



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 11.7.2013
SWD(2013) 267 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument k

zakonodajnemu predlogu in dodatnim nezakonodajnim ukrepom za okrepitev inšpekcijskih pregledov in izvrševanja Uredbe (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov

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

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument k

zakonodajnemu predlogu in dodatnim nezakonodajnim ukrepom za okrepitev inšpekcijskih pregledov in izvrševanja Uredbe (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov

1. OPREDELITEV TEŽAVE

1.1. Kje je pravzaprav težava?

Težava, ki jo je treba odpraviti, so zelo pogoste nezakonite pošiljke odpadkov iz EU v nekatere namembne kraje, s katerimi se krši uredba EU o pošiljkah odpadkov¹ (v nadaljnjem besedilu: UPO). Inšpekcijski pregledi v pristaniščih, na cestah in v podjetjih so pokazali, da približno 25 % pošiljk, ki vsebujejo odpadke, v EU ni skladnih z UPO. Številna poročila nevladnih organizacij, medijev in študij, objavljena med 2007 in 2011, kažejo, da se velike količine odpadkov, ki izvirajo iz EU, nezakonito izvozijo v afriške in azijske države v razvoju. Bistveno nižji stroški obdelave in odstranjevanja odpadkov v državah v razvoju so pomembna ekonomska spodbuda za nezakonite pošiljke odpadkov. Nižji stroški so predvsem posledica manj strogih okoljskih in zdravstvenih predpisov kot v EU. Nezakoniti trgovci se želijo tako izogniti višjim stroškom v EU in nezakonito pošiljajo odpadke v cenejše in manj kakovostne obrate v državah v razvoju.

Odlaganje ali podstandardna obdelava odpadkov po nezakonitem pošiljanju ima običajno resne posledice za okolje in zdravje. Neustrezno odstranjeni ali neobdelani odpadki lahko povzročijo resne okoljske težave in zdravstvene težave ljudem, ki živijo v okolici odlagališča. Uhajanje snovi iz zavrženih odpadkov lahko škoduje tudi tlom in vodotokom ter povzroči onesnaženje zraka zaradi emisij npr. težkih kovin in obstojnih organskih onesnaževal. Poleg dolgoročnih tveganj za zdravje prebivalstva in delavcev to prispeva tudi h globalnemu segrevanju in tanjšanju ozonskega plašča. Obseg teh učinkov je tesno povezan z uporabo ustreznih ali neustreznih načinov obdelave odpadkov. Tveganje zaradi nevarnih snovi, ki so že tako strupene, se lahko še poveča zaradi neuporabe osebne zaščitne opreme ali ukrepov za preprečevanje onesnaževanja, ki se uporabljajo za obdelavo odpadkov v ciljnih državah nezakonitih pošiljk odpadkov.

Nezakonite pošiljke odpadkov pomenijo tudi precejšnje stroške za države članice in nosilce dejavnosti. Med njimi so stroški čiščenja po nezakonitem pošiljanju in odlaganju odpadkov ter stroški njihove vrnitve v državo izvora. Poleg tega sedanje „uhajanje“ odpadkov z nezakonitimi pošiljkami v podstandardno obdelavo znotraj EU ali zunaj nje ovira dostop do dragocenih surovin. Z večjimi količinami odpadkov, poslanimi v predelavo in obdelavo po zakonitih poteh, bi se izboljšali procesi in metode razvrščanja ter zato tudi kakovost odpadkov, nazadnje pa bi se povečal tudi dostop do visokokakovostnih surovin. Poleg tega so zaradi neenakih konkurenčnih pogojev, ki so posledica velikih neskladij pri izvrševanju, podjetja, ki ravnajo v skladu z zakonom, v slabšem gospodarskem položaju. Visoke stopnje nezakonitih pošiljk zato spodkopavajo zakonito industrijo obdelave in odstranjevanja odpadkov.

1.2. Kdo je najbolj prizadet?

Inšpekcijski pregledi in izvrševanje UPO zadevajo predvsem naslednje akterje:

- organe držav članic, ki opravljajo inšpekcijske preglede pošiljk odpadkov na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni;
- trgovce z odpadki in pošiljatelje odpadkov, ki izpolnjujejo zahteve UPO;

¹ Uredba (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o pošiljkah odpadkov, UL L 190, 12.7.2006, str. 1.

- trgovce z nezakonitimi odpadki in pošiljatelje nezakonitih odpadkov, ki izkoriščajo vrzeli pri izvrševanju in inšpekcijskih pregledih v državah članicah, da zaobidejo UPO na račun okoljskih in zdravstvenih težav;
- prebivalstvo, na zdravje katerega negativno vpliva odlaganje odpadkov ali neustrezno ravnanje z njimi.

