



Briuselis, 2013 07 11
SWD(2013) 267 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

Pridedama prie dokumento

Pasiūlymas dėl teisėkūros procedūra priimamo akto ir papildomų ne teisėkūros priemonių, kuriomis gerinami patikrinimai ir 2006 m. birželio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1013/2006 dėl atliekų vežimo įgyvendinimas

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

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

Pridedama prie dokumento

Pasiūlymas dėl teisėkūros procedūra priimamo akto ir papildomų ne teisėkūros priemonių, kuriomis gerinami patikrinimai ir 2006 m. birželio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1013/2006 dėl atliekų vežimo įgyvendinimas

1. PROBLEMOS APIBŪDINIMAS

1.1. Koks yra problemos pobūdis?

Problema, kurią reikia išspręsti, yra dažnas neteisėtas atliekų vežimas iš ES į tam tikras paskirties vietas, pažeidžiant ES atliekų vežimo reglamentą¹ (toliau – AVR). Atlikus patikrinimus jūrų uostuose, keliuose ir bendrovėse, paaiškėjo, kad ES maždaug 25 % siuntų, kuriose yra atliekų, neatitinka AVR. 2007–2011 m. daugybėje NVO pranešimų, žiniasklaidoje ir studijose skelbta, kad dideli kiekiai atliekų, kurių kilmės vieta yra ES, neteisėtai eksportuojama į besivystančias Afrikos ir Azijos šalis. Svarbi ekonominė neteisėto atliekų vežimo paskata – besivystančiose šalyse gerokai mažesnės atliekų apdorojimo sąnaudos. Sąnaudos mažesnės daugiausia todėl, kad aplinkos ir sveikatos reglamentavimas ten ne toks griežtas kaip ES. Tad neteisėti prekiautojai siekia išvengti didesnių sąnaudų ES, neteisėtai gabendami atliekas į pigesnius, prastos kokybės besivystančių šalių įrenginius.

Neteisėtai atvežtų atliekų išpylimas arba reikalavimų neatitinkantis jų apdorojimas paprastai turi rimtų pasekmių aplinkai ir sveikatai. Netinkamai išmestos arba neapdorotos atliekos gali sukelti rimtų aplinkos ir sveikatos problemų aplink išmetimo vietą gyvenantiems žmonėms. Iš išmestų atliekų ištekėjusios medžiagos gali padaryti žalos dirvožemiui ir vandens srautams, užteršti orą, išskirdamos, pvz., sunkiuosius metalus ir patvariuosius organinius teršalus. Tai ne tik kelia ilgalaikę sveikatos riziką piliečiams ir darbuotojams – taip prisidedama ir prie visuotinio atšilimo ir ozono sluoksnio ardymo. Minėtų poveikių mastas glaudžiai susijęs su tuo, ar naudojami tinkami atliekų apdorojimo metodai. Ir taip toksiškas pavojingų medžiagų pobūdis dažnai gali virsti padidinta rizika, jei šalyse, į kurias neteisėtai nuvežamos atliekos, apdorojant atliekas nenaudojamos asmeninės apsaugos priemonės arba taršos kontrolės priemonės.

Be to, dėl neteisėto atliekų vežimo daug sąnaudų patiria valstybės narės ir operatoriai. Tai išvalymo operacijų sąnaudos po neteisėto atliekų vežimo ir išvertimo, taip pat atliekų grąžinimo į kilmės šalį sąnaudos. Be to, dėl dabartinio atliekų „nutekėjimo“ jas neteisėtai išvežant į standartų neatitinkančias apdorojimo vietas ES arba už jos ribų, apribojama prieiga prie vertingų žaliavų. Jei daugiau atliekų būtų nukreipiama teisėtais naudojimo ir apdorojimo kanalais, procesai būtų optimizuoti, o rūšiavimo metodai patobulinti, tad ir atliekų kokybė būtų geresnė, taip galiausiai būtų pasiekama daugiau kokybiškų žaliavų. Taip pat, kadangi dabar nėra vienodų sąlygų dėl to, kad vykdymo praktika yra labai skirtinga, įstatymams nusižengiančios įmonės įgyja ekonominio pranašumo. Taigi dideli neteisėto vežimo mastai kenkia teisėtai veikiančioms atliekų apdorojimo ir šalinimo sektoriams.

