Преглед
№ 04

BG

Действия на ЕС за справяне с проблема на пластмасовите отпадъци

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА

2020

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—IV
Въведение	01—11
Базов материал	01—02
Отпадъците — един нарастващ проблем	03—04
Отговор на Комисията на ниво политика	05—07
Оползотворяване на енергия: депониране или рециклиране	08—11
Обхват и подход на прегледа	12—14
Обзор на действията и политиките на ЕС по сектори	15—25
Политики на ЕС относно пластмасите в ключови сектори	15—25
Отпадъци от опаковки от пластмаса	26—73
Модел на опаковките	27—31
Съществени изисквания, които се считат за неприложими на практика	27—29
Алиансът „Пластмаси за кръговата икономика“ може да допълва усилията на ЕС	30—31
Схеми за разширена отговорност на производителя	32—42
Широко използване на схемите за разширена отговорност на производителя за опаковки в ЕС, но големи различия по отношение на нивата на ефективност	33—34
Схемите за разширена отговорност на производителя насърчават изработването на по-леки опаковки, но не и рециклирането	35—36
Правилата на ЕС имат за цел да хармонизират и засилят схемите за разширена отговорност на производителя	37—38
Депозитните системи за връщане на празни опаковки могат да бъдат в подкрепа на по-амбициозни целеви нива за рециклиране на пластмасовите бутилки, но разходите за тях са високи	39—42
Докладване, данни и постигане на целеви нива	43—48
Прилагането на законовите изисквания се счита за задоволително	43

Значителни несъответствия и допустими грешки в докладването на данни от страна на държавите членки 44—46

Законодателните промени ще доведат до намаляване на броя на докладваните нива на рециклиране 47—48

Финансиране от ЕС в областта на отпадъците от пластмасови опаковки: инфраструктура и възможности за обработване 49—54

ЕС финансира инфраструктурата за управление на отпадъците чрез инструменти на политиката на сближаване 49—50

Програма „Хоризонт 2020“ би могла да подобри модела и капацитета за рециклиране на пластмасата 51—52

По програма LIFE се финансират различни начини за справяне с пластмасовите отпадъци 53—54

Превоз на отпадъци от пластмасови опаковки 55—66

Условията за превоз на пластмасови отпадъци в чужбина ще станат по-строги 55—56

Намалява износът на пластмасови отпадъци и на отпадъци от пластмасови опаковки 57—58

Превозваните отпадъци от пластмасови опаковки представляват една трета от отчетения процент на рециклиране в ЕС 59—61

Забраната на Китай за внос на пластмасови отпадъци е довела до промени в местоназначението на износа от държавите — членки на ЕС 62—66

Трафикът на отпадъци от пластмасови опаковки представлява престъпление срещу околната среда 67—73

Незаконното обезвреждане на пластмасови отпадъци представлява сериозно и сложно престъпление 68—69

Пластмасовите отпадъци са едни от основните артикули, които се превозват незаконно 70—71

Недостатъци в рамката на ЕС за борба с престъпленията, свързани с отпадъци 72—73

Преглед на възможностите, пропуските, предизвикателствата и рисковете 74—80

Акроними и съкращения

Речник на термините

Екип на ЕСП

Кратко изложение

I През януари 2018 г. Европейската комисия одобри **стратегия за пластмасите** като част от мерките за преминаване към кръгова икономика и стъпка за постигане на целите за устойчиво развитие на ООН. В стратегията се предлагат мерки за подобряване на капацитета за рециклиране, събиране, сортиране и рециклирано съдържание на пластмасовите продукти. Новите целеви нива за рециклиране на пластмасови опаковки за 2025 г. (50 %) и за 2030 г. (55 %) са приети през 2018 г. в контекста на изменението на Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки. Постигането на тези нива ще допринесе за постигане на целите на ЕС за кръгова икономика. Новите по-строги правила за докладване вероятно ще доведат до понижаване на средната стойност на процента на ЕС за рециклиране на пластмасови опаковки. Източници от сектора считат, че това би могло да означава спад от 41 % до 32 % и дори до 29 %.

II Предвид неотдавнашното приемане на стратегията все още не е възможно да се направи оценка на нейното въздействие. Ето защо Сметната палата разгледа действията на ЕС за справяне с проблема на пластмасовите отпадъци, като по-специално внимание е обърнато върху отпадъците от пластмасови опаковки, тъй като те представляват най-голямата част от пластмасовите отпадъци (61 %). Настоящият документ не е одитен доклад; той представлява преглед, изготвен главно въз основа на обществено достъпна информация или материали, специално събрани за тази цел.

III Прегледът е фокусиран върху:

- модела на опаковките, който е от решаващо значение за капацитета за рециклиране на пластмасовите опаковки;
- схемите за разширена отговорност на производителя, които създават регулаторна и финансова рамка за управлението на отпадъците от пластмасови опаковки;
- докладването на данните за рециклирането, чиято надеждност е от решаващо значение за измерване на напредъка на ЕС към постигане на целите му за рециклиране на отпадъците от пластмасови опаковки;
- превоза към трети страни на отпадъците от пластмасови опаковки, който представлява една трета от отчетения от ЕС процент на рециклиране на пластмасови опаковки;
- трафика на отпадъци, който представлява предизвикателство по отношение на борбата с престъпността, като оказва въздействие и върху управлението на отпадъците от пластмасови опаковки.

IV Сметната палата представя рамката на ЕС за управлението на пластмасовите отпадъци в секторите на автомобилостроенето, електрониката, селското стопанство и строителството, които заедно съставляват 22 % от образуваните в ЕС пластмасови отпадъци. Сметната палата също така взе предвид и наличните финансови инструменти на ЕС в подкрепа на усилията на държавите членки за подобряване на управлението на пластмасовите отпадъци. Новото законодателство и целевите нива за отпадъците от пластмасови опаковки са показател за ангажимента на ЕС и на държавите членки да заделят понякога значителни ресурси за справяне с проблема с пластмасовите отпадъци. Стратегията е сравнително нов документ и ще е необходимо заложените в нея амбициозни цели да се превърнат в действия в редица области. Сметната палата изтъква някои от пропуските, рисковете, предизвикателствата и възможностите на подхода, приет от ЕС за справяне с отпадъците от пластмасови опаковки. Това включва по-специално възможността ЕС да бъде със стартово предимство чрез разработване на решения за кръговата икономика относно пластмасовите опаковки, но също така и риска някои държави членки да не постигнат новите целеви нива.

Въведение

Базов материал

01 **Пластмасите** са основен материал на съвременната икономика и имат многобройни промишлени и потребителски приложения. Те представляват евтин, гъвкав, лек, устойчив и широко използван материал в ключови сектори като пакетиране, селско стопанство, строителство, автомобилостроене и електрическо оборудване. Световното производство на пластмаса е нараснало експоненциално от 1,5 млн. тона през 1950 г. до 322 млн. тона през 2015 г.[1] Половината от цялата пластмаса на Земята се произвежда от 2005 г. насам[2]. Търсенето на пластмаси изпреварва всички други насипни материали (като стомана, алуминий или цимент), като почти се е удвоило от 2000 г. насам. Развиващите се икономики понастоящем използват 20 пъти по-малко пластмаса на глава от населението в сравнение с напредналите икономики. Потреблението им вероятно ще нараства в хода на тяхното развитие.

02 Опаковките (напр. кофичките за кисело мляко, бутилките за вода, защитната опаковка за плодове) са най-масовото прилагане на пластмасата в ЕС. Те представляват около 40 % от производството на пластмаса[3], и са причина за 61 % от общото количество образувани пластмасови отпадъци. Секторите на електрическото и електронното оборудване, строителството, автомобилостроенето и селското стопанство са следващите по големина производители на пластмасови отпадъци (вж. ***фигура 1***). Пластмасовите опаковки са също така опаковките с най-нисък отчетен процент на рециклиране в ЕС (42 %) в сравнение с други материали. Опаковките от метал (76 %), хартия, картон (83 %) и стъкло (73 %) са постигнали значително по-високи проценти на рециклиране[4].

[1] Европейски парламент: „Пластмасови отпадъци и рециклиране в ЕС: данни и факти“, 19 декември 2018 г.

[2] Roland Geyer, Jenna R. Jambeck, and Kara Lavender Law (2017), *Production, use, and fate of all plastics ever made*, Science Advances, 19 юли 2017 г.

[3] Plastics Europe: *Plastics – the facts 2019*, 14 октомври 2019 г.

[4] Европейска комисия: Работен документ на службите на Комисията, придружаващ стратегията на ЕС за пластмасите в кръговата икономика, SWD(2018) 16 final.

Фигура 1 — Образуване на пластмасови отпадъци през 2018 г., по сектори

***Общо количество на пластмасовите отпадъци от употребени продукти, събрани чрез съответните потоци от отпадъци: 29,1 млн. тона**

Източник: ЕСП въз основа на данни от обзорен доклад на Комисията относно кръговата икономика в областта на пластмасите, (*A circular economy for plastics – A European Overview*, Plastics Europe), 2019 г.

Отпадъците — един нарастващ проблем

03 Нерегламентираното изхвърляне на отпадъци и изпускането на пластмаси в околната среда увреждат наземните и морските екосистеми. Всяка година в океана попадат между 4,8 и 12,7 млн. тона пластмасови отпадъци[5]. Съотношението между наземните и морските пластмасови отпадъци се различава в отделните региони. Според неотдавнашно проучване риболовните мрежи представляват до 46 % от петното от отпадъци в Тихия океан[6]. В рамките на Европа около 85 % от морските отпадъци, открити по плажовете, са от пластмаси.

[5] Jenna R. Jambek et al.,*Plastic waste inputs from land into the ocean*, Science, том 347, февруари 2015 г.

[6] L. Lebreton et al., *Evidence that the Great Pacific Garbage Patch is rapidly accumulating plastic* , *Sci Rep* 8, 22 март 2018 г.

Около 43 % от тези отпадъци са пластмаси за еднократна употреба, а 27 % са риболовни уреди[7].

Картина 1 - Океанът като лаборатория за пластмаси: нагледно изображение на пластмасовите отпадъци в океана

Източник: Европейски парламент.

04 В световен мащаб през 2015 г. около 55 % от пластмасовите отпадъци все още се депонират или изхвърлят в природата[8]. В рамките на ЕС се разчита на депониране и изгаряне с оползотворяване на енергията за обезвреждане на повечето пластмасови отпадъци (вж. ***фигура 2***).

[7] Европейска комисия: Предложение за Директива относно намаляването на въздействието на определени пластмасови продукти върху околната среда, COM(2018) 340 final.

[8] Hannah Ritchie и Max Roser: *Plastic Pollution* , *Our World in Data*, септември 2018 г.

Фигура 2 — Възможности за обработване на пластмасовите отпадъци в ЕС през 2018 г.

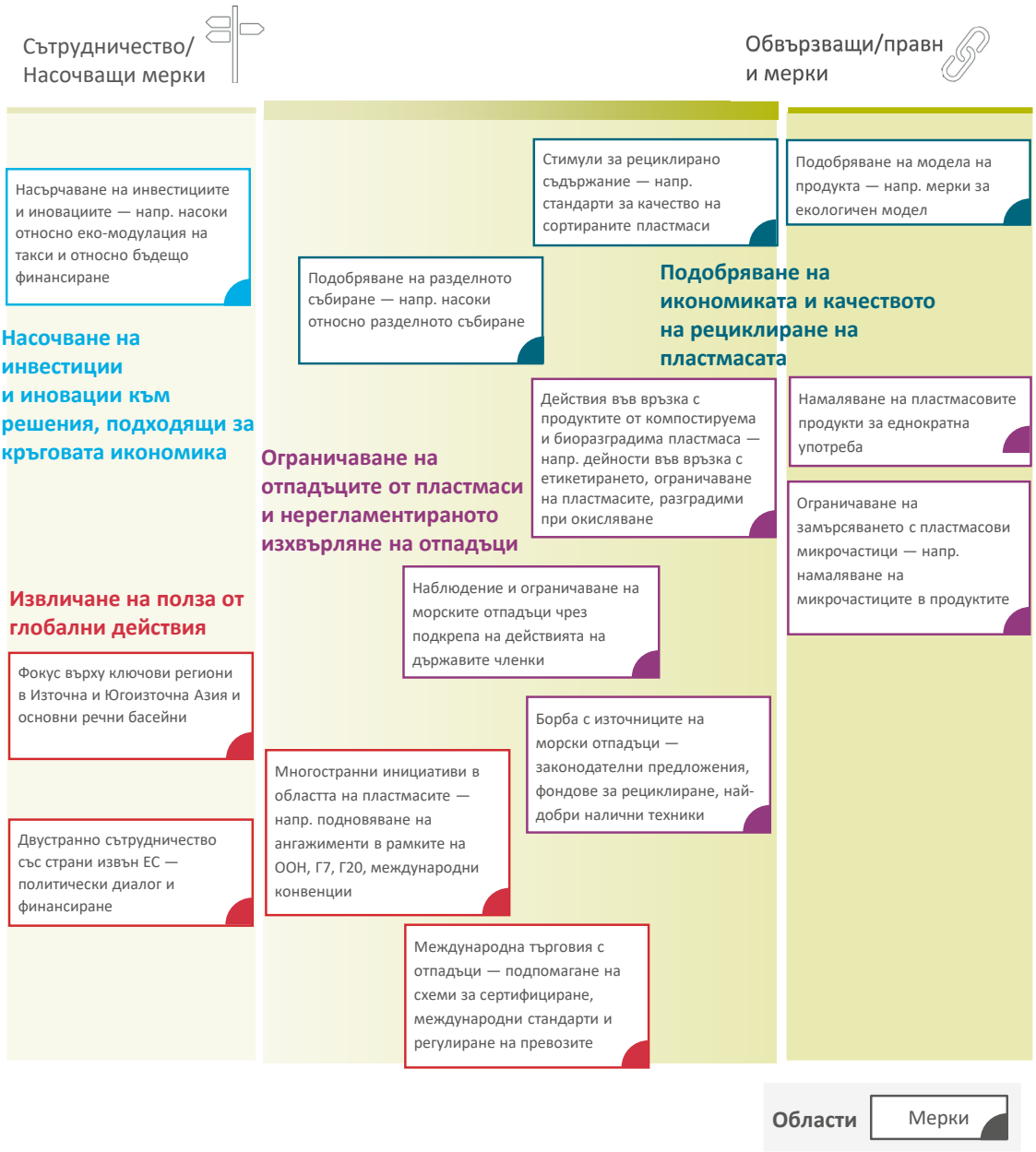
Източник: ЕСП въз основа на данни от Plastics Europe, Plastics – the facts 2019.

Отговор на Комисията на ниво политика

05 През януари 2018 г. Европейската комисия одобри **стратегия за пластмасите**[9] като част от мерките за преминаване към кръгова икономика и принос за постигане на целите за устойчиво развитие на ООН. Комисията счита, че „Зеленият пакт“ и новият план за действие за кръговата икономика също са спомогнали за развитие на политиката относно пластмасите. Стратегията има за цел да обхване всички сектори, образуващи пластмасови отпадъци, като използва нормативната уредба на ЕС, както и доброволни мерки и стандарти. В стратегията са изброени 39 мерки, разделени в четири тематични области (вж. ***фигура 3***). Една от основните цели на стратегията е до 2030 г.всички пластмасови опаковки на пазара в ЕС да бъдат за многократна употреба или да могат да бъдат рециклирани по икономически ефективен начин. Комисията също така се стреми да подкрепя държавите членки при постигане на целевите нива за рециклиране на пластмасовите опаковки.

[9] Европейска комисия: Стратегия за пластмасите от 2018 г..

