ финансовата достъпност и ефективността.

### IV. г)

Настоящата Рамкова директива 2008/98/ЕО относно отпадъците определя правно обвързващи изисквания, свързани с йерархията в управлението на отпадъците, разделното събиране, целите за рециклиране, планове за управление на отпадъците и програмите за предотвратяване на генерирането на отпадъци.

През юни 2012 г. Комисията публикува насоки относно ключовите изисквания на тази директива<sup>3</sup>.

Планираното за 2014 г. преразглеждане на Рамковата директива относно отпадъците следва да се съсредоточи върху целите за предотвратяване на генерирането на отпадъци за 2020 г., както и върху преразглеждане на целите за рециклиране за 2020 г. Това ще бъде свързано с преразглеждане на целите за отклоняване на биоразградимите отпадъци от депата съгласно Директивата относно депонирането на отпадъци с цел избягване на депонирането на подлежащите на рециклиране отпадъци, също изисквано за 2014 г.

Комисията обмисля изготвянето на критерии за това биоразградимите отпадъци да престанат да се определят като отпадъци. Това следва да поощри производството на компост с доказано качество.

<sup>1</sup> COM(2011) 615 окончателен/2, 6.10.2011 г., със съответните изменения на 14.3.2012 г. и на 11.9.2012 г.

<sup>2</sup> <http://ec.europa.eu/environment/seis/>

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance\\_doc.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf)

# ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

## ВЪВЕДЕНИЕ

### 7.

В сравнение с Рамковата директива относно отпадъците от 1975 г. Рамковата директива относно отпадъците от 2008 г. *утвърждава* йерархията при отпадъците и принципа „замърсителят плаща“.

### Общ отговор на Комисията по констатации 10 и 11

Съществуват два основни вида финансиране от ЕС: фондове, които се управляват централно и пряко от Европейската комисия, например за научни изследвания; и фондове, чието управление е споделено между ЕС и държавите членки, например структурните фондове и Кохезионният фонд. За фондовете със „споделено управление“ държавите членки изпълняват програми на национално равнище. Тогава държавите членки разпределят тези фондове към крайните получатели (например компании, земеделски производители, общини и т.н.). Всяка държава членка е отговорна на първо място за създаването на система за управление и контрол, която отговаря на изискванията на регламентите, като гарантира, че тази система функционира ефективно, и също така предотвратява, открива и коригира нередностите. Комисията участва като надзорен орган, уверявайки се, че разпоредбите, на които се подчинява съответната система за управление и контрол, са съгласувани. Тя извършва това, като проверява ефективното функциониране на тази система и, когато е необходимо, прави финансови корекции.

След това държавите членки носят първостепенна отговорност за избора, изпълнението и мониторинга на проектите по ЕФРР.

## ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

### 17.

Една от избраните държави, Румъния, не беше член на ЕС в периода 2000–2006 г., а едва след 2007 г. Регламентът за ИСПА беше приложен за държави в процес на присъединяване.

## КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

### Общ отговор на констатации 20 и 21

Всички от двадесет и шестте избрани проекта бяха съфинансирани в рамките на периода 2000–2006 г.; пет бяха съфинансирани от ИСПА, десет – от Кохезионния фонд, а останалите – от ЕФРР, но не като големи проекти; следователно те не подлежаха на *предварителна* оценка от службите на Комисията. При тези проекти съгласно принципите на споделено управление националните управляващи органи отговарят за оценката на заявленията за отпускане на безвъзмездни средства, като определят размера на безвъзмездните средства и последващото изпълнение на проекта.

### 24.

Прекомерното използване на някои инсталации за сортиране понякога също се свързва със значителни и неочаквани промени в икономическата дейност и поведението на хората по отношение на сортирането на отпадъци, които не са могли да бъдат предварително предвидени.

### 25. а)

Както е обяснено в отговора на констатация 24, трудно е да се предвиди съставът на събраните отпадъци. Това от своя страна се отразява на резултатите от работата по отношение на производството на компост. Независимо от това, резултатите трябва да се оценяват в глобален мащаб: така например, държавата членка заяви за един проект, че по-голямата биоразградимост на отпадъците е довела до намаляване на количеството на произведения компост, но е имала за резултат отделянето на биогаз.

### 25. б)

Комисията се позовава на отговора си на констатация 24.

За проектите по ИСПА/Кохезионния фонд изпълнението на целите на проекта се сверява с тези цели (определени в решението на Комисията) от службите на Комисията по време на процедурите за приключване на проекта.

Службите на Комисията взимат под внимание констатацията на Сметната палата и ще я обсъдят по време на процедурата за приключване на проекта, когато проверяват информацията, предоставена от държавата членка.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### 25. в)

Не са налице законови задължения на ЕС държавите членки да изготвят стандарти за компоста, тъй като такива не бяха посочени от законодателя.

