



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.7.2014 г.
SWD(2014) 208 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета

за изменение на директиви 2008/98/ЕО относно отпадъците, 94/62/ЕО относно опаковките и отпадъците от опаковки, 1999/31/ЕО относно депонирането на отпадъци, 2000/53/ЕО относно излезлите от употреба превозни средства, 2006/66/ЕО относно батерии и акумулатори и отпадъци от батерии и акумулатори и 2012/19/ЕС относно отпадъци от електрическо и електронно оборудване

{COM(2014) 397 final}

{SWD(2014) 207 final}

{SWD(2014) 209 final}

{SWD(2014) 210 final}

1. ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

Въпреки че управлението на отпадъците продължава да се подобрява в ЕС, понастоящем икономиката на ЕС губи значително количество потенциални вторични суровини. През 2010 г. общо генерираните отпадъци в ЕС възлизат на 2 520 млн. тона. От това общо количество е рециклирана само ограничена част (36 %), като останалата част са депонирани или изгорени, от които около 600 млн. тона е могло да бъдат рециклирани или използвани повторно. По този начин ЕС изпуска значителни възможности за подобряване на ресурсната ефективност и създаване на по-кръгова икономика, за създаване на растеж и работни места, за вземане на ефективни спрямо разходите мерки за намаляване на емисиите на парников газ и намаляване на зависимостта си от вноса на суровини.

Без нови инициативи за подобряване на управлението на отпадъците в ЕС, значителни количества ценни ресурси ще продължат да се губят през идните години. Без ясна средносрочна перспектива, включително чрез определянето на цели, ЕС рискува засилване на инвестиции в негъвкави, едромасщабни проекти, съсредоточени върху третирането на „остатъчните“ отпадъци, което може да попречи на по-дългосрочните амбиции за подобряване на ресурсната ефективност.

Разпространението на най-добри практики между държавите членки (ДЧ) ще остане ограничено и икономическите условия няма да стимулират достатъчно предотвратяването на образуването на отпадъци, повторната употреба или рециклирането на отпадъци, което ще доведе до устойчиви големи различия по отношение на показателите в управлението на отпадъците между ДЧ. В допълнение, качеството на основните инструменти за мониторинг като статистиката на генерирането и управлението на отпадъци ще останат под оптималните и редица задължения за докладване ще останат сложни за изпълнение и без да имат голяма добавена стойност.

2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

Предложението допринася пряко към стратегията на ЕС „Европа 2020“, и по-специално към нейната водеща инициатива „Европа за ефективно използване на ресурсите“ и е тясно свързано с пътната карта на ЕС за ресурсна ефективност и с инициативата му за суровините. То също така предоставя пряк отговор на споделените амбиции на ЕС в областта на околната среда и отпадъците, както са залегнали в 7-ата програма за действие за околната среда.

Компетентността на Съюза да предприема действия за управление на отпадъците произтича от член 191 от Договора за функционирането на Европейския съюз, свързан с опазването на околната среда, според който „Политиката на Съюза в областта на околната среда допринася, наред с другите неща, за защита и подобряване на качеството на околната среда, защита на здравето на хората, осигуряване на разумно и рационално използване на природните ресурси и борба с изменението на климата“.

По-конкретно, предложението е в отговор на специфичните клаузи за преглед в три от законодателните актове на ЕС в областта на отпадъците (Рамковата директива за отпадъците, Директивата относно депонирането на отпадъци и Директивата относно

опаковките и отпадъците от опаковки), които изискват от Комисията да направи преглед на съществуващите цели по управлението на отпадъците. Опитът от миналото показва, че общите цели и задачи на ЕС по управлението на отпадъци са били ключов фактор за по-доброто управление на ресурсите и отпадъците в огромната част от държавите членки. Общите цели и задачи спомагат също така за подобряване на функционирането на пазара на ЕС, свързан с отпадъците, напр. чрез осигуряване на насоки за вземането на инвестиционни решения, осигуряване на сътрудничество между държавите членки и осигуряване на известна хармонизация между националните схеми за отговорност на производителя. Общи цели за ЕС са необходими също така за създаването на минималния мащаб, необходим за промишлеността на ЕС, за да инвестира в нови технологии за рециклиране.

