



СЪЩНОСТ И ПРАВНО ЗНАЧЕНИЕ НА ПРИНЦИПЪТ „ЗАМЪРСИТЕЛЯТ ПЛАЩА“ В ОБЛАСТТА НА УПРАВЛЕНИЕ НА ОТПАДЪЦИТЕ

доц. д-р Рая Илиева
ЮЗУ „Неофит Рилски“ Благоевград

NATURE AND LEGAL SIGNIFICANCE OF THE POLLUTER PAYS PRINCIPLE AND ENVIRONMENTAL RESPONSIBILITY

Raya Ilieva
SWU „Neofit Rilski“ Blagoevgrad

***Анотация:** С настоящата статия ще бъдат разгледани въпросите за същността и правното значение на принципа „замърсителят плаща“ в областта на управление на отпадъците, заложен в Договора за функционирането на Европейския съюз (чл.191). Целта на законовата регулация в областта на околната среда е намаляване или свеждане до минимум на въздействието на човешката дейност върху околната среда и природата, особено предвид влиянието ѝ както върху самата природа, така върху условията за живот на представителите на човечеството.*

***Abstract:** This article will address the issues of the nature and legal significance of the „polluter pays“ principle in the field of waste management enshrined in the Treaty on the Functioning of the European Union (Article 191). The purpose of environmental regulation is to reduce or minimize the impact of human activities on the environment and nature, especially given its impact on nature itself and on the living conditions of humankind.*

През последното десетилетие техническият прогрес превръща отпадъците в сериозен проблем за човечеството и едно от най-сериозните предизвикателства пред съвременните общества. В резултат на урбанизацията и индустриализацията количеството на образуваните отпадъчни компоненти лавинообразно се увеличава. Безумната експлоатация на природните ресурси и отпадъците от промишлената дейност, отделяни в пъти над допустимото, превърнаха водата, земята и атмосферата в огромен контейнер за отпадъци. Причините за замърсяването на околната среда са много и разнообразни, предизвикани основно от човека, което придава глобален характер на екологичния проблем и изисква последователна политика за борба с него¹. Добрата новина е, че с развитието на технологиите за третиране на отпадъци, все повече се разширяват възможностите за използването на отпадъците като алтернативен суровинен и енергиен източник и намаляване на количеството, предназначено за депониране.

¹ http://www.cmfn.org/programms/bg/ic/temi/Diana_Metalova.pdf

В тази връзка, въпроса трябва да се разгледа от няколко страни. Първо, става дума за сложен взаимосвързан юридически корпус от актове на ЕС, закони, наредби, регулации и национални политики, които, в много широк смисъл, действат в посока регулиране на взаимодействието на човека и дейността му с останалата част от околната среда. От друга страна трябва да се обърне внимание на субектите, които са пряко отговорни, както за събиране на отпадъците, така и за тяхното правилно йерархично управление (това са общинските сметища, технологичния и производствен отпадък). От трета страна трябва да бъдат въведени стимули от общините за гражданите като отделни домакинства, посредством различни данъчни облекчения за формиране на такса битови отпадъци. И не на последно място, да започне да се прилага принципът на покритие на разширените схеми за отговорност на производителите при разходите за разделно събиране.

Управлението на отпадъците (*waste management*) включва процесите свързани със събирането, транспортирането, преработката, включително надзорът върху тези дейности и следексплоатационните дейности по депата, както и действията, предприети в качеството на търговец или брокер². В световен мащаб е приета Базелската конвенция за контрол на трансграничния превоз на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане. Целта на законовата регулация в областта на управлението на отпадъците е намаляване или свеждане до минимум на въздействието на човешката дейност върху околната среда и природата, особено предвид влиянието ѝ както върху самата природа, така върху условията за живот на представителите на човечеството.

В настоящата статия ще бъде разгледан въпроса за същността и правното значение на принципът „замърсителят плаща“ в областта на управление на отпадъците, залегнал в Договора за функционирането на Европейския съюз (чл.191). Този принцип се прилага под формата на данъци, глоби и други мерки, например квоти за емисии за замърсители и Директивата за екологична отговорност. В исторически план това е много силна концепция за намаляване на отрицателните последици от замърсяването. Тя предоставя морален и правен императив за предприемане на действия.