Фигура 3 – Основни елементи от стратегията на ЕС за пластмасите

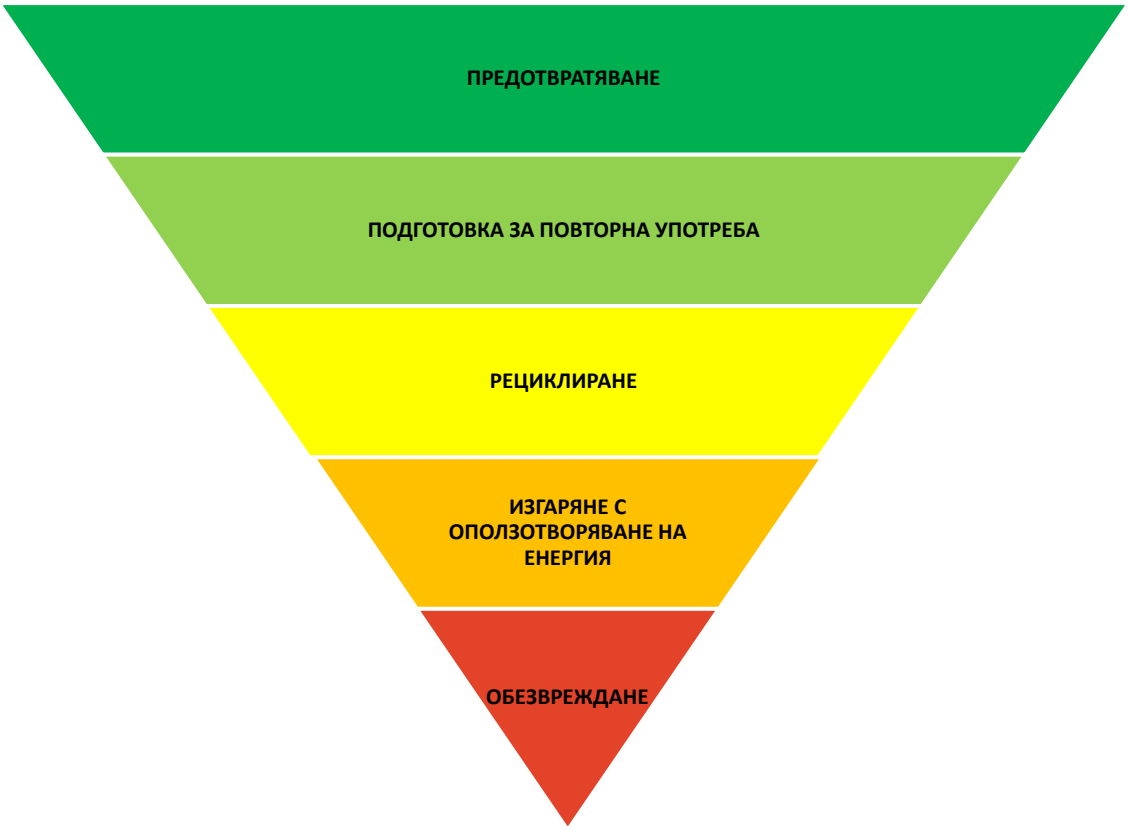


Източник: ЕСП, въз основа на данни от стратегията на Европейската комисия от 2018 г. в областта на пластмасите. Не са включени всички 39 мерки от стратегията за пластмасите.

06 Стратегията на Комисията за пластмасите има за цел да засили прилагането на ключови концепции за управление на пластмасовите отпадъци: принципът „замърсителят плаща“, „йерархия на отпадъците“ и статуса за „край на отпадъка“ (вж. ***фигура 4***). В продължение на няколко десетилетия ЕС подкрепя усилията за подобряване на практиките за управление на отпадъците. Така например Шестата програма за действие за околната среда (2002—2012 г.) има за цел да постигне „значително намаляване“ на обема на образуваните отпадъци, по-специално

чрез мерки за предотвратяване на отпадъци[10]. Това не е постигнато, но целта е запазена в Седмия план за действие в областта на околната среда (2014—2020 г.).

Фигура 4 — Йерархия на отпадъците според определението в Рамковата директива за отпадъците от 2008 г.[11]



Източник: Европейска комисия.

07 Основна част от действията на Комисията по отношение на пластмасите беше преразглеждането на директивите на ЕС относно отпадъците, приключило през май 2018 г.[12] Изменената Директива относно опаковките и отпадъците от опаковки (ДООО) удвои предишното целево ниво за рециклиране на отпадъци от пластмасови опаковки от 22,5 % (което се предвиждаше да бъде постигнато от повечето държави членки до 2008 г.) на 50 % до 2025 г. и на 55 % до 2030 г. Държавите членки сами определят по какъв начин ще постигнат тези целеви нива. В***таблица 1*** се посочват целите, определени в директивите за отпадъците, по видове отпадъци, за 2025 г., 2030 г. и 2035 г. В ДООО се определят и други

[10] Решение 1600/2002/ЕО.

[11] „Обезвреждане“ включва депонирането на отпадъци.

[12] Директиви (ЕС) 2018/850 относно депонирането на отпадъци, (ЕС) 2018/851 относно отпадъците и (ЕС) 2018/852 относно опаковките и отпадъците от опаковки.

мерки за улесняване на постигането на по-високите целеви нива за рециклиране. Те включват разделно събиране, разширена отговорност на производителя, икономически инструменти и планове за управление на отпадъците.

Таблица 1 — Целеви нива за рециклиране и депониране, определени в настоящите директиви на ЕС

Вид на отпадъците	Правно основание	до 2025 г.	до 2030 г.	до 2035 г.
Битови отпадъци, подготвени за повторна употреба и рециклиране	Рамкова директива 98/2008 за отпадъците	55 %	60 %	65 %
Депониране на битови отпадъци	Директива 1999/31 относно депонирането	-	-	Не повече от 10 %
Рециклиране на всички отпадъци от опаковки	Директива 94/62 относно опаковките и отпадъците от опаковки	65 %	70 %	-
Рециклиране на всички отпадъци от пластмасови опаковки	**Директива 94/62/ЕО относно опаковките и отпадъците от опаковки**	**50 %**	**55 %**	**-**

Източник: ЕСП, въз основа на измененията от 2018 г. на директивите в областта на отпадъците.

Оползотворяване на енергия: депониране или рециклиране

08 Изгарянето на пластмасови отпадъци с оползотворяване на енергията е с по-малка значимост от рециклирането в йерархията на възможностите за третиране на отпадъци (вж. ***фигура 4***). Понастоящем в ЕС се изгарят повече пластмасови отпадъци, отколкото се рециклират. Трябва да бъде обратното, за да се постигнат целевите нива за рециклиране на пластмасови опаковки[13].

[13] ICF/Eunomia: *Plastics: reuse, recycling and marine litter* , май 2018 г.

09 Пластмасите се произвеждат основно от суров нефт и по време на изгарянето им се отделят големи количества въглероден диоксид (CO_2), както и различни количества други вещества и замърсители, като например диазотен оксид и живак. Някои емисии могат да бъдат компенсирани чрез производството на енергия, тъй като това намалява необходимостта от други форми на производство на енергия.

10 Пластмасите могат да бъдат химически рециклирани или депонирани. Химическото рециклиране (т.е. превръщането на отпадъците в химически суровини) може да обхваща множество различни технологии. Те все още не представляват осъществими от технологична или икономическа гледна точка възможности за третиране на отпадъци, докато депонирането на отпадъци следва да бъде драстично намалено.

11 Ето защо в някои случаи изгарянето може да бъде решение за справяне с пластмасовите отпадъци, съдържащи токсични вещества. В зависимост от резултата от оценката на жизнения цикъл (LCA)[14], изгарянето може да се счита за приложимо решение за обработването на такива пластмасови отпадъци[15], докато не се разработят и други технологични и регулаторни решения.

[14] Директива 2008/98/ЕО.

[15] ICF/Eunomia, май 2018 г.

Обхват и подход на прегледа

12 В настоящия преглед се разглежда подхода на ЕС за справяне с проблема на наземните пластмасови отпадъци, като по-специално внимание е обърнато върху отпадъците от пластмасови опаковки. Изтъкват се някои от пропуските, рисковете, предизвикателствата и възможностите на възприетия подход. Сметната палата се фокусира върху отпадъците от пластмасови опаковки, тъй като те представляват най-голямата част от пластмасовите отпадъци (61 %). Морските отпадъци не са включени в обхвата на прегледа.

13 Настоящият документ не е одитен доклад; той представлява преглед, изготвен главно въз основа на обществено достъпна информация или материали, специално събрани за тази цел. Сметната палата извърши преглед, а не одит, тъй като стратегията за пластмасите за 2018 г.все още далеч не е приложена на практика, а изменената законодателна рамка на ЕС (нови директиви) е със срокове за изпълнение по държави членки, които са за след 2021 г. Ето защо е твърде рано да се оцени въздействието на тези промени. Този преглед все пак е своевременен, като се има предвид, че бъдещите приоритети за разходи на ЕС все още са в процес на определяне, а реформите във важни области на политиката все още се обсъждат. Освен това нашият преглед ще допринесе и ще допълни съвместния одит на ЕВРОСАЙ относно отпадъците от пластмасови опаковки, започнат през 2020 г.

14 Сметната палата се срещна със служители от генерална дирекция „Околна среда“, водещата генерална дирекция по този въпрос, както и с редица заинтересовани страни от промишлеността и гражданското общество. Одиторите провериха директиви и регламенти, стратегии, политически документи, насоки, оценки, мониторингови доклади и вътрешни документи, предоставени от Комисията, както и доклади от държавите членки, международни организации и неправителствени организации. Бяха посетени Португалия и Нидерландия, за да се провери практическото прилагане на съответните политики. Тези държави членки бяха избрани, тъй като са изправени пред редица предизвикателства в областта на управлението на пластмасови отпадъци, които са общи за много държави членки на ЕС. Целта е да се добие представа за различните проблеми пред публичните органи при подобряване на управлението на отпадъците от пластмаси и решенията, които те са избрали.

Обзор на действията и политиките на ЕС по сектори

Политики на ЕС относно пластмасите в ключови сектори

15 Стратегията за пластмасите от 2018 г. има за цел да обхване всички основни сектори, образуващи пластмасови отпадъци в ЕС. Работата по изпълнението на стратегията продължава. Тя включва оценки и прегледи на директиви, както и подкрепящи проучвания за определяне на възможностите за предотвратяване на образуването на отпадъци, и за подобряване на управлението на пластмасовите отпадъци. Съгласно новия план за действие за кръговата икономика през следващите години Комисията се ангажира да преразгледа законодателството, уреждащо управлението на отпадъците в ключови сектори, образуващи пластмасови отпадъци, а именно превозни средства, строителни материали и опаковки[16].

16 Въпреки че понастоящем има правно обвързващи целеви нива (вж. ***таблица 1***) за рециклирането на пластмасови опаковки, подобни целеви нива не съществуват за пластмасовите отпадъци от секторите на селското стопанство и строителството. Секторите на автомобилостроенето, електрическото и електронното оборудване се регулират от отделно законодателство[17] за управление на отпадъците, които образуват, но в него не се определят конкретни целеви нива за рециклирането на пластмаси.

Селско стопанство

17 Използването на пластмаси в селското стопанство („селскостопански пластмаси“) се увеличава. През 2017 г. в селското стопанство на ЕС са използвани 1,7 млн. тона пластмаси[18]. Основните приложения на пластмасите в селското стопанство са (в низходящ ред): силажни фолиа, покрития за оранжерии и тунели,

[16] Съобщение на Комисията: Нов план за действие относно кръговата икономика: за по-чиста и по-конкурентоспособна Европа, COM(2020) 98 final.

[17] Директива 2012/19/ЕС относно отпадъци от електрическо и електронно оборудване и Директива 2000/53/ЕО относно излезлите от употреба превозни средства.

[18] Plastics Europe: Пластмасите – факти, 2018 г.

фолиа за мулчиране, тръби за напояване, мрежи и корди. Пластмасовата промишленост е изчислила, че през 2014 г. 28 % от събраните отпадъци от селскостопанска пластмаса са били рециклирани, 30 % са изпратени за оползотворяване на енергия и 42 % са депонирани[19]. Въпреки това е възможно някои пластмаси да са оставени на полето или незаконно да се изгарят, тъй като понастоящем в ЕС не се събират повече от 70 % от селскостопанските пластмаси в края на жизнения им цикъл[20].

18 ЕС не е определил целеви нива за управление на селскостопанските пластмаси. Понастоящем пет държави членки имат национални схеми за събиране на селскостопански пластмасови отпадъци. Рециклирането на селскостопанска пластмаса може да се окаже трудно, а повторното използване практически невъзможно. Отпадъците от мулч обикновено са подложени на сериозни атмосферни влияния, покрити са с почва и понякога с пестициди, а могат да бъдат замърсени и с патогени.

19 През 2020 г. Комисията започна проучване, за да оцени възможността за подобряване на нивата на събиране и рециклиране на пластмасовите отпадъци в селското стопанство в целия ЕС. Общата селскостопанска политика (ОСП) на ЕС дава възможност за финансиране например на замяната на пластмасовите тунели със стъкло и стомана.

Автомобилостроене

20 Пластмасите съставляват около 11 % от материалите, използвани в превозните средства[21]. Това представлява годишно около 1 млн. тона образувани пластмасови отпадъци[22]. Комисията счита, че всяка година приблизително 30 % от излезлите от употреба превозни средства в ЕС не влизат в официалните канали за обработване на стари коли[23]. В резултат на това тези

[19] Plastics Europe: Пластмасите – факти, 2015 г.

[20] Данни за селскостопанските пластмаси в Европа.

[21] GHK: *Study to examine the benefits of the End of Life Vehicles Directive*, май 2006 г.

[22] Въз основа на предварителна оценка от 8—9 млн. тона отпадъци годишно от излезли от употреба превозни средства, които се произвеждат в ЕС, като се има предвид проверката за пригодност от 2014 г. на пет потоци от отпадъци.

[23] Oko Institut: *Assessment of the implementation of Directive 2000/53/EU on end-of-life vehicles*, 2017 г.

превозни средства не се оползотворяват или рециклират правилно, или изобщо не се рециклират. Понастоящем се рециклират само 9 % от пластмасовите отпадъци, събрани от излезлите от употреба превозни средства, които влизат в официалните канали за обработване[24]. Количеството на рециклираните пластмаси, използвани в производството на автомобили, рядко надвишава няколко процента от общия продукт. Няма определено целево ниво на ниво автомобилна промишленост нито за използването на рециклирани пластмаси в личните превозни средства, нито за рециклирането на пластмаси в края на срока на експлоатация на превозното средство. Директивата относно излезлите от употреба превозни средства определя цели за оползотворяване и повторно използване или рециклиране на превозните средства по тегло. Процентът на оползотворяване следва да бъде 95 % средно на превозно средство за година, а процентът на повторно използване или рециклиране следва да бъде най-малко 85 %. ЕС-28 леко е надхвърлил минималните 85 % за повторна употреба/рециклиране, но не е достигнал целта за оползотворяване от 95 %[25].

Електронен сектор

21 Всяка година ЕС образува приблизително 9,4 млн. тона отпадъци от електронно и електрическо оборудване (ОЕЕО), от които се изчислява, че 20 % са от пластмаса[26]. Само 35 % от образуваните ОЕЕО са били отчетени в официалната система за събиране и обработка на ОЕЕО в ЕС. Незаконният превоз към трети държави представлява значително предизвикателство за подобряване на тази ситуация. Изчислява се, че всяка година от ЕС изчезват около 1,3 млн. тона (или около 14 % от образуваните ОЕЕО)[27]. Повечето държави членки са постигнали целевите нива, приложими до 2015 г. относно събирането, оползотворяването и рециклирането на основните категории ОЕЕО (ИТ и телекомуникационно оборудване, големи и малки домакински уреди)[28]. Тези целеви нива за

[24] Commission Staff Working Document Accompanying the 2018 Plastics Strategy, SWD(2018) 16 final, стр. 21.

[25] Евростат.

[26] Commission Staff Working Document Accompanying the 2018 Plastics Strategy, SWD(2018) 16 final.

[27] Countering WEEE Illegal Trade Project (Проект за борба с незаконната търговия с отпадъци от електрическо и електронно оборудване): Обобщаващ доклад, 30 август 2015 г.

[28] Implementation report on the WEEE Directive (Доклад за изпълнението на Директивата относно ОЕЕО), септември 2018 г., стр. 177.

оползотворяване/рециклиране варират в зависимост от категорията продукти между 70 % и 80 % за оползотворяване и между 50 % и 75 % за подготовка за рециклиране или повторна употреба. От 2016 г. и от 2019 г. се прилагат по-високи целеви нива. Няма отделно целево ниво за рециклирането на пластмаси от ОЕЕО, което е съсредоточено върху рециклирането на метали от изключителна важност.

22 Сложността на проектирането на продуктите и евентуалното наличие на рискови химикали (например забавящи горенето вещества), затрудняват рециклирането на пластмаси от ОЕЕО. Комисията проучва начини за укрепване на принципите за кръгово проектиране (възможности за поправка, възможност за приспособяване, осъвременяване и улесняване на демонтажа) в подкрепа на повторната употреба и рециклирането.