Не съществуват хармонизирани стандарти на ЕС за компоста. Моля вижте Съобщение на Комисията от 2010 г. относно бъдещите стъпки в управлението на биоотпадъците в Европейския съюз – COM(2010)235 окончателен, публикувано на следния адрес: <http://ec.europa.eu/environment/waste/compost/developments.htm>. По-специално, Комисията разглежда критерии за прекратяване статута на биоразградимите отпадъци като отпадъци.<sup>4</sup>

### 25. г)

Относно двата проекта, работещи под техния капацитет, службите на Комисията взимат под внимание констатацията на Сметната палата и ще я обсъдят по време на процедурата за приключване на проектите, когато проверяват информацията, предоставена от държавата членка.

Прекомерното използване е изключително ограничено в единия от посочените случаи. Освен това държавата членка уведоми Комисията, че сегашните планове предвиждат въвеждането в експлоатация на нов завод за компостиране, който да задоволи потребностите на региона. За втория случай въпреки увеличаването на капацитета на завода, се наблюдава по-голямо производство на отпадъци.

<sup>4</sup> В това съобщение се прави изводът, че „следва да се установят стандарти за компоста и продуктите на анаеробното изгниване, за да се позволи тяхното свободно обращение на вътрешния пазар и за да могат те да се използват без допълнителен мониторинг и контрол на почвите, върху които са били приложени“ (стр. 7). Процедурата по силата на Рамковата директива за отпадъците, по която се определя кога даден отпадък престава да бъде отпадък, би могла да бъде най-ефикасният начин за установяване на подобни стандарти. Комисията започва своята работа по оценка на техническото основание за отправяне на евентуално предложение. Разработват се стандарти за компоста в контекста на критериите за това кога даден отпадък престава да бъде отпадък (подготвят се технически проекти, които при необходимост да бъдат приети през 2013 г.). За повече информация относно последните промени, моля посетете: <http://susproc.jrc.ec.europa.eu/activities/waste/index.html>.

### 26.

Устойчивият ефект от действието, съфинансирано от ЕС, е решаващ принцип за помощта от ЕС. Държавите членки трябва да гарантират, че проектите могат да бъдат експлоатирани, че са функционални и са в съответствие с политиките на ЕС:

- В контекста на приключването на програмите по ЕФРР се изисква държавите членки да представят на Комисията заедно с документите за приключването списък на незавършените и неексплоатираните проекти и трябва до две години (31.12.2012 г.) да представят информацията относно приключването на тези проекти. Ако дотогава проектите все още не са завършени, Комисията ще осигури възстановяване на съответните средства от страна на държавата членка или ще приложи финансови корекции.
- При Кохезионния фонд процесът по приключване изисква докладване относно инвестицията в окончателния доклад, който включва първоначална оценка има ли вероятност да бъдат постигнати очакваните резултати. В срок от три години след окончателното плащане от страна на Комисията отговорните власти на държавите членки трябва да предоставят всички документи, удостоверяващи разходите и проверките на проекта.

Разработваният в Пулия проект е в списъка на незавършените/неексплоатираните проекти. Освен това по искане на Комисията за предоставяне на информацията управляващият орган на оперативната програма за Пулия за периода 2000–2006 г. на 7.3.2012 г. уведоми службите на Комисията, че договорът за експлоатацията на проекта IT-PU4 временно е бил възложен и е влязъл в сила на 20.7.2012 г.

### 27. б)

Според държавата членка целите на проекта не включват производството на компост, а на стабилизирани отпадъци или нестандартен компост (отпадъци). С оглед структурата на завода проектът не можеше да бъде одобрен за производство на качествен компост (вторични суровини) в промишлен мащаб, а само за експериментални количества, какъвто бе случаят по време на проверката на място на Сметната палата. Следователно не се очаква произведеният отпадък да отговаря на правните изисквания в Италия за употребата на торове.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### Каре 4 - Първи параграф

Службите на Комисията взимат под внимание констатацията на Сметната палата за четирите завода и ще я обсъдят по време на процедурите за приключване, когато проверят информацията, предоставена от държавите членки (вж. и отговора на констатация 26).

### Каре 4 - Трети параграф

Относно завода за сортиране и компостиране в Линарес, Испания, държавата членка посочи като отговор на констатацията на Палатата, че недостатъчното изпълнение на целите се дължи, *inter alia*, на технически проблеми, причинени от хидрологичните условия. Процесът на компостиране е бил спрял, за да се изградят някои съоръжения, които да контролират хидрологичните условия. Този факт е оказал също така въздействие върху количеството на отпадъците, които е трябвало да бъдат депонирани. Според държавата членка са предприети действия за разрешаване на тези проблеми.

### 28.

Целите относно отклоняването на биоразградими отпадъци от депата трябва да бъдат изпълнени на национално равнище. Изпълнението на първата цел бе определено да започне от юли 2006 г. Понастоящем Комисията проучва изпълнението на сегашните цели за отклоняването на отпадъци от депата и съответно е започнало разглеждането на случаи по пилотния проект на ЕС „EU-Pilot“<sup>5</sup>.