1.3. Zakaj je potrebna javna intervencija?

Zahteve glede inšpekcijskih pregledov in izvrševanja so v UPO izražene splošno (člen 50). UPO ne vsebuje posebnih določb o tem, kako naj se inšpekcijski pregledi izvajajo. Zato so med državami članicami velike razlike. Nekatere so razvile temeljite dobro delujoče sisteme inšpekcijskih pregledov, usmerjenih v pošiljke odpadkov v pristaniščih ali na lokacijah povzročiteljev in zbiralcev odpadkov, druge pa imajo precejšnje težave z izvrševanjem ter premalo ustreznih struktur in virov za nadzor nad toki odpadkov in izvajanje inšpekcijskih pregledov.

To stanje je pripeljalo do izbiranja najugodnejših pristanišč („port hopping“), tj. izvozniki nezakonitih odpadkov pošljejo odpadke skozi države članice, v katerih je manj kontrol. Če se izvrševanje v eni državi članici okrepi, preselijo dejavnosti v drugo državo članico. Učinkovito preprečevanje nezakonitih pošiljk odpadkov je mogoče le z zadostnimi kontrolami, ki se izvajajo v vseh državah članicah.

2. ANALIZA SUBSIDIARNOSTI

2.1. Pravna podlaga iz Pogodbe

EU ima pravico do ukrepanja na podlagi člena 191 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Veljavna zakonodaja EU, vključno s členom 50 UPO, vsebuje nekatere določbe glede izvrševanja, katerih cilj je zagotoviti vzpostavitev učinkovitih sistemov inšpekcijskih pregledov v državah članicah. Vendar pa se UPO neenotno izvršuje, iz EU pa se še naprej izvažajo precejšne količine različnih vrst nezakonitih odpadkov. Kot se zdi, je najpomembnejša težava, da v UPO trenutno ni posebnih meril v zvezi z načrtovanjem inšpekcijskih pregledov, dokaznim bremenom, pregledi višje v proizvodni verigi in usposabljanjem.

2.2. „Preskus nujnosti“

Pošiljke odpadkov so po naravi mednarodne, zato morajo vse države članice enako izvajati in izvrševati predpise, da se zagotovijo enaki konkurenčni pogoji in omejijo nezakonite pošiljke odpadkov, ki ovirajo trgovino v EU in mednarodno trgovino ter pomenijo nevarnost za zdravje ljudi in okolje. Zato se zdi, da je potrebno ukrepanje EU.

Zahteve glede inšpekcijskih pregledov v veljavni zakonodaji niso podrobno opredeljene (člen 50 UPO), zaradi česar sta izvajanje in izvrševanje v EU slabi in neenaki. Ciljev politike UPO zato trenutno ni mogoče doseči.

Države članice so zelo zainteresirane za učinkovito izvrševanje UPO v drugih državah članicah. Dejansko se odpadki, poslani v tretje države, pogosto najprej gibljejo znotraj EU. Tako imajo zaradi slabega izvrševanja v nekaterih državah članicah dodatno delo inšpekcijski organi v drugih državah članicah. Poleg tega lahko podjetja, ki se poskušajo izogniti državam članicam, v katerih se UPO dobro izvaja, prepeljejo odpadke v države članice, v katerih se UPO izvaja slabše, s čimer zmanjšajo možnosti, da bi jih zalotili. Za odpravo teh težav je bistveno ukrepanje na ravni EU, saj mora EU kot celota zmanjšati učinke svojih odpadkov v tretjih državah, vendar pa njeno ukrepanje omejuje najšibkejši člen v inšpekcijski verigi. Zato se zdi, da so v EU potrebni usklajeni inšpekcijski postopki.

3. CILJI POBUDE EU

Izvajanje predlaganih pravnih zahtev glede inšpekcijskih pregledov pošiljk odpadkov je namenjeno predvsem doseganju naslednjih ciljev.

Splošni cilj: varovanje okolja in zdravja z zmanjšanjem količine nezakonitih pošiljk odpadkov.

Posebni cilji: izboljšati izvajanje in izvrševanje uredbe EU o pošiljkah odpadkov ter s tem prispevati k izpolnitvi naloge Komisije iz člena 17(1) Pogodbe EU; znižati stroške v državah članicah, ki so povezani npr. s čiščenjem in vračanjem odpadkov v izhodiščni kraj; izboljšati dostop do surovin in prispevati k učinkoviti rabi virov; subjektom, ki se ukvarjajo z odpadki, zagotoviti enake konkurenčne pogoje v celotni EU.