Строителство и разрушаване

23 Повечето държави членки вече са постигнали целевото ниво за 2020 г. от 70 % за оползотворяване на отпадъците от строителство, заложено в Рамковата директива за отпадъците. Тази цел е постигната най-вече чрез използване на оползотворени отпадъци за практики като насипване и нискокачествени приложения за оползотворяване (например за първична пътна настилка). Не са определени целеви нива за оползотворяването на пластмасови отпадъци от строителство и разрушаване. Рециклирането на пластмасовите строителни отпадъци представя редица предизвикателства: пластмасите могат да бъдат част от композитни материали, пластмасата може да бъде разложена и да съдържа различни добавки с непознати характеристики, може да бъде смесена с общите отпадъци, а това затруднява и прави икономически неизгодно сортирането[29].
В Стратегията за пластмасите се предвижда оценка и преразглеждане на Регламента за строителни продукти до края на 2021 г. с оглед увеличаване на използването на рециклирано съдържание.

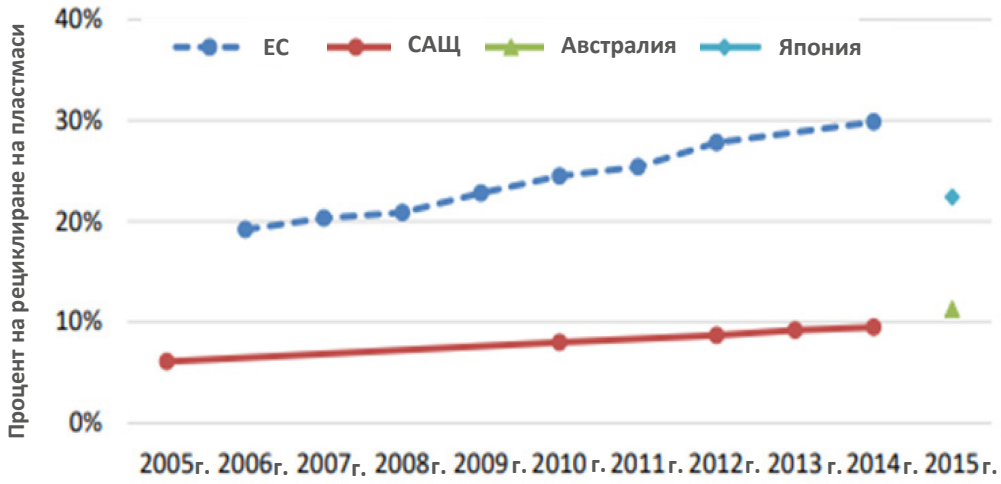
Опаковки

24 В ЕС се произвеждат средно 32 кг **пластмасови отпадъци от опаковки** на човек годишно, в сравнение с 45 кг на човек годишно в САЩ, 5 кг в Индия и 33 кг

[29] Европейска агенция за околната среда: *Construction and demolition waste: challenges and opportunities in a circular economy*, 16.1.2020 г.

в Япония[30]. Според данни от ОИСР ЕС има най-високият процент на рециклиране на пластмаси сред напредналите икономики (за всички видове пластмасови отпадъци, взети заедно) (вж. ***фигура 5***). Естеството и качеството на данните в подкрепа на тази констатация се различават в голяма степен в зависимост от държавата, но въпреки това дават обща представа за различните нива на напредък.

Фигура 5 — Коефициент на рециклиране на пластмасови продукти в избрани икономики с високи доходи



Източник: Въз основа на данни от ОИСР (2018 г.), *Improving Markets for Recycled Plastics*: *Trends, Prospects and Policy Responses*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264301016-en.

25 Правната рамка за подобряване на управлението на отпадъците от пластмасови опаковки, предоставена с ДООО, постепенно се допълва от други директиви и регламенти. В тях се определят целеви нива за подготовка за повторна употреба и рециклиране на битови отпадъци (Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 г. относно отпадъците и за отмяна на определени директиви), правила за превоза на отпадъци (Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 г. относно превози на отпадъци) и ограничения за депонирането на отпадъци (Директива 1999/31/ЕО на Съвета от 26 април 1999 г. относно депонирането на отпадъци) (вж. ***фигура 6***).

[30] Програма на ООН за околната среда: *Single use plastics* (Пластмасови продукти за еднократна употреба). *A roadmap for sustainability* (Пътна карта за устойчиви резултати), 2018 г.

Фигура 6 — Рамка и целеви нива на ЕС в областта на пластмасовите опаковки

Източник: ЕСП.

Отпадъци от опаковки от пластмаса

26 Жизненият цикъл на пластмасовите опаковки може да бъде много по-дълъг от етапа им на потребление и изборът на всеки етап от цикъла се отразява на начина, по който се обработват отпадъците (вж. ***фигура 7***). Този избор започва на етапа на подбора на суровините, последван от производството им, преобразуването в опаковка, използване/повторна употреба, обезвреждане и обработване след края на жизнения им цикъл. Пластмасовите опаковки допринасят значително за проблема със замърсяването на околната среда. Това доведе и до приемането през 2019 г. на Директивата за пластмасовите изделия за еднократна употреба.

Фигура 7 — Жизнен цикъл на пластмасовите опаковки

Източник: ЕСП.

Модел на опаковките

Съществени изисквания, които се считат за неприложими на практика

27 В рамките на ЕС опаковките трябва да спазват съществените изисквания, определени в ДООО през 1994 г. Тези изисквания засягат по-специално производството и състава на опаковките, както и процедурите за оползотворяване на материалите и енергията. С изключение на незначителни промени във формулировката от 2018 г. тези изисквания остават непроменени и според тях опаковката следва да бъде:

- с минималното тегло и обем, необходими за гарантиране на безопасност и хигиена;
- с такъв модел, производство и пускане на пазара, които да позволяват повторната ѝ употреба и оползотворяване, включително рециклиране, както и свеждане до минимум на въздействието ѝ върху околната среда при обезвреждане на отпадъци;
- Опаковката се произвежда така, че при обезвреждането ѝ присъствието на вредни и други опасни вещества и материали да е сведена до минимум в емисии, прах или утайка.

28 През 2004 г. Европейският комитет за стандартизация публикува стандарти във връзка с предотвратяването на използването на опаковките, повторната им употреба, оползотворяването им като материал и енергийното им оползотворяване. През февруари 2005 г. Комисията публикува тези стандарти в Официален вестник като „признати стандарти“, които производителите следва да докажат, че спазват. Проучване на Комисията сред заинтересованите страни от 2009 г. показва, че промишленият сектор подкрепя гъвкавостта на съществените изисквания, тъй като предприятията като цяло имат право да прилагат различни процедури за доказване на съответствие[31]. През 2011 г. пет държави членки разполагат с механизми за мониторинг на прилагането[32] на съществените

[31] BIO Intelligence Service (Служба за биологично разузнаване): *Awareness and Exchange of Best Practices on the Implementation and Enforcement of the Essential Requirements for Packaging and Packaging Waste* , 2011 г.

[32] Пак там.

изисквания. В ДООО се посочва, че съответствието се предполага, когато са изпълнени стандартите на Европейския комитет за стандартизация.

29 В съответствие с пълномощията, дадени ѝ при изменението на ДООО през 2018 г., Комисията понастоящем разглежда възможностите за преразглеждане на съществените изисквания в подкрепа на своята цел до 2030 г. всички пластмасови опаковки да бъдат годни за повторна употреба и/или за рециклиране по икономически осъществим начин[33]. В проучване, извършено за Комисията през 2020 г. относно ефективността на съществените изисквания, се стига до заключението, че те са „практически неизпълними“[34]. В него се посочва, че съществените изисквания не съответстват на днешните потребности и че актуализираните изисквания следва по-специално да:

- отразяват йерархията на отпадъците чрез насърчаване на изготвянето на модели, позволяващи повторна употреба или рециклиране;
- посочват моделите и материалите на опаковките, които е вероятно да бъдат проблемни за лицата, които събират и обработват отпадъците;
- определят по-стриктно и изрично изискванията за предотвратяване на отпадъците;
- гарантират привеждането в съответствие с развитието на политиката на ЕС относно използването и стойността на някои материали, подлежащи на компостиране;
- подпомагат търсенето и предлагането на висококачествени рециклирани материали; и
- въведат добре определена процедура за привеждане в изпълнение, която да заменя презумпцията за съответствие.

Алиансът „Пластмаси за кръговата икономика“ може да допълва усилията на ЕС

30 Кампания за поемане на ангажименти, стартирана в рамките на стратегията за пластмасите, допълва усилията на Комисията за подобряване на управлението

[33] Европейска комисия: Европейски зелен пакт, COM/2019/640 final.

[34] Eunomia: *Effectiveness of the Essential Requirements for Packaging and Packaging Waste and Proposals for Reinforcement*, февруари 2020 г.

на пластмасовите отпадъци. Целта ѝ е до 2025 г. всяка година 10 млн. тона рециклирана пластмаса да се интегрират в продукти. През март 2019 г. Комисията направи оценка на поетите ангажименти и установи несъответствие между количеството на рециклирани пластмаси, което дружествата са поели ангажимент да предоставят (11 млн. тона), и количеството, за което са поели ангажимент да използват (6,4 млн. тона). Понастоящем в ЕС на година се използват 4 млн. тона рециклирани материали. С оглед да се намали тази разлика Комисията сформира Алианса „Пластмаси за кръговата икономика“. До юли 2020 г. ангажиментите в рамките на този алианс са подписали 225 участници, включително основните действащи лица на пазарите на опаковки, автомобили, отпадъци от електрическо и електронно оборудване (ОЕЕО) и селскостопански пластмаси. Дружествата и стопанските сдружения поемат ангажимент да предоставят или използват определено количество рециклирана пластмаса или да улеснят този процес.

31 Понастоящем Комисията наблюдава поетите ангажименти на *ad hoc* основа. Алиансът „Пластмаси за кръговата икономика“ пое ангажимент до 2021 г. да се създаде доброволна система за мониторинг на обемите на рециклирани пластмаси, използвани в европейските продукти[35]. Наличието на съпоставими и надеждни данни за постигнатия напредък по отношение на целевото ниво от 10 млн. тона може да допринесе за повишаване на доверието в усилията, положени от основните заинтересовани страни, както и за успеха или неуспеха на инициативата.

Схеми за разширена отговорност на производителя

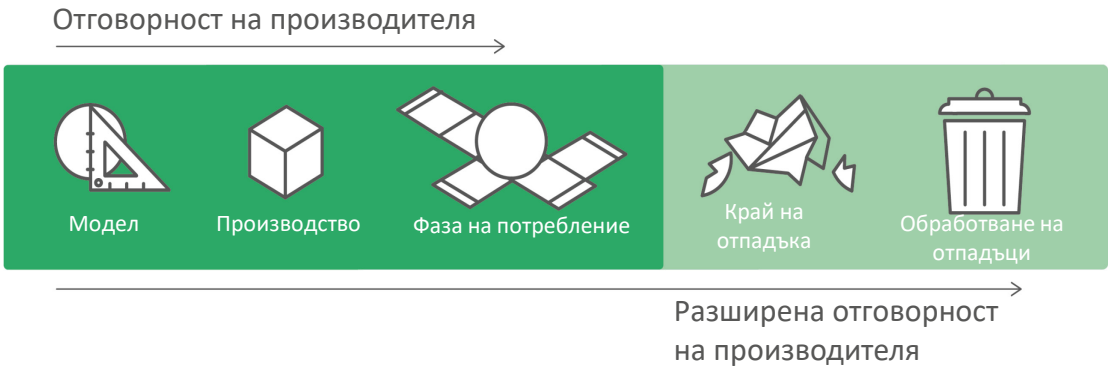
32 Със схемите за разширена отговорност на производителя (СРОП) се цели производителят да бъде финансово и организационно задължен за управлението на своите продукти, когато те се превърнат в отпадъци (вж. ***фигура 8***). Въвеждането на обвързващи цели за рециклиране на пластмасовите опаковки в Директивата относно отпадъците от опаковки от 1994 г. накара много държави членки да следват този подход, с цел:

- производителите да бъдат задължени да поемат разходите в края на жизнения цикъл на опаковките, за да се стимулира изготвянето на по-добър модел на опаковките, който да доведе до намаляване на тези разходи (по-леки опаковки, по-висока рециклируемост…);

[35] Декларация на Алианса „Пластмаси за кръговата икономика“.

- подобряване на процентите на повторна употреба и рециклиране;
- намаляване на разходите за управление на отпадъците за общините (и данъкоплатците) чрез прехвърлянето им на производителите и потребителите (тъй като таксата за разширена отговорност на производителя е включена в цената на продукта).

Фигура 8 — Рамка на отговорността на производителя и разширена отговорност на производителя



Източник: ЕСП.

Широко използване на схемите за разширена отговорност на производителя за опаковки в ЕС, но големи различия по отношение на нивата на ефективност

33 Всяка държава — членка на ЕС разполага със схема за разширена отговорност на производителя (вж. ***фигура 8***) за отпадъците от пластмасови опаковки[36]. Обхватът на СРОП е различен в отделните държави от ЕС. Някои обхващат само домакинските опаковки, докато други включват също търговски и промишлени опаковки. В контекста на тези схеми се събират и обработват отпадъци от пластмасови опаковки с цел намаляване на количествата, изпращани до депата за отпадъци. Те спомагат за придвижването напред на системите за управление на отпадъците от пластмасови опаковки на държавите членки в йерархията на отпадъците (вж. ***фигура 4***) чрез увеличаване на процентите на рециклиране, като по този начин се повишава ресурсната ефективност на икономиката на ЕС.

[36] BIO Intelligence Services (Служби за биологично разузнаване): *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility*, 2014 г.

34 Значителната липса на данни, методологичните трудности при разграничаването на въздействието на схемите за разширена отговорност на производителя от други фактори и големите различия в използваните системи не са дали възможност на ОИСР да оценява въздействието на схемите за разширена отговорност на производителя[37]. Съзаконодателите на ЕС отбелязаха също така големите различия в нивото на ефективност на схемите и в обхвата на отговорността на производителите[38].

Схемите за разширена отговорност на производителя насърчават изработването на по-леки опаковки, но не и рециклирането

35 СРОП налагат на производителите на пластмасови опаковки такса за управление на техните продукти в края на жизнения им цикъл. Таксата отразява разходите за обработване на отпадъците от пластмасови опаковки, които са събрани и управлявани в рамките на СРОП. Тези такси не се основават на разходите за обработване на 100 % от пуснатите на пазара пластмасови опаковки, а на разходите за управление на опаковките, които се събират в рамките на схемата за разширена отговорност на производителя. Следователно разходите, които се поемат от производителите за обработване на единица продукция в края на жизнения ѝ цикъл, са по-ниски от действителните разходи за рециклиране на пластмасовите опаковки.

36 Повечето СРОП изискват от членовете си да плащат такси в зависимост от теглото на пластмасовите опаковки, които пускат на пазара. Това стимулира производителите да намалят теглото на пластмасовите опаковки, за да намалят разходите. Така например средното тегло на бутилка от 500 мл полиетилен терефталат (PET) в ЕС е намаляла от 24 г през 1990 г. на 9,5 г през 2013 г.[39] В работен документ на службите на Комисията се посочва, че по-широкообхватният модел за рециклиране на пластмасовите опаковки е изправен пред няколко пречки, свързани с производствените процеси, навиците и липсата на диалог по цялата верига за създаване на стойност, както и между различните

[37] ОИСР: *Extended Producer Responsibility*: *Updated guidance for efficient waste management*, 2016 г.

[38] Директива 2018/852.

[39] Преработватели на пластмаси в Европа, интернет страница относно пластмасовите опаковки.

заинтересовани страни[40]. Това може да бъде от съществено значение, тъй като се изчислява, че над 80 % от всички въздействия на продукта върху околната среда ще бъдат определени по време на етапа на изработване на модела му[41]. В някои случаи леките опаковки могат да бъдат по-малко рециклируеми, тъй като имат многослойна структура, използваща различна пластмаса, за да постигнат същите свойства като по-дебела опаковка от един материал.

Правилата на ЕС имат за цел да хармонизират и засилят схемите за разширена отговорност на производителя

37 За да се намери решение на тези проблеми и за да се подсили приносът на СРОП за постигане на целевите нива за рециклиране на пластмасовите опаковки, при преразглеждането на ДООО през 2018 г. ЕС направи СРОП задължителни по отношение на опаковките. Освен това при преразглеждането през 2018 г. на Рамковата директива за отпадъците се изисква схемите за разширена отговорност на производителя да включват:

- механизми за контрол, в т.ч. независими одити на задълженията за финансово управление и докладване на данни;
- такси, които обхващат управлението на отпадъците, предоставянето на информация и задълженията за събиране на данни;
- еко-модулация на такси (адаптиране на таксите, заплащани от членовете на СПОР, за насърчаване на рециклирането);
- разпоредби за оповестяване на таксите, заплащани от членовете;
- общо покритие на райони и/или продукти (без да се ограничава до най-печелившите сегменти или райони).