1.2. Kam poveikis didžiausias?

Patikrinimai ir AVR įgyvendinimas daugiausia susiję su šiais veikėjais:

- valstybių narių institucijomis, kurios atlieka vežamų atliekų patikrinimus nacionaliniu, regioniniu ar vietos lygmeniu;
- atliekų prekiautojais ir vežėjais, kurie laikosi AVR reikalavimų;

¹ Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1013/2006 dėl atliekų vežimo, OL L 190, 2006 7 12, p. 1.

- neteisėtai veikiančiais atliekų prekiautojais ir vežėjais, kurie naudojami valstybėse narėse esančiomis vykdymo ir tikrinimo spragomis, kad apeitų AVR aplinkos ir sveikatos sąskaita;
- piliečiai, kurių sveikatai pakenkiama dėl atliekų išvertimo arba netinkamo jų tvarkymo.

1.3. Kodėl reikia viešojo sektoriaus priemonių?

Tikrinimo ir įgyvendinimo reikalavimai AVR suformuluoti bendrai (50 straipsnis). AVR nėra jokių konkrečių nuostatų, kaip reikėtų atlikti patikrinimus. Todėl tarp valstybių narių yra didelių skirtumų. Kai kurios jų sukūrė išsamias, sklandžiai veikiančias patikros sistemas, orientuotas arba į atliekų siuntas uostuose, arba į atliekų gamintojų ir rinkėjų veiklos vietas, kitos turi didelių su vykdymu susijusių problemų, joms trūksta tinkamos struktūros ir išteklių, kad galėtų kontroliuoti atliekų srautus ir vykdyti patikras.

Dėl tokios padėties yra „prašokami“ uostai – siūsdami atliekas neteisėtų atliekų eksportuotojai renkasi valstybių narių, kuriose kontrolė silpniausia, uostus. Jei kurioje nors valstybėje narėje vykdymas sugriežtinamas, neteisėti eksportuotojai eksportą perkelia į kitą valstybę narę. Veiksminga neteisėto atliekų vežimo prevencija galima tik jei visose valstybėse narėse bus vykdoma pakankama kontrolė.

2. SUBSIDIARUMO ANALIZĖ

2.1. Teisinis pagrindas

ES turi teisę veikti pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 191 straipsnį. Dabartiniuose ES teisės aktuose, įskaitant AVR 50 straipsnį, yra tam tikrų nuostatų dėl įgyvendinimo, kuriomis siekiama užtikrinti, kad valstybėse narėse veiktų veiksmingos tikrinimo sistemos. Tačiau AVR įgyvendinama fragmentiškai, o iš ES ir toliau eksportuojami dideli kiekiai įvairių rūšių neteisėtų atliekų. Regis, pagrindinė problema yra ta, kad šiuo metu AVR nėra konkrečių kriterijų, susijusių su patikrinimų planavimu, įrodinėjimo našta, grandinės tiekėjų patikrinimais ir mokymais.

2.2. Būtinumo įvertinimas

Atliekų vežimo pobūdis iš esmės yra tarptautinis ir reikia, kad visose valstybėse narėse reglamentai būtų vienodai įgyvendinami ir vienodai užtikrinamas jų vykdymas, taip užtikrinant vienodas veiklos sąlygas ir apribojant neteisėtą atliekų vežimą, kuris kenkia ES ir tarptautinei prekybai bei kelia pavojų žmonių sveikatai ir aplinkai. Todėl būtina imtis veiksmų ES lygmeniu.

Dabartiniuose teisės aktuose (AVR 50 straipsnyje) patikrinimo reikalavimai nėra išsamūs, todėl ES jie įgyvendinami ir jų vykdymas užtikrinamas prastai ir nevienodai. Tad šiuo metu neįmanoma pasiekti AVR politikos tikslų.