Operativna cilja: okrepiti in izboljšati učinkovitost inšpekcijskih pregledov pošiljk odpadkov; uskladiti merila, ki se uporabljajo za inšpekcijske preglede v različnih državah članicah.

4. MOŽNOSTI POLITIKE

O analiziranih možnostih politike se je razpravljalo na posvetovanju z deležniki, ki so predložili veliko pripomb. Te segajo od mogoče spremembe zakonodaje EU do nezakonodajnih ukrepov. Med seboj se ne izključujejo in jih je mogoče kombinirati, da bi se okrepilo izvrševanje UPO. Glede na gospodarske, družbene in okoljske učinke so bile opredeljene in ocenjene štiri glavne možnosti politike.

Možnost 1 – brez ukrepanja na ravni EU.

Možnost 2 – uvedba posebnih zahtev in meril za inšpekcijske preglede pošiljk odpadkov v zakonodajo EU s spremembo člena 50 UPO, da se odpravijo konkretne vrzeli pri izvrševanju, opredeljene v oceni učinka: pomanjkanje načrtovanja inšpekcijskih pregledov in ocen tveganja; nezadostne določbe glede dokaznega bremena; pomanjkanje inšpekcijskih pregledov višje v proizvodni verigi za odkrivanje nezakonitega izvoza; pomanjkanje usposabljanja inšpektorjev.

Možnost 3 – smernice za inšpekcijske preglede pošiljk odpadkov na ravni EU, da se obravnavajo štiri posebna področja, v zvezi s katerimi je bila v oceni učinka opredeljena potreba po smernicah: carinskim organom olajšati nadzor nad pošiljkami; zagotoviti okolju varno ravnanje v obratih za obdelavo in recikliranje odpadkov v tretjih državah; spodbujanje sledljivosti odpadkov s tehničnimi sredstvi; sodelovanje, usklajevanje in spremljanje.

Možnost 4 – kombinacija zakonodajnih zahtev in smernic EU.

5. OCENA UČINKOV

Možnost 1 – brez ukrepanja na ravni EU

Možnost neukrepanja ne prinaša sprememb, države članice pa lahko še naprej po svoje urejajo inšpekcijske preglede pošiljk odpadkov, da se odzivajo na posebne nacionalne razmere. Po drugi strani se s to možnostjo ne reši nobena težava, opisana v poročilu. Ker natančnih pravil glede inšpekcijskih pregledov na ravni EU ni, to omogoča različne razlage in neenako izvajanje v državah članicah. Zaradi sedanje neučinkovitosti in posebnih pomanjkljivosti inšpekcijskih pregledov pošiljk odpadkov v številnih državah članicah bi se lahko povečale stopnje nezakonitih pošiljk odpadkov.

Sedanje težave zaradi zelo negativnih učinkov na okolje in zdravje ljudi ter visokih stroškov za države članice (čiščenje nezakonito poslanih odpadkov) in industrijo (neenaki konkurenčni pogoji) ne bi bile odpravljene. Dostop do surovin se ne bi izboljšal, ohranila pa bi se sedanja neučinkovita uporaba virov. Ta možnost bi lahko tudi povzročila preseljevanje delovnih mest iz EU.

Možnost 2 – posebne zahteve in merila za inšpekcijske preglede pošiljk odpadkov v zakonodaji EU

Države članice, ki že imajo učinkovite sisteme inšpekcijskih pregledov za pošiljke odpadkov, bodo imele malo stroškov. Dejansko bodo njihovi stroški nižji, če se bodo v drugih državah članicah izvajali ustrezni inšpekcijski pregledi pri viru, saj nezakonite pošiljke odpadkov pogosto izvirajo iz ene države članice, izvozijo pa se iz druge. S tem bi se zmanjšal pritisk na tradicionalne točke izstopa nezakonitih pošiljk odpadkov iz EU.

Države članice, ki nimajo ustreznih zmogljivosti in infrastrukture za inšpekcijske preglede, bi morale zaposliti nove inšpektorje in zagotoviti potrebne zmogljivosti za izpolnjevanje novih pravnih zahtev. V oceni učinka so skupni letni stroški povečanja zmogljivosti in infrastrukture za inšpekcijske preglede v celotni EU ocenjeni na 4 000 000 EUR. Stroški se ne bi prenesli na podjetja, ki ravnajo v skladu z zakonom, ali potrošnike, ampak bi jih nosili nezakoniti izvozniki v skladu z načelom „plača povzročitelj obremenitve“. Za nosilce dejavnosti ni dodatnih stroškov, razen za domnevno nezakonite nosilce dejavnosti, ki bi v posebnih primerih nosili obrnjeno dokazno breme. Stroški bi se lahko krili z morebitnimi prihodki iz glob ali kazni, izrečenih nezakonitim nosilcem dejavnosti, lahko pa bi jih odtehtali tudi prihranjeni stroški, saj ne bi bilo potrebno vračanje odpadkov v izhodiščni kraj in čiščenje.