38 Някои СПОР вече са въвели система за модулация на таксите, свързана със степента, до която пластмасовите опаковки могат да бъдат рециклирани. Таксите могат да се определят въз основа на съображения, свързани с прилагането на технология за рециклиране, наличието на вредни или токсични добавки, състава на опаковките (лесно рециклируеми полимери, многослойни изделия)

[40] Европейска комисия: Commission Staff Working Document Accompanying the 2018 Plastics Strategy, SWD(2018) 16 final.

[41] Европейска комисия: интернет страница на политиката за устойчиви продукти, последно изменена на 13 декември 2018 г.

и наличието на пазари за вторични суровини. Държавите членки са избрали различни подходи за модулация, като например използването на системи за бонуси или за бонус-малус (вж***каре 1***).

Каре 1

Модулация на таксите в СПОР на Нидерландия

От 2019 г. нидерландският фонд за отпадъци от опаковки (Afvalfonds Verpakkingen) прилага система за модулация на таксите за пластмасови опаковки. Фондът прилага система за премии с по-ниски такси (0,34 евро/кг вместо 0,60 евро/кг през 2020 г.), за да възнагради дружествата, които използват пластмасови опаковки от твърда пластмаса. Тази пластмаса е с добра пригодност за рециклиране след сортиране, а това води до по-ниски нетни разходи за Afvalfonds Verpakkingen.

За да се прецени дали пластмасовите опаковки имат добра пригодност за рециклиране, Afvalfonds Verpakkingen използват проверка KIDV за рециклирането на твърди пластмасови опаковки, разработена от Нидерландския институт за устойчиви опаковки. Afvalfonds Verpakkingen възнаграждава използването на опаковки с добра пригодност за рециклиране, но не санкционира използването на други опаковки.

Решението да се използва бонусна схема, а не система бонус-малус, е взето, за да се изпрати положителен сигнал към пазара, както и заради практическите предизвикателства, свързани с прилагането на система „малус“, които ще изискват от фонд Afvalifonds Verpakkingen да извършва със значителни разходи подробни технически проверки на широка гама пластмасови опаковки.

Депозитните системи за връщане на празни опаковки могат да бъдат в подкрепа на по-амбициозни целеви нива за рециклиране на пластмасовите бутилки, но разходите за тях са високи

39 Директивата за пластмасовите изделия за еднократна употреба определя за държавите членки целеви нива за събирането и рециклирането на пластмасови бутилки за напитки за еднократна употреба до 3 литра на 77 % до 2025 г. и на 90 % до 2029 г.[42] Тъй като бутилките за напитки са вид пластмасова опаковка, тези усилия ще бъдат взети предвид при определянето на целевите нива за рециклиране на пластмасовите опаковки. Държавите членки ще бъдат задължени да гарантират, че до 2025 г. средно 25 % рециклирани материали са включени

[42] Директива (ЕС) 2019/904, член 9.

в бутилки за напитки за еднократна употреба от полиетилен терефталат (PET), пуснати на пазара в тяхната страна. Тази стойност ще нарасне до 30 % до 2030 г. за всички бутилки за напитки за еднократна употреба.

40 Депозитните системи за връщане на празни опаковки (ДСВПО) функционират чрез начисляване на допълнителна такса върху продукт на мястото на закупуването му. Тази такса се възстановява, след като празните опаковки бъдат върнати. Директивата за пластмасовите изделия за еднократна употреба не изисква използването на ДСВПО за постигане на целевото ниво за събиране на бутилки за напитки за целите на рециклирането, но тя определя това като един от вариантите, които държавите членки могат да използват. В своите доклади за ранно предупреждение от 2018 г. относно прилагането на законодателството в областта на отпадъците Комисията предложи на някои държави членки (Кипър, Португалия и Румъния) да обмислят въвеждането на ДСВПО като възможно решение за постигане на целевото ниво за 2020 г. от 50 % подготвеност за повторна употреба/рециклиране на битови отпадъци.

41 Според мрежата на агенциите за опазване на околната среда държавите членки, които са приели тази система, събират средно над 80 %[43] от бутилките от PET в сравнение със средната стойност от 58 % в целия ЕС. Постигането на такива високи нива на разделно събиране на бутилки от PET може да помогне на държавите членки да постигнат целевите стойности за рециклиране на пластмасовите опаковки за 2025 г. и 2030 г. ДСВПО също така могат да доведат до по-високо качество и рентабилно рециклиране на пластмасите[44]. Създаването на ДСВПО обаче може да доведе до разходи, както преки, така и непреки, и може да усложни системите за управление на отпадъците на държавите членки.

42 Има преки разходи за създаване и поддържане на инфраструктура за ДПСВО. Счита се, че функционирането на германската система ДПСВО струва приблизително 800 млн. евро годишно[45]. Според изчисленията на министерството на околната среда на Словакия операторът на ДПСВО ще има годишен недостиг от 5 млн. евро (15 % от бюджета) за функционирането на

[43] Мрежа на агенциите за опазване на околната среда: „Работни документи. Депозитните системи за връщане на празни опаковки: Data and figures from 16 Member Countries of the EPA Network“, март 2018 г.

[44] Commission Staff Working Document Accompanying the 2018 Plastics Strategy, SWD(2018) 16 final.

[45] BBC: *Drinks bottles and can deposit return scheme proposed*, 28 март 2018 г.

депозитна система с бутилки от PET и алуминиеви кутийки за напитки[46]. Производителите ще заплащат допълнителна такса, за да покрият този недостиг. Непреките разходи за преминаване към ДПСВО от настоящата система за улично събиране на бутилки също могат да доведат до различно разпределение на разходите и печалбите по веригата за създаване на стойност, като например загуба на приходи за общините, които събират и продават празни бутилки на рециклиращите предприятия. Системата за маркиране на опаковките (с цел разчитане на етикетите от машините за връщане на бутилки) прави невъзможно влизане в системата ДПСВО на дадена държава членка на бутилките, закупени в чужбина. Такива трансгранични движения могат да доведат до намаляване на нивата на събираемост и рециклиране при отсъствие на споразумения на ЕС за хармонизация или на оперативна съвместимост между държавите членки.

Докладване, данни и постигане на целеви нива

Прилагането на законовите изисквания се счита за задоволително

43 Докладите на Комисията относно прилагането на ДООО свидетелстват като цяло за задоволително прилагане на директивата, въпреки че подчертават пропуски в действията по предотвратяване и ефективно разделно събиране на отпадъците от опаковки. От 2008 г. насам Комисията е започнала 45 процедури срещу държавите членки за установяване на нарушения във връзка с ДООО. Те са свързани главно с неуведомяване за мерки, предприети от държавите членки (29 случая), недостатъчно транспониране (8 случая) и лошо прилагане на ДООО (8 случая). След тези процедури нито една държава членка не е получила глоба.

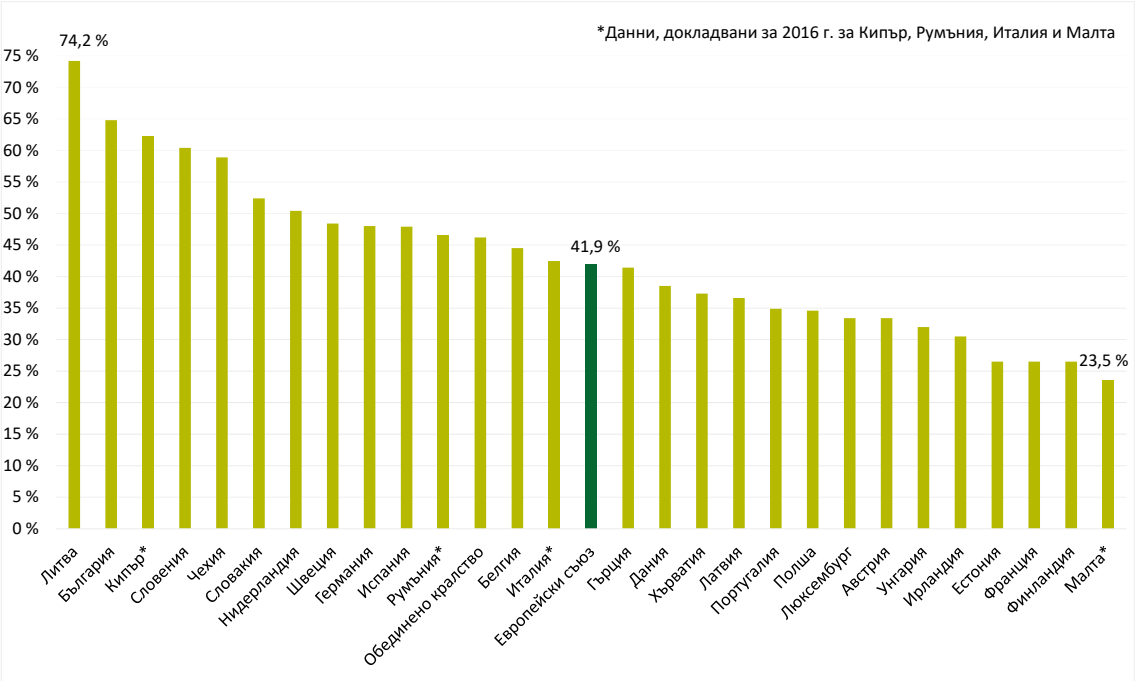
Значителни несъответствия и допустими грешки в докладването на данни от страна на държавите членки

44 Държавите членки докладват на Комисията ежегодно (през година „n“ за година „n-2“) относно процентите на рециклиране на пластмасовите опаковки, като процент от общия размер на пластмасовите опаковки, пуснати на пазара. Последните налични данни за процента на рециклиране на пластмасовите

[46] Institute for Environmental Policy, Ministry of Environment of the Slovak Republic (Институт за околната среда, министерство на околната среда на Република Словакия): *Real Price of Deposit. Analysis of the introduction of the deposit-refund system for single-use beverage packaging in the Slovak Republic*, ноември 2018 г.

опаковки варират значително — от 23,5 % за Малта до 74,2 % за Литва със средна стойност за ЕС от 41,9 % (вж. ***фигура 9***). Държавите членки измерват количеството пластмаса, отчетено като рециклирано, в различни етапи от процеса на събиране-сортиране-рециклиране[47]. Това, заедно с неточните изчисления на пластмасовите опаковки, пуснати на пазара, може да повлияе на докладвания процент на рециклиране. Неточните оценки може да се дължат на недостатъчни стимули за правилно докладване, изключване на дребните производители от отчитане на данни, наличие на недобросъвестни участници, непълно отразяване на онлайн продажбите и трансгранични покупки, изключване от изчисляването на опаковки за многократна употреба, пуснати на пазара за първи път.

Фигура 9 — Отчетени проценти на рециклиране на пластмасовите опаковки, 2017 г.



Източник: ЕСП въз основа на данни на Евростат.

45 Изследването на статистически данни в областта на отпадъците[48], възложено от Комисията, показва, че значителна част от допустимите грешки се дължат на свободата на действие при тълкуването на правно обвързващите задължения, недостатъчната проверка на данните, големите различия в методите за изчисляване и процедурите за проверка, както и липсата на стимули за точно

[47] Eunomia: *Study on waste statistics - a comprehensive review of gaps and weaknesses and key priority areas for improvement in the EU waste statistics*, октомври 2017 г.

[48] Пак там.

докладване. В изследването на статистически данни в областта на отпадъците, както и в последния доклад за изпълнението на законодателството относно отпадъците[49], е посочено, че е възможно количествата опаковки, пуснати на пазара, да не бъдат отчетени в достатъчна степен. Някои държави членки се опитват да се справят с проблемите, свързани с докладването на данни, като прилагат системи за електронно докладване на потоците от отпадъци (вж. примера от ***каре 2***).

[49] Европейска комисия: „Доклад за прилагането на законодателството на ЕС относно отпадъците, включително за доклада за ранно предупреждение за държавите членки, които са изложени на риск да не постигнат целта за 2020 г. по отношение на целта за подготовката за повторно използване/рециклиране на битовите отпадъци“, COM(2018) 656 final, септември 2018 г.

Каре 2

Платформа E-GAR в Португалия

Португалските органи са създали платформа за онлайн отчитане на движението на битови отпадъци през 2018 г., наречена E-GAR. Тази система следи всички кодирани превози, а отговорните ѝ служители извършват тримесечни проверки на качеството. Акцентът се поставя върху операциите по управление на отпадъците — има около 3 000 субекта, третиращи отпадъците.

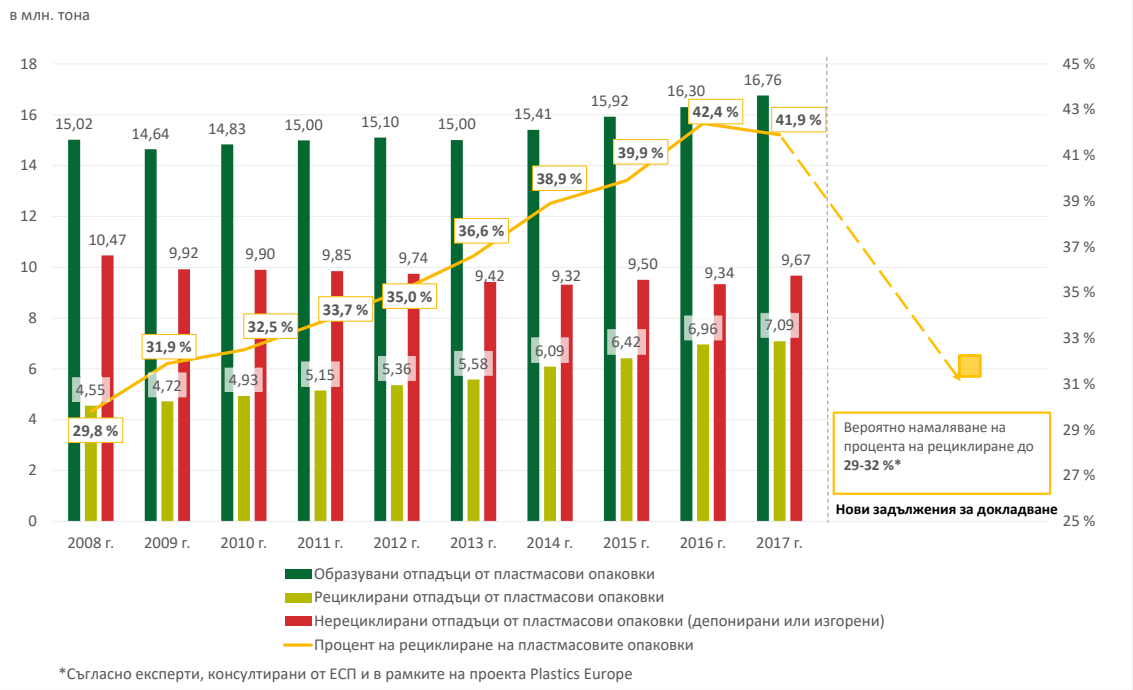
Системата се основава на процедура на валидиране по транспортната верига: производителят или превозвачът на отпадъците кодира данните в системата, а получателят на отпадъците трябва да потвърди вида, качеството и количеството на отпадъците. Двете страни разполагат с 30 дни, за да постигнат обща позиция в случай на несъгласие. Тъй като съществува необходимост от потвърждение от страна на предприятието по местоназначение, възможността за заобикаляне на закона е по-ограничена (т.е. едно незаконно сметище за отпадъци не може да валидира превоза).

Платформата E-GAR все още не изготвя статистика, тъй като за момента нейните данни са във фаза на валидиране. Португалските органи обаче възнамеряват да използват E-GAR като основен източник на национални статистически данни, и тъй като платформата разполага с предимството, че обхваща всички производители на отпадъци, няма да е необходимо екстраполиране на данни, какъвто е понастоящем случаят. Освен това данните относно пластмасовите опаковки за отпадъци, достигащи до съоръженията за рециклиране, биха били по-точни.

Системата носи ползи и по отношение на разходите, тъй като няма нужда от хартиена следа и съответно съхранение. Португалските органи оценяват комбинираните разходи за E-GAR в размер на 0,17 евро на онлайн файл в сравнение с 4,55 евро на хартиен файл, използван преди платформата.