Предложението разглежда екологичните проблеми с транснационални последици, включващи въздействията от неподходящото управление на отпадъците по отношение на емисиите на парников газ, замърсяването на въздуха и нерегламентираното изхвърляне на боклук, особено в морската среда.

3. Цели

Главната обща цел на предложението е да осигури, че ценните материали, намиращи се в отпадъците, действително се употребяват повторно, рециклират се и отново се включват в Европейската икономика, т.е. спомагат за постигането на напредък към кръгова икономика, в която отпадъците все повече се използват като ресурс и се създават нови икономически възможности и работни места.

Специфичните цели на предложението са:

- **опростяване на законодателството на ЕС в областта на отпадъците** чрез изясняване и опростяване на методите на измерване, свързани с целите, адаптиране и изясняване на ключовите определения, подобряване на съгласуваността в поставянето на цели, премахване на остарели изисквания и опростяване на задълженията за докладване.
- **подобряване на мониторинга** чрез подобряване на качеството на статистиката на отпадъците, особено по отношение на целите, и предвиждане на възможните проблеми с изпълнението посредством процедурата за „ранно предупреждение“.
- **осигуряване на оптимално управление на отпадъците във всички държави членки** чрез насърчаване на разпространението на най-добри практики и ключови инструменти, такива като икономическите инструменти, и осигуряване на минимално равнище на хармонизация на схемите за разширена отговорност на производителя (РОП).
- Установяване на средносрочни цели в областта на отпадъците в съответствие с **амбициите на ЕС** по отношение на **ресурсната ефективност** и достъпа до **суровини**.

Предложените оперативни цели отразяват амбициите, определени в приетата наскоро от Съвета и Парламента 7-а програма за действие за околната среда (7-а ПДОС) на ЕС:

- генерирането на отпадъци следва да намалее и да се отдели от растежа на БВП;
- повторната употреба и рециклирането следва да бъдат във възможно най-високата осъществима степен;

- изгарянето следва да бъде ограничено до отпадъци, които не могат да се рециклират;
- депониране на оползотворими отпадъци следва постепенно да бъде преустановено;
- морските отпадъци следва да намалеят значително.

Целите за опростяване на законодателството и намаляване на регулаторната тежест (включително за МСП), както и осигуряване на това, че целите са „подходящи за целта“, са в пълно съответствие с усилията на Комисията да осигури регулаторна пригодност. В допълнение, предложението силно отчита констатациите от „проверката на пригодността“ (оценката ex post) на пет директиви на ЕС за потоците отпадъци на ЕС (включително Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки), която беше проведена успоредно с прегледа на целите на ЕС по отношение на отпадъците.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Въз основа на задълбочен анализ на това, което е проработило и това което не е проработило в миналото, и след голяма консултация със заинтересованите страни, за подробен анализ бяха отделени следните три варианта (и редица подварианти и специфични мерки):

Вариант 1 — Осигуряване на пълно изпълнение:

- Без допълнително действие на ЕС, освен за насърчаване на съответствието

Вариант 2 — Опростяване, подобрен мониторинг, разпространение на най-добри практики:

- уеднаквяване на дефинициите на ключови понятия (напр. „рециклиране“ и „повторна употреба“) и премахване на остарелите изисквания
- опростяване на методите за измерване (само един метод за измерване на „битовите и подобни на тях отпадъци“) и на задълженията за докладване
- създаване на национални регистри за събирането и управлението на отпадъци и изискване проверка от трета страна на ключовите данни и статистики
- въвеждане на процедура за ранно предупреждение за наблюдение на резултатите на държавите членки и изискване на навременни коригиращи мерки, когато е необходимо
- установяване на минимални условия за работата на схеми за РОП

Вариант 3 — Актуализиране на целите на ЕС:

Текущите резултати на най-напредналите държави членки и времето, което е било необходимо за постигането на тези цели, е взето предвид при предлагането на реалистични цели и срокове за всички ДЧ, като същевременно се постигат главните цели на 7-ата ПДОС.

Вариант 3.1 — Увеличаване на целта за рециклиране/повторна употреба за битовите отпадъци:

- нисък: цел от 60 % повторна употреба/рециклиране до 2030 г.; 50 % до 2025 г.
- висок: цел от 70 % повторна употреба/рециклиране до 2030 г.; 60 % до 2025 г.

Вариант 3.2 — Увеличаване на целта за рециклиране/повторна употреба за отпадъците от опаковки:

- увеличени цели, основани на материалите, между 2020 г. и 2030 г. (общо 80 % повторна употреба/рециклиране)
- опция: специфична отделна цел за цветни метали („разделяне на металите“)

Вариант 3.3 — Постепенно премахване на депонирането на оползотворими битови отпадъци:

- забрана за пластмаса/хартия/стъкло/метали не по-късно от 2025 (най-много 25 % депониране), глобална забрана не по-късно от 2030 г. (най-много 5 %)

Вариант 3.4 — Комбинация от варианти 3.1, 3.2 и 3.3:

Вариант 3.5 — същият като вариант 3.4, но с различни срокове за различни групи от държави

Вариант 3.6 — същият като вариант 3.4, но с по-къс краен срок за всички държави членки с възможност за дерогации по сроковете за някои от тях

Вариант 3.7 — същият като вариант 3.4, но с разширяване на забраната за депониране за отпадъците, подобни на битови отпадъци

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА

Въздействията от определените варианти на политика са свързани със следните главни аспекти:

- **Разходи и икономии** от подобреното събиране и третиране (напр. повече повторна употреба и рециклиране). С оглед увеличаване на процента на рециклиране, системите за събиране ще трябва да се развият с времето, напр. от „системи на донасяне“ към системи на събиране „от врата на врата“. Допълнителните инвестиционни разходи, породени от това, постепенно ще бъдат смекчени от факта, че разходите за събиране и третиране за смесени остатъчни отпадъци се очаква да спаднат, докато приходите от рециклирани материали се очаква да се увеличават.
- **Ползи**, свързани с **по-голямата наличност на (вторични) суровини**, като по този начин се смекчават рисковете от бъдещи увеличения на цените на първичните суровини, на които е вероятно да бъде изложена преработвателната промишленост на ЕС.
- **Ползи, произтичащи от подобрените възможности за оползотворяване и рециклиране на отпадъци** на вътрешния пазар на ЕС (по-добро използване на съществуващата и разработване на нова новаторска инфраструктура за третиране на отпадъци, давайки предимство по този начин на сектора на ЕС за управление на отпадъците)
- **Разходи и ползи**, свързани с **по-добрия мониторинг, намаляването на административната тежест и опростяването**.

- **Създаване на работни места**, дължащо се на факта, че за горните нива на йерархията на отпадъците (включващи разделното събиране, повторната употреба и рециклирането) е известно, че са много по-трудоемки отколкото депонирането и изгарянето на отпадъци.
- **Ползи по отношение на обществената приемливост.** Инфраструктурата, необходима за повторната употреба и рециклирането на отпадъци обикновено е с много по-висока степен на обществена приемливост, отколкото съоръженията за депониране и изгаряне на отпадъци.
- **Положителните екологични въздействия**, както преки (по-добро управление на отпадъците, намалени количества на отпадъците в природата, включително в морската среда), така и непреки (по-ниски нива на емисиите на парников газ и на замърсяване на въздуха, благодарение на избягнатото използване на първични суровини и енергия). В резултат, въздействието върху човешкото здраве, също ще бъде положително.

Докато редица от тези въздействия (по-специално свързаните с по-доброто събиране на отпадъците, екологичните ползи и създаването на работни места) могат да бъдат определени количествено и парично, други аспекти могат по-скоро да бъдат описани само качествено (например намалена зависимост от вносни суровини).

Докато въздействията в резултат на вариант 1 („пълно изпълнение“) бяха оценени в сравнение със сценария за обичайно развитие, въздействията на варианти 2 и 3 бяха определени като за отправна точка беше взето „пълното изпълнение“.

Вариант 1 — Пълно изпълнение на съществуващото законодателство

Годишните нетни разходи (по-високи разходи за събиране/третиране минус екологичните ползи) за този вариант се оценяват на 1 500 млн. EUR до 2020 г. и постепенно ще намаляват до под 600 млн. EUR до 2035 г. в страните от ЕС28. Прогнозното увеличаване на пряката заетост е 36 761 работни места в еквивалент на пълно работно време (ЕПРВ).

Вариант 2 — Опростяване, подобрен мониторинг, разпространение на най-добри практики

Едновременно с подобряването на статистиката, напр. чрез национални регистри, което ще изисква допълнителни усилия от някои държави членки, ще се спомогне за намаляване на разходите по докладването. Предложената „система за ранно предупреждение“ ще изисква усилия от страна както на Комисията, така и на държавите членки, но може да намали необходимостта от процедури за нарушение на по-късен етап, като същевременно предотврати неподходящи инвестиции. Значителното опростяване на изискванията за докладване, пред които са изправени държавите членки, ще доведе до икономии на разходи; те могат да бъдат използвани за покриване на всички нетни разходи, дължащи се на мерки за подобряване на мониторинга. Накрая, определяне на минимални условия за работата на схеми за РОП ще доведе наред с другото до нарастване на тяхната ефективност спрямо разходите.

Вариант 3 — Актуализиране на целите на ЕС

За периода 2014—2030 г. ключовите въздействия от различните подварианти 3, описани в раздел 4, са обобщени в таблицата по-долу. Както може да се види от таблицата, комбинацията от подварианти 3.1, 3.2 и 3.3 (т.е. подварианти 3.4—7) осигурява най-високото съотношение между ползите и разходите, като същевременно създава повече работни места и намалява в по-голяма степен емисиите на парников газ:

Вариант	Финансов и разходи (ННС 2014— 2030 г.), млрд. EUR (1)	Външни разходи (ННС 2014— 2030 г.), млрд. EUR (2)	Нетните социални разходи (1+2)	Работни места (ЕПРВ през 2030 г.)	ПГ милиона тона CO2 екв. (2030 г.)	ПГ милиона тона CO2 екв. (2014— 2030 г.)
Вариант 3.1 — нисък	-3,73	-3,96	-7,69	78 519	-23	-107
Вариант 3.1 — висок	-8,41	-8,49	-16,91	137 585	-39	-214
Вариант 3.2	-11,2	-8,45	-19,66	107 725	-20	-183
Вариант 3.2 — разделяне на металите	-13,48	-10,05	-23,53	107 643	-24	-250
Вариант 3.3	5,64	-0,65	4,99	46 165	-13	-49
Вариант 3.4	-12,65	-13	-25,65	177 637	-44	-308
(1) Вариант и 3.5 и 3.6	-13,62	-13,58	-27,2	177 628	-44	-320
(2) Вариант 3.7	-10,7	-18,3	-29		-62	-443

Бележка, отрицателните разходи представляват полза

Варианти 3.4—7 предлагат съгласувана перспектива за управлението на отпадъците в ЕС въз основа на минал опит на най-напредналите държави членки: постепенно се въвеждат ограничения за депониране, заедно с постепенното увеличаване на целите за рециклиране; това спомага да се избегне създаването на свръхкапацитет от съоръжения за третиране на остатъчни отпадъци като инсинератори или други съоръжения с ниски експлоатационни показатели.

В сравнение с „пълното изпълнение“, варианти 3.4—7 също ще доведат до допълнително намаляване на морските отпадъци със 7 % до 2020 г. и 23 % до 2030 г. Допълнителните икономии от намаляването на постъпващите потоци морски отпадъци се оценява на 136 млн. EUR до 2030 г., главно в резултат на намаляване на почистването на плажове и на избягнато повреждане на риболовни съдове и съоръжения.

6. СРАВНЯВАНЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Таблицата по-долу обобщава относителния принос на всеки от вариантите към главните цели, описани в раздел 3. На тази основа могат да бъдат направени следните заключения:

- Вариант 2 ще бъде полезен за подкрепа на изпълнението на съществуващите цели, но изглежда неизбежен, ако предложените нови цели бъдат приложени. Мерките, предложени във вариант 2, допринасят за повечето от набелязаните цели и следва да се разглеждат като „съпътстващи мерки“ за подпомагане на по-доброто спазване на законодателството и постигане на целите.
- Варианти 3.1, 3.2 и 3.3, взети поотделно, няма да дадат най-добрите резултати по отношение на съгласуваността между предложените цели и съотношението между ползите и разходите. Вариант 3.4 с разширената забрана за депониране (т.е. вариант 3.7) изглежда най-привлекателният.
- Няма ясно изразено предпочитание между вариант 3.4 и варианти 3.5 и 3.6, определящи диференцирани цели за ДЧ, които водят до повишена нетна настояща стойност, тъй като ползите от подобреното управление на отпадъците се реализират по-бързо в някои ДЧ, но от друга страна законодателството става по-сложно.

	Цел 1 — Опростяване	Цел 2 — Подобряване на мониторинга	Цел 3 — Разпространяване на най-добри практики	Цел 4 — Ресурсна ефективност
Вариант 1	0	0	0	0
Вариант 2	+++	+++	++	+
Вариант 3				
Вариант 3.1 — нисък	+	+	++	+
Вариант 3.1 — висок	+	+	+++	++
Вариант 3.2	+	+	++	+
Вариант 3.3	+++	++	+++	++
Вариант 3.4	++	++	+++	+++
Вариант 3.5	++	++	+++	+++
Вариант 3.6	+++	+++	+++	+++
Вариант 3.7				

Поради това се предлага комбинация от варианти 2 и 3.7. В сравнение с пълното изпълнение (вариант 1), тази комбинация ще донесе няколко ползи по отношение на:

- намаляване на административната тежест, по-специално за МСП, опростяване и по-добро изпълнение, включително чрез запазване на целите като „годни за целта“.
- създаване на работни места — до 2030 г. могат да бъдат създадени над 180 000 преки работни места, като повечето от тях не могат да бъдат делегирани извън ЕС.
- намаляване на емисиите на парников газ — около 443 милиона тона могат да бъдат избегнати между 2014 и 2030 г.
- вторичните суровини ще постъпват отново в икономиката — повече от два пъти от рециклираното през 2011 г. за битовите отпадъци и отпадъците от опаковки. предложените мерки ще служат като катализатор за осигуряване на изпълнението на всички цели на ЕС, което ще допринесе за покриване на 10—40 % (в зависимост от материала) от общото търсене на ЕС на суровини.
- положително въздействие върху конкурентоспособността на секторите на ЕС на управлението и на рециклирането на отпадъци, както и на преработвателния сектор на ЕС (по-добра РОП, намалени рискове по отношение на достъпа до суровини и техните цени).
- нива на морските отпадъци по-ниски със 7 % до 2020 г. и с 24 % до 2030 г.

Предложените средносрочни цели ще дадат необходимия ясен сигнал на ДЧ и операторите на отпадъци, така че новите стратегии и инвестиции да могат да бъдат адаптирани навреме и с необходимата сигурност. Опитът от миналото показва, че подобряването на управлението на битовите отпадъци и отпадъците от опаковки, заедно със забрана на депонирането, ще действат като катализатор за управлението на всички други видове отпадъци.

7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Повечето статистически данни за генерирането и третирането на отпадъци (рециклиране, оползотворяване, депониране) вече са събирани от държавите членки и са предадени на Комисията (Евростат/ГД „Околна среда“). Не са предложени нови цели, ще се актуализират съществуващите цели, а някои от тях ще бъдат изяснени, като остарелите цели ще бъдат премахнати.

С помощта на Европейската агенция за околната среда (ЕАОС) на всеки три години въз основа на последните налични статистически данни ще се определят „отстояние от целта“ и прогнозни данни, особено в контекста на предложената процедура за „ранно предупреждение“. Такова е и намерението на ЕАОС, редовно да актуализира своите оценки *ex ante* (образец) и *ex post* на резултатите на държавите членки в управлението на битовите отпадъци. В бъдеще могат да бъдат създадени други видове индикатори, такива като потенциалното количество отпадъци, загубено за икономиката на ЕС всяка година, и използването на вторични суровини в продуктите и на пазара.