Možnost 3 – smernice za inšpekcijske preglede pošiljk odpadkov na ravni EU

Ni verjetno, da bi lahko k izboljšanju inšpekcijskih pregledov v vseh državah članicah prispevale *samo* smernice. Na ravni EU je že na voljo veliko smernic o pošiljkah odpadkov in inšpekcijskih pregledih, vendar je njihova nezavezujoča narava velik izziv za doseganje cilja boljšega izvrševanja UPO. Če nekatere države članice smernic ne upoštevajo, se izbiranje najugodnejših pristanišč („port hopping“) nadaljuje.

Možnost 4 – kombinacija zakonodajnih zahtev in smernic EU

Pri tej možnosti bodo stroški in koristi enaki kot pri združenih možnostih 2 in 3. To pomeni, da bi bili dodatni stroški, prihranjeni stroški in gospodarske koristi zavezujoče zakonodaje enaki kot pri možnosti 2, z zelo majhnimi dodatnimi stroški za smernice, kot pri možnosti 3. Ob upoštevanju neto stroškov in koristi pri možnostih 2 in 3 je mogoče trditi, da se ti možnosti med seboj krepita.

6. PRIMERJAVA MOŽNOSTI

Prvo merilo je ugotavljanje, ali se s posamezno možnostjo rešijo težave, opredeljene v oceni učinka. Drugo merilo je ocena neto stroškov, tj. ocenjena razlika med gospodarskimi stroški in koristmi. Pri uporabi teh meril bi bila možnost 4 (kombinacija zakonodajnih zahtev in smernic EU) edina možnost, s katero se rešijo vse težave, opredeljene v oceni učinka, ima pa tudi najnižje neto stroške. Ta možnost ima tudi najbolj pozitivne gospodarske, družbene in okoljske učinke.

7. SPREMLJANJE IN OCENJEVANJE

Učinkovitost predlaganih ukrepov za rešitev težav z nezakonitimi pošiljkami odpadkov bi bilo treba spremljati in ocenjevati na naslednji način:

(1) Vzpostavitev ustreznih infrastrukture, zmogljivosti in sistemov izvrševanja. Predlagano načrtovanje inšpekcijskih pregledov bi v praksi veljajo za uspešno, če bi se z njim vzpostavili ustrezna infrastruktura in zmogljivosti, dobro delujoči sistemi izvrševanja in izboljšani inšpekcijski pregledi za pošiljke odpadkov v državah članicah.

(2) Zmanjšanje količine nezakonitih pošiljk odpadkov. Uspešnost predlaganih ukrepov bi se lahko merila s statističnimi podatki o znižanih stopnjah nezakonitih pošiljk odpadkov.

(3) Spremljanje, ki ga izvaja Komisija. Komisija bi pri spremljanju informacij, ki jih države članice predložijo o izvajanju UPO, lahko ocenila in ovrednotila učinke zakonodajnih ukrepov na inšpekcijske preglede in nezakonite pošiljke odpadkov ter to po potrebi upoštevala pri pripravi triletnega poročila o izvajanju UPO.

(4) Projekti na kraju samem. Dodatno merilo bi bilo ocenjevanje posebnih primerov neskladnosti, odkritih z inšpekcijskimi pregledi, glede na prihranjene stroške, tj. ker ne bi bilo treba vračati odpadkov v izhodiščni kraj, čistiti itd., pa tudi ocenjevanje okoljskega izboljšanja na kraju samem, torej v namembnih krajih, v katere se trenutno pošiljajo nezakonite pošiljke odpadkov. To bi se v praksi lahko izvajalo v okviru projektov z državami v razvoju.

(5) Ocene na podlagi povišanja stopenj recikliranja. V EU se stopnje recikliranja odpadkov spremljajo zaradi zakonodaje EU in nacionalne zakonodaje. Povišanje stopenj recikliranja bi se lahko uporabilo kot kazalnik uspeha predlaganih zahtev, saj bi se odpadki reciklirali, namesto da bi se nezakonito izvažali in odlagali.