46 Отчетеният общ процент на рециклиране на пластмасови опаковки в ЕС се е увеличил с приблизително 12 пункта за периода 2008—2017 г. (вж. ***фигура 10***). Количеството на рециклирания материал стабилно нараства, но едновременно с това се отчита и увеличаване с 1,7 млн. тона на образуваните отпадъци от пластмасови опаковки. През последните 5 години количеството на нерециклирания материал се задържа относително стабилно на около 9,5 млн. тона годишно. Това е значително предизвикателство в контекста на новите, по-амбициозни целеви нива за рециклиране, както и по-широките амбиции за кръговата икономика.

Фигура 10 — Образуване и рециклиране на отпадъци от пластмасови опаковки



Източник: ЕСП въз основа на данни на Евростат.

Законодателните промени ще доведат до намаляване на броя на докладваните нива на рециклиране

47 За да се преодолеят слабостите в данните, посочени в точка ***44***, с актуализацията от 2018 г. на ДООО се въвеждат по-строги изисквания за изчисляване на процентите на рециклиране. По-специално се уеднаквява точката на измерване на рециклираните количества с цел изготвяне на по-точни и сравними данни. Има и допълнителни изисквания за потвърждаване на докладваните данни с други данни и за предоставянето на доклади за проверка на качеството на данните. Консултирани от ЕСП експерти считат, че прилагането на новите методи на изчисление би довело до намаляване на броя на докладваните проценти на рециклиране с до 10 процентни пункта. Сдружението на производители на пластмаса Plastics Europe прогнозира[50], че делът на рециклирането на пластмасови опаковки в ЕС може да намалее от 42 % (текущия отчитан процент) до около 29 % (вж. ***фигура 10***). Новите правила влизат в сила през януари 2020 г. за отчитане на целевите нива за 2025 и 2030 г., като първите доклади се очакват през юни 2022 г. (обхващащи 2020 г.).

[50] Plastics Europe: *The Circular Economy for Plastics. A European Overview*, декември 2019 г.

48 Поради новата методология за изчисляване значително ще се увеличи разликата между настоящите нива на рециклиране на пластмасовите опаковки и целевите нива за 2025/2030 г. Необходими са решителни действия за постигане на новите правнообвързващи цели за рециклиране. През 2015 г. Съюзът на производителите с разширена отговорност (EXPRA) оцени максималния теоретично осъществим процент на рециклиране на пластмасови опаковки на 60 %.Това е знак, че процентите на рециклиране следва да бъдат по-ниски, тъй като не е възможно да се съберат всички отпадъци, които се изхвърлят от потребителите[51]. В бъдеще се очаква да се увеличат процентите на рециклиране на пластмасовите опаковки поради прилагането на новите правила за разширена отговорност на производителя (вж. точка ***37***), развитието на инфраструктурата за разделно събиране, сортиране и рециклиране и очакваното актуализиране на съществените изисквания (вж. точка ***29***).

Финансиране от ЕС в областта на отпадъците от пластмасови опаковки: инфраструктура и възможности за обработване

ЕС финансира инфраструктурата за управление на отпадъците чрез инструменти на политиката на сближаване

49 В рамките основно на своята политика на сближаване ЕС финансира инфраструктурата за управление на отпадъците, и по-специално тяхното събиране, сортиране и обработване. Въпреки че не е възможно да се изчислят само средствата, които се предоставят за управлението на пластмасови отпадъци, трябва да се отбележи, че финансирането като цяло допринася за подобряване на управлението на всички отпадъци, а това води и до по-чисти потоци от отпадъци, които са и по-лесни за рециклиране. В тази област се финансират две мерки за подпомагане:

- Мярка 17 относно управление на битови отпадъци, **включително мерки за минимизиране, сортиране и рециклиране**, която има за цел да подкрепи начини за обработване на отпадъци, намиращи се на по-високо ниво в йерархията на отпадъците (вж. ***фигура 4***), и които по-добре отразяват амбициите за преминаване към кръгова икономика;

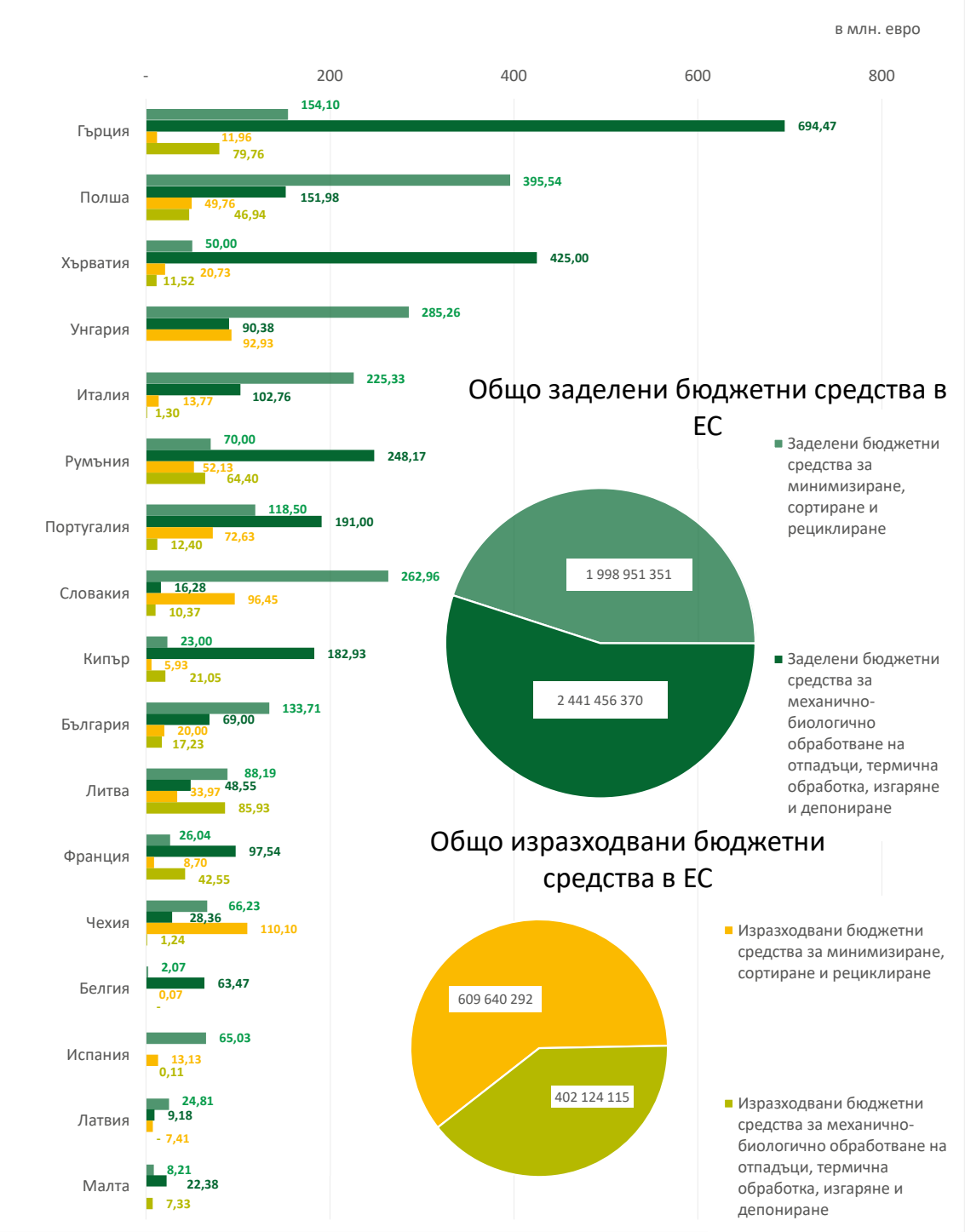
[51] EXPRA: *Analysis of Eurostat packaging recycling data - a study of the years 2006-2012*, октомври 2015 г.

- Мярка 18 относно управление на битови отпадъци във връзка с **механично-биологично обработване на отпадъци, термична обработка, изгаряне и депониране**, за която са заделени малко повече средства от мярка 17, а именно 55 % от общия размер на отпуснатите средства за мерки 17 и 18 (вж. ***фигура 11***).

50 Извършените разходи за текущия програмен период (2014—2020 г.) са ниски (1 млрд. евро) в сравнение с предвидените в бюджета средства (4,4 млрд. евро). Като цяло Сметната палата изчисли, че към 31 декември 2019 г. са изразходвани 30,5 % от бюджетните средства по мярка 17 и 16,5 % — за мярка 18. Редица фактори обясняват голямата разлика между заделените средства и извършените разходи, а именно: пречки пред изменението на плановете за управление на отпадъците на държавите членки и на друго национално законодателство, необходимостта от преразглеждане на одобрените проекти, дългите оценявания на проектите, забавянията в процедурите за възлагане на обществени поръчки, липсата на капацитет от страна на местните органи за управление на проектите и липсата на съфинансиране[52].

[52] Eunomia: *Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in Member States*, юни 2019 г.

Фигура 11 — Отпуснати и изразходвани финансови средства по политиката на сближаване в периода 2014—2020 г.



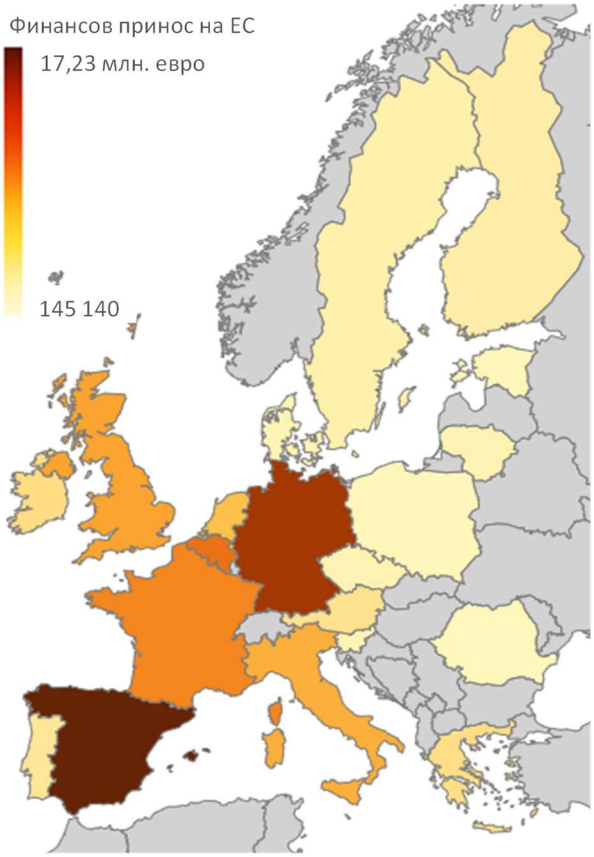
Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията, извлечени на 16 юни 2020 г. от *https://cohesiondata.ec.europa.eu/* за ситуацията към 31 декември 2019 г.

Програма „Хоризонт 2020“ би могла да подобри модела и капацитета за рециклиране на пластмасата

51 На своя уебсайт Комисията посочва, че по програмата на ЕС за научни изследвания „Хоризонт 2020“ са отпуснати приблизително 84,6 млн. евро нетно финансиране за научноизследователски проекти в областта на пластмасите. Разходите на ЕС за научноизследователски проекти в областта на пластмасите представляват 17 % от общия размер на средствата, които са изразходвани по програма „Хоризонт 2020“ до март 2020 г. На ***фигура 12*** са показани основните държави, които участват в такива проекти, които обикновено са транснационални.

Фигура 12 — Нетен принос на ЕС по линия на „Хоризонт 2020“ по държави за проекти, свързани с пластмасите

Държава	Нетен финансов принос на ЕС чрез „Хоризонт 2020“	Участия в „Хоризонт 2020“
Общо	84 611 989	215
Испания	17 226 277	41
Германия	13 611 964	26
Белгия	9 759 601	24
Франция	8 590 424	27
Обединено кр	6 850 125	16
Италия	6 194 889	19
Нидерландия	5 174 232	12
Австрия	3 341 499	10
Ирландия	3 042 696	6
Гърция	2 882 679	8
Португалия	2 156 055	6
Финландия	1 271 953	3
Швеция	973 206	3
Чехия	711 202	3
Литва	704 675	2
Кипър	503 316	2
Словения	480 863	2
Дания	441 195	2
Естония	300 000	1
Полша	250 000	1
Румъния	145 138	1



Източник: ЕСП въз основа на данни и карта от приложението SEDIA (единно пространство за електронен обмен на данни). Данните са извлечени на 16 март 2020 г.

52 Проектите по програма „Хоризонт 2020“ са насочени основно към горната част от йерархията на отпадъците в съответствие с целите на ЕС за управление на

пластмасовите отпадъци[53]. Те включват изследвания на алтернативни полимери, подобрени методи за рециклиране или подобрен дизайн. При все това иновативният характер на проектите по „Хоризонт 2020“ означава, че техните резултати не могат лесно и пряко да се възпроизведат в голям мащаб за справяне с проблема с отпадъците от пластмасови опаковки.

По програма LIFE се финансират различни начини за справяне с пластмасовите отпадъци

53 В допълнение към финансирането по линия на Кохезионния фонд и програма „Хоризонт 2020“ Европейската комисия отпусна 3,4 млрд. евро за периода 2014—2020 г. за опазване на околната среда и климата чрез фонда LIFE. Няма разграничение между финансовите средства, отпуснати за пластмасови отпадъци и тези за отпадъците от пластмасови опаковки. Данните от базата данни за проекти по LIFE обаче показват, че Европейската комисия е финансирала двадесет проекта, свързани с пластмасовите отпадъци (не е посочен размерът на тези средства).

54 Проучване, направено за Комисията[54], показва, че приоритетите за финансиране по LIFE подпомагат постигането на целите на политиката на ЕС в областта на отпадъците, като се насърчава прилагането на нови бизнес модели и модели на потребление, и се подкрепят концепциите за ресурсна ефективност и кръгова икономика. Както и при „Хоризонт 2020“, финансирането по LIFE е насочено към горната част от йерархията на отпадъците (вж. ***фигура 4***).
В средносрочната оценка на програма LIFE се отбелязва, че Комисията би могла да направи повече за възпроизвеждане на проектите и споделяне на техните решения и ноу-хау, за да се постигне катализиращ ефект. Поради това е малко вероятно резултатите от проектите да имат значимо краткосрочно отражение върху проблема с отпадъците от пластмасови опаковки.

[53] Пак там.

[54] Пак там.

Превоз на отпадъци от пластмасови опаковки

Условията за превоз на пластмасови отпадъци в чужбина ще станат по-строги

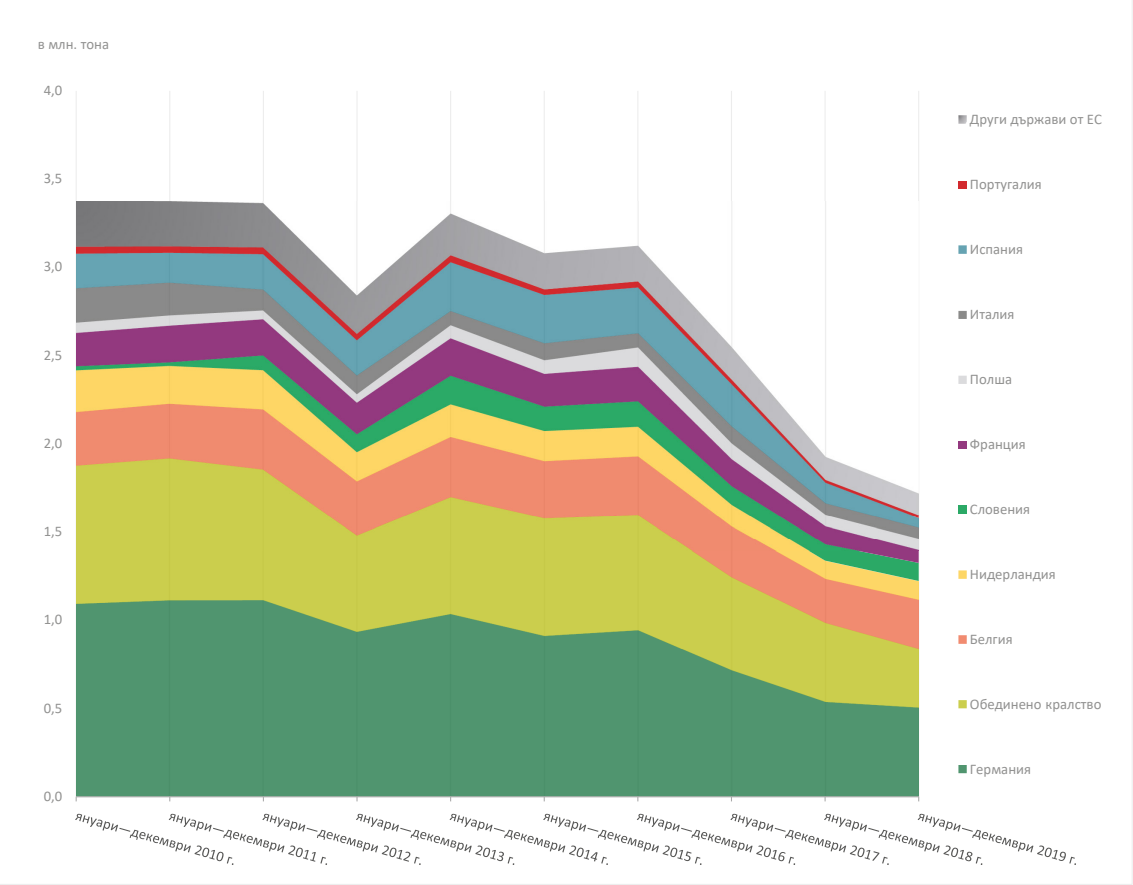
55 Когато не са обработени в ЕС, пластмасовите опаковки могат да бъдат транспортирани за рециклиране в трети държави, като се прилагат по-строги правила по отношение на опасните отпадъци, предвидени в Базелската конвенция за контрол на трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане. В Рамковата директива за отпадъците 2008/98/ЕО (РДО) се посочва, че целта на ЕС е да постигне самодостатъчност в обезвреждането и оползотворяването на битовите отпадъци (които включват по-голямата част от трудните за рециклиране отпадъци от пластмасови опаковки).