Към настоящия момент у нас държавната политика по управление на отпадъците е в съответствие със законодателството на Европейската общност и представлява съвременна концепция за ресурсна ефективност, насочена към предотвратяване на образуването на отпадъци, насърчаване на повторната употреба и оползотворяването чрез рециклиране, регенериране или друг процес на извличане на вторични суровини, обезвреждане и безопасно съхраняване на отпадъците, увеличаване на отговорността на производителите, и стимулиране на инвестиции в сектора, в рамките на наличните финансови инструменти. Въпреки всички въведени мерки, резултатите³ все още незадоволителни, което предполага, че е необходимо още усилия и инициативи от наша страна, обмяна на опит и приложение на добри практики. Нуждаем се от съгласуван и глобален подход, който да отговаря на всички предизвикателства, пред които сме изправени – влошаването на състоянието на околната среда, изменението на климата, използването на ресурсите и неравенствата – по същия начин както целите за устойчиво развитие го правят.

² Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците и за отмяна на определени директиви, чл. 3, т. 9

³ <https://www.eea.europa.eu/bg/signals/signali-2014-g/statii/otpadatsite-problem-ili-resurs>; Така например до 2020 г. всяка държава от ЕС трябва да рециклира половината от своите общински отпадъци; до 2016 г. трябва да се събират 45 % от батериите; до 2020 г. трябва да се рециклират или оползотворят 70 % (тегловни) от неопасните отпадъци от строителство и разрушаване.



Сред всички нормативни актове основно място заема Рамковата директива за отпадъците (Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно отпадъците и за отмяна на определени директиви) (изменена с Директива (ЕС) 2018/851 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 година за изменение на Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците). Тя определя основните принципи за управление на отпадъците. Това изисква отпадъците да се управляват без да се застрашава човешкото здраве и околната среда, без риск за водата, въздуха, почвата, растенията или животните, без да се причиняват неудобства чрез шум или миризми и без да се засягат неблагоприятно селските райони или места от особен интерес. Освен това, тя дава характеристика кога отпадъците престават да бъдат отпадък и стават вторична суровина и как да се прави разлика между отпадъци и странични продукти.

В основата на управлението на отпадъците в ЕС, Рамковата директива установява петстепенната „йерархия на отпадъците“, като се започне от превенция и се мине през подготовка за повторна употреба, рециклиране, оползотворяване и се стигне до обезвреждане. Директивата има за цел да предотврати в максимално възможната степен генерирането на отпадъци, да се използват генерираните отпадъци като ресурс и да се сведе до минимум количеството отпадъци, изпращани на сметищата, а именно: до 2025 г. подготовката за повторна употреба и рециклирането на битови отпадъци да бъдат увеличени до минимум 55 %, 60 % и 65 % тегловни съответно до 2025 г., 2030 г. и 2035 г.⁴ Приложението на Рамковата директива се основава въз основа на три принципа:

- принцип на предпазните и превантивни мерки,
- принципа на приоритетните действия на плащането още при източника на замърсяването на околната среда и
- принципа „замърсителят плаща“.

Принципът „Замърсителят плаща“ заложен в Договора за функционирането на Европейския съюз (чл.191), и в Директива 2004/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 за екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологични щети (ELD) е ключов за насърчаване на ресурсите и постигането на устойчив растеж на икономиката, затова и Европейския съюз му отдава толкова голямо значение на този раздел от околната среда.

От една страна принцип „Замърсителят плаща“ обхваща два вида юридическа отговорност:

а) гражданската отговорност за вреди на околната среда; и

б) екологоправната имуществена отговорност на юридическите лица за причинено от тях наднормено замърсяване на компонентите на околната среда, която е различна от гражданската отговорност и се налага за нарушаване на нормативно установен режим, свързан с качествено състояние на компонентите на околната среда, т. е. за самото наднормено замърсяване на компоненти на околната среда⁵. Това означава, че причинителят и притежателят на отпадъци трябва да ги управляват по начин, който гарантира висока степен на защита за околната среда и човешкото

⁴ https://ec.europa.eu/environment/topics/waste-and-recycling/waste-framework-directive_en

⁵ Пенчев, Г. Общите принципи на екологичното право на република България, Studia Iuris, 2018

здраве. От друга страна, означава, че причинителят на отпадъци следва да поеме отговорност за отпадъците си, както и разходите за опазване на околната среда и човешко здраве, свързани с образуването и третирането им. Освен това тези разходи трябва да бъдат за сметка на причинителите и притежателите на отпадъците при определяне цената на продуктите и услугите за разходите за третиране и транспортиране на отпадъците, а не както до сега за сметка на данькоплатеца.