### 28. а)

В едно депо без система за предварителна обработка само 31 % от депонираните отпадъци съдържаха органични вещества. Освен това през 2010 г. процентът на населението, което няма достъп до разделно събиране на органичните отпадъци, е намалял от 69 % на 35 %. Така че е намаляло съдържанието на депонираните органични отпадъци.

Във всеки случай службите на Комисията взимат под внимание констатацията на Сметната палата и ще я обсъдят по време на процедурата за приключване на проекта, когато проверят информацията, предоставена от държавите членки (вж. и отговора на констатация 26).

### 28. б)

Според информацията от държавата членка резултатите от работата на едно депо, *inter alia*, са били засегнати от хидрологичните условия, но са предприети действия за разрешаване на тези проблеми.

За другото съоръжение Комисията научава от държавата членка, че резултатите са засегнати от значителните количества недиференцирани отпадъци, идващи от територии извън областта.

### 29.

Комисията се позовава на отговора си на констатация 26 за завода, който по време на одита все още не бе пуснат в експлоатация.

### Общ отговор на констатация 30 и каре 5

Обръща се внимание на тези констатации. Ако съответните разпоредби на Директивата относно депонирането на отпадъци, касаещи контрола на газа от депата, са нарушени, Комисията ще проучи въпроса със съответните държави членки чрез пилотния проект на ЕС „EU Pilot“.

Относно италианския проект, споменат в каре 5, службите на Комисията взимат под внимание констатацията на Сметната палата и ще я обсъдят по време на процедурата за приключване на проекта, когато проверят информацията, предоставена от държавата членка (вж. и отговора на констатация 26).

По отношение на румънския проект, споменат в каре 5, при оценката на документите, представени от румънските власти, за да бъдат изпълнени конкретните условия, предвидени в член 8 от финансовия меморандум, Комисията установява, че екологичното разрешително, издадено за проекта по ИСПА от националния компетентен орган, предвижда за новото депо „инсталации за събиране и изгаряне на газ от депото“, както и програма за мониторинг на „количеството и качеството на газа от депото в представителните участъци на депото“.

<sup>5</sup> Проектът „EU Pilot“ е система за обмен на информация между Комисията и държавите членки, целяща да намери решения на потенциални нарушения на правото на ЕС без да е необходимо започването на процедури за установяване на нарушение.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### Общ отговор на констатации 31 и 32

Директивата относно депонирането на отпадъци не предвижда спазването на определени граници за изпусканията на миризми, а съдържа едно общо изискване<sup>6</sup>, съгласно което операторите на депа трябва да сведат до минимум вредите, например миризмите. За един проект бе добавено допълнително оборудване (няколко вентилатора и биологичен филтър) за предотвратяване на проблемите, свързани с миризмите, съгласно съответното разрешително на национално равнище.

Службите на Комисията взимат под внимание констатацията на Сметната палата и ще я обсъдят по време на процедурата за приключване на проекта, когато проверяват информацията, предоставена от държавата членка (вж. и отговора на констатация 26).

### Общ отговор на констатации 33 и 34

Комисията признава, че проблемът, свързан с разходите за закриване и последващи грижи, е системен и се нуждае от глобален подход.

Комисията ще започне обсъждане с държавите членки на техническо равнище.

В рамките на политиката на сближаване заявлението за големи проекти за периода 2007–2013 г. изискваше кандидатите да покажат, че разходите за дейността и за поддръжката, включително разходите за резервни части, ще бъдат покрити през определен референтен период с цел гарантиране устойчивостта на резултатите от проекта. Остатъчната стойност, която може да бъде определена като стойността при виртуална ликвидация, трябва също да се отчете във финансовия анализ на големите проекти.

Службите на Комисията взимат под внимание констатацията на Сметната палата и ще я обсъдят по време на процедурата за приключване на проекта, когато проверяват информацията, предоставена от държавата членка.

### Общ отговор на констатации 37 и 38

На регионално равнище няма законово задължение, свързано с отчитането на данните: директивите и техните изисквания, включително цели, се отнасят за държавите членки.

Държавите членки трябва да отчетат на национално равнище напредъка при постигането на целите за рециклиране и оползотворяване на общинските отпадъци съгласно Рамковата директива относно отпадъците от 2008 г., като това отчитане започна през 2012 г.

Въпреки това през 2010 г. Комисията въведе като нова дейност събирането на статистически данни за регионалните общински отпадъци на равнището на ЕС. Комисията прилага установената рамка за качество за изготвяне на годишни статистически данни за общинските отпадъци, като тези данни се изготвят от 1995 г. насам.

Събирането на данни за общинските отпадъци се осигурява от държавите членки на доброволна основа в рамките на годишната статистическа работна програма на Комисията.