56 До настоящия момент повечето отпадъци от пластмасови опаковки не се считат за опасни за целите на превоза и поради това са включени в „зеления“ списък съгласно регламента на ЕС относно превози на отпадъци. През май 2019 г. страните по Базелската конвенция се споразумяха, че се считат за „зелени“ (неопасни) само пратки на предварително сортирани, незамърсени рециклируеми пластмаси, в които няма материали, неподлежащи на рециклиране, и които са подготвени за незабавно екологосъобразно рециклиране. Тази промяна ще влезе в сила от 1 януари 2021 г.

Намалява износът на пластмасови отпадъци и на отпадъци от пластмасови опаковки

57 Износът на пластмасови отпадъци извън ЕС намалява, особено през последните 3 години. В графиката по-долу са посочени основните държави членки, които изнасят пластмасови отпадъци за рециклиране извън ЕС през периода 2010—2019 г.

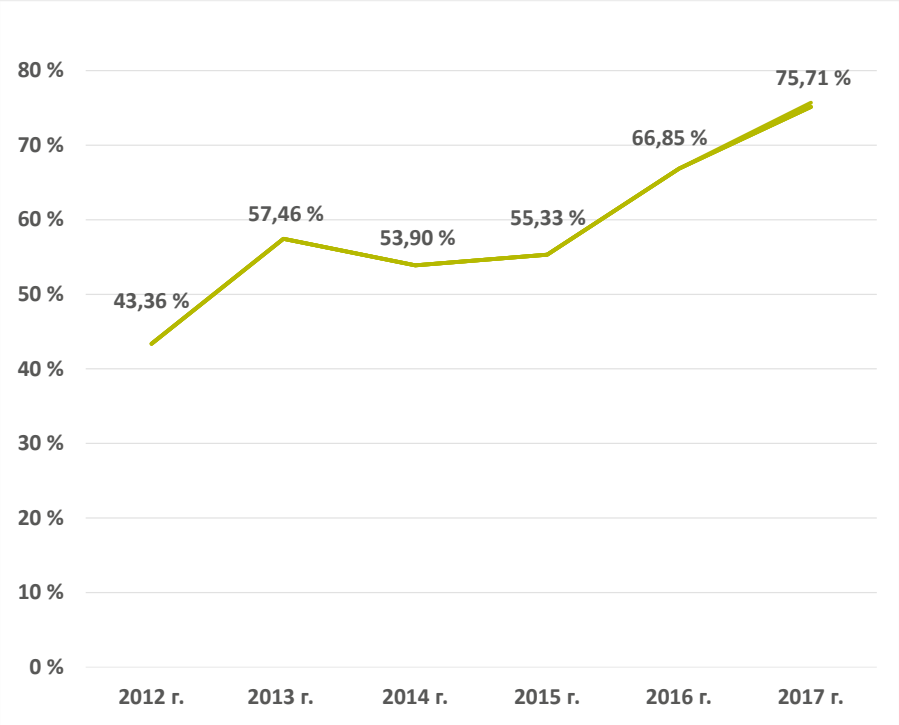
Фигура 13 — Държави членки, които са основните износители на пластмасови отпадъци извън ЕС



Източник: ЕСП въз основа на данни на Евростат — Статистически данни за международна търговия на стоки (Comext).

58 През 2017 г. износът на пластмасови отпадъци, както и на отпадъци от пластмасови опаковки е намалял в абсолютно изражение. Отпадъците от опаковки представляват все по-голям дял от износа на пластмасови отпадъци извън ЕС: 75 % през 2017 г. в сравнение с 43 % през 2012 г. (вж. ***фигура 14***). Това предполага, че за да управляват своите отпадъци от опаковки държавите — членки на ЕС, са силно зависими от рециклирането извън ЕС. Тази тенденция следва да се разглежда в контекста на предизвикателствата, свързани с развитието на инфраструктурата за управление на отпадъците (вж. точка ***50***), в т.ч. въвеждането на нови технологии на пазара в мащаб (напр. химическо рециклиране) и увеличаването на обществения и законодателния натиск за решаване на проблема с пластмасовите отпадъци.

Фигура 14 — Дял на износа на отпадъци от пластмасови опаковки от общия размер на пластмасови отпадъци, изнасяни извън Европейския съюз



Източник: ЕСП въз основа на данни относно износа на отпадъци от пластмасови опаковки, извлечен от базата данни на Евростат за *отпадъците от опаковки по вид на операциите по управление на отпадъци и потока от отпадъци,* както и данни относно износа на пластмасови отпадъци, извлечени от базата данни Comext на Евростат за международната търговия със стоки.

Превозваните отпадъци от пластмасови опаковки представляват една трета от отчетения процент на рециклиране в ЕС

59 Отпадъците от пластмасови опаковки могат да бъдат извозвани извън ЕС с цел рециклиране. От износителите се изисква да докажат, че отпадъците се обработват при условия, сходни с тези в ЕС[55]. Държавите членки са използвали тази възможност, за да изнасят значително количество пластмасови отпадъци в чужбина, и по-специално в Азия (вж. ***таблица 2***). Според данни от Plastics Europe през 2018 г. ЕС е изнесъл в трети страни 6,5 % от всички събрани пластмасови отпадъци. Това се равнява на 20,2 % от пластмасовите отпадъци, изпращани към съоръжения за рециклиране. Превозите с отпадъци за рециклиране извън ЕС представляват от 27 % до 30 % от отчетените отпадъци от

[55] Рамкова директива за отпадъците.

пластмасови опаковки за периода 2012—2017 г.[56] Това показва, че превозът на отпадъци за рециклиране извън ЕС играе значителна роля за постигане на целевите нива за рециклиране на пластмасови опаковки.

Таблица 2 — Износ на ЕС на пластмасови отпадъци

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Пластмасови отпадъци, изнесени извън ЕС (в млн. тона)	3,37	3,37	3,36	2,84	3,30	3,08	3,12	2,55	1,93	1,72
Десетте основни дестинации в Азия (като % от общия износ на ЕС)	95 %	96 %	95 %	94 %	95 %	95 %	94 %	91 %	86 %	83 %

Източник: ЕСП въз основа на данни на Евростат — Статистически данни за международна търговия на стоки (Comext).

60 Операторите от ЕС трябва да получат документи, удостоверяващи, че обработването (включително рециклирането) на отпадъци от пластмасови опаковки в трета страна се извършва по стандарти, които до голяма степен са равностойни на тези в ЕС. Въпреки това Европейската агенция за околната среда отбелязва, че обработването в държави извън ЕС често води до по-висок екологичен натиск по отношение на замърсяването, емисиите на CO_2 и попадането на пластмаси в околната среда, отколкото обработването или рециклирането в ЕС. Проверката на спазването на стандартите на ЕС за обработване на пластмасовите отпадъци в трети страни често не е достатъчна, за да се гарантира практическото им спазване[57]. Националните органи на държавите членки не разполагат с правомощия за упражняване на контрол в трети страни, а организациите за разширена отговорност на производителите, които отговарят за управлението на отпадъците от пластмасови опаковки, рядко извършват проверки на място. Това води до ниско ниво на увереност, свързано с рециклирането извън ЕС, и значителен риск от извършване на незаконни дейности.

61 Съгласно изменените през 2018 г. ДООО и правилата за прилагане[58] от държавите членки се изисква да описват в доклад за проверка на качеството конкретните мерки за наблюдение и утвърждаване, предприети с цел да се

[56] Въз основа на данни на Евростат.

[57] ЕАОС: *Plastic waste trade and the environment*, октомври 2019 г.

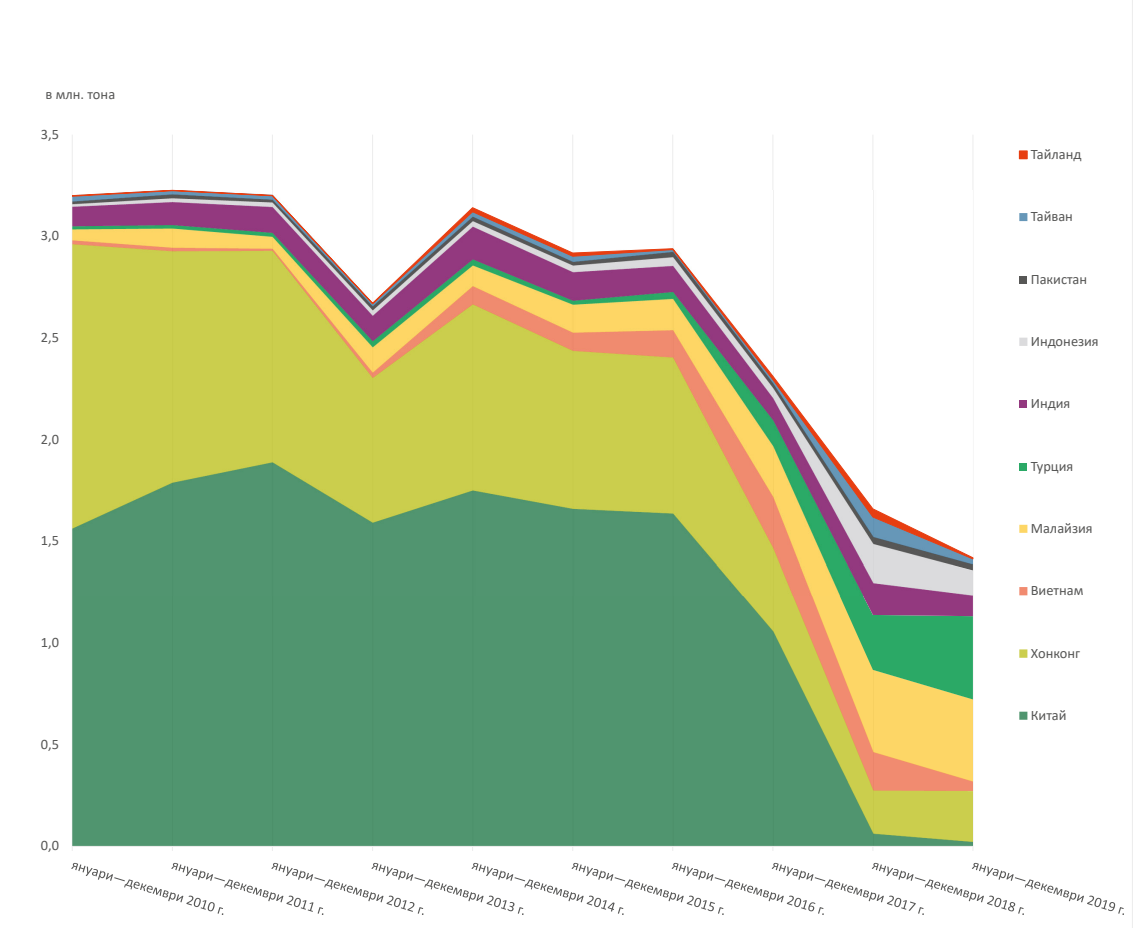
[58] Решение за изпълнение (ЕС) 2019/665 на Комисията от 17 април 2019 г.

гарантира, че износителите на отпадъци от пластмасови опаковки спазват задължението за приравняване на условията за обработване.

Забраната на Китай за внос на пластмасови отпадъци е довела до промени в местоназначението на износа от държавите — членки на ЕС

62 Китай (включително Хонконг) е била основната дестинация за износ на пластмасови отпадъци от ЕС преди 2018 г., като през 2016 г. износът за Китай представлява 77 % (2,4 млн. тона) от общия износ на пластмасови отпадъци на ЕС. През юли 2017 г. Китай обявява забрана за вноса на пластмасови отпадъци, която влиза в сила в началото на 2018 г. След тази забрана износът за Китай бързо намалява, а пластмасовите отпадъци от ЕС се изнасят за различни други държави (вж.***фигура 15***). В други азиатски държави се наблюдава значително увеличение на вноса на пластмасови отпадъци от ЕС в периода 2016—2018 г.: В Тайланд този внос се е увеличил осем пъти, в Турция — седем пъти, в Тайван — пет пъти, а в Индонезия — три пъти. В резултат на това все повече държави също налагат ограничения върху вноса на пластмасови отпадъци. Данните за 2019 г. показват, че Турция и Малайзия са основните азиатски дестинации за износ на отпадъци от пластмасови опаковки.

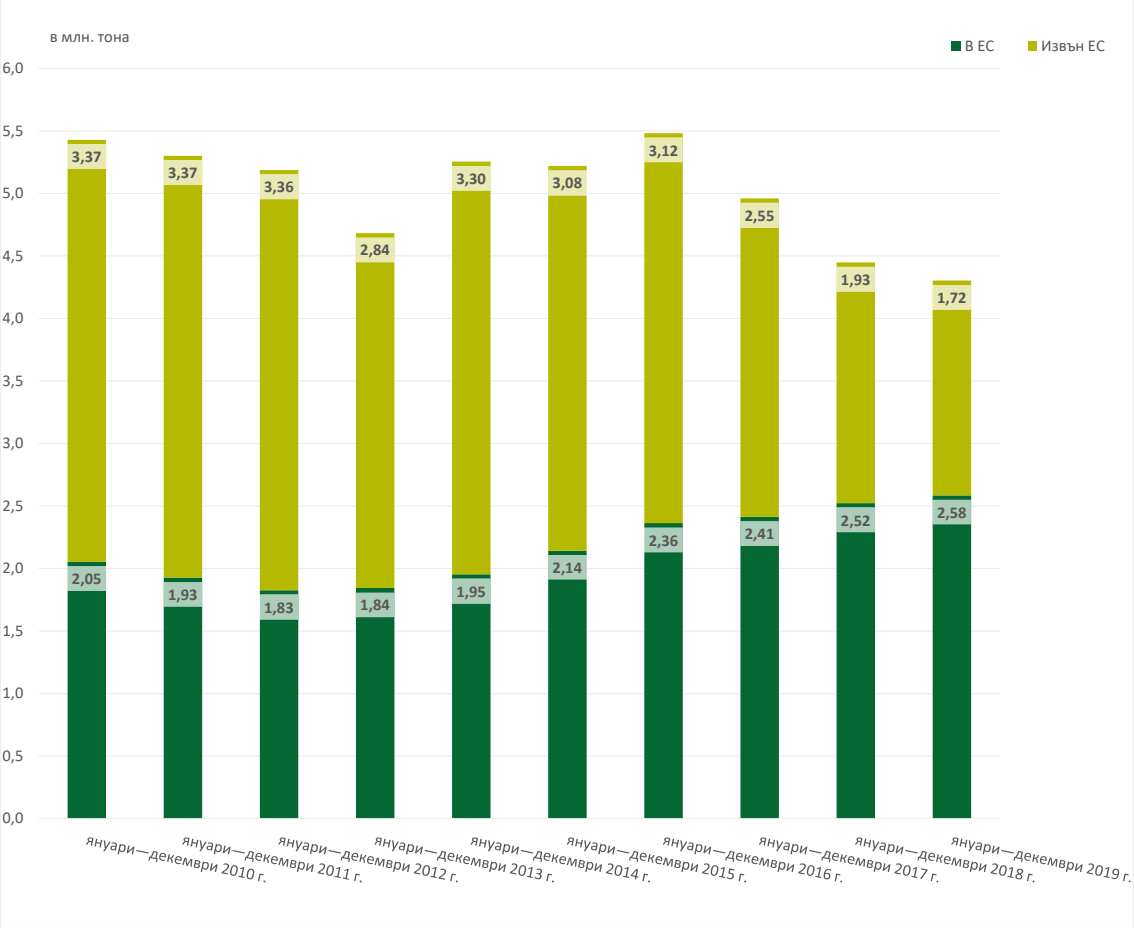
Фигура 15 — Основни азиатски дестинации за пластмасовите отпадъци на ЕС



Източник: ЕСП въз основа на данни на Евростат — Статистически данни за международна търговия на стоки (Comext).