Valstybės narės yra labai suinteresuotos, kad kitose valstybėse narėse AVR vykdymas būtų veiksmingai užtikrintas. Iš tiesų, į trečiąsias šalis išvežamos atliekos dažnai pirmiausia pervežamos ES viduje. Tad jei tam tikrose valstybėse narėse vykdymas užtikrinamas prastai, daugiau darbo tenka kitų valstybių narių tikrinimo įstaigoms. Be to, bendrovės, kurios stengiasi išvengti valstybių narių, kuriose AVR įgyvendinamas gerai, gali gabenti atliekas į valstybes nares, kuriose AVR įgyvendinamas prasčiau ir kur mažesnė tikimybė joms būti pagautoms. Norint išspręsti šias problemas, labai svarbu imtis veiksmų ES lygmeniu, nes visa ES turi sumažinti savo atliekų poveikį trečiosioms šalims, tačiau jos veiksmai ribojami silpniausia tikrinimo grandinės dalimi. Todėl ES būtina nustatyti suderintas tikrinimo procedūras.

3. ES INICIATYVOS TIKSLAI

Pagrindiniai siūlomų teisinių reikalavimų, susijusių su vežamų atliekų tikrinimu, tikslai – pasiekti toliau išvardytų tikslų.

Bendrasis tikslas. Apsaugoti aplinką ir sveikatą mažinant neteisėtai vežamų atliekų kieki.

Konkreieji tikslai. Pagerinti ES atliekų vežimo reglamento įgyvendinimą ir jo vykdymo užtikrinimą, taip prisidedant prie Komisijos užduoties, įvardytos ES sutarties 17 straipsnio 1 dalyje, vykdymo; sumažinti valstybių narių patiriamas sąnaudas, susijusias, pvz., su atliekų valymu ir grąžinimu į kilmės vietą; pagerinti prieigą prie žaliavų ir prisidėti prie išteklių naudojimo efektyvumo ir visiems, dirbantiems su atliekomis, užtikrinti vienodas veiklos sąlygas visoje ES.

Veiklos tikslai. Sustiprinti ir pagerinti vežamų atliekų patikrinimų veiksmingumą ir suderinti skirtingose valstybėse narėse taikomus patikrinimų kriterijus.

4. POLITIKOS GALIMYBĖS

Dėl analizuotų politikos galimybių buvo konsultuojamasi su suinteresuotosiomis šalimis ir šio proceso metu jos plačiai aiškintos. Galimybės buvo įvairios – nuo ES teisės aktų pakeitimų iki ne teisėkūros priemonių. Jos nėra tarpusavyje nesuderinamos – jas galima derinti ir taip sustiprinti AVR vykdymo užtikrinimą. Nustatytos keturios pagrindinės politikos galimybės ir įvertintas jų ekonominis ir socialinis poveikiai bei poveikis aplinkai.

1 galimybė. Nesiiinti veiksų ES lygmeniu.

2 galimybė. Konkretūs vežamų atliekų patikrinimų reikalavimai ir kriterijai, nustatomi ES teisės aktuose iš dalies pakeičiant AVR 50 straipsnį ir taip pašalinant per poveikio vertinimą nustatytas konkrečias vykdymo užtikrinimo spragas: patikrinimų planavimo ir rizikos vertinimo trūkumą; nepakankamas įrodinėjimo naštos nuostatas; patikrinimų tiekimo grandinėje, siekiant nustatyti neteisėtą eksportą, trūkumą ir nepakankamą inspektorių apmokymą.

3 galimybė. ES lygmeniu teikiamos rekomendacijos dėl vežamų atliekų tikrinimo, apimančios keturias konkrečias sritis, kuriose rekomendacijų reikia, kaip nustatyta per poveikio vertinimą: muitinės atliekamos siuntų kontrolės palengvinimą; užtikrinimą, kad trečiųjų šalių apdorojimo ir perdirbimo įrenginiuose atliekos būtų apdorojamos tvariai; atliekų atsekamumo techninėmis priemonėmis skatinimą ir bendradarbiavimą, koordinavimą ir stebėseną.

4 galimybė. ES teisės aktuose nustatytų reikalavimų ir rekomendacijų derinys.

5. POVEIKIO VERTINIMAS

1 galimybė. Nesiimti veiksnių ES lygmeniu

Nieko nedarymo galimybėje nenumatoma jokių pokyčių, valstybės narės ir toliau laisvai organizuoja vežamų atliekų patikrinimus savo norimu būdu, atitinkančiu konkrečią nacionalinę situaciją. Kita vertus, pasirinkus šią galimybę neišsprendžiama jokių ataskaitoje nurodytų problemų. Nesant tikslų ES masto taisyklių dėl patikrinimų, valstybės narės jas interpretuoja pernelyg skirtingai ir įgyvendina nevienodai. Dėl dabartinio neveiksmingumo ir konkrečių vežamų atliekų tikrinimo trūkumų daugelyje valstybių narių kyla rizika, kad neteisėtai vežamų atliekų padaugės.

Išliktų esamos sunkių neigiamų pasekmių aplinkai ir žmonių sveikatai, didelių valstybių narių (dėl neteisėtai vežamų atliekų valymo) ir sektoriaus (dėl nevienodų veiklos sąlygų) patiriamų sąnaudų problemos. Nepagerėtų prieiga prie žaliavų, išteklių ir toliau būtų naudojami neefektyviai. Pasirinkus šią galimybę taip pat kiltų rizika, kad darbo vietos bus perkeltos už ES ribų.

2 galimybė. Konkretūs vežamų atliekų patikrinimų reikalavimai ir kriterijai, nustatomi ES teisės aktuose

Valstybės narės, kuriose jau yra veiksmingos vežamų atliekų tikrinimo sistemos, patirs mažai sąnaudų. Joms tenkančios sąnaudos netgi sumažėtų, jei kitose valstybėse narėse būtų tinkamai atliekami patikrinimai atliekų kilmės šalyje, nes neteisėtai vežamos atliekos paprastai susidaro vienoje valstybėse narėse, o eksportuojamos per kitas. Taip sumažėtų tradicinėms neteisėtų atliekų išvežimo iš ES vietoms tenkantis spaudimas.

Tos valstybės narės, kuriose nėra tinkamų pajėgumų arba infrastruktūros patikrinimams atlikti, turėtų samdytis naujų inspektorių ir sukurti reikiamą pajėgumą, kad galėtų laikytis naujų teisinių reikalavimų. Poveikio vertinime apytiksliai apskaičiuota, kad visos ES tikrinimų pajėgumo didinimo ir infrastruktūros gerinimo metinės sąnaudos sudarytų 4 000 000 EUR. Nei teisėtai veikiančioms įmonėms, nei vartotojams sąnaudų dengti nereiktų – jas padengti turėtų neteisėtai veikiančios eksportuotojai, laikantis principo, kad mokėti turi teršėjas. Ekonominės veiklos vykdytojai papildomų sąnaudų nepatirtų, išskyrus veiklos vykdytojus, įtariamus neteisėta veikla, nes tam tikrais atvejais įrodinėjimo našta būtų perkelta jiems. Sąnaudas būtų galima padengti galimomis pajamomis, gaunamomis iš baudų ar bausmių, skirtų neteisėtai veikiančioms veiklos vykdytojams, taip pat jas galėtų kompensuoti nepatirtos grąžinimo į kilmės vietą ir valymo sąnaudos.

3 galimybė. ES lygmeniu teikiamos rekomendacijos dėl vežamų atliekų tikrinimo

Mažai tikėtina, kad *vien* dėl rekomendacijų pagerėtų vežamų atliekų tikrinimas visose valstybėse narėse. Jau yra daug ES lygmens rekomendacijų, susijusių su atliekų vežimu ir patikrinimais, tačiau kadangi jos yra neprivalomo pobūdžio, yra išties sunku jomis siekti geresnio AVR vykdymo užtikrinimo tikslo. Jeigu kai kurios valstybės narės rekomendacijų nesilaikys, tęsis uostų „prašokimas“.

4 galimybė. ES teisės aktuose nustatytų reikalavimų ir rekomendacijų derinys

Šios galimybės sąnaudos ir nauda tokios pačios kaip 2 ir 3 galimybių kartu. Tai reiškia, kad privalomų teisės aktų papildomos sąnaudos, nepatirtos sąnaudos ir ekonominė nauda būtų tokios pačios kaip ir pasirinkus 2 galimybę, taip pat būtų labai mažų papildomų sąnaudų dėl rekomendacijų, kaip ir pasirinkus 3 galimybę. Atsižvelgiant į 2 ir 3 galimybių grynąsias sąnaudas ir naudą, būtų galima laikyti, kad šios galimybės viena kitą sustiprina.

6. GALIMYBIŲ PALYGINIMAS

Pirmasis kriterijus – nustatyti, ar pasirinkus galimybę išsprendžiamos poveikio vertinime nustatytos problemos. Antrasis – įvertinti grynąsias sąnaudas, t. y. apytiksliai apskaičiuotą ekonominių sąnaudų ir naudos skirtumą. Taikant šiuos kriterijus, vienintelė galimybė, kurią pasirinkus išsprendžiamos visos poveikio vertinime nustatytos problemos ir kurios gryniosios sąnaudos mažiausios, yra 4 galimybė (ES teisės aktuose nustatytų reikalavimų ir rekomendacijų derinys). Be to, šios galimybės ekonominis ir socialinis poveikis bei poveikis aplinkai teigiamiausias.

7. STEBĖSENA IR VERTINIMAS

Neteisėto atliekų vežimo problemai spręsti pasiūlytų priemonių veiksmingumą reikia stebėti ir vertinti taip:

1) Tinkamos infrastruktūros, pajėgumo ir vykdymo užtikrinimo sistemų sukūrimas. Siūlomas tikrinimų planavimas būtų laikomas sėkmingai įgyvendinamu praktikoje, jei dėl jo būtų sukurta tinkama infrastruktūra ir pajėgumas, gerai veikiančios vykdymo užtikrinimo sistemos ir būtų geriau tikrinamos valstybėse narėse vežamos atliekos.

2) Neteisėtai vežamų atliekų sumažėjimas. Siūlomų priemonių veiksmingumas būtų matuojamas pagal statistinius duomenis, iš kurių būtų matyti, kad sumažėjo neteisėtai gabenamų atliekų.

3) Komisijos vykdoma stebėseną. Stebėdama valstybių narių pateiktą informaciją dėl AVR įgyvendinimo, Komisija galėtų įvertinti teisinių priemonių poveikį patikrinimams ir neteisėtam vežimui ir atitinkamai į tai atsižvelgti rengdama savo kas trejus metus teikiamą ataskaitą apie AVR įgyvendinimą.

4) Projektai vietoje. Dar viena matavimo priemonė būtų konkrečių reikalavimų neatitinkančių atvejų, nustatytų atliekant tikrinimus, vertinimas pagal išvengtą sąnaudas, t. y. išvengus grąžinimo į kilmės vietą, valymo ir pan., taip pat pagal aplinkos būklės pagerėjimą vietoje, t. y. ten, kur šiuo metu neteisėtai atvežamos atliekos. Praktiškai tai galima būtų atlikti vykdant projektus su besivystančiomis šalimis.

5) Apytiksliai skaičiavimai, pagrįsti išaugusia perdirbamų atliekų apimtimi. Pagal ES ir nacionalinius teisės aktus ES perdirbamų atliekų apimtis yra stebima. Padidėjusi perdirbimo apimtis galėtų būti panaudota kaip siūlomų reikalavimų sėkmės rodiklis, nes atliekos būtų perdirbamos, o ne neteisėtai eksportuojamos ir išverčiamos.