Предотвратяването на отпадъци има най-висок приоритет в йерархията на управление на отпадъците. Предотвратяване на образуването на отпадъци означава да не възникват отпадъци, да не се произвеждат продукти, които после да трябва да бъдат рециклирани или обезвреждани. Най-добрата възможност за решаване на проблемите с отпадъците са действията преди образуването на отпадъци, а именно предотвратяването им. Образуваните отпадъци от жизнената дейност на човека, от производството и търговията изискват незабавни действия за намаляване на общото им количество, повторната им употреба, увеличаване на рециклирането и тяхното оползотворяване. Тук е редно да влезе в употреба „разширената отговорност на производителя“, а именно, замърсителят да се задължи да приеме обратно продукта от опаковката в края на неговия живот. Основната цел е да се предотврати или ограничи неблагоприятното влияние на отпадъците върху човешкото здраве и природната среда. С напредване развитието на технологичните процеси за третиране на отпадъците, все повече се усъвършенстват възможностите за тяхното използване като алтернативен енергиен източник и намаляване на количеството, предназначено за депониране.

Рамковата директива за отпадъците определя основните концепции и дефиниции, свързани с управлението на отпадъците, включително дефиниции за отпадъци, рециклиране и оползотворяване. Като приоритетен ред се прилага следната йерархия на отпадъците, а именно: предотвратяване, повторна употреба, оползотворяване, рециклиране и обезвреждане.

- предотвратяване – Член 3, ал.13 от РДО дава следното определение за „повторна употреба“: Това е „Всяка дейност, посредством която продуктите или компонентите, които не са отпадъци, се използват отново за целта, за която са били предназначени“. Повторната употреба е средство за предотвратяване на отпадъците; тя не е дейност по управление на отпадъка. Например, ако едно лице получава един материал, парче плат или дървена дъска, директно от настоящия му собственик с намерението да го използва повторно (дори ако са необходими някои ремонтни дейности) за същите цели, това е доказателство, че материалът не е отпадък.
- подготовка за повторна употреба – Определението за „подготовка за повторна употреба“ в член 3, ал.16 от РДО е: „проверка, почистване или ремонт, операции по оползотворяване, посредством които продуктите или компонентите на продукти, които са станали отпадък, се подготвят, така че да могат да бъдат повторно използвани без всякаква друга предварителна обработка“. Основната разлика между „повторна употреба“ и „подготовка за повторна употреба“ е, че в първия случай материалът или предметът не е станал отпадък, докато в случаите на „подготовка за повторна употреба“, въпросният материал е станал отпадък по смисъла на определението за отпадъци. Примери за подготовка за повторна употреба включват ремонт на велосипеди, мебели или електрическо или електронно оборудване, от които притежателите им са се освободили.



- Определението на термина „оползотворяване” е една от ключовите концепции на РДО в чл. 3, ал.15. „Оползотворяване” от една страна и противоположният термин „обезвреждане”, заедно съставляват „третиране на отпадъците” (вж. Член 3 (14) от РДО). Всяко третиране на отпадъците може да е или дейност по оползотворяване, или дейност по обезвреждане. Операциите по обезвреждане са предимно операции по управление на отпадъците, които целят освобождаване от отпадъците, докато основният резултат на операция по оползотворяване е „отпадъка да се използва за полезна цел чрез замяна на други материали, които иначе биха били използвани за изпълнението на конкретна функция, или подготовката на отпадъка да изпълнява тази функция в производствено предприятие или в икономиката като цяло (вж. чл. 3 (15) РДО).

Оползотворяването, което е нововъведено в РДО, е разделено на три под-категории: подготовка за повторна употреба, рециклиране и друго оползотворяване.

- рециклиране – Определението за „рециклиране” съгласно Член 3, ал.17 от РДО, е: „всяка дейност по оползотворяване, посредством която отпадъчните материали се преработват в продукти, материали или вещества, за първоначалната им цел или за други цели. То включва преработването на органични материали, но не включва оползотворяване за получаване на енергия и преработване в материали, които ще се използват като горива или за насипни дейности.” Общата идея при рециклирането е, че един материал бива преработван с цел да се променят неговите физикохимични свойства и това да позволи той да се употребява повторно за същите или за други цели. Главната цел на Рамковата директива за отпадъците е ЕС да стане повече от „рециклиращо общество“, което се стреми да избягва образуването на отпадъци и да използва отпадъците като ресурс.

- друго оползотворяване, например е оползотворяване за получаване на енергия – Другите форми на оползотворяване не са споменати в частта с определенията, но са регламентирани в чл. 4, ал.1 от РДО. „Друго оползотворяване” е всяка дейност, която отговаря на определението за „оползотворяване” съгласно РДО, но която не отговаря на специфичните изисквания за подготовка за повторна употреба или за рециклиране.
- обезвреждане – Съгласно Член 3, ал 19 от РДО е: „всяка дейност, която не е оползотворяване, дори когато дейността има като вторична последица възстановяването на вещества или енергия.” От това определение следва, че всяка дейност по третиране на отпадъци, която не отговаря на критериите на определението за оползотворяване по подразбиране се счита за обезвреждане.

За правилното развитие и функциониране на този сектор един от най-важните инструментите е наличието на адекватна и действаща нормативна рамка.

Принципът „замърсителят плаща” (vs. принцип „общността плаща”) постулира, че този, който оказва въздействие върху околната среда, носи и основната отговорност – материална и финансова – за защитата на околната среда и именно от него се очаква и изисква да предприеме действия, за да предотврати вредите, да ги отстрани или поправи и да посрещне финансовите санкции и разходи за това“ (Кнорп 2008: 7). Често този принцип се прилага под формата на т.нар. „разширена отговорност на замърсителя“ (EPR) – концепция, формулирана за пръв път от правителството на Швеция през 1975 г.

Разширената отговорност на производителя (EPR) може да се използва за прехвърляне на отговорността за третирането на отпадъците от правителствата и данъкоплатците към реалните производители на отпадъци. Организацията за икономическото сътрудничество и развитие го определя като: принцип, който определя, че производителите и вносителите на продукти следва да носят значителна отговорност за въздействието върху околната среда на своите продукти в целия им жизнен цикъл, включително за наследяемите въздействия, свързани с избора на материали за продуктите, въздействията от самия производствен процес и въздействията по веригата – при употребата и изхвърлянето на продуктите. Когато планират производството на продуктите, производителите поемат отговорност да сведат до минимум въздействията върху околната среда от преминаването на продуктите им през целия жизнен (включително търговски) цикъл, включително когато приемат правна, физическа и социално-икономическа отговорност за въздействията върху околната среда, които не могат да бъдат елиминирани при планирането на производството. Това означава, че ако дадено дружество, което причинява екологични щети, носи отговорността за тях и трябва да предприеме необходимите действия за предотвратяване или отстраняване, и да поеме всички разходи свързани с възстановяване на екологичното равновесие.

Проблем възниква в случаите на т.нар. наследено замърсяване, при което отговорните страни не могат да бъдат подведени под отговорност и – ако няма друго лице, което може да бъде държано отговорно – обществеността трябва да поеме разходите. В такива случаи принципът „замърсителят плаща“ се замества от принципа „общността плаща“.

Изводи

Въпреки последния напредък в предотвратяването и управлението на отпадъците, генерирането на отпадъци в ЕС остава значително. Необходимо е да се направят съществени промени в управлението на отпадъци, за да се преустанови напълно депонирането на рециклируеми или възстановими отпадъци.

Европейската комисия определя превръщането на отпадъците в ресурс като един от главните фактори за кръговата икономика. Целите и задачите, залегнали в европейското законодателство, са: стимулиране на иновациите в рециклирането, ограничаване на използването на депониране и създаване на стимули за промяна на поведението на потребителите⁶. Ако се научим да преработваме, повторно използваме и рециклираме и ако отпадъците от един отрасъл станат суровини на друг, можем да преминем към кръгова икономика, където отпадъците се елиминират и ресурсите се използват по ефективен и устойчив начин.

В този смисъл, държавната политика по управление на отпадъците трябва да се фокусира върху интегрирането на нови, устойчиви от екологична и икономическа гледна точка модели, където от битовите отпадъци да се отделя всичко, което може да се оползотвори и рециклира, за да се превърне в енергия, в суровина за индустрията, в тор за растенията, а в новоизградените регионални депа да се депонират минимални количества отпадък.

⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/MEMO_15_6204



За да се решат всички тези проблеми, в настоящото предложение за нов регламент се предлага нов подход за справяне с превозите на отпадъци в ЕС, чрез който се изпълняват ангажиментите, поети в рамките на Европейския зелен пакт, новия план за действие за кръгова икономика, плана за действие за нулево замърсяване и новата стратегия на ЕС за борба с организираната престъпност за периода 2021—2025 г.

Чрез предприемане на законодателни и незаконодателни инициативи, политиките на Министерството са съобразени с политиките на европейско ниво и основните аспекти на националния интерес за постигане на 65% рециклиране на битови отпадъци до 2030 г., 75% рециклиране на отпадъци от опаковки до 2030 г. и 10% максимум депониране до 2030 г.⁷

⁷ <https://www.moew.government.bg/bg/otpaduci/>