63 Забраната на Китай също е ускорила увеличаването на вътресъюзните движения на пластмасови отпадъци (вж. ***фигура 16***). Тези промени могат да се дължат на наличието на отпадъци, достигащи наличната инфраструктура в рамките на ЕС (рециклиране, изгаряне и изграждане на капацитет на депа за отпадъци) или на различни транзитни пътища по време на износа на пластмасовите отпадъци извън ЕС.

Фигура 16 — Развитие на търговията с пластмасови отпадъци в рамките на ЕС и извън ЕС



Източник: ЕСП въз основа на данни на Евростат — Статистически данни за международна търговия на стоки (Comext).

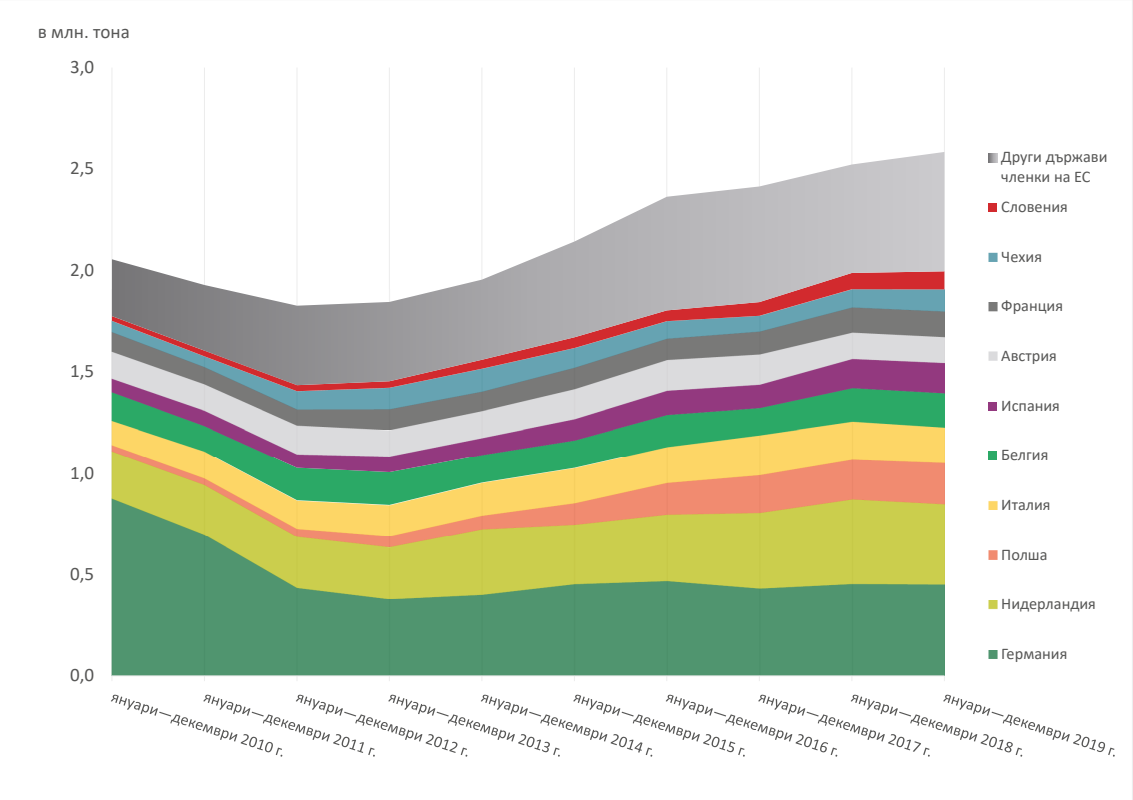
64 В някои държави членки се наблюдава значително увеличение на вноса на пластмасови отпадъци между 2016 г. и 2019 г. Словения отбелязва увеличение от 68 %, Полша — от 30 %, Чехия — от 26 %, Испания — от 25 %, Нидерландия и Франция — от около 20 %. На ***фигура 17*** е представен общ преглед на основните дестинации за пластмасови отпадъци в рамките на ЕС. Понякога държавите членки вносители могат да бъдат само транзитни пунктове (вж. дело *Green Tuscany* в ***каре 3***).

65 Предизвикателството, поставено от забраната в Китай, оказва все по-голям натиск върху капацитета на държавите членки да управляват своите отпадъци от пластмасови опаковки. Комисията счита, че ЕС разполага със съоръжения за рециклиране на половината от всички свои пластмасови отпадъци[59]. Липсват

[59] Европейска комисия: *Staff Working Document Accompanying the 2018 Plastics Strategy*.

данни относно други видове капацитет за пластмасови отпадъци, и по-специално за сортиране, изгаряне и депониране.

Фигура 17 — Основни дестинации за търговия с пластмасови отпадъци в рамките на ЕС



Източник: ЕСП въз основа на данни на Евростат — Статистически данни за международна търговия на стоки (Comext).

66 С цел да се запази сегашният процент на рециклиране на пластмасовите опаковки, а в бъдеще и да се увеличи, за да се постигнат новите целеви нива, държавите членки ще трябва да засилят и подобрят капацитета си за рециклиране, за да могат да се справят с:

- количествата отпадъци от пластмасови опаковки, които ще станат предмет на по-строг контрол от Базелската конвенция (вж. точка ***56***) и следователно няма да бъде толкова лесно, а дори ще бъде невъзможно да бъдат изнасяни извън ЕС за рециклиране;

- количествата отпадъци от пластмасови опаковки, които понастоящем се отчитат като рециклирани, но ще бъдат прекласифицирани като нерециклирани след промяната в изискванията за докладване;
- необходимото увеличение на количествата рециклирани отпадъци от пластмасови опаковки, за да се покрият правнообвързващите целеви нива за 2025 г. и 2030 г.

Трафикът на отпадъци от пластмасови опаковки представлява престъпление срещу околната среда

67 Престъпленията против околната среда са действия, които нарушават законодателството в областта на околната среда и причиняват или създават риск от нанасяне на значителни вреди на околната среда и/или човека. ЕС прие Директива 2008/99/ЕО относно защитата на околната среда чрез наказателно право, като от държавите членки се изисква да разглеждат нарушенията по отношение на околната среда като престъпления. Основните области на престъпленията спрямо околната среда включват, наред с другото, незаконен превоз и изхвърляне на отпадъци.

Незаконното обезвреждане на пластмасови отпадъци представлява сериозно и сложно престъпление

68 Престъпленията против околната среда, включително незаконният превоз на пластмасови отпадъци и изхвърлянето им, оказват значително въздействие върху околната среда, дивата флора и фауна и здравето на човека, и водят до значителни икономически загуби. В доклад на Комисията от 2013 г. се стига до заключението, че незаконното депониране на отпадъци и недостатъчните съоръжения за обработване на отпадъци са довели до пропуснати възможности за икономически растеж и заплахи за околната среда[60]. Незаконното изхвърляне на отпадъци е свързано с организираната престъпност[61] и изпирането на пари и е един от най-доходоносните незаконни пазари в света наравно с трафика на хора, незаконните наркотици и търговията с огнестрелни оръжия поради ниския риск

[60] Европейска комисия: „Доклад за прилагането на законодателството на ЕС относно отпадъците“, COM(2013) 6 final от 17 януари 2013 г.

[61] Проектът Waste force project: *Waste Crime Alerts*.

от наказателно преследване и ниските глоби[62]. Оценките на Европол на заплахите от тежката и организираната престъпност от 2013 г. и 2017 г. предупреждават за този вид престъпления като важна заплаха и основна приоритетна област в работата на Европол, която включва координиране на действията на държавите членки (вж. ***каре 3***).

69 В доклад на Съвета относно престъпленията срещу околната среда[63] се посочва ниското ниво на разкриване и наказателно преследване на свързаните с отпадъците престъпления. Според оценката то е много по-ниско[64] спрямо нивото за другите видове престъпления, докато санкциите не са пропорционални и възпиращи, като понякога са по-ниски от печалбите от незаконна дейност[65]. Като се има предвид сложността на транспортната верига, възбуждането на наказателното преследване на участващите страни е трудно, както и доказването, че те са знаели за незаконното изхвърляне на отпадъците. Възможно е отпадъците многократно да преминат от едни ръце в други в множество държави, преди да бъдат обезвредени незаконно, а първият участник, инициирал потока от отпадъци, получава документи, които удостоверяват, че отпадъците от пластмасовите опаковки са рециклирани. В ***каре 3*** е показан теоретичен пример за това как може да се осъществи незаконният международен трафик на отпадъци от пластмасови опаковки, в допълнение към действителния случай, разкрит от операцията на Европол „Зелена Тоскана“.

[62] European Union Action to Fight Environmental Crime (EFFACE): *Crime and the EU. Synthesis of the Research Project „European Union Action to Fight Environmental Crime“*, март 2016 г.

[63] Съвет на Европейския съюз: „Окончателен доклад от осмия кръг на взаимни оценки в областта на престъпленията против околната среда — информация и обсъждане в Съвета“, 15 ноември 2019 г.

[64] Европейската мрежа на прокурорите за околната среда: *Environmental prosecution report tackling environmental crime in Europe*, март 2017 г.

[65] Countering WEEE Illegal Trade (Борба с незаконната търговия с отпадъци от електрическо и електронно оборудване): „Обобщаващ доклад“, 30 август 2015 г.

Каре 3

Незаконен трафик на отпадъци от пластмасови опаковки

Теоретичен пример за незаконен поток от отпадъци

Източник: ЕСП.

Операция „Зелена Тоскана“

През 2019 г. са арестувани 96 души като част от операция „Зелена Тоскана“ — сътрудничество между италианските и словенските правоприлагащи органи, координирано от Европол. 96-те физически лица са били част от организирана престъпна група, която незаконно транспортира пластмасови отпадъци от Италия до Китай през Словения. Словенски дружества са предоставяли на италиански дружества документи, удостоверяващи, че отпадъците са били рециклирани преди изпращането им в Китай. По време на операцията са открити 560 незаконни превоза на пластмасови отпадъци на обща стойност 8 млн. евро.

Източник: Европол.

Пластмасовите отпадъци са едни от основните артикули, които се превозват незаконно

70 Мрежата на Европейския съюз за прилагане и спазване на правото в областта на околната среда (IMPEL) изчислява през 2011 г., че отпадъците от незаконен трафик възлизат приблизително на 20 % от всички превози на отпадъци в ЕС[66]. През 2009 г. Световната митническа организация стартира

[66] EnviCrimeNet: *Report on Environmental Crime* 27 май 2016 г.

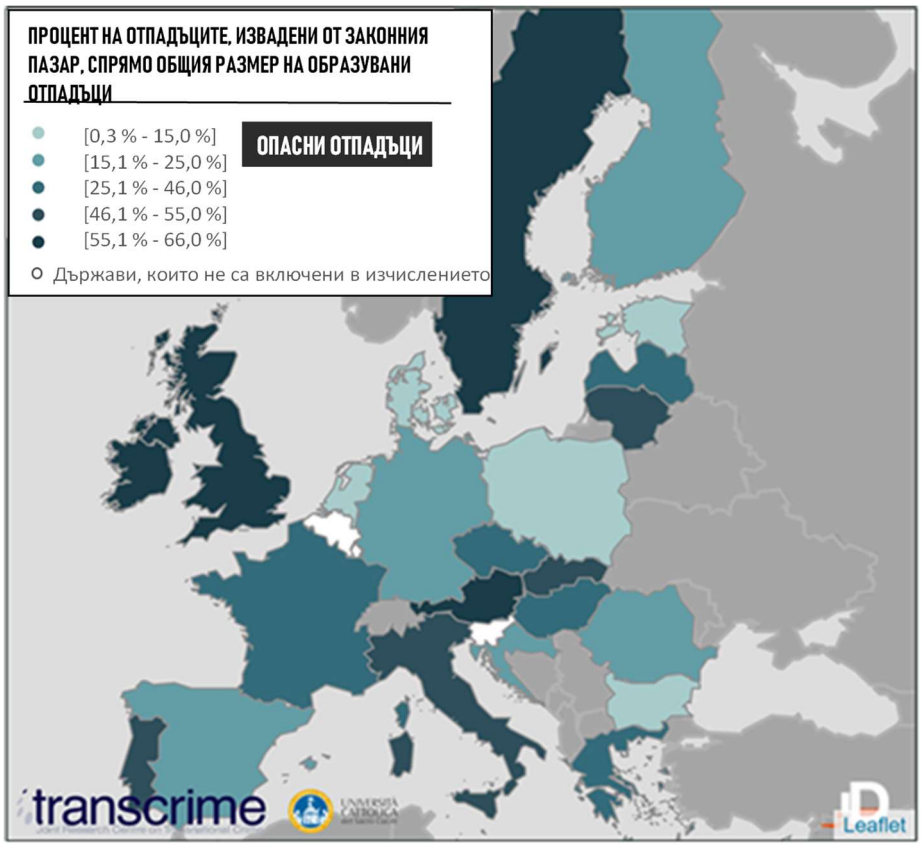
операция Demeter — съвместна глобална инициатива, насочена към незаконни превози на отпадъци. В последствие операцията е многократно повтаряна. Последните ѝ резултати[67] потвърждават, че пластмасовите отпадъци са един от основните видове незаконни превози на отпадъци (заедно с отпадъците от електрическо и електронно оборудване), и представляват около 23 % от общите конфискувани стоки.

71 През 2017 г. в рамките на проекта Block Waste[68] се изчислява, че всяка година средно 13 % от всички неопасни отпадъци изчезват от пазара на ЕС за неопасни отпадъци. За опасните отпадъци този процент достига 33 % (вж. ***фигура 18*** по-долу за данните по държави членки). До момента повечето отпадъци от пластмасови опаковки се считат за неопасни за целите на превоза. С последните промени в Базелската конвенция обаче от 2021 г. повечето текущи отпадъци от пластмасови опаковки се приравняват на опасни отпадъци. Поради това за тях ще се прилага забрана за износ към държави, които не са членки на ОИСР. Тази ситуация, в съчетание с липсата на капацитет за обработване на отпадъците от пластмасови опаковки в рамките на ЕС, увеличава риска те да бъдат незаконно обезвреждани както в рамките на ЕС, така и когато се доставят на трети държави.

[67] Операция Demeter, 2019 г.

[68] Проект Block Waste: *An exploratory estimate of the extent of illicit waste trafficking in the EU*, 31 октомври 2017 г. (научноизследователски проект, съфинансиран от фонд „Вътрешна сигурност“ на Европейския съюз).

Фигура 18 — Прогнозен дял на опасните отпадъци, извадени от законния пазар



© Block Waste, финансиран от ЕС проект.

Недостатъци в рамката на ЕС за борба с престъпленията, свързани с отпадъци

72 В отговор на този нарастващ проблем през 2008 г. ЕС прие Директива 2008/99/ЕО относно защитата на околната среда чрез наказателно право. Тя изисква от държавите членки да разглеждат като наказуеми деяния, които нарушават законодателството на ЕС в областта на околната среда, и да гарантират, че те са наказуеми с ефективни, пропорционални и възпиращи наказания. Тези деяния включват събиране, транспортиране (включително незаконен превоз), оползотворяване и обезвреждане на отпадъци, които могат да бъдат вредни за околната среда или хората. Всички оператори по цялата верига за създаване на стойност могат да бъдат обект на такива мерки: от субекта, който образува отпадъците, до търговците, посредниците, превозвачите и операторите в страната приемник. Понастоящем директивата е в процес на преразглеждане.