Държавите членки следва редовно да извършват отчитане на постигането на целите, определени в специалните директиви на ЕС относно потоците отпадъци.

Комисията работи непрекъснато за подобряване качеството на данните, като изготвя ръководства, материали за обучение, както и чрез организирането на семинари с участието на изготвящите статистически данни субекти от държавите членки.

Статистиката за отпадъците и производните показатели са публикувани на уебсайта на Комисията: <http://ec.europa.eu/eurostat/waste>.

<sup>6</sup> Посочено в приложение I, точка 5 от директивата.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### Общ отговор на констатации 40 и 41

Законодателството на ЕС, приложимо по време на одита, не съдържа правно изискване за разделно събиране. Рамковата директива относно отпадъците от 2008 г. изисква до 2015 г. държавите членки да въведат разделно събиране поне на хартията, стъклото, металите и пластмасите. Правно обвързващата йерархия при отпадъците поставя депонирането на последно място сред вариантите за управление на преработката на отпадъци. В съответствие с Пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа (COM (2011)571 окончателен) до 2020 г. депонирането следва да се сведе до неизползваеми и нерестицируеми отпадъци. В заключение, целите относно депонирането се определят на национално, а не на регионално равнище.

### 42.

Както е обяснено в бележката под линия на Палатата, съответните цели, определени в законодателството на ЕС в областта на отпадъците, са на национална основа.

### 43. б)

Комисията е започнала процедури за установяване на нарушение, *inter alia*, срещу четирите държави членки, обект на одита, за съществуването на незаконни депа за отпадъци на тяхната територия.

### 44.

При разкриване на такива незаконни практики Комисията започва процедури за установяване на нарушение.

### 44. а)

По време на изпълнението на проектите нямаше правно изискване на ЕС за разделно събиране на биоразградимите отпадъци.

В член 22 от Рамковата директива относно отпадъците от 2008 г. държавите членки се насърчават да прилагат на практика разделното събиране на биологични отпадъци. Това обаче не е законово задължение.

### 47.

Мерките за публичност, включително кампаниите за повишаване на осведомеността, организирани пряко от оператора на системата, са задължителни за всички проекти, съфинансирани от Кохезионния фонд или от ЕФРР. За проектите по Кохезионния фонд за периода 2000–2006 г. това беше проведено при приключването чрез окончателните доклади.

### 48. б)

Националните/регионалните/местните компетентни органи носят отговорността да гарантират, че се провеждат информационни кампании за повишаване осведомеността на населението относно съществуващите практики за управление на отпадъците и съществуващата инфраструктура. Признава се обаче, че са необходими постоянни усилия, за да се осигури пълно участие на населението за гарантиране на успех при събирането на отпадъци и цялостното управление на отпадъците.

Освен това Румъния получи дерогация за период от четири години във връзка с целите относно отклоняването на биоразградими отпадъци от депата и следователно тя трябва да отговори на изискванията чак до 2020 г.

### 50.

Комисията се позовава на отговора си на констатация 44, буква а).

### 52.

Комисията се позовава на отговора си на констатация 44, буква а).

Законодателството на ЕС в областта на отпадъците не предвиждаше правно изискване, съгласно което трябва да бъдат приети стандарти за компоста.

Освен това Комисията обмисля критерии за прекратяване статута на биоразградимите отпадъци като отпадъци.

### Общ отговор на констатация 53, букви а) и б)

Комисията е съгласна, че използването на икономически инструменти ще подпомогне държавите членки при прилагане на принципа „замърсителят плаща“, заложен в Договора за функционирането на Европейския съюз<sup>7</sup>.

Тези икономически инструменти ще помогнат на държавите членки да постигнат целите, определени в Пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа (COM(2011) 571 окончателен). Опитът на държавите членки с най-добри резултати е показал, че подходящите икономически инструменти са от съществено значение за подобряване на отчетените резултати при управлението на отпадъците. Рецептата им за управление на отпадъците е проста: направете първите стъпки в йерархията при отпадъците икономически по-привлекателни за операторите и по-изгодни за гражданите, например схемите за плащане въз основа на принципа „плащаш повече, ако изхвърляш повече“.

<sup>7</sup> Наскоро проведено проучване ([http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final\\_report\\_10042012.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final_report_10042012.pdf)) по искане на Комисията показва, че икономическите инструменти (например данъци за депониране на отпадъците, увеличаване на отговорностите на производителите и схеми за плащане въз основа на принципа „плащаш повече, ако изхвърляш повече“) допринасят значително и са ефективни при постигането на целите за рециклиране.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### 55.

Според регулаторната рамка на структурните фондове държавите членки не бяха задължени да предоставят информацията относно такива инструменти.

В периодите 2000–2006 и 2007–2013 г. във финансирането в рамките на политиката на сближаване не беше заложен от законодателя като приложим правен инструмент никакъв механизъм за обвързване с *предварителни условия* (каквото в момента се предвижда за периода 2014–2020 г.), позволяващ отхвърлянето на даден проект поради недостатъчни допълнителни мерки, като например финансови мерки.

### 55. а)

По-специално, Рамковата директива относно отпадъците от 1975 г. не предвиждаше изисквания за използването на икономически инструменти. В Рамковата директива относно отпадъците от 2008 г. обаче се посочва, че държавите членки *могат* да опишат използването на икономически инструменти в техните планове за управление на отпадъците.

### 56.

Нормативната уредба в областта на политиката на сближаване не съдържа специална правна разпоредба, която да свързва финансирането от ЕС с разпоредбите относно докладите за изпълнението в законодателството на ЕС в областта на отпадъците.

За периода 2014–2020 г. Комисията предложи *предварителни условия* за политиката на сближаване. Що се отнася до управлението на отпадъците, един критерий в условията за отпадъците изисква държавите членки да предоставят планове за управление на отпадъците в съответствие с изискванията на Рамковата директива относно отпадъците от 2008 г., така че държавите членки да не могат повече да предоставят непълни доклади, като в същото време се ползват от структурните мерки.

### Общ отговор на констатации 57, 58 и 59

Комисията взема под внимание принципа „замърсителят плаща“ за Кохезионния фонд и големите проекти чрез включването на тарифи (потребителски такси) в изчисляването на размера на помощта.

Прилагането на този принцип следва да се разглежда заедно с „принципа на финансовата достъпност“. За генериращите приходи проекти размерът на предоставената помощ се основава на балансиран подход, който отчита няколко елемента, като например принципа „замърсителят плаща“, достъпните тарифи и ефективността като част от анализа на по-големите разходи и ползи, както е предвидено в Ръководството за анализ на разходите и ползите (АРП), публикувано през 2002 г. от Комисията и актуализирано през 2008 г.

В Технически документ 1 относно „Прилагане на принципа „замърсителят плаща“, издаден през 1999 г., се насърчава по-широкото прилагане на този принцип чрез разграничаване на размера на помощта от Общността, като се избягва определянето на по-малки размери на помощта за държавите членки, които интегрират принципа „замърсителят плаща“ в съфинансирани операции, отколкото за държавите членки, които не извършват това. Той дава само примерни насоки. В техническия документ се посочва, че прилагането на този принцип „трябва да бъде съгласувано с целите за икономическо и социално сближаване“, че „неговото развитие следва да бъде постоянно“, както и че „той следва да отчита социалното приемане на облагането с такси“. Също така изрично се подчертава, че „следователно е важно прилагането на принципа „замърсителят плаща“ да не се разглежда изолирано“. Затова той дава възможност за приспособяване на предложения размер на помощта спрямо конкретните условия на всеки проект.

### 60.

В член 14 от Рамковата директива относно отпадъците се изисква поемането на разходите за управление на отпадъците от първоначалния източник на отпадъците да се определя на национално равнище.

### 63.

До 12.12.2013 г. се изисква държавите членки да приемат програми за предотвратяване на генерирането на отпадъци. Освен това предотвратяването на генерирането на отпадъците ще бъде разгледано от Комисията в съответствие с член 9 от Рамковата директива относно отпадъците, в който се предвижда, че до края на 2014 г. Комисията трябва да представи на Европейския парламент и на Съвета доклади, придружени, ако е целесъобразно, от законодателни предложения, *inter alia*, относно целите за 2020 г. за предотвратяване на генерирането на отпадъци и за тяхното разделяне.

### Общ отговор на констатации 64 и 65

Необходимо е обработката на отпадъци да намали във възможно най-голяма степен отрицателното въздействие на отпадъците върху околната среда и човешкото здраве и също така трябва да бъде в съответствие с принципите за ефективно използване на ресурсите. Комисията признава, че проблемът, свързан с концепцията за обработката, е системен и се нуждае от глобален подход.



# ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

## ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Комисията е започнала процедура за установяване на нарушение срещу Италия за отвеждане на необработени отпадъци в депо (което не е включено в извадката на Сметната палата), която е на етап мотивирано становище. Това дело за нарушение може да бъде отнесено до Съда на Европейския съюз, при което Комисията ще очаква Съдът да изясни в своето решение значението на понятието „обработване“, посочено в Директивата относно депонирането на отпадъци.

Ако делото не стигне до Съда на Европейския съюз, Комисията предвижда като първа стъпка обсъждане на проблема с държавите членки на техническо равнище.

### Общ отговор на констатации 66 и 67

Не са налице законови задължения на ЕС държавите членки да изготвят стандарти за компоста, тъй като такива не бяха определени от законодателя.

Съобщението на Комисията от 2010 г. определя бъдещите стъпки в управлението на биоотпадъците в Европейския съюз – COM(2010)235 окончателен<sup>8</sup>.

### 68.

Комисията признава, че проблемът, свързан с разходите за закриване и последващи грижи, е системен и се нуждае от глобален подход. Комисията ще започне обсъждане с държавите членки на техническо равнище.

<sup>8</sup> В това съобщение се прави изводът, че „следва да се установят стандарти за компоста и продуктите на анаеробното изгниване, за да се позволи тяхното свободно обращение на вътрешния пазар и за да могат те да се използват без допълнителен мониторинг и контрол на почвите, върху които са били приложени“ (стр. 7), <http://ec.europa.eu/environment/waste/compost/developments.htm>. Процедурата по силата на Рамковата директива за отпадъците, по която се определя кога даден отпадък престава да бъде отпадък, би могла да бъде най-ефикасният начин за установяване на подобни стандарти. Комисията започва своята работа по оценка на техническото основание за отправяне на евентуално предложение. Разработват се стандарти за компоста в контекста на критериите за това кога даден отпадък престава да бъде отпадък (подготвят се технически проекти, които при необходимост да бъдат приети през 2013 г.). За повече информация относно последните промени, моля посетете: <http://susproc.jrc.ec.europa.eu/activities/waste/index.html>.

### 69.

В рамките на проектите, съфинансирани от политиката на сближаване, Комисията нямаше законово задължение да проверява уместността и да оценява по същество плановете за управление на отпадъците или да налага включването на допълнителни мерки при оценяване на оперативните програми.

Към момента на одобрението и изпълнението на проектите разделното събиране не беше правно изискване на ЕС.

За периода 2014–2020 г. Комисията предложи *предварителни* условия за политиката на сближаване. Що се отнася до управлението на отпадъците, един критерий в условията за отпадъците изисква държавите членки да предоставят плановете за управление на отпадъците в съответствие с изискванията на Рамковата директива относно отпадъците от 2008 г., така че държавите членки да не могат повече да предоставят непълни доклади, като в същото време се ползват от структурните мерки.

В съответствие с Пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа (COM (2011)571 окончателен) Комисията ще разработи политика, целяща свеждане до минимум на депонирането на отпадъци при увеличаване на рециклираните количества. За тази цел прилаганите икономически инструменти, например данък за депониране на отпадъците, схеми за плащане въз основа на принципа „плащаш повече, ако изхвърляш повече“, свързани с разделното събиране на отпадъци, се считат за решавачи за постигането на успех.

### Общ отговор на констатации 70, букви б) и в)

Интегрираните национални/регионални подходи в областта на управлението на отпадъците са от съществено значение за подобряване на работата на съоръженията за отпадъци.

### 71.

Понастоящем Комисията проучва изпълнението на целите за отклоняване на отпадъците от депата чрез разглеждане на случаи по пилотния проект на ЕС „EU-Pilot“.

### 72.

Комисията признава, че проблемът, свързан с определяне на финансови гаранции, които да покриват разходите за закриване и последващи грижи, е системен и се нуждае от глобален подход.

Комисията ще започне обсъждане с държавите членки на техническо равнище.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### Препоръка 1 б)

В предложения от Комисията Регламент за общите разпоредби<sup>9</sup> за програмния период 2014–2020 г. е включено *предварително* условие, свързано с разпоредбите на Рамковата директива относно отпадъците.

### 73.

На регионално равнище не бяха определени никакви цели.

През 2010 г. Комисията въведе като нова дейност събирането на статистически данни за регионалните общински отпадъци на равнището на Европейския съюз.

Комисията прилага установената рамка за качество за изготвяне на годишни статистически данни за общинските отпадъци, като тези данни се изготвят от 1995 г. насам<sup>10</sup>.

### 74. а)

По време на провеждане на одита йерархията в управлението на отпадъците в ЕС, утвърдена от изменената Рамкова директива 2008/98/ЕО относно отпадъците, която насърчава предотвратяването като най-добрият вариант за управление на отпадъците, все още не беше правно обвързваща.

В наблюдавания от Палатата период (2000–2009 г.) генерираните общински отпадъци на глава от населението са се увеличили в 16 държави членки, намалели са в 9 и са се запазили непроменени в 2 държави членки.

### 74. б)

Законодателството на ЕС, приложимо по време на одита, не съдържа правно изискване за разделно събиране. Рамковата директива относно отпадъците от 2008 г. изисква до 2015 г. държавите членки да въведат разделно събиране поне на хартията, стъклото, металите и пластмасите. Правно обвързващата йерархия при отпадъците поставя депонирането на последно място сред вариантите за управление на преработката на отпадъци. В съответствие с Пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа (COM (2011)571 окончателен) до 2020 г. депонирането следва да се сведе до неизползваеми и нерещикуеми отпадъци. В заключение, целите относно депонирането се определят на национално, а не на регионално равнище.

### 74. в)

При разкриване на такива незаконни практики Комисията започва процедури за установяване на нарушение.

### Препоръка 2 а)

Комисията подкрепя тази препоръка и насърчава държавите членки да създадат публични бази данни за управление на отпадъците. Предоставена е рамка в предложението на Комисията за Обща информационна система за околната среда (SEIS)<sup>11</sup>. Статистиката за отпадъците и производните показатели са публикувани на уебсайта на Комисията<sup>12</sup>.

### Препоръка 2 б)

Относно общинските отпадъци от 1995 г. насам Комисията въведе на национално равнище система за събиране и обработване на данни на доброволна основа и прилага рамката за качество за официалната статистика. След 2010 г. Комисията въведе доброволна система за изготвяне на статистически данни на регионално равнище.

### Препоръка 2 в)

За периода 2014–2020 г. Комисията предложи *предварителни* условия за политиката на сближаване. Що се отнася до управлението на отпадъците, един критерий в условията за отпадъците изисква държавите членки да предприемат необходимите мерки за постигане на целите за 2020 г., каквото е изискването на Рамковата директива относно отпадъците.

### 75.

Комисията е съгласна със Сметната палата, че допълнителните мерки спомагат за постигането на максимална ефективност на финансирането от ЕС. В периодите 2000–2006 и 2007–2013 г. във финансирането в рамките на политиката на сближаване не беше заложен като приложим правен инструмент никакъв механизъм за обвързване с *предварителни* условия, позволяващ изискването на подробна информация относно тези мерки или отхвърлянето на даден проект поради недостатъчни допълнителни мерки.

### 76.

За периода 2000–2006 г. Комисията нямаше законово задължение да налага включването на допълнителни мерки.

<sup>9</sup> COM(2011) 615 окончателен/2, 6.10.2011 г., със съответните изменения на 14.3.2012 г. и на 11.9.2012 г.

<sup>10</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/waste>

<sup>11</sup> <http://ec.europa.eu/environment/seis/>

<sup>12</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/waste>

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### 76. б)

Целите за отклоняване на биоразградимите отпадъци от депата съгласно Директивата относно депонирането на отпадъци се прилагат на национално, а не на регионално равнище.

### 76. в)

Не са налице законови задължения на равнище ЕС за определяне на стандарти за компоста на национално равнище.

### Общ отговор на констатации 76, букви г) и д)

Комисията е съгласна, че използването на икономически инструменти ще подпомогне държавите членки при прилагане на принципа „замърсителят плаща“, заложен в Договора за функционирането на Европейския съюз<sup>13</sup>.

Принципът „замърсителят плаща“ се прилага заедно с „принципа на финансовата достъпност“. Размерът на предоставеното съфинансиране се основава на балансиран подход, отчитащ и двата принципа, което може да доведе до диференцирани размери на помощта.

### Препоръка 3 а) ii)

От 2015 г. разделното събиране ще стане законово задължение за някои потоци отпадъци (без биоразградимите отпадъци).

### Препоръка 3 а) iii)

В съответствие с Пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа (COM (2011)571 окончателен) Комисията ще разработи политика, целяща свеждане до минимум на депонирането на отпадъци при увеличаване на рециклираните количества. За тази цел прилаганите икономически инструменти, например данък за депониране на отпадъците, схеми за плащане въз основа на принципа „плащаш повече, ако изхвърляш повече“, свързани с разделното събиране на отпадъци, се считат за решаващи за постигането на успех.

### Препоръка 3 б) i)

За периода 2014–2020 г. Комисията предложи *предварителни* условия за политиката на сближаване. Що се отнася до управлението на отпадъците, един критерий в условията за отпадъците изисква държавите членки да приемат планове за предотвратяване на генерирането на отпадъци, каквото е изискването на член 29 от Рамковата директива относно отпадъците от 2008 г.

<sup>13</sup> Наскоро проведено проучване ([http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final\\_report\\_10042012.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final_report_10042012.pdf)) по искане на Комисията показва, че икономическите инструменти (например данъци за депониране на отпадъците, увеличаване на отговорностите на производителите и схеми за плащане въз основа на принципа „плащаш повече, ако изхвърляш повече“) допринасят значително и са ефективни при постигането на целите за рециклиране.

### Препоръка 3 б) ii)

Понастоящем Комисията прилага принципа „замърсителят плаща“ и намалени размери на помощта, като използва цялостен подход, отчитащ финансовата достъпност и ефективността.

### 77. а)

Законодателството на ЕС в областта на отпадъците не предвижда цели за предотвратяване на генерирането на отпадъци. До 12.12.2013 г. държавите членки трябва да изготвят програми за предотвратяване на генерирането на отпадъци, съдържащи мерки за постигане на това, пример за което може да се намери в приложение IV към Рамковата директива относно отпадъците от 2008 г.

### 77. в)

Не са налице законови задължения на ЕС държавите членки да изготвят стандарти за компоста, тъй като такива не бяха определени от законодателя<sup>14</sup>.

Освен това Комисията обсъжда критерии за прекратяване статута на биоразградимите отпадъци като отпадъци.

### 77. г)

Комисията признава, че проблемът, свързан с определяне на финансови гаранции, които да покриват разходите за закриване и последващи грижи, е системен и се нуждае от глобален подход.

Комисията ще започне обсъждане с държавите членки на техническо равнище.

<sup>14</sup> Моля вижте Съобщение на Комисията от 2010 г. относно бъдещите стъпки в управлението на биоотпадъците в Европейския съюз – COM(2010)235 окончателен – може да бъде намерено на следния адрес: <http://ec.europa.eu/environment/waste/compost/developments.htm>. Комисията е изотвила насоки относно прилагането на подхода, основан на жизнения цикъл, в управлението на биологичните отпадъци: вж. <http://lct.jrc.ec.europa.eu/pdf-directory/D4A-Guidance-on-LCT-LCA-applied-to-BIO-WASTE-Management-Final-ONLINE.pdf>.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### Препоръка 4 а)

До края на 2014 г. Комисията трябва да представи на Европейския парламент и на Съвета<sup>15</sup> доклади, придружени, ако е целесъобразно, от законодателни предложения, *inter alia*, относно целите за 2020 г. за предотвратяване на генерирането на отпадъци и за тяхното разделяне. Комисията предложи цели за предотвратяване на генерирането на отпадъци, които да бъдат включени в Рамковата директива относно отпадъците при нейното преразглеждане през 2008 г., но в процедурата за съвместно взимане на решения не бе постигнато съгласие.

### Препоръка 4 б)

Комисията е започнала процедура за установяване на нарушение срещу Италия за отвеждане на необработени отпадъци в депо (което не е включено в извадката на Сметната палата), която е на етап мотивирано становище. Това дело за нарушение може да бъде отнесено до Съда на Европейския съюз, при което Комисията ще очаква Съдът да изясни в своето решение значението на понятието „обработване“, посочено в Директивата относно депонирането на отпадъци.

Ако делото не стигне до Съда, Комисията предвижда като първа стъпка обсъждане на проблема с държавите членки на техническо равнище.

### Препоръка 4 в)

Комисията обмисля изготвянето на критерии за прекратяване статута на биоразградимите отпадъци като отпадъци.

### Препоръка 4 г)

Комисията признава, че проблемът, свързан с определяне на финансови гаранции, които да покриват разходите за закриване и последващи грижи, е системен и се нуждае от глобален подход.

Комисията ще започне обсъждане с държавите членки на техническо равнище.

<sup>15</sup> В съответствие с член 9 от Рамковата директива относно отпадъците.

Европейска сметна палата

Специален доклад № 20/2012

Ефективно ли е финансирането чрез структурни мерки на инфраструктурни проекти за управление на общинските отпадъци в подпомагането на държавите членки за постигане на целите на политиката на ЕС относно отпадъците?

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз

2012 г. — 66 стр. — 21 × 29,7 см

ISBN 978-92-9241-000-1

doi:10.2865/39768



## КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

### **Безплатни публикации:**

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- от представителствата или делегациите на Европейския съюз.  
Можете да получите координатите им, като посетите следния адрес:  
<http://ec.europa.eu> или като изпратите факс на следния номер: +352 2929-42758.

### **Платени публикации:**

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Платени абонаменти (например годишните издания на сериите на *Официален вестник на Европейския съюз*, *Сборника съдебна практика на Съда на Европейския съюз*):**

- чрез някой от търговските представители на Службата за публикации на Европейския съюз ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_bg.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_bg.htm)).

АКО НЕ СЕ СЪБИРАТ, ОБРАБОТВАТ И ИЗХВЪРЛЯТ ПРАВИЛНО, ОБЩИНСКИТЕ  
ОТПАДЪЦИ МОГАТ ДА ОКАЖАТ ОТРИЦАТЕЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ  
ОКОЛНАТА СРЕДА. ПОРАДИ ТОВА ЕС Е ВЪВЕЛ ОБЩИ СТАНДАРТИ И ЦЕЛИ  
ПОД ФОРМАТА НА ДИРЕКТИВИ И СЪФИНАНСИРА ИНФРАСТРУКТУРА ЗА  
УПРАВЛЕНИЕ НА ОТПАДЪЦИТЕ В КОНКРЕТНИ РЕГИОНИ. В НАСТОЯЩИЯ  
ДОКЛАД ПАЛАТАТА ПРОВЕРИ ДАЛИ ТЕЗИ ИНФРАСТРУКТУРНИ ИНВЕСТИЦИИ  
СА БИЛИ ЕФЕКТИВНИ И ДАЛИ СПОМАГАТ ЗА ПОСТИГАНЕ НА ЦЕЛИТЕ НА ЕС  
В ОБЛАСТТА НА ПОЛИТИКАТА ЗА ОТПАДЪЦИТЕ.



ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА



■ Служба за публикации

ISBN 978-92-9241-000-1



9 789292 410001