73 В доклад относно действията на Европейския съюз за борба с престъпленията срещу околната среда (EFFACE)[69] са посочени редица проблеми, които ограничават ефективността на Директивата относно престъпленията против околната среда и следователно на борбата с трафика на отпадъци, в т.ч. на трафика на отпадъци от пластмасови опаковки, а именно:

- липса на данни относно замърсените терени, както и относно процента на санкциите и съдебните преследвания;
- трудности при определяне на това кое поведение представлява престъпление против околната среда поради правната несигурност, като например определението за отпадък и за край на отпадък;
- липса на правни актове на ЕС, насочени към нарастващото участие на организирани престъпни групи в престъпления срещу околната среда, които след това се свързват с други престъпления, като например изпирането на пари (Директивата за борба с изпирането на пари[70] вече актуализира определението за първоначално престъпление с цел включване на престъпленията против околната среда);
- липса на хармонизирани правила на ЕС относно комбинацията от санкции (административни/наказателни/граждански);
- липса на специализирани полицейски сили, прокуратура и съдии в областта на борбата с престъпленията спрямо околната среда.

[69] *European Union Action to Fight Environmental Crime* (Действия на ЕС за борба с престъпления против околната среда) (EFFACE): *Crime and the EU. Synthesis of the Research Project „European Union Action to Fight Environmental Crime“*, март 2016 г.

[70] Директива (ЕС) 2018/1673 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2018 г. за борба с изпирането на пари по наказателноправен ред.

Преглед на възможностите, пропуските, предизвикателствата и рисковете

74 Всички държави членки са докладвали, че са постигнали целевото ниво от 2008 г. от 22,5 % рециклирани отпадъци от пластмасови опаковки. Разликите в методите за събиране и докладване на данни, разрешени от правната рамка, водят до значителни различия между докладваните нива на рециклиране на държавите членки и влошават надеждността на данните. Установени са значителни недостатъци в разработването, изпълнението и прилагането на законодателната и регулаторната рамка, приложима за отпадъците от пластмасови опаковки. Пластмасовите опаковки остават единственият вид пластмасов отпадък, който е обвързан със задължително целево ниво за рециклиране. Други сектори, образуващи пластмасови отпадъци, които понякога са предмет на по-широки цели за управление на отпадъците, все още не са разработили специални стратегии, нито са определили конкретни целеви нива за управлението на пластмасовите отпадъци. В близко бъдеще Комисията ще преразгледа законодателството в областта на отпадъците в някои от тези сектори (напр. в автомобилостроенето и в строителството).

75 ЕС определи за държавите членки амбициозни нови целеви нива за рециклиране на пластмасовите опаковки за 2025 г. (50 %) и 2030 г. (55 %). ЕС също така постанови по-строги правила за измерване от държавите членки на процентите на рециклиране на пластмасовите опаковки. Това следва да доведе до по-точно отражение на действителния процент на рециклирането на пластмасови опаковки. Очаква се обаче резултатът да бъде спад в отчетения процент на рециклиране на пластмасови опаковки. Комисията приветства вероятното подобряване на точността на данните и подчертава, че всички държави членки и икономически оператори по цялата верига за създаване на стойност трябва да предприемат координирани действия, тъй като до 2030 г. ЕС ще трябва почти да удвои количеството на рециклирани отпадъци от пластмасови опаковки. Постигането на тези целеви нива ще представлява важна стъпка към изпълнението на целите на ЕС за кръгова икономика, което ще засили позицията на Съюза като световен лидер в рециклирането на пластмасови опаковки.
В настоящия преглед се подчертават някои от възможностите, пропуските, предизвикателствата и рисковете, свързани с действията на ЕС за справяне с пластмасовите отпадъци.

Възможности

76 След въвеждането на по-строги и хармонизирани правила на ЕС, налице е потенциал за засилване на доверието в системата за докладване на рециклираните отпадъци от пластмасови опаковки. По-строгите правила за разделно събиране и разширената отговорност на производителя следва да доведат до по-високи количества и по-добро качество на годните за рециклиране материали. Модулирането на таксите в схемите за разширена отговорност на производителя създава възможност за насърчаване на рециклирането на опаковки, като по този начин се засилва един от основните инструменти, които държавите членки могат да използват за постигане на новите целеви нива, и се изпраща ясен сигнал до пазара, за да се даде предимство на възможностите за рециклиране. Потенциалните нови засилени и подлежащи на изпълнение съществени изисквания биха могли да доведат до по-добър модел на опаковките във връзка с годността за рециклиране и биха могли да стимулират още повече прилагането на йерархията на отпадъците чрез стимулиране на повторната употреба. Финансирането от ЕС на научните изследвания може да подпомогне всички тези усилия. По-нататъшното развитие на рециклиращата промишленост и адаптирането на пазара към по-строги принципи за кръгова икономика, по-специално чрез интегриране на рециклирана пластмаса в нови продукти, би могло да доведе до създаване на работни места и до стартово предимство за дружествата от ЕС в някои сектори.

Пропуски

77 Отпадъците от пластмасови опаковки представляват най-големият поток от пластмасови отпадъци (61 % от всички пластмасови отпадъци) и по отношение на тях са въведени амбициозни целеви нива на ЕС за рециклиране. За никой от другите основни потоци от пластмасови отпадъци (селско стопанство, строителство, електрическо и електронно оборудване и автомобилна промишленост), които заедно образуват 22 % от пластмасовите отпадъци в ЕС, не са поставени сходни целеви нива за управлението на техните пластмасови отпадъци. Очаква се хармонизираната и по-строга система за докладване на ЕС за рециклирането на пластмасови опаковки да доведе до намаляване на средната стойност на процента на рециклиране на пластмасови опаковки в ЕС от 41 % (2017 г.) до 32 % и дори до 29 %. Тези нови данни подчертават значителната разлика между настоящия процент на рециклиране в ЕС и целевото му ниво за 2025 г. (50 %).

Предизвикателства

78 Значителното увеличаване на процента на рециклиране на пластмасови опаковки в ЕС през следващите десет години, съчетано с необходимостта от подобряване на използването на рециклирано съдържание в нови продукти, представлява сериозно предизвикателство. Това ще бъде още по-трудно за държавите членки, които понастоящем са под средния процент на рециклиране на пластмасови опаковки в ЕС (вж. ***фигура 7***). Предизвикателството за увеличаване на капацитета за рециклиране в Европа е още по-голямо, като се има предвид влизането в сила през 2021 г. на новата Базелска конвенция. Тя ще затрудни износа на отпадъци от пластмасови опаковки за трети страни, който през 2017 г. представлява една трета от процента на рециклиране в ЕС на отпадъци от пластмасови опаковки, и ще увеличи натиска върху капацитета на ЕС за рециклиране.

Рискове

79 С оглед на посочените по-горе предизвикателства и пропуски съществува риск някои държави членки да не постигнат целевите нива на ЕС за рециклиране на пластмасови опаковки, а това ще изложи на риск и постигането на общата цел на ЕС. Нарастващият натиск да се увеличи капацитетът на ЕС за рециклиране на пластмаси ще бъде придруженот потенциално намаляване на превоза на отпадъци към държави извън ЕС — важен пазар за твърде големите количества пластмасови отпадъци. Това е свързано с риска от увеличаване на престъпленията, свързани с отпадъци, както и на незаконния превоз на отпадъци, и от още по-голямо увеличаване на слабостите в настоящата правна рамка на ЕС за защита на околната среда чрез наказателното право.

80 Амбицията на ЕС за подобряване на рециклирането на пластмасови опаковки отразява мащаба на екологичното предизвикателство, което представляват пластмасите. Новото законодателство и целевите нива за отпадъците от пластмасови опаковки са показател за ангажимента на ЕС и на държавите членки да заделят понякога значителни ресурси за справяне с проблема с пластмасовите отпадъци. За да се отговори на тези предизвикателства, са необходими съгласувани действия на всички участници по веригата за създаване на стойност.

Настоящият преглед беше приет от Одитен състав I с ръководител Samo JEREB — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 9 септември 2020 г.

За Сметната палата

Клаус-Хайнер ЛЕНЕ
Председател

Акроними и съкращения

ДООО: Директива относно опаковките и отпадъците от опаковки

ОЕЕО: Отпадъци от електронно и електрическо оборудване

ОИСР: Организация за икономическо сътрудничество и развитие

ООН: Организация на обединените нации

РДО: Рамкова директива за отпадъците

„Хоризонт 2020“: Програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт 2020“

CEAP: План за действие на ЕС относно кръговата икономика

CEN: Европейски комитет за стандартизация

CPA: Алианс „Пластмаси за кръговата икономика“

DRS: Депозитните системи за връщане на празни опаковки

EFFACE: Действия на ЕС за борба с престъпления против околната среда — научноизследователски проект в областта на престъпленията против околната среда

EGAR: Guias eletrónicas de acompanhamento de resíduos

ELV: Излязло от употреба превозно средство

EPR: Разширена отговорност на производителя

EXPRA: Съюз на производителите с разширена отговорност

IMPEL: Мрежата на Европейския съюз за прилагане и спазване на правото в областта на околната среда

PET: Полиетилен терефталат

SUP: Пластмасови продукти за еднократна употреба

Речник на термините

Анализ на жизнения цикъл: Методология за оценка на въздействието върху околната среда, свързана с всички етапи от жизнения цикъл на даден търговски продукт, процес или услуга.

Базелска конвенция за контрол на трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане (Базелска конвенция): Многостранно екологично споразумение за защита на човешкото здраве и околната среда от вредните последици, произтичащи от образуването, трансграничното движение и управлението на опасни и други отпадъци. В рамките на конвенцията се забранява износът на опасни отпадъци за страни, които не са членки на ОИСР, както и на някои други „отпадъци, изискващи специално внимание“ (по-специално домакинските отпадъци и, от 2021 г., пластмасовите отпадъци, които са трудни за рециклиране). Износът на други отпадъци в страни, които не са членки на ОИСР, се разрешава само при специални условия, включително изискването за предварително съгласие от страна на държавите на местоназначение и на транзит.

Еко-модулация: Процес, при който финансовият принос, предоставен от производителя на опаковката на схема за разширена отговорност на производителите, се различава в зависимост от продуктите или от групите продукти въз основа на различни фактори, като например възможност за рециклиране, повторна употреба и наличие на опасни вещества.

Зелени отпадъци: В контекста на Регламента на ЕС за превоз на отпадъци зелени отпадъци са тези, посочени в приложения III, IIIA и IIIБ към регламента. За превоза на тези отпадъци обикновено не се изисква предварително съгласие от участващите държави.

Инфилтрат: Течност, която съдържа или в която са разтворени вредни за околната среда вещества, които чрез нея могат да навлязат в околната среда. Този термин се използва най-често в условията на депониране на гниещи или промишлени отпадъци.

Край на отпадъка: Съгласно Рамковата директива за отпадъците 2008/98/ЕО някои отпадъци престават да бъдат отпадъци, когато са преминали през процес на оползотворяване (включително рециклиране) и отговарят на специфичните критерии, установени за определени материали от Комисията.

Опасни отпадъци: Отпадъци, при които има значителни или потенциални заплахи за общественото здраве или околната среда. Тези отпадъци не трябва да

бъдат обезвреждани с общи средства като други вторични продукти от ежедневието.

Оползотворяване: Всички дейности, изброени в приложение IIБ към Директивата за отпадъците (74/442/ЕИО). Това е широко определение, включващо 13 различни дейности, а именно рециклиране/възстановяване на метали, както и регенериране на киселини или основи.

Пластмаси: Широк спектър от синтетични или полусинтетични органични съединения, които се поддават на пластична деформация и вследствие на това могат да бъдат използвани за производство на твърди предмети. Пластмасите представляват най-вече органични полимери с висока молекулна маса, които често съдържат и други вещества (добавки). Пластмасите обикновено са синтетични, най-често получени от нефтохимични продукти. Има и широк спектър от пластмаси обаче, които се произвеждат от възобновяеми материали като полимлечна киселина от царевица или целулоза от памучен линтер.

Повторна употреба (на превозни средства): Всяка операция, чрез която компоненти на излезлите от употреба превозни средства се използват за същата цел, за която са били създадени (Директива относно излезлите от употреба превозни средства, член 2.6).

Подаване на сигнали при наличие на престъпления в областта на отпадъците: В рамките на проекта Waste force редовно се публикуват доклади за анализ на свързаните с отпадъци престъпления, които се появяват в медиите. Престъпленията, свързани с отпадъци от пластмаси, са едни от основните видове установени престъпления. В контекста на тези сигнали се посочва също така участието на организирани престъпни групи.

Полиетилен терефталат (PET): Най-често срещаната термопластична полимерна смола от семейството на полиестерите, която се използва като влакна за производство на дрехи, както и за опаковки за течности и храни.

Полимер: Молекула, чиято структура се състои от множество повтарящи се единици, благодарение на които тя е с висока относителна молекулна маса и съпътстващи свойства (например якост и вискоеластичност).

Престъпление против околната среда: Тази категория престъпления включва незаконен превоз и изхвърляне на отпадъци, незаконни емисии или изпускане на вещества във въздуха, водата или почвата, незаконна търговия с екземпляри от дивата флора и фауна и незаконна търговия с озоноразрушаващи вещества.

Принцип „замърсителят плаща“: Това е принцип, според който физическото или юридическото лице, което отговаря за дадено замърсяване, трябва да плати, за да поправи вредата, която това замърсяване причинява.

Програма за действие за околната среда (ПДОС): Обща многогодишна политическа рамка за политиката на ЕС в областта на околната среда. Най-важните средносрочни и дългосрочни цели в областта на околната среда са установени в ПДОС. С програмата се определят също така и основна стратегия, а когато е уместно, и конкретни мерки.

Разширена отговорност на производителя: Съгласно тази концепция дружествата, които произвеждат даден продукт, носят отговорност и за управлението му в края на жизнения му цикъл и след като се превърне в отпадък.

Схема за връщане на депозит: Допълнителна такса върху закупен продукт и отстъпка при връщането му. Схемата има за цел да ограничи различните видове замърсяване чрез създаване на стимул за връщане на даден продукт.

Химическо рециклиране: Термин, използван за описание на иновативни технологии, при които след употреба пластмасовите отпадъци са преобразувани в химикали, които се използват като изходна суровина. От тази суровина могат да се произвеждат сходни полимери за създаване на нови пластмасови изделия.

Екип на ЕСП

Преглед на ЕСП — Действия на ЕС за справяне с проблема на пластмасовите отпадъци

Настоящият преглед беше приет от Одитен състав I „Устойчиво използване на природните ресурси“, с ръководител Samo Jereb — член на ЕСП. Одитната задача също беше ръководена от него, със съдействието на Kathrine Henderson, ръководител на неговия кабинет и Jerneja Vrabič, аташе в кабинета; Michael Bain — главен ръководител; Nicholas Edwards — ръководител на задача; Lucia Roşca — заместник-ръководител на задача, Joanna Kokot, Paolo Braz и Marika Meisenzahl — одитори.

В резултат на пандемията от COVID-19 и строгите правила за изолация ЕСП не може да предостави снимка на одитния екип.

АВТОРСКО ПРАВО

© Европейски съюз, 2020 г.

Политиката на Европейската сметна палата (ЕСП) във връзка с повторната употреба на информация се изпълнява в съответствие с Решение № 6-2019 на Европейската сметна палата относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

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

Уреждането на допълнителните права в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато са използвани материали от трети страни, е Ваша отговорност. В случаите, когато е получено разрешение, то отменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За да използвате или възпроизвеждате съдържание, което не е собственост на ЕС, възможно е да трябва да поискате разрешение директно от носителите на авторските права:

Фигура 5: © OECD, 2018 г.
Фигура 18: © Block Waste, финансиран от ЕС проект.

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

Всички уебсайтове на институциите на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат връзки към уебсайтовете на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на Европейската сметна палата

Логото на Европейска сметна палата не може да бъде използвано без предварително разрешение от нейна страна.

В настоящия документ се разглеждат действията на ЕС за справяне с нарастващия проблем на пластмасовите отпадъци, като по-специално внимание е обърнато върху отпадъците от пластмасови опаковки.
В стратегията за пластмасите от 2018 г. се предлагат мерки за подобряване на капацитета за рециклиране, събиране, сортиране и рециклирано съдържание на пластмасовите продукти. Изменената Директива относно опаковките и отпадъците от опаковки определи нови цели за рециклиране на пластмасови отпадъци за 2025 г. (50 %) и за 2030 г. (55 %). Новите по-строги правила за докладване вероятно ще доведат до понижаване на средната стойност на процента на ЕС за рециклиране на пластмасови опаковки.
Дори по отношение на проблема с пластмасовите опаковки, чието преодоляване е застъпено в най-силна степен в стратегията за пластмасите, ще са необходими съгласувани действия от заинтересованите страни на ниво ЕС и на ниво държави членки, за да се намали значителната разлика между текущия процент на рециклиране и целта, която трябва да се постигне за срок от само пет до десет години.

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

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

CURIA RATIONUM

ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА