

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА

РЕШЕНИЕ
№ 220
гр. София, 11.03.2015 г.

Комисията за защита на конкуренцията в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:
Петко Николов

ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ:
Ангелина Милева

ЧЛЕНОВЕ:
Весела Андонова
Зорница Иванова
Петя Велчева

при секретар – протоколист Златимира Стайкова, разгледа в закрито заседание на 11.03.2015 г. преписка № КЗК-993/2014 г., с наблюдаващия проучването член на Комисията г-жа Елена Димова, докладвано от председателя на КЗК г-н Петко Николов.

В Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) е образувано производство по преписка № КЗК-993/04.09.2014 на основание чл. 38, ал. 1, т. 5 от Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК) по искане на Сдружение „Българска асоциация по рециклиране“, представлявано от Владимир Димитров в качеството му на изпълнителен директор. В искането си до Комисията сдружението моли за извършване на оценка за съответствие с правилата на конкуренцията на разпоредбите на чл. 19, ал. 3, т. 11 във връзка с чл. 39, ал. 3, чл. 38, ал. 4, чл. 69, ал. 2-4 и чл. 145, ал. 2 и 3 от Закона за управление на отпадъците (ЗУО)¹.

СЪЩНОСТ НА ИСКАНЕТО

¹ Закона за управление на отпадъците, Обн. ДВ. бр.53 от 13 Юли 2012г., изм. ДВ. бр.66 от 26 Юли 2013г., изм. ДВ. бр.61 от 25 Юли 2014г.

Според подателя на искането пред КЗК посочените разпоредби поставят редица ограничения по отношение на дейностите с отпадъци от черни и цветни метали (ОЧЦМ), с които се нарушават правилата на конкуренцията.

Сдружението определя четири вида ограничения, свързани с:

- задължението за физическите лица да предават ОЧЦМ само на площадки за безвъзмездно предаване на разделно събрани отпадъци от домакинствата, осигурени от кметовете на общините (чл. 19, ал. 3, т. 11 във вр. с чл. 39, ал. 3 от ЗУО);
- задължението за безкасово плащане по сделки с ОЧЦМ (чл. 38, ал. 4 от ЗУО);
- изискването за предоставяне на банкови гаранции за дейности с ОЧЦМ (чл. 69, ал. 2-4 от ЗУО);
- особено високите размери на санкциите за нарушения, свързани с дейности с ОЧЦМ (чл. 145, ал. 2 и 3 от ЗУО).

1. Относно изискването предаването на ОЧЦМ от физически лица да се осъществява единствено на общински площадки

Подателят на искането цитира мотивите към проекта на ЗУО, според които с приемането на закона се очаква „подобряване на контрола върху дейностите с ОЧЦМ и ограничаване на възможностите за предаване на отпадъци с неясен произход от физически лица“, както и „предлаганите мерки и ограничения за предаване на отпадъци от физически лица да доведат до ограничаване броя на съществуващите площадки, с което да бъде улеснен контролът върху дейностите и в резултат [да] бъдат съществено намалени кражбите на метални предмети и отпадъци и предаване на отпадъци с неясен произход“.

По смисъла на действащата разпоредба на чл. 39, ал. 3 от ЗУО предаването на отпадъци с битов характер от физически лица се извършва на площадките по чл. 19, ал. 3, т. 11 или чрез кампании за разделно събиране на отпадъци от домакинствата, организирани от кметовете на общини. Съгласно чл. 19, ал. 1 от закона кметът на общината организира управлението на битовите и строителните отпадъци, образувани на нейна територия. Съгласно алинея 3, т. 11 от същата разпоредба кметът на общината отговаря за „осигуряването на площадки за безвъзмездно предаване на разделно събрани отпадъци от домакинствата, в т.ч. едрогабаритни отпадъци, опасни отпадъци и други във всички населени места с население, по-голямо от 10 000 жители на територията на общината, и при необходимост в други населени места“.

Според подателя на искането пред КЗК горепосочените разпоредби от закона неоправдано ограничават стопанската инициатива на търговците на ОЧЦМ и нарушават конкуренцията, като създават монопол за общините по отношение на събирането на такива отпадъци с битов характер от физически лица. Освен това, сдружението посочва, че с решение на Конституционния съд № 11 от 2014 г. (Обн. в ДВ, бр. 61 от 2014 г.) разпоредбата на чл. 39, ал. 3 от закона е обявена за

противоконституционна в частта "безвъзмездно за всяка от страните". Според подателя на искането с това се създава колизия между двете разпоредби, тъй като задължението на физическите лица е да предават ОЧЦМ само на площадките по чл. 19, ал. 3, т. 11, а те съгласно цитираната разпоредба са за безвъзмездно ползване². Следователно, физическите лица остават без право на избор на кого, по какъв начин и на каква цена да предадат собствените си отпадъци.

Подателят на искането е на мнение, че това изискване предаването на метални отпадъци от физически лица да се осъществява само на общинските площадки създава неравнопоставеност, тъй като са отстранени всички стопански субекти, получили разрешение от компетентния орган по ЗУО да извършват дейности с отпадъци. Ограничаването на достъпа до този пазар дава конкурентно предимство на общините, отнемат се от приходите на фирмите от тази им дейност и съответно се намаляват постъпленията от данъци в държавния бюджет.

На следващо място, Сдружение „Българска асоциация по рециклиране“ навежда твърдения, според които по съществуващото си горепосочените мерки представляват предоставяне на скрита държавна помощ за общините в нарушение на чл. 107 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Няма яснота как приетите от общините отпадъци ще бъдат третирани и отчуждавани впоследствие и дали това ще става безвъзмездно, тъй като ако в последствие общините реализират печалба от продажбата на тези отпадъци, това, според сдружението, би могло да се разглежда като вид държавна помощ за тези площадки. Подателят на искането поддържа, че на общините и субектите, които са в договорни отношения с тях, се предоставя скрита държавна помощ, като по този начин се ограничава конкуренцията на съответния пазар. Според него помощта се предоставя само на определени субекти – общините, и тези субекти, които се намират в договорни отношения с тях, и по този начин е изпълнен критерият за селективност. Селективността е групова, тъй като подпомагането е за определена група стопански субекти – общините и индиректно за търговските дружества – техни партньори. Чрез получената преференция общините и субектите, влезли в договорни отношения с тях, получават икономическо предимство пред останалите участници на пазара, което изкривява конкурентните отношения на пазара на метални отпадъци.

На следващо място, подателят на искането пред КЗК посочва, че в нормативната уредба не е регламентирано при какви условия ще бъдат създадени площадките и как ще оперират. Съгласно чл. 21, ал. 1 от ЗУО всеки общински съвет *„приема наредба, с която определя условията и реда за изхвърлянето, събирането, включително разделното, транспортирането, претоварването, оползотворяването и обезвреждането на битови и строителни отпадъци, включително биоотпадъци, опасни битови отпадъци, масово разпространени отпадъци, на своя територия, разработена съгласно изискванията на този закон и подзаконовите нормативни актове по прилагането му, както и заплащането за предоставяне на съответните услуги*

² Вж. разпоредбата на чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО *„осигуряването на площадки за безвъзмездно предаване на разделно събрани“*

по реда на Закона за местните данъци и такси“. По смисъла на чл. 22, ал. 2 от ЗУО „с наредбата по ал. 1 се уреждат и изискванията към площадките за предаване на отпадъци от хартия и картон, пластмаси и стъкло, в т.ч. условията за регистрация на площадките, както и условията за предаване на отпадъци на площадките по чл. 19, ал. 3, т. 11“. Според сдружението по този начин ще се уреждат различни условия на дейност с ОЧЦМ, което поставя предприятията на този пазар в неравноправни условия за осъществяване на стопанска дейност. Според подателя на искането пред КЗК общинските площадки за отпадъци е трябвало да се изградят до 14.07.2014 г., но към настоящия момент това задължение не е изпълнено от нито една община. По смисъла на чл. 19, ал. 5 от ЗУО при неизпълнение на задължението за изграждане на общински площадки за отпадъци отчисленията по чл. 64 от закона се увеличават с 15 на сто за периода до отстраняване на неизпълнението. Според сдружението гражданите, освен че ще бъдат принудени да предават битовите си отпадъци на общинските площадки, ще бъдат подложени и на двойно данъчно облагане – те ще трябва да заплащат продуктови такси при покупка на рециклируеми уреди и същевременно ще им бъде повишена такса битови отпадъци, за да се финансира строежът на бъдещите площадки на общините и техните подизпълнители. Размерът на таксата за битови отпадъци може да бъде повишен, за да се погасят санкции за неизпълнение от страна на общините.

2. Относно третирането и разпореждането на общините със събраните ОЧЦМ

На следващо място, сдружението посочва, че в нормативната уредба не е разписано как приетите от общините отпадъци ще се третират или как ще се разпореждат с тях и дали това ще става безвъзмездно. Според подателя на искането пред КЗК, в случай че общините реализират печалба от продажбата на тези отпадъци, това би могло да се разглежда като нарушаване на конкуренцията, тъй като цените на отпадъците ще бъдат определяни по непазарни механизми. Сдружението твърди, че цитираните от него разпоредби ограничават конкуренцията, като поставят общините в привилегировано положение спрямо търговците на ОЧЦМ, без да е налице оправдание за поставеното ограничение, което да е съразмерно с преследваната цел. Нормите, нарушаващи равнопоставеността на стопанските субекти, създават недопустимо конкурентно предимство на едни участници на пазара пред други, като засягат непосредствено икономическите резултати от стопанската дейност на предприятията. Това може да демотивира икономическите оператори да навлязат на пазара и да намали стимулите на действащите търговци за изграждане на нови съоръжения за оползотворяване на отпадъци и ефективен конкурентен натиск.

Подателят на искането посочва, че в европейското законодателство в областта на отпадъците няма норми, задължаващи предаването на този вид отпадъци само на общински площадки. Отбелязва, че за другите видове отпадъци като пластмаса, хартия и стъкло не е въведено подобно задължение.

3. Относно задължението за безкасово плащане по сделки с ОЧЦМ

Съгласно чл. 38, ал. 4 от ЗУО „*разплащанията по сделки с ОЧЦМ се извършват по безкасов път*“. Подателят на искането пред КЗК посочва, че това изискване е въведено като мярка за борбата с кражбите, без да е съобразено с реалната обстановка на пазара. В по-голямата си част сделките с ОЧЦМ са на много ниска стойност и не е оправдано да се увеличават разходите на предприятията за плащане на банкови такси или да се осуетяват сделки поради липса на банкови сметки на продавачите. Посочва се, че във Великобритания предложението за безкасово плащане не е било прието. В Белгия е било прието и след това отменено. Според сдружението задължението за безкасово плащане поставя стопанските субекти, чиято дейност попада в обхвата на един и същ закон - ЗУО, в различни условия и това нарушава конкуренцията.

4. Относно изискването за предоставяне на банкова гаранция в полза на МОСВ

Съгласно разпоредбата на чл. 69, ал. 2 от ЗУО „*към заявлението по чл. 68 лицата, извършващи дейности с ОЧЦМ, представят банкова гаранция в размер 25 000 лв. и допълнително по 5000 лв. за всяка площадка, на която се предвижда да бъде извършвана дейността*“. Подателят на искането пред КЗК посочва, че разрешенията за извършване на дейности с ОЧЦМ се издават от Регионалните инспекции по околна среда и води (РИОСВ) за площадките, находящи се в техния регион. Изискването за предоставяне на банкова гаранция е единствено по отношение на дейности с ОЧЦМ, като за другите видове отпадъци не е предвидено подобно изискване. Освен това, според подателя, в случай че предприятието извършва дейност с ОЧЦМ на територията на повече от една РИОСВ, трябва да представи за всяка отделна територия банкова гаранция. Посочва се, че принцип в административното регулиране е, че то се отнася към цялата дейност от един вид, осъществявана от стопанските субекти, а не към територията, на която се осъществява. Допълва се, че изискването за предоставяне на банкова гаранция на териториален принцип е непосилна тежест за стопанските субекти и създава неоправдан имуществен праг за осъществяване на дейността. Според сдружението, банковата гаранция следва да е една на фирма и да служи за обезпечаване на правото ѝ да извършва определен вид стопанска дейност на територията на цялата страна.

5. Относно основанията за усвояване на банковата гаранция

Сдружението посочва, че съгласно действащата нормативна уредба банковите гаранции се усвояват при отнемане на разрешението. Същевременно повечето хипотези на отнемане на разрешението се дублират с административнонаказателни санкции в размер от 30 000 до 100 000 лева за първо нарушение и от 60 000 до 200 000 лева при повторно нарушение. По този начин за нарушения, които не са с голяма тежест (например неспазване на образец на документ, утвърден от министъра на околната среда и водите), се

предвижда отнемане на разрешението, усвояване на банковата гаранция и санкция в размер от 30 000 до 100 000 лева. Според сдружението поради необвързването на основанията за усвояване на банковата гаранция с основанията за отнемане на разрешение при дейности с ОЧЦМ, всяко усвояване на банковата гаранция в нарушение на обезпечителния ѝ характер за дейности с ОЧЦМ, е незаконно и в противоречие с принципа на правовата държава.

6. Относно размера на предвидените имуществени санкции

Подателят на искането пред КЗК посочва, че предвидените в разпоредбата на чл. 145, ал. 2 и 3 от ЗУО имуществени санкции са прекомерни и непропорционални на вида и тежестта на нарушението и на засегнатите обществени интереси. Така например, санкцията е в размер от 30 000 до 100 000 лева за търговец, който закъснее да представи отчетен документ за приет ОЧЦМ, или когато сертификатът или декларацията за произход на ОЧЦМ не отговарят на образца, утвърден от министъра на околната среда и водите, или търговецът е платил в брой, вместо по банков път за покупка на ОЧЦМ. Според сдружението санкциите трябва да са ефективни, съразмерни и с възпиращ ефект. Предвидените в чл. 145 от ЗУО санкции са несъразмерни с тежестта на извършеното нарушение и вредните последици от него. Посочва се, че налагането дори и еднократно на санкция в минимален размер би било равнозначно на фалит и ликвидирание на бизнеса на наказаното лице.

Подателят на искането допълва, че размерът на санкциите е диференциран според вида на отпадъка. Така например, в чл. 135, ал. 4 от ЗУО имуществената санкция е в размер от 5000 до 15 000 лева за търговец, който не осигури достъп до площадки или помещения или документи на длъжностно лице, извършващо проверка, а в чл. 145, ал. 1, т. 5 във вр. с ал. 2 от ЗУО – за същото по вид нарушение при дейност с ОЧЦМ е предвидена санкция от 30 000 до 100 000 лева. Отбелязва се, че за нарушение на разделното събиране на ОЧЦМ по чл. 39, ал. 5 и 6 от ЗУО санкцията е от 30 000 до 100 000 лева, а за опасните отпадъци по чл. 136, ал. 2, т. 6 и тези от лечебните заведения по чл. 139, ал. 1, т. 1 от ЗУО е от 7 000 до 20 000 лева, като сдружението посочва, че при последните видове отпадъци рискът за човешкото здраве и околната среда е много по-голям.

Според сдружението ЗУО поставя предприятията, извършващи дейност с ОЧЦМ, в по-неблагоприятни условия спрямо предприятията, извършващи дейност с други видове отпадъци. Не са налице обществени интереси, които да оправдават това неравноправие, тъй като дейностите с опасни отпадъци, които имат най-висок рисков потенциал за застрашаване на околната среда и човешкото здраве, са поставени в по-благоприятен режим. Това, според подателя на искането, противоречи на принципа за гарантиране на еднакви правни условия за стопанска дейност.

На следващо място, подателят на искането пред КЗК посочва, че ЗУО определя големи диапазони между горната и долната граница на размерите на санкциите, без да има критерии за определяне на конкретното наказание. Посочва се, че по чл. 145, ал. 2 и 3 от ЗУО за едно и също нарушение е предвидена санкция в размер от 30 000 до 100 000 лева, а при повторност – от

60 000 до 200 000 лева. По този начин административният орган може по свое усмотрение да наложи различни по размер санкции за едно и също нарушение на две различни фирми.

В заключение сдружението посочва, че гореизложените разпоредби от ЗУО поставят ограничения пред ефективния процес на конкуренцията, като се:

- ограничава свободният достъп на икономическите оператори до съответния пазар;
- поставят бариери пред навлизането, установяването и свободата на движение на предприятията;
- създават условия за териториално разпределение на пазара;
- поставят в неравноправно положение предприятията като конкуренти, ограничава се и се изкривява ценовата конкуренция чрез вмененото задължение за предаване на ОЧЦМ с битов характер само на общински площадки;
- прилагат различни условия за един и същ вид отношения в областта на отпадъците, като изискването за банкови гаранции и необосновано високи санкции са предвидени само за дейности с ОЧЦМ.

В хода на проучването в настоящото производство, на основание чл. 45, т. 1 от ЗЗК КЗК изиска становища от Министерството на околната среда и водите, Министерство на икономиката, Министерство на вътрешните работи, Национално сдружение на общините в България, ДП „Национална компания „Железопътна инфраструктура“, „БДЖ – Товарни превози“ ЕООД, Българската търговско-промишлена палата, Българска стопанска камара, Българската асоциация на металургичната индустрия, Асоциацията на рециклиращата индустрия и Конфедерацията на работодателите и индустриалците в България (КРИБ). Становища бяха получени от всички с изключение на КРИБ.

СТАНОВИЩЕ НА МИНИСТЕРСТВОТО НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ

В становището си Министерството на околната среда и водите (МОСВ) счита за неоснователни твърденията на Сдружение „Българска асоциация по рециклиране“ за несъответствие на разпоредбите на чл. 19, ал. 3, т. 11, във връзка с чл. 38, ал. 4, чл. 39, ал. 3, чл. 69, ал. 2-4 и чл. 145, ал. 2 и от ЗУО, с правилата на конкуренцията.

Според МОСВ твърденията на подателя на искането вече са били предмет на разглеждане в производството по конституционно дело №2/2013 г. С решение №11 от 10.07.014 г. по цитираното дело Конституционния съд на Република България е приел, че местопредаването на ОЧЦМ не определя видовете правни субекти, които могат да действат на площадките по чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО, както и че не е налице нарушение на нормата на чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България, установяваща принципите за еднакви правни условия за стопанска дейност за всички граждани и юридически лица, както и

предотвратяване на злоупотребите с монополно положение и нелоялната конкуренция. Допълва се, че според цитираното конституционно решение ограничението на свободното плащане по чл. 38, ал. 4 от ЗУО, като всяко ограничение на права, трябва да е минимално необходимото за постигане на целта си. Според МОСВ ограничението в случая е съразмерно с търсената цел за завишаване и цялостен контрол по ЗУО върху дейностите с ОЧЦМ, включително и върху плащанията по сделки с ОЧЦМ. Аналогични са и съображенията за въвеждане на изискването за представяне на банкова гаранция, която, според МОСВ, е ефективен правен инструмент за гарантиране изпълнението на изискванията на ЗУО, имащи за цел да ограничат посегателствата върху имуществото на гражданите и юридическите лица, в т. ч. посегателствата върху обектите, изброени в разпоредбата на чл. 39, ал. 1 от ЗУО. На следващо място, в становището е посочено, че задължението по чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО не е вменено единствено на големите общини, а се отнася за населени места с население по-голямо от 10 000 жители. Прави се законово разграничение между община и населено място и се уточнява, че в една община може да има много населени места.

В становището на МОСВ е уточнено, че по смисъла на чл. 39, ал. 3 от ЗУО предаването от физически лица на ОЧЦМ, които са само с битов характер се извършва само при наличие на декларация за произход на площадките по чл. 19, ал. 3, т. 11 или чрез кампании за разделно събиране на отпадъци от домакинствата, организирани от кметовете на общини, безвъзмездно за всяка от страните. Физическите лица нямат право и не са имали право и преди влизането в сила на ЗУО да предават ОЧЦМ, които не са с битов характер. Допълва се, че възмездното предаване на ОЧЦМ с битов характер от физически лица е възможно да се извършва и на площадки на лица, притежаващи разрешение по чл. 35, ал. 1 от ЗУО, които приемат отпадъците възмездно.

В съответствие с разпоредбата на чл. 35, ал. 1 от ЗУО законосъобразна дейност по третиране на ОЧЦМ се извършва на площадки, за които е издадено разрешение по реда на чл. 67 от ЗУО или комплексно разрешително по реда на Закона за опазване на околната среда. Посочва се, че броят на площадките е намалял от 1198 (с лицензия, издадена по реда на отменения ЗУО³ за извършване на „търговска дейност“ с ОЧЦМ) на 863 към настоящия момент. Отчита се и фактът, че лицата, които извършват само търговия на ОЧЦМ, са се регистрирали като търговци и/или брокери на ОЧЦМ.

На следващо място, в становището си МОСВ посочва, че законодателят е предоставил на кмета на общината пълна отговорност за управление на битовите отпадъци, които се образуват на неговата територия (нормотворческа, която определя политиката по управление на битовите отпадъци в неговата община в контекста на националните нормативни актове; кметът на общината планира дейностите по отпадъците и осигурява финансови средства за реализирането на заложените мерки; извършва и финансира дейностите по управление на отпадъците чрез събраните средства от такса битови отпадъци, извършва контрол по изпълнение на нормативните изисквания, посочени в ЗУО и подзаконовите нормативни актове, вкл. общинските наредби).

³ Отм. ДВ, бр. 53 от 13.07.2014г.

Съгласно чл. 22 от ЗУО общинският съвет приема наредба, с която се определят условията и реда за изхвърлянето, събирането, включително разделното, транспортирането, претоварването, оползотворяването и обезвреждането на битови и строителни отпадъци, включително био-отпадъци, опасни битови отпадъци, масово разпространени отпадъци, на територията на общината, както и заплащането за предоставяне на съответните услуги по реда на Закона за местните данъци и такси. Задължение на кмета на общината е да осигури условия, при които всеки притежател на битови отпадъци да бъде обслужван от лица по чл. 35 от ЗУО, на които е предоставено право да извършват дейности по събирането, транспортирането, оползотворяването и/или обезвреждането на битови отпадъци. Съгласно чл. 22 от ЗУО с посочената наредба следва да бъдат определени и изискванията за реда на управление и използване от гражданите на площадките по чл. 19, ал. 3, т. 11, тъй като те трябва да бъдат осигурени с цел предаване на отпадъци от домакинствата, в т.ч. ОЧЦМ с битов характер. Разпоредбата на чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО вмества изрично задължение на кметовете на населени места с над 10 000 жители, да осигурят посочените площадки. МОСВ посочва, че осигуряването им е възможно и чрез договор с лица, които извършват дейности с отпадъци, притежаващи действащи площадки, при условие че бъдат осигурени възможности за предаване най-малко на едрогабаритни и опасни отпадъци от бита. В този смисъл, договорните отношения между съответните общини и лицата, с които сключват договори за осигуряването на площадки могат да регламентират различни условия, определящи както финансовите взаимоотношения, така и собствеността на отпадъците и последващите дейности по тяхното третиране, съгласно изискванията на ЗУО.

По-нататък в становището си МОСВ посочва, че съгласно разпоредбата на чл. 67, ал. 1 от ЗУО разрешение за извършване на дейности по третиране на отпадъци се издава от директора на РИОСВ, на чиято територия се извършват дейностите. РИОСВ извършват контролната дейност на площадките, разположени на тяхна територия. Ако едно лице желае да извършва дейности на площадките, разположени на територията на две или повече РИОСВ, следва да получи съответно две или повече разрешения. Според МОСВ по този начин се намалява административната тежест както за бизнеса, така и за компетентните органи. В случай че дадена площадка не е в съответствие с нормативните изисквания и за нея не следва да се издава разрешение от дадена РИОСВ, това не е пречка разрешение да се получи за площадка, разположена на територията на друга РИОСВ, която е в съответствие. Съответно, ако по някаква причина се отнема разрешение от дадена РИОСВ, разрешенията, издадени от други РИОСВ за същата фирма, продължават действието си.

На следващо място, МОСВ счита, че нарасналият брой на посегателствата над обектите по чл. 39, ал. 1 от ЗУО – кабели, електропроводници, елементи на електронната съобщителна инфраструктура и т.н., е показателен за това, че дейностите с ОЧЦМ имат своя специфика, която налага тези дейности да бъдат предмет на по-детайлна и строга регламентация. ЗУО предвижда изискване за предоставяне на банкова гаранция (чл. 69, ал. 2 от ЗУО) към заявлението за издаване на разрешение за дейности с ОЧЦМ. Банковата гаранция е един от

документите, необходими за получаване на разрешение за дейности с ОЧЦМ. Тази по-строга нормативна уредба има за цел да намали посегателствата над имуществото на гражданите и да осигури защита на неприкосновеността на частната собственост.

МОСВ допълва, че банкова гаранция за дейности с ОЧЦМ се изисква за всяка площадка, тъй като при усвояване на банковата гаранция се отнема и разрешението за дейности с отпадъци за същата площадка. Банковите гаранции, изисквани при издаване на разрешения на други площадки на същото лице, няма да бъдат усвоени и същата фирма ще продължи дейността си.

По отношение на чл. 67, ал. 1 от ЗУО, МОСВ посочва, че той регламентира кой издава разрешенията за дейности с отпадъци, а чл. 69, ал. 2 се отнася за задължението на фирмите, които кандидатстват за разрешение за дейности с ОЧЦМ да представят банкова гаранция. МОСВ допълва, че ЗУО регламентира дейностите по третиране на ОЧЦМ, които следва да се извършват в съответствие с изискванията за опазване на околната среда и човешкото здраве, за запазване на йерархията при управление на отпадъците и т.н.

Предвидените санкции в ЗУО са поставени с цел да бъдат ефективни, с възпиращ ефект и да бъдат съразмерни с естеството на нарушението и нанесените вреди. В становището се посочва, че съставите на нарушения, извършвани от юридически лица и еднолични търговци по повод дейностите с ОЧЦМ, са разписани в разпоредбите на чл. 145, ал. 1, т. 1-13 от ЗУО. При сравнението на тези състави на нарушения с хипотезите на отнемане на разрешението по чл. 67 от ЗУО, изчерпателно изброени в чл. 75, ал. 1 и ал. 2 от ЗУО, според МОСВ, става видно, че не налице кумулиране на имуществени санкции по чл. 145, ал. 1 от ЗУО с отнемане на разрешението по чл. 67 от ЗУО. От разпоредбата на чл. 69, ал. 4, т. 1 от ЗУО се установява, че е налице кумулиране на усвояването на банковата гаранция по чл. 69, ал. 2 от ЗУО с отнемане на разрешението по чл. 67 от ЗУО. От чл. 69, ал. 4, т. 3 и чл. 145, ал. 1, т. 3, във връзка с чл. 39, ал. 1 от ЗУО е налице кумулиране на имуществена санкция с усвояване на банковата гаранция за съответната площадка.

МОСВ посочва, че ЗУО транспонира в националното законодателство разпоредбите на Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 19 ноември 2008 г. относно отпадъците и за отмяна на определени директиви (Рамкова директива за отпадъците). Имайки предвид, че ОЧЦМ са отпадъци по смисъла на Рамковата директива и се третират чрез различни методи, като: съхраняване, оползотворяване, в т.ч. рециклиране за тях важат всички разпоредби, които се отнасят до всички други отпадъци.

МОСВ цитира чл. 23 на Рамковата директива за отпадъците, съгласно който държавите членки изискват от всички организации или предприятия, които възнамеряват да извършват третиране на отпадъци, да получат разрешение от компетентния орган. Според МОСВ издаването на разрешение за третиране на ОЧЦМ е в съответствие с Рамковата директива.

В заключение на своето становище, МОСВ посочва, че лицата, желаещи да извършват дейност само като търговец или брокер на отпадъци, вкл. на ОЧЦМ, е необходимо да се регистрират в Изпълнителна агенция по околна среда. Регистърът на търговците и брокерите на отпадъци е публичен. За разлика

от лицата, притежаващи разрешение за третиране на ОЧЦМ, търговците и брокерите не притежават площадки за третиране и не извършват третиране на отпадъци. Третирането на отпадъци е свързано с редица мерки и задължения по отношение опазване на човешкото здраве и околната среда.

СТАНОВИЩЕ НА МИНИСТЕРСТВО НА ИКОНОМИКАТА

В становището си МИ изяснява, че след влизането в сила на новия Закон за управление на отпадъците режимът се администрира от министъра на околната среда и водите. МИ посочва, че с новия ЗУО се отменя лицензионният режим и се въвежда разрешителен режим за фирмите, търгуващи с метални отпадъци. В становището се изразява мнението, че въвеждането на разрешителен режим е довело до сериозни проблеми в бранша и металургичната индустрия. МИ счита, че нормативната уредба поставя ограничения пред фирмите, търгуващи с черни и цветни метали, за разлика от останалите, търгуващи с пластмаса, хартия, стъкло и др. Изразява се и мнението, че ЗУО ограничава и правата и избора на гражданите да избират къде да предават своите отпадъци, на кого и срещу какво заплащане.

МИ твърди, че новият закон съдържа норми, които създават допълнителна административна тежест и неоправдани разходи за търговците. В резултат се наблюдава рязък спад на площадките за изкупуване на скрап в страната.

В заключение МИ уточнява, че до 13.07.2012 г. лицензионният режим е администриран от министерство на икономиката, енергетиката и туризма, като през периода са издадени 1217 броя безсрочни лицензи за търговска дейност с отпадъци от черни и цветни метали. Същевременно е воден и единен публичен регистър на издадените, отнети и прекратени лицензи, съдържащ данни за търговците и техните площадки на територията на цялата страна. След приемането на новия закон такъв регистър няма. Информацията се получава от всеки отделен Районен инспекторат по околната среда и водите, което според МИ затруднява както фирмите, така и контролните органи.

СТАНОВИЩЕ НА МИНИСТЕРСТВО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ

В становището на МВР се посочва, че според информация от ГД „Криминална полиция“ след влизането в сила на новия ЗУО се наблюдава значително намаление на броя на съществуващите площадки за ОЧЦМ в страната. Това според МВР е едно от условията за постигане на ефективен контрол върху дейността с ОЧЦМ. От една страна, повишаването на контрола е в пряка връзка с ограничаването на възможностите за предаване на инкриминирани вещи и предмети. По-малкият брой площадки позволява извършването на повече и по-редовни проверки на обектите. Изтъква се, че по-редовните проверки представляват превантивна мярка върху собствениците на

площадки да не приемат ОЧЦМ с неясен произход или инкриминирани вещи – предмет на престъпни посегателства. От друга страна, намаленият брой площадки затруднява извършителите на кражби на ОЧЦМ, тъй като са принудени да транспортират крадените вещи на по-големи разстояния. Това затруднява бързата реализация на откраднатите предмети, което, според МВР, е съществена предпоставка за разкриване на повече престъпления. Едновременно с това съществено се увеличава възможността извършителите да бъдат проверявани от полицейски служители при транспортирането на отнетите вещи. Така усложняването на етапите при осъществяването на престъпната дейност създава предпоставки за отказ на извършителите. Отпадането на съответните разпоредби от ЗУО според МВР би било крачка назад в развитието на законодателството в тази сфера, което би могло да доведе до сериозен ръст на престъпленията с предмет ОЧЦМ.

МВР прилага данни относно броя на регистрираните престъпления с предмет посегателство на ОЧЦМ за периода 2011 – 2013 г. Според предоставените данни след приемането на закона през 2012 г. се наблюдава спад на кражбите през 2013 г. спрямо 2012 г. с 21,47%. През 2011 г. броят на регистрираните престъпления общо за цялата страна е бил – 6560. През 2012 г. този брой е 5062, докато през 2013 г. спада до 3975 броя за цялата страна.

МВР изразява мнението, че приемането на отделни наредби за всяка община за условията и реда за изхвърлянето, събирането, включително разделното третиране, транспортирането, претоварването, оползотворяването и обезвреждането на битови и строителни отпадъци привидно създава условия за наличието на различни правни режими на територията на страната. Следва да се има предвид обаче, че с приемането на подзаконовия нормативен акт местната политика за екологично равновесие и управление на отпадъците се привежда в съответствие с действащите закони и подзаконови изисквания в тази област. Възможността местните общности да регулират и управляват в рамките на закона, на своя отговорност и в интерес на населението, което живее на територията на съответната община, е в съответствие с Европейската харта за местно самоуправление и директивите на Европейския съюз в тази област.

По отношение на чл. 38, ал. 4 от ЗУО, въвеждащ задължително безкасово плащане по сделките с ОЧЦМ, МВР посочва, че видно от стенограмите от заседанията на Комисията по околна среда към Народното събрание, този текст е предизвикал оживени дискусии. Депутатите, които подкрепят текста, се аргументират с възможността за по-ефективен контрол и проследимост на безкасовите плащания. Противниците на въвеждането на задължението изтъкват като мотив създаването на условия за преминаването на част от фирмите в т.н. „черен сектор“. МВР е на мнение, че действително целта на нормата е намаляване и ограничаване на кражбите на изделия от черни и цветни метали. На практика обаче фирмите избягват да извършват плащания по банков път на физически лица, тъй като предават малки количества скрап на стойност по-ниска от изискващата се такса за банков превод. МВР изтъква, че в европейски мащаб безкасовото плащане се счита за един от основните инструменти за ограничаване укриването на приходи от реализация на инкриминирани метали. България е сочена за една от държавите с рестриктивни мерки, повлияли

благоприятно върху регистрираните кражби с предмет ОЧЦМ. Реалното премахване на механизма за безкасово плащане би се възприело негативно от останалите държави и би се отразило на имиджа на страната. Същевременно от полицейска гледна точка безкасовото плащане спомага за извеждането от анонимност на извършителите на кражби с черни и цветни метали, като те са принудени да откриват банкови сметки на тяхно име или свързани лица. Едновременно с това се избягва и неплащането на данъчни задължения.

В заключение, МВР изразява мнението, че действащият ЗУО е един от най-добрите, но и един от най-сложните и бюрократични закони по отношение на осъществяване на контрол на предаваните ОЧЦМ. Съгласно закона на площадките е монтирано 24-часово видеонаблюдение, като записите се пазят в срок от една година. За извършени покупки от физически лица се попълват ПИС, декларации и договори, които се вписват в отчетни книги. Според МВР наличието на законови изисквания за водене на отчетност и попълване на документация е фактор, способстващ установяването на извършителите на кражби на изделия от метали. Същевременно обаче поради въведения 10% данък върху стойността на извършените покупки от физически лица много от фирмите не водят изискващата се документация, което затруднява служителите на МВР при осъществяване на проверките по чл. 194 от Наказателния кодекс.

СТАНОВИЩЕ НА НАЦИОНАЛНО СДРУЖЕНИЕ НА ОБЩИНИТЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

В становището си Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) посочва, че в хода на съгласувателната процедура по изготвяне на действащия ЗУО е отстоявало принципната позиция, че е необходимо законът да дава възможност за избор на различни форми за събиране на предадените от домакинствата отпадъци. Площадки за предаване на тези отпадъци следва да бъдат изградени само по изключение, при липса на по-икономични варианти за организация на дейностите по тяхното събиране, транспортиране и оползотворяване. Според националното сдружение налагането на площадките като единствена форма за предаване на отпадъка ще доведе до повишаване на разходите по тяхното създаване и функциониране, което, от своя страна, ще доведе до увеличаване на такса „битови отпадъци“.

НСОРБ счита, че съгласно чл. 19, ал. 2 от ЗУО кметът на общината изпълнява своите задължения по управление на битовите и строителните отпадъци на територията на общината *чрез сключване на договори с лица по чл. 35 от ЗУО*, получили право да извършват дейности по тяхното събиране, транспортиране, оползотворяване и/или обезвреждане. В становището се посочва, че изборът на изпълнител по договорите следва да се извършва при спазване на изискванията на Закона за обществените поръчки (ЗОП).

По отношение на третирането на ОЧЦМ се отбелязва, че техническите изисквания към площадките за събиране и начините за третиране на тези отпадъци са нормативно уредени в Наредба на министъра на околната среда и

водите, съгласувана с министъра на регионалното развитие и благоустройството и с министъра на здравеопазването и в наредбите за съответния вид масово разпространени отпадъци. В случаите, когато при съответните лица, сключили договори по ЗУО с общините, останат неоползотворяеми ОЧЦМ, същите могат да се реализират на пазара единствено при спазване на Наредбата за реда за извършване на търговска дейност с отпадъци от черни и цветни метали. НСОРБ не счита, че предвиденото в чл. 22, ал. 1 от ЗУО правомощие за общините да приемат свои наредби ще доведе до различни правни режими, които могат да възпрепятстват стопанската дейност на предприятията, тъй като различията при регламентирането на сходни обществени отношения, при спазване на действащото законодателство, ще произтичат от спецификите на отделните общини като площ, население и др.

СТАНОВИЩЕ НА ДП „НАЦИОНАЛНА КОМПАНИЯ „ЖЕЛЕЗОПЪТНА ИНФРАСТРУКТУРА“

Според ДП „Национална компания „Железопътна инфраструктура“ (ДП „НКЖИ“) предвидените нови правила в ЗУО преследват ясна цел, а именно – ограничаване на посегателствата върху държавна и общинска собственост и завишаване на контрола върху търговията с ОЧЦМ. Допълва се, че част от мерките са и завишаване на „цената“ при търговия, най-вече от гледна точка на предаващите вторични суровини. Според държавното предприятие задължението за физически лица да предават отпадъци само на общински площадки и безкасовото плащане не се отразява пряко върху търговците на вторични суровини. Повишените санкции сами по себе си не представляват пречка за свободна конкуренция, а дори спомагат за намаляването на нелоялна такава.

Намаляването на броя на съществуващите площадки за събиране на ОЧЦМ ще повиши възможностите за ефективен контрол върху търговията с метали. ДП „НКЖИ“ счита, че това само по себе си не може да доведе до намаляване на кражбите, но е важна част от цялостната система за противодействие, която следва да включва и ефективна работа на органите на реда и на съдебната власт. Националната компания допълва също така, че с това се цели до известна степен да се дисциплинира търсенето, като крайна спирка за ОЧЦМ, добити по незаконен път.

По отношение на въведеното безкасово разплащане по сделки с ОЧЦМ, НКЖИ посочва, че това ще доведе до окрупняване на обема на предаваните отпадъци, което, от своя страна, ще даде възможност за повишаване на контрола. В дългосрочен план тази мярка ще допринесе за намаляване на разходите за транспорт и обработка на предаваните отпадъци.

В заключение, НКЖИ прилага справка за броя извършените кражби на елементи на железопътната инфраструктура и размера на нанесените щети в лева с ДДС за периода 2011-2014 г.

Година	2011	2012	2013	2014
Брой на извършените кражби	1 127	854	802	432
Размер на щетите в лева с ДДС	1 826 138	1 134 510	1 649 046	1 146 073

СТАНОВИЩЕ НА „БДЖ – ТОВАРНИ ПРЕВОЗИ“ ЕООД

„БДЖ – товарни превози“ ЕООД (БДЖ) посочва в становището си, че е причинител и притежател на ОЧЦМ съгласно ЗУО и извършва единствено дейността „временно съхраняване“ на мястото на образуване на отпадъците. Всички ОЧЦМ се предават след сключен писмен договор с фирма, притежаваща разрешителните документи по чл. 35 от ЗУО. Като притежател на ОЧЦМ, БДЖ предоставя сертификат и декларация за произход на отпадъка. Всички плащания по договорите се извършват по банков път поради продажби на значителни количества ОЧЦМ, формирани от производствената дейност на дружествата на територията на цялата страна.

БДЖ изяснява, че не притежава площадки за дейности по третиране на ОЧЦМ. Дружеството счита, че наличието на нерегламентирани пунктове за събиране и предаване на ОЧЦМ, както и касовото разплащане, са предпоставки за кражби и посегателства върху машини, товари, подвижен железопътен състав и съоръжения в експлоатация.

БДЖ предоставя данни за посегателствата на черни и цветни метали в дружеството за периода от 2012 до 2014 г. През 2012 г. при превозени 1676 хиляди тона черни и цветни метали констатираните липси са 0,0078%. През 2013 г. констатираните липси представляват 0,0124% от общо превозените 1233 хиляди тона черни и цветни метали. През 2014 г. до 1 юли 2014 г. са превозени 1174 хиляди тона, като констатираните до тази дата липси са 0,0026%. Според БДЖ, от тези данни е видно, че след влизане в сила на промените за ограничаването на предаването от физически лица на площадките за третиране на отпадъци и въвеждането на безкасово плащане посегателствата са намалели и наложените с промените на ЗУО ограничения дават положително отражение.

СТАНОВИЩЕ НА БЪЛГАРСКАТА ТЪРГОВСКО- ПРОМИШЛЕНА ПАЛАТА

В становището си Българската търговско-промишлена палата (БТПП) посочва, че намаляването на броя на съществуващите площадки за събиране на ОЧЦМ, работещи легално, е неоправдано, тъй като те изкупуват и рециклират метални отпадъци, осигуряват работни места, заплащат данъци и подпомагат опазването на околната среда. Според БТПП, вместо законът да създава условия за развитие на легална стопанска дейност с ОЧЦМ, в момента въз основа на изключително рестриктивните изисквания, както и на необосновано високите санкции в съчетание със занижените санкции и неприлагането му за работещите на черно, е налице предпоставка за развитие на нелегални площадки за събиране на ОЧЦМ. По този начин се стимулира сивата икономика.

БТПП е на мнение, че колкото по-добра е инфраструктурата за събиране на даден отпадък, толкова по-добре би бил събран той от вложилите законно средства в тази инфраструктура и техника. Това допринася за развитието на местната индустрия и местните преработватели и заводи за преработка на метали. Счита, че ефективността на контрола не е в единствена зависимост от броя на легалните площадки, а е обусловен най-вече от качеството на контролната административна дейност. Според БТПП намаляването на броя на извършващите дейности с ОЧЦМ легални площадки не е в състояние да разреши комплексния проблем с ограничаването на кражбите на черни и цветни метали, в чиято основа са социални, законодателни и икономически предпоставки.

БТПП посочва, че към настоящия момент не е известен регламентиран ред за това, как ОЧЦМ ще бъдат третирани и събирани на общинските площадки. В повечето случаи общините, които са приели актове в изпълнение на закона, предвиждат същите норми, които са разписани и в закона, като според БТПП по този начин не е уредено как те ще се разпореждат с отпадъците и какви ще бъдат последващите им действия и мерки с тези отпадъци. По данни на Палатата различни са и избраните от общините подходи – някои сключват договори с изпълнители чрез обществени поръчки, като на практика възлагат строителството на тези площадки и оперирането на площадката, други сключват договори без обявяване на обществени поръчки, трети организират собствени площадки. БТПП счита, че чл. 22, ал. 1 и ал. 2 от ЗУО, който дава право на всяка община да определя свои условия за извършване на дейностите на общинските площадки, създава предпоставки за създаване на различни правни режими на територията на отделните общини, което ще затрудни работата на стопанските субекти в бранша.

Посочва се, че не се предвиждат търгове с наддаване за продажба на събраните ОЧЦМ. Според БТПП не е ясно за какво ще се използват приходите от реализираните отпадъци, както и дали ще са в полза на общината или на частните оператори, с които тя има сключени договори. В повечето случаи договорите с предприятия, които изкупуват и отнасят събраните на тези площадки ОЧЦМ, се сключват от частните фирми – оператори на площадките, които са предоставили собствените си площадки в услуга на общината за събиране и третиране на домакински отпадъци. БТПП сочи, че не се предвижда общините да сключват договори с предприятия, които да изкупуват и отнасят събраните на общински площадки ОЧЦМ.

БТПП счита, че ако отпадъците са собственост на общината или площадката е изградена от общината, за определяне на цената за предадените на общински площадки ОЧЦМ би трябвало да се провежда търг. Според Палатата определянето на стойността на предадените на общинските площадки ОЧЦМ ще става по непазарен механизъм поради привилегираното положение на тези площадки. Това автоматично поставя предприятията в неравностойно положение при осъществяване на стопанска дейност.

По отношение на въвеждането на изискване за безкасово плащане по сделки с ОЧЦМ по смисъла на чл. 38, ал. 4 от ЗУО БТПП посочва, че към момента фирмите ежемесечно внасят 10 % данък на физическите лица съгласно Закона за данъците върху доходите на физическите лица (ЗДДФЛ) и съответно подават информация в НАП със списък на тези лица. По този начин според БТПП се осигурява прозрачност, тъй като НАП има възможност да проследява и анализира тези сделки. БТПП твърди, че безкасовото плащане на практика води до това, че много хора предпочитат да предават отпадъците си нелегално, тъй като сумите, които биха получили за предаденото количество отпадък, в голяма част от случаите се равняват или са малко по-големи от банковата такса за съответния превод. Друга последица на това изискване по мнение на БТПП е, че дейностите с ОЧЦМ масово се извършват полулегално или изцяло нелегално, като множество площадки работят без разрешение по чл. 67 от ЗУО. Наблюдава се масово реализиране на сделки без документи, подменят се кодовете на предадените отпадъци, не се води отчетност, използват се начини за разплащане като цесии, зложни къщи и др. Въпреки негативния ефект от безкасовото плащане БТПП счита, че то следва да е приоритет заради необходимостта от оставяне на следа за извършените сделки. Това изискване обаче трябва да е съпътствано от ефективен контрол, тъй като в противен случай то не би било изпълнявано от търговските субекти.

БТПП е на мнение, че изискването на чл. 67, ал. 1 от ЗУО разрешение за извършване на дейности по третиране на отпадъци да се издава от директора на РИОСВ, на чиято територия се извършват дейностите, не е оправдано, тъй като води до това, че всяко предприятие, което развива дейности на територията на няколко РИОСВ, трябва да има съответния брой разрешения и да плати съответния брой гаранции. Поради това то представлява бюрократична и финансова тежест за развитието на дейности с ОЧЦМ. БТПП не би имала възражения срещу разпоредбата, ако банковата гаранция не е според броя на разрешенията в отделните РИОСВ, а е една за всички площадки на съответното предприятие. По отношение на банковата гаранция, уредена в чл. 69, ал. 2 от ЗУО, БТПП смята, че е в твърде голям размер и създава неоправдан имуществен праг за осъществяване на дейността. Според Палатата банковата гаранция следва да е една на фирма за обезпечаване на правото на субекта да извършва определен вид стопанска дейност на територията на цялата страна. Разпоредбите на чл. 67, ал. 1 и чл. 69, ал. 2 от ЗУО по мнение на БТПП създават условия за териториално разделение на пазара.

БТПП счита предвидените в чл. 145, ал. 2 и 3 от ЗУО санкции са силно завишени предвид тежестта на нарушението, за които следва да се налагат. Санкции с подобен размер според Палатата по-скоро могат да доведат до фалит

на едно малко предприятие, отколкото да имат възпитателен ефект. БТПП обръща внимание на това, че на извършителите на кражби на метали се налагат административни мерки, пробация или условни мерки. Често не се стига до обвинения заради ниската стойност, на която се оценява откраднатото. Според БТПП на практика санкциите за лицата, работещи без разрешение по чл. 67 от ЗУО, са по-ниски в сравнение с тези за притежаващите такова разрешение. Освен това, първите не са застрашени от усвояване на банкови гаранции, тъй като не притежават такива, както и от глоби за неправилно използване на утвърдени образци, тъй като не водят отчетност и не заплащат данъци.

БТПП посочва в становището си, че към настоящия момент неин пряк член е браншовата организация „Българска асоциация по рециклиране“, в която са обединени 103 фирми. Членове на БТПП са и 36 фирми, които имат отношение към ОЧЦМ.

Членовете на БТПП считат, че след приемане на ЗУО количествата ОЧЦМ са спаднали значително, действащите площадки за ОЧЦМ в страната са намалели с повече от 50%, били са освободени значителен брой хора от трудова заетост, както и е отчетен значителен спад на оборотите.

СТАНОВИЩЕ НА БЪЛГАРСКА СТОПАНСКА КАМАРА

В становището си Българската стопанска камара (БСК) изразява мнението, че намаляването на броя на съществуващите площадки за събиране на ОЧЦМ не е оправдано предвид ограничаването на достъпа на населението до услугата. Според Камарата изграждането на добра мрежа за събиране на определен вид отпадък е предпоставка за по-доброто събиране от притежателите му и за подобряване на предоставяната услуга. БСК счита и че по-малкият брой площадки не означава, че контролът ще бъде по-добър. Същевременно според Камарата ограничаване броя на кражбите следва да се постигне чрез подобряване на работата на органите на реда.

По отношение на реда за третиране на събраните от общините отпадъци се посочва, че към момента няма разработена процедура как ще се осъществява. Липсва и еднакъв подход при избора на процедура. Към момента някои от общините сключват договори чрез обществени поръчки за строителство и експлоатация на площадките, докато други сключват договори, без да обявяват търгове. Някои от общините организират и собствени площадки. Едновременно с това не са изготвени и приети и процедури за провеждане на търгове за продажба на събраните отпадъци, както и изисквания за разпореждане с приходите от реализираните продажби. Във връзка с механизма за изчисляване на стойността на предадените отпадъци и определянето на дължимата цена, БСК посочва, че би следвало да се провежда търг, ако отпадъците са собственост на общината /събрани от собствен персонал на собствена площадка/. В случай че е използвана площадка на друг собственик, следва да се сключват договори за

ползването на площадката и за продажбата на събраните отпадъци. Според Камарата към момента няма практика за безвъзмездно събиране на ОЧЦМ.

БСК уточнява, че към момента всички общини в страната са приели наредби за изхвърлянето, събирането, транспортирането, претоварването, оползотворяването и обезвреждането на битови и строителни отпадъци. Според БСК допълването им с различни за всяка община изисквания за безвъзмездно предаване на ОЧЦМ би могло да създаде пречки за бизнеса. Извършването на дейността следва да се извършва при опростени условия.

Във връзка с въвеждането на изискване за безкасово плащане по сделки с ОЧЦМ Камарата посочва, че вероятно целта е събиране на данък от физическите лица, не и ограничаване на кражбите. Според БСК безкасовото плащане е стимул за лицата да предават отпадъците си нелегално, тъй като сумата, която биха получили за отпадъците в много случаи би била малко над банковата такса за съответния превод. Камарата счита, че разпоредбата на чл. 38, ал. 4 от ЗУО ограничава стопанската дейност с ОЧЦМ.

В становището си БСК разглежда и нормата на чл. 67, ал. 1 от ЗУО, като е на мнение, че предоставяне на правомощието на РИОСВ, на чиято територия се намира обектът, да издават разрешително за търговия с ОЧЦМ е оправдано, доколкото РИОСВ осъществява контрола по изпълнение на изискванията на закона. Същевременно Камарата посочва, че фирмите от сектора дължат банкова гаранция за цялата дейност и отделно за всяка площадка. Това, според БСК, допълнително ограничава възможностите за развитие. Камарата е на мнение, че предоставянето на банкова гаранция на териториален принцип е в тежест на стопанските субекти и създава допълнителни бариери за осъществяване на дейност. Според БСК банковата гаранция трябва да е една, важима за цялата територия на страната. В становището си Камарата посочва, че основна пречка пред бизнеса е, че за нарушения, които не са с голямо въздействие върху околната среда и обществото се предвиждат тежки наказания – отнемане на разрешението, усвояване на банковата гаранция и санкции в размер от 30 000 до 100 000 лв. Така за незначителни нарушения административният орган може да отстрани конкурентен бизнес и да ограничи стопанската дейност в тази сфера. В резултат на въведените изисквания по чл. 67, ал. 1 /получаване на разрешение от РИОСВ/ и чл. 69, ал. 2 /банкова гаранция/ от ЗУО според БСК се създава териториално ограничение на пазара с ОЧЦМ. Същевременно, Камарата определя като тежки наказанията, въведени с чл. 145, ал. 2 3 ал. 3 от ЗУО. В допълнение, БСК уточнява, че за нелегална дейност с ОЧЦМ в Наказателния кодекс е предвидена имуществената част от наказанието да е глоба в размер от 2 000 до 5 000 лв. Това според Камарата поставя в неравноправно положение легитимния сектор спрямо лицата от сивия сектор.

В заключение БСК изяснява, че след влизането в сила на новия ЗУО количествата ОЧЦМ са спаднали значително /с около 30%/ , затворени са площадки /намаление от 2500 до 900/ и са освободени заети лица.

СТАНОВИЩЕ

НА БЪЛГАРСКАТА АСОЦИАЦИЯ НА МЕТАЛУРГИЧНАТА ИНДУСТРИЯ

В становището си Българската асоциация на металургичната индустрия (БАМИ) посочва, че към настоящия момент в страната се произвеждат около 550 хиляди тона течна стомана, която се получава само от преработени вторични черни метали. В цветната металургия, при производството на анодна и катодна мед, относителният дял на вложения меден скрап е 18-20% от общата суровина, около 30% (включително акумулаторни отпадъци) са оползотворените отпадъци при производството на олово и 15% при производството на цинк.

БАМИ изтъква, че металургичните предприятия в страната са основни потребители на вторични метални суровини и разполагат с подходящи мощности и технологии за тяхната преработка. Според Асоциацията, металните отпадъци са важна суровина за всяка металургична фирма предвид намалените разходи за преработка спрямо добива на метали от първични суровини (руди и концентрати). Те са ефективен, енергоспестяващ и екологичен ресурс, който практически има неограничени възможности за рециклиране. Това по мнение на БАМИ определя силната заинтересованост на металургичните предприятия от добре работеща промишленост за събиране и предварителна обработка на металните вторични суровини, съответно и от надеждно законодателство в тази област.

БАМИ счита искането на Българската асоциация по рециклиране за оценка за съответствие с правилата на конкуренцията на разпоредбите, предмет на настоящото производство пред КЗК, за основателно.

Според БАМИ намаляването на броя на площадките, свързано с новите изисквания на ЗУО, ще доведе до намаляване на събраните и обработени ОЧЦМ в страната. Посочва се, че видно от фирмени данни през 2013 г. в металургичните предприятия са рециклирани с 4.4% по-малко отпадъци от цветни метали, като намалените количества са от спад в доставките от страната и внос. Същевременно намалява и износът на отпадъци от цветни метали, което според БАМИ говори за по-нисък обем на количествата вторични метали, събрани в страната. Асоциацията счита, че не намаляване на броя на площадките, а контролът от страна на компетентните органи и налагането на санкции при установени нарушения биха ограничили кражбите на изделия от черни и цветни метали.

БАМИ няма информация относно изграждането на площадки за приемане на отпадъци от общините, но счита, че тъй като това изисква значителни финансови средства и административен капацитет, съществува опасност от възникването на корупционни практики и непрозрачни публично-частни партньорства.

Асоциацията счита, че с приемането на отделни наредби по смисъла на чл. 22, ал. 1 и ал. 2 от ЗУО може да се създаде неравнопоставеност между търговските субекти, извършващи дейност с ОЧЦМ в различните общини. Посочва, че по силата на чл. 67, ал. 1 и чл. 69, ал. 2 от ЗУО на предприятия, които имат площадки на територията на различни РИОСВ, разрешения за дейности с ОЧЦМ трябва да бъдат издадени от всяка инспекция поотделно за

намиращите се на нейната територия площадки. Това според БАМИ води до допълнителни финансови тежести за предприятията, опериращи на територията на няколко РИОСВ.

По отношение на имуществените санкции, предвидени в чл. 145, ал. 2 и ал. 3 от ЗУО, БАМИ е на мнение, че те трябва да отговарят на тежестта на констатираните нарушения. Техният размер не трябва бъде прекомерно висок и да води до фалит на отделните предприятия.

Според Асоциацията металургичните предприятия попадат основно в приложното поле на разпоредбата на чл. 35 от ЗУО, съгласно която на фирми, притежаващи комплексно разрешително, се разрешава извършването и на дейности по третиране на отпадъци. За тях няма изисквания за банкови гаранции и площадките за събиране и третиране на ОЧЦМ са в границите на техните промишлени площадки.

СТАНОВИЩЕ НА АСОЦИАЦИЯ НА РЕЦИКЛИРАЩАТА ИНДУСТРИЯ

В становището си Асоциацията на рециклиращата индустрия (АРИ) посочва, че ОЧЦМ имат икономическа стойност и могат да бъдат реализирани на пазара или борсата. Следователно, събирането на ОЧЦМ представлява стопанска дейност, резултатите от която са предназначени за размяна на пазара. Според асоциацията ОЧЦМ, предавани от физически лица, представляват около 30% от общия обем ОЧЦМ, събирани на територията на страната.

Според АРИ с разпоредбата на чл. 39, ал. 3 от ЗУО се ограничава предаването на ОЧЦМ с битов характер от физически лица, като тези лица могат да предават отпадъците си единствено на площадките, осигурени от кметовете на общини по чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО или чрез кампании за разделно събиране на отпадъците от домакинствата, организирани от кметовете на общини. Асоциацията допълва, че според действащата преди това нормативна уредба физическите лица са можели да предават ОЧЦМ с битов характер на площадки на частни оператори, разполагащи с разрешение за третиране на отпадъци, комплексно разрешително или с регистрационен документ за събиране и транспортиране на ОЧЦМ.

На следващо място, в становището се посочва, че ЗУО не урежда как кметовете на общини ще изпълняват задълженията си по чл. 39, ал. 3 и чл. 19, ал. 3, т. 11. Според АРИ съществуват два основни начина за изпълнение на тези задължения:

- чрез изграждане на общински площадки пряко от общините и/или чрез провеждане на кампании за разделно събиране на ОЧЦМ с битов характер от домакинствата;
- чрез сътрудничество на общините с частноправни субекти, разполагащи с площадки на територията на общината и разрешение за третиране на отпадъци, комплексно разрешително или с регистрационен документ за събиране и транспортиране на ОЧЦМ.

Според АРИ когато общината извършва дейностите по събиране на ОЧЦМ с битов характер от физически лица, тя става единственият субект, на когото могат да бъдат предавани тези отпадъци. Това е така, защото ЗУО забранява на физическите лица да предават ОЧЦМ с битов характер на други лица.

На следващо място, в случай, че кметът на общината реши да изпълни задълженията си чрез сътрудничество с частноправни субекти, законът не определя по какъв начин ще се избират тези субекти, нито какъв да бъде техният брой. Според АРИ това би могло да се случи чрез публично-частно партньорство, чрез пряко договаряне или по реда на ЗОП.

АРИ посочва, че общините не винаги подписват договори с всички лица на територията на общината, които имат площадки и разрешение за дейности с отпадъци. Според Асоциацията по този начин конкуриращи се предприятия са поставени в неравноправно положение и само една фирма може да извършва дейностите по събиране на ОЧЦМ на територията на съответната община. Посочват се и случаи, в които в договора между общината и дадено предприятие се включва клауза за отстъпване на изключителни права, с които се забранява на общината да подписва договори със същия предмет с други стопански субекти. Според АРИ тази практика води до унищожаване на конкуренцията и нормалната пазарна среда.

На следващо място се посочва, че премахването или ограничаването на конкуренцията при дейностите по събиране на ОЧЦМ с битов характер от физически лица създава предпоставки за изкривяване на конкуренцията и на свързаните пазари, а именно – пазарите на дейностите по оползотворяване и обезвреждане на отпадъците и стопанската реализация на суровините, получени след преработката на отпадъците. Концентрацията на отпадъците в малко на брой стопански субекти, от които изцяло ще зависи последващата реализация на събрания отпадък създава риск от злоупотреби и непазарно определяне на цените.

По отношение на посочената в мотивите цел за подобряване на контрола върху дейностите с ОЧЦМ и ограничаване на възможностите за предаване на отпадъци с неясен произход от физически лица, АРИ счита, че ограничаването на конкуренцията в един стопански отрасъл не е подходяща и оправдана мярка за борба с кражбите на метали. Тези кражби съставляват престъпления по Наказателния кодекс и борбата с тях е отговорност на компетентните държавни органи и институции. АРИ е на мнение, че не е редно поради провала на държавните органи да се вменява вина на стопанските субекти и последните да бъдат ощетени. Освен това, в становището се посочва, че кражбите на метали са резултат от съществуването на друг социално-икономически проблем, за разрешаването на който следва да бъдат взети социални и икономически мерки, а не да се национализира стопански отрасъл и да се премахва или ограничава конкуренцията в дейностите с отпадъци. Допълва се, че членовете на АРИ полагат усилия за ограничаване на кражбите на метали и оказват съдействие на правоохранителните органи. В тази връзка асоциацията е приела Етичен кодекс, в който са разписани правила за поведение на членовете на асоциацията при съмнение за предаване на краден отпадък.

АРИ е на мнение, че нормативните ограничения водят до противоположни на целените от законодателя резултати, тъй като се стига до увеличаване на дела на сивия сектор. Посочва се практиката в Германия, където съществуват общински площадки, и се уточнява, че там няма забрана за предаване на отпадъците на частни площадки. Общинските площадки функционират наред с частните площадки, като всички площадки са подчинени на едни и същи правила, независимо от това, дали са публична или частна собственост и физическите лица имат свобода да изберат на коя площадка да предадат отпадъците си.

По отношение на чл. 38, ал. 4 от ЗУО и задължението за безкасово плащане, АРИ посочва, че с тази разпоредба може да се стигне до ситуация, където таксата за банков превод надвишава или се равнява на размера на плащането по сделката. Според асоциацията безкасовото плащане води до реално ограничаване на стопанската дейност, икономическата активност и конкуренцията, затруднява и оскъпява дейностите с ОЧЦМ. Според проучване на АРИ в повечето държави членки на Европейския съюз няма ограничения за плащанията в брой или има установен лимит, така че да не се затруднява прекомерно и неоснователно стопанската дейност. С оглед на гореизложеното, АРИ предлага да се проведе обсъждане за въвеждането на определен лимит за плащанията в брой по сделки с ОЧЦМ.

Относно чл. 69, ал. 2 от ЗУО и изискването за представяне на банкова гаранция като условие за издаване на разрешение за извършване на дейности по третиране на ОЧЦМ, асоциацията посочва, че за издаване на разрешение за извършване на дейности по третиране на ОЧЦМ лицата представят банкова гаранция в размер на 25 000 лева и допълнително по 5 000 лева за всяка площадка, на която се предвижда да бъде извършвана дейността. Разрешението се издава от директора на РИОСВ, на чиято територия се извършват дейностите. Допълва се, че ако лице иска да извършва дейности по третиране на отпадъци на територията на две различни РИОСВ, то трябва да представи банкови гаранции в минимален размер от 60 000 лева. Банковите гаранции са безусловни и неотменяеми и се издават в полза на МОСВ. АРИ отбелязва, че в европейските директиви и регламенти в областта на управлението на отпадъци не е предвидено предоставянето на банкова гаранция от лицата, извършващи дейности с ОЧЦМ. Освен това, ЗУО изисква предоставяне на банкова гаранция единствено в случаите на извършването на дейности по третиране на ОЧЦМ, но не и за дейности по третиране на други видове отпадъци. ЗУО допуска представяне на гаранция единствено под формата на банкова гаранция, като прави недопустимо предоставянето на друга форма на обезпечение като застраховка, парична сума, внесена по сметка, особен залог, ипотека и др. Нормативната уредба не посочва точно кои задължения на лицето се обезпечават с представената гаранция.

АРИ допълва, че банковите гаранции ограничават кръга на стопанските субекти, извършващи дейности по третиране на ОЧЦМ, и поставят финансова бариера за навлизане на нови субекти на пазара. Посочва се, че на територията на страната има 16 РИОСВ. Ако едно лице иска да получи разрешение за дейности по третиране на ОЧЦМ на територията на цялата страна, то трябва да

представи банкови гаранции в минимален размер от 480 000 лева. Към банковата гаранция се прибавят и значителни първоначални инвестиции за изграждане на площадка, която да отговоря на минималните технически изисквания, установени в ЗУО и в подзаконовите нормативни актове.

По отношение на предвидените в ЗУО случаи за усвояване на банковата гаранция, АРИ посочва, че съгласно чл. 69, ал. 4, т. 1 от закона банковата гаранция се усвоява в пълен размер при отнемане на разрешението. Освен това, според асоциацията, видно от хипотезата на чл. 75, ал. 1, т. 7 от ЗУО, банковата гаранция може да бъде усвоена в пълен размер, поради това, че лицето не е започнало да извършва дейностите, посочени в разрешението, в срок от три години след неговото издаване. Наред с това, се посочва разпоредбата на чл. 69, ал. 4, т. 3 от ЗУО, според която банковата гаранция може да бъде усвоявана и за нарушения на дадена площадка. АРИ е на мнение, че усвояването на банковата гаранция в случаите по чл. 69, ал. 4, т. 1 и 3 от ЗУО представлява скрита имуществена санкция за отнема на разрешение или заличаване на площадка от разрешение за извършване на дейности по третиране на ОЧЦМ, която санкция е в размер на минимум 30 000 лева (по чл. 69, ал. 4, т. 1), съответно 5 000 лева (по чл. 69, ал. 4, т. 3), без налагането на тази санкция да е обвързано с извършването на административно нарушение, без каквато и да е индивидуализация на наказанието, без процесуални гаранции за правата на засегнатото лице, без възможност за обжалване.

АРИ счита, че от предвидените в ЗУО хипотези, при които се усвояват банковите гаранции, е видно, че целта на гаранциите не е да осигурят опазването на околната среда, нито човешкия живот и здраве, а се използват като нормативна мярка за намаляване на броя на стопанските субекти, извършващи дейности с ОЧЦМ. По данни на асоциацията това ще доведе до намаляване на броя на площадките за дейности с ОЧЦМ от 2700 на 800-900.

По отношение на размера на предвидените в ЗУО имуществени санкции, АРИ посочва, че административнонаказателната отговорност за нарушения при извършване на дейности с ОЧЦМ е уредена в чл. 145 от ЗУО. Асоциацията счита, че предвидените в закона размери на санкциите са прекомерни и несъразмерни, тъй като не съответстват на вида и тежестта на нарушението и на засегнатите обществени интереси. АРИ посочва като пример, че санкцията може да бъде в размер от 30 000 до 100 000 лева за търговец, който:

- закъснее да представи отчетен документ за приет ОЧЦМ;
- сключи договор или приеме сертификат или декларация с неписани всички изискуеми данни;
- сертификатът или декларацията за произходи на ОЧЦМ не отговарят на образца, утвърден от министъра на околната среда и водите;
- контролните органи констатират, че определен отпадък е попаднал в неправилно обособеното място на площадката в нарушение на изискванията на чл. 39, ал. 5 и 6 от ЗУО;
- търговецът е платил в брой, вместо по банков път сума при покупка на ОЧЦМ, в нарушение на разпоредбата на чл. 38, ал. 4 от ЗУО.

Според АРИ санкции в подобен непропорционален размер създават предпоставки за корупция, за изнудване на бизнеса и административен произвол.

Освен това административнонаказателните разпоредби на ЗУО имат ограничителен ефект върху конкуренцията, тъй като имат възпиращо действие по отношение на навлизането на нови участници на пазара.

В заключение, АРИ посочва, че част от нейните членове са преустановили дейността си с ОЧЦМ, поради невъзможност да осигурят банкова гаранция в определения от закона размер. Тези фирми най-често са се пренасочили към работа с други видове отпадъци, за които не се изисква внасянето на банкова гаранция. Други фирми са предоставили площадките си на други оператори и са станали част от тяхната структура. Трета група фирми са обединили дейността си с цел съвместно да отговарят на минималните изисквания на закона.

Въз основа на извършен анализ и на основание чл. 60, ал. 1, т. 20 от ЗЗК във връзка с чл. 28, т. 2 от ЗЗК, Комисията за защита на конкуренцията приема следното

СТАНОВИЩЕ

относно

съответствието с правилата на конкуренцията на чл. 19, ал. 3, т. 11 във връзка с чл. 39, ал. 3; 38, ал. 4; чл. 69, ал. 2-4; чл. 145 от ЗУО

I. НОРМАТИВНА УРЕДБА

1. Закон за управление на отпадъците

Законът за управление на отпадъците⁴ (ЗУО) регламентира мерките и контрола за защита на околната среда и човешкото здраве чрез предотвратяване или намаляване на вредното въздействие от образуването и управлението на отпадъците, както и чрез намаляване на цялостното въздействие от използването на ресурси и чрез повишаване ефективността на това използване. Управлението на отпадъците има за цел да се предотврати или намали вредното им въздействие върху човешкото здраве и околната среда.

Съгласно чл. 67 от ЗУО разрешение за извършване на дейности по третиране на отпадъци се издава от директора на Районната инспекция по околна среда и водите (РИОСВ), на чиято територия се извършват дейностите. За извършване на дейности по третиране на отпадъци на площадки, разположени на територията на две или повече РИОСВ, разрешенията се издават от директора на всяка РИОСВ поотделно за площадките на територията на съответната инспекция. За издаването на разрешение за дейности с ОЧЦМ е необходимо да се представи банкова гаранция в размер 25 000 лв. и допълнително по 5000 лв. за всяка площадка, на която се предвижда да бъде извършвана дейността (чл. 69,

⁴ Обн. ДВ. бр.53 от 13 Юли 2012г., изм. ДВ. бр.66 от 26 Юли 2013г., изм. ДВ. бр.61 от 25 Юли 2014г., изм. ДВ. бр.98 от 28 Ноември 2014г.

ал. 2 от ЗУО). Банковата гаранция е безусловна и неотменяема и се издава в полза на МОСВ. Банковата гаранция се усвоява при отнемане на разрешението - в пълен размер; когато е наложена имуществена санкция с влязло в сила наказателно постановление, която не е заплатена доброволно - до размера на вземането; когато е установено по съответния ред нарушение при предаване на отпадъци в несъответствие с изискванията по чл. 39, ал. 1 и 2 и/или заличаване на площадката по чл. 75, ал. 3 - до размера на банковата гаранция, предоставена за съответната площадка. Банковата гаранция се предоставя за едногодишен период, като се продължава или подновява всяка следваща година през периода на действие на разрешението, минимум един месец преди изтичане срока на действието ѝ, като остава валидна най-малко 60 дни след прекратяване на дейността.

Съгласно чл. 19 от ЗУО кметът на общината *организира* управлението на битовите и строителните отпадъци, образувани на нейна територия, съобразно изискванията на този закон и наредбата по чл. 22. Кметът на общината *осигурява* условия, при които всеки притежател на битови отпадъци се обслужва от лица по чл. 35, на които е предоставено право да извършват дейности по тяхното събиране, транспортиране, оползотворяване и/или обезвреждане. По смисъла на чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО кметът на общината *отговаря* за осигуряването на площадки за безвъзмездно предаване на разделно събрани отпадъци от домакинствата, в т.ч. едрогабаритни отпадъци, опасни отпадъци и други във всички населени места с население, по-голямо от 10 000 жители на територията на общината, и при необходимост в други населени места. Съгласно чл. 39, ал. 2 от ЗУО физическите лица могат да предават ОЧЦМ само с битов характер при наличие на декларация за произход. По силата на ал. 3 от същата разпоредба предаването на отпадъци в случаите по ал. 2 се извършва на площадките по чл. 19, ал. 3, т. 11 или чрез компании за разделно събиране на отпадъци от домакинствата, организирани от кметовете на общини.

По силата на чл. 38, ал. 4 от ЗУО разплащанията по сделки с ОЧЦМ се извършват по безкасов път.

Разпоредбата на чл. 145 от ЗУО предвижда имуществена санкция за лицата, нарушили законовите изисквания за дейностите, свързани с третирането на ОЧЦМ. Едноличен търговец или юридическо лице се наказва с имуществена санкция в размер от 30 000 до 100 000 лв. в случаите, когато:

- извършва дейности с ОЧЦМ без разрешение;
- извършва продажба на ОЧЦМ, получени като технологичен отпадък от собствено производство или от собствен амортизационен лом, на лица без разрешение;
- приема ОЧЦМ от юридическо лице или едноличен търговец без сертификат за произход или без писмен договор;
- непосредствено след извършване на сделката за получаване и/или експедиране на ОЧЦМ не вписва в отчетните документи всички обстоятелства;
- не допусне контролните органи до местата, където осъществява дейността си, или не представи в указания от тях срок отчетни

документи за приетите, внесените, предадените и изнесените ОЧЦМ или други документи, които е длъжен да води;

- сключва договор или приема сертификат или декларация с невписани всички изискуеми данни, идентифициращи лицата или купувания отпадък;
- нарушава изискванията на чл. 39, ал. 4, 5 или 6;
- приема от физически лица ОЧЦМ с битов характер без декларация за произход;
- приема от физически лица ОЧЦМ, които нямат битов характер, в т.ч. отпадъци по чл. 39, ал. 1;
- извършва разплащания по сделки с отпадъци в нарушение на изискванията по чл. 38, ал. 4;

При повторно нарушение на горепосочените изисквания се налага имуществена санкция в размер от 60 000 до 200 000 лв.

Едноличен търговец или юридическо лице се наказва с имуществена санкция в размер от 3000 до 10 000 лв. в случаите, когато:

- непосредствено след извършване на сделката за получаване и/или експедиране на ОЧЦМ не вписва в отчетните документи всички обстоятелства;
- в тримесечен срок след преустановяване на дейността не реализира наличните количества ОЧЦМ и/или не предприеме необходимите действия за почистване на съответната площадка;
- не издава и/или не предаде декларация за съответствие съгласно чл. 5, параграфи 1 и 2 от Регламент (ЕС) № 333/2011;
- не прилага система за управление на качеството съгласно чл. 6, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 333/2011.

При повторно нарушение по горепосочените случаи се налага имуществена санкция в размер от 6000 до 20 000 лв.

Нарушенията по чл. 145 се установяват с акт на органите на Министерството на вътрешните работи или на оправомощени от директора на РИОСВ или кмета на общината длъжностни лица, а наказателните постановления се издават от министъра на околната среда и водите или от оправомощени от него длъжностни лица.

II. Предмет на производството пред КЗК

За да защити свободната инициатива в стопанската дейност и да предотврати ограничаването или нарушаването на конкуренцията, КЗК е оправомощена да извършва оценка за съответствието с правилата на конкуренцията на посочените в разпоредбата на чл. 28 от ЗЗК актове, а именно: проекти или действащи нормативни или нормативни административни и общи административни актове, както и проекти на актове на сдружения на предприятия, които регулират дейността на членовете им.

Настоящото производство пред КЗК е образувано на основание чл. 38, ал. 1, т. 5 от ЗЗК по искане на Сдружение „Българска асоциация по рециклиране“ за извършване на оценка за съответствие с правилата на конкуренцията на чл. 19,

ал. 3, т. 11 във вр. с чл. 39, ал. 3; 38, ал. 4; чл. 69, ал. 2-4; чл. 145, ал. 2-3 от ЗУО. Цитираните разпоредби регламентират предоставянето на банкова гаранция като условие за получаване на разрешение за извършване на дейности по третиране на ОЧЦМ; площадките, на които могат да бъдат приемани и третирани ОЧЦМ; начините за заплащане по сделки с ОЧЦМ и административнонаказателната отговорност при нарушения на предвидените в закона изисквания, свързани с дейностите по третиране на ОЧЦМ.

Подателите на искането до КЗК твърдят, от една страна, че предвиденото в ЗУО изискване за представяне на банкови гаранции представлява необоснована бариера пред желаещите да навлязат на пазара нови участници. Въведените в ЗУО разпоредби, регламентиращи осигуряването на общински площадки и задължението за физически лица да предават ОЧЦМ единствено на тях, от друга страна, ограничават възможностите на съществуващите площадки да осъществяват стопанска дейност, свързана с третирането на ОЧЦМ. Наред с това, подателите са на мнение, че предвидените в закона размери на имуществените санкции за нарушения, свързани с дейностите с ОЧЦМ са непропорционални и не съответстват на тежестта на предвидените нарушения, което допълнително възпира предприятията да упражняват дейности по третиране на ОЧЦМ.

ЗУО е действащ нормативен акт по смисъла на чл. 3, ал. 1 от Закона за нормативните актове (ЗНА), приет от Народното събрание, поради което следва да се приеме, че попада в обхвата на чл. 28, т. 2 от ЗЗК.

III. Конкурентноправен анализ

1. Съответен пазар

Чрез определянето на съответния пазар се установяват и определят границите на конкуренцията между предприятията, с цел да се идентифицира конкурентната среда, в която те работят. Съгласно §1, т. 15 от Допълнителните разпоредби (ДР) на ЗЗК съответният пазар се състои от продукти и географски.

Продуктов пазар

Продуктовият пазар включва всички стоки и услуги, които могат да бъдат приети от потребителите като взаимозаменяеми по отношение на техните характеристики, цени и предназначение.

Посочените от подателя на искането до КЗК разпоредби регламентират дейностите по третиране на ОЧЦМ. Съгласно §.1 от ДР на ЗУО по смисъла на този закон "*отпадъци от черни и цветни метали*" са технологичните отпадъци, получени от добива, преработката или механичната обработка на цветни и черни метали и сплавите им, бракуваните машини, съоръжения, детайли и конструкции от производствен, строителен или битов характер с изключение на опасните отпадъци. Следователно, с оглед на предмета на настоящото производство, засегнатият продуктов пазар е този на отпадъци от черни и цветни метали.

Географски пазар

Географският пазар включва определена територия, в която се предлагат съответните взаимозаменяеми стоки или услуги и в която конкурентните условия са еднакви и се различават от тези в съседните райони.

ЗУО регламентира мерките и контрола за защита на околната среда и човешкото здраве чрез предотвратяване или намаляване на вредното въздействие от образуването и управлението на отпадъците на територията на Република България. Следователно, съответният географски пазар е национален, покриващ територията на Република България.

2. Участници на пазара на ОЧЦМ

По смисъла на ЗЗК „*предприятие*” е всяко физическо, юридическо лице или неперсонифицирано образувание, което извършва стопанска дейност, независимо от правната и организационната си форма (§1, т. 7 от ДР на ЗЗК). Концепцията за предприятие в ЗЗК е изведена от практиката на Европейската комисия (ЕК) и Съда на Европейския съюз (СЕС). Според нея „предприятие” е всяко образувание, ангажирано в осъществяването на „стопанска дейност”, независимо от правния му статут и начина, по който се финансира⁵. Функционалният характер на качеството „предприятие” изисква съответното образувание да извършва „стопанска дейност”⁶.

Съгласно §1, т. 13 от ДР на ЗЗК, „*стопанска дейност*” е дейността на предприятия, резултатите от която са предназначени за размяна на пазара. А съгласно европейското право, стопанска е всяка дейност по предлагане на стоки или услуги на пазара⁷. От друга страна обаче, закупуването на определени стоки или услуги не е стопанска дейност, ако закупените продукти се използват за осъществяване на функции в обществен интерес⁸. Не е стопанска и дейността на крайните потребители, които закупуват определени продукти за потребление⁹. За да е стопанска една дейност, тя трябва да се осъществява по такъв начин, че, по принцип, да е от естество да доведе до реализиране на печалба в частен интерес¹⁰, без обаче да е необходимо такава печалба да е реално реализирана¹¹. Когато едно образувание осъществява едновременно функции в частен и в публичен интерес, то само функциите му в частен интерес представляват стопанска дейност, заради която то може да бъде дефинирано като „предприятие”¹².

ЗУО регламентира различни видове дейности с битови отпадъци, производствени отпадъци, строителни отпадъци и опасни отпадъци. ОЧЦМ могат да бъдат с битов и небитов характер. "Отпадъци от черни и цветни метали с битов характер" са отпадъци от черни и цветни метали (ОЧЦМ), получени в резултат на жизнената дейност на хората по домовете, в административни, социални и обществени сгради. Към тях се приравняват и отпадъците от черни и

⁵ Вж. C-41/90 Hofner and Elser v Macroton GmbH

⁶ Вж. Case C-35/96 Commission v Italian Republic [1998] ECR I-3851

⁷ Вж. Case C-475/99 Ambulanz Glöcker [2001]

⁸ Вж. Case C-205/03 FENIN [2006]

⁹ Вж. Cases C-180/98 to C-184/98 Pavel Pavlov v Stichting Pensioen Medische Specialisten [2000] ECR 6451

¹⁰ Вж. Case C-67/96 Albany International [1998]

¹¹ Вж. Case 96/82 IAZ International BV [1983] и Case 155/73 Italy v. Sacchi [1974]

¹² Вж. Case T-155/04 Selex Sistemi Integrati "Eurocontrol" [2007]

цветни метали, получени от търговски обекти, занаятчийски дейности, обекти за отдих и забавления.¹³

За целите на настоящото производство е необходимо да се определят участниците на пазара на ОЧЦМ:

а) Предприятия, извършващи дейности по третиране на ОЧЦМ

Съгласно легалните дефиниции, дадени в ЗУО, „третиране на отпадъците“ са дейностите по оползотворяване или обезвреждане, включително подготовката преди оползотворяване или обезвреждане.

„Оползотворяване“ е всяка дейност, която има като основен резултат използването на отпадъка 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. Приложение № 2 към ЗУО съдържа неизчерпателен списък на дейностите по оползотворяване.

„Обезвреждане“ е всяка дейност, която не е оползотворяване, дори когато дейността има като вторична последица възстановяването на вещества или енергия. Приложение № 1 към ЗУО съдържа неизчерпателен списък на дейностите по обезвреждане.

По смисъла на чл. 35, ал. 1 от ЗУО за извършване на дейностите по третиране на отпадъци се изисква от една страна разрешение, издадено по реда на глава пета, раздел I, или комплексно разрешително, издадено по реда на глава седма, раздел II от Закона за опазване на околната среда, от друга. Следователно, първата категория стопански субекти, участващи на пазара на ОЧЦМ са предприятията, получили съответното разрешение за извършване на дейностите по третиране на ОЧЦМ, по смисъла на ЗУО. Те представляват предприятия по смисъла на конкурентното право, тъй като извършват стопанска дейност, а именно дейности по третиране на отпадъци.

Съгласно, чл. 35, ал. 2, т. 9 от ЗУО разрешение не се изисква за дейностите като търговец и/или брокер на отпадъци, когато същите не включват дейности с отпадъци на определена площадка. За да извършва стопанска дейност като търговец или брокер на отпадъци, включително на ОЧЦМ, е необходимо лицето да се регистрира в Изпълнителна агенция по околна среда.

б) Брокери на ОЧЦМ

По смисъла на ЗУО „брокер“ е всяко физическо или юридическо лице, което организира оползотворяването или обезвреждането на отпадъците от името на други лица, включително тези брокери, които физически не притежават отпадъците.

в) Търговци на ОЧЦМ

¹³ Виж. §.1, т. 20 от ДР на ЗУО

По смисъла на ЗУО „търговец“ е всяко физическо или юридическо лице, което действа от свое име и за своя сметка при закупуване и последваща продажба на отпадъците, включително тези търговци, които физически не притежават отпадъците.

Брокерите и търговците на ОЧЦМ също представляват предприятия по смисъла на конкурентното право, тъй като предоставят определена услуга срещу възнаграждение.

3. Ефект на нормативната уредба върху конкуренцията

3.1. Относно задължението на кметовете на общини да осигурят площадки за безвъзмездно предаване на разделно събрани отпадъци от домакинствата, по смисъла на чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО и изискването предаването на ОЧЦМ с битов характер да се извършва на тези площадки, съгласно чл. 39, ал. 3 от ЗУО

В постъпилото в КЗК искане на Сдружение „Българска асоциация по рециклиране“, както и в становището на АРИ е посочено, че разпоредбите на чл. 19, ал. 3, т. 11, във вр. с чл. 39, ал. 3 от ЗУО предвиждат предаването на ОЧЦМ с битов характер от физически лица да се извършва единствено на площадки, осигурени от кметовете на общини или чрез кампании за разделно събиране на отпадъци от домакинства, организирани от кметовете на общини. Според сдружението и асоциацията, посочените разпоредби изключват възможността за предприятия, разполагащи с разрешително за третиране на отпадъци по чл. 35 от ЗУО, да приемат на своите площадки ОЧЦМ с битов характер, от физически лица.

Разпоредбата на чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО вменява задължение на кметовете на общини да осигурят площадки за безвъзмездно предаване на разделно събрани отпадъци от домакинствата, в т.ч. едрогобаритни отпадъци, опасни отпадъци и други във всички населени места с население по-голямо от 10 000 жители. При сравнителен анализ на чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО с текстовете на разпоредбите на чл. 67, ал. 1, във вр. с чл. 68, ал. 1 от ЗУО е видно, обаче, че докато чл. 19, ал. 3, т. 11 регламентира осигуряването на *площадки за предаване на разделно събрани отпадъци от домакинствата*, то другите две разпоредби уреждат *дейностите по третиране на отпадъци и площадките, на които се извършват*.

Тълкуването на чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО в светлината на останалите текстове от закона налага извод, че тази разпоредба предвижда единствено осигуряването на площадки, на които да се приемат разделно събрани отпадъци от домакинствата, без да е необходимо дейностите по третирането им, по смисъла на ЗУО, да бъдат извършени на същата площадка. В този смисъл, площадките по чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО би следвало да могат да функционират и без да са получили разрешение по чл. 35 от ЗУО, в случаите, когато извършват дейности по разделно събиране на отпадъци от домакинствата. Този извод се подсилва и от издадените от МОСВ Насоки за реализиране на площадките за

предаване на разделно събрани отпадъци от домакинствата по чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО (Насоки на МОСВ)¹⁴, в които е посочено, че най-често използваните названия за тези площадки са центрове за рециклиране на битови отпадъци, центрове за събиране на битови отпадъци и рециклиране, центрове за връщане на рециклируеми отпадъци, събирателни пунктове за отпадъци от домакинствата, „зелени точки“ и други. Освен това, изброените в Насоките минимални технически изисквания към площадките не регламентират изисквания свързани с третирането на отпадъци, а указват, че трябва да бъде оставено достатъчно разстояние за разтоварване, товарене и преминаване на автомобили, които ще вземат отпадъците за предаване на фирми за рециклиране, оползотворяване и обезвреждане.

С оглед на гореизложеното, се налага изводът, че площадките по чл. 19, ал. 3, т. 11 не се нуждаят от разрешение по чл. 35 от ЗУО, тъй като са предназначени единствено за предаване на разделно събрани отпадъци от домакинствата, което е различно от дейностите по третиране на отпадъци по смисъла на ЗУО.

В Насоките на МОСВ е посочено също така, че заложената в чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО цел е да се осигури алтернативен начин за събиране на отпадъците, който да улеснява населението да участва в системите за разделно събиране на отпадъците. Приетото в Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ) от 2015 г. изискване общините да въведат определяне на таксата за битовите отпадъци на база на количествата образувани отпадъци се очаква да се превърне в пряк икономически стимул за гражданите да ползват площадките по чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО. Това, от своя страна, би трябвало да позволи на органите на местното самоуправление да намалят разходите за събиране на битови отпадъци, поради намалелите обеми отпадъци, които ще бъдат събирани на място, директно от домакинствата.

Разпоредбата на чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО изрично указва, че на площадките трябва да бъдат осигурени възможности за предаване най-малко на едрогабаритни и опасни отпадъци. Според Насоките на МОСВ едрогабаритни/обемисти отпадъци са всички онези отпадъци, които не могат да се вместят в контейнерите за битовите отпадъци поради техните големи размери. Опасни отпадъци са тези, които притежават едно или повече опасни свойства, посочени в Приложение №3 от ЗУО. Списъкът на изброените в чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО отпадъци не е изчерпателен, като в Насоките на МОСВ е посочено, че на тези площадки могат да се приемат и строителни отпадъци, но не безвъзмездно за предаващия, тъй като такса битови отпадъци не включва разходите за тяхното събиране и третиране.

На следващо място е редно да се отбележи, че функциите на площадките по чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО за разделно събиране на отпадъците от домакинствата могат да бъдат осъществени и на площадки, получили разрешение по чл. 35 от ЗУО за извършване на дейности по третиране на отпадъци, при условие че се изпълнят минималните изисквания за приемането най-малко на едрогабаритни и опасни отпадъци. При тази хипотеза събирането и

¹⁴ Достъпни на:

http://www.moew.government.bg/files/file/Waste/VAPROSI_OTGOVORI/Nasoki_ploashtadki.pdf

третирането на отпадъци ще се осъществяват на една и съща площадка, която ще бъде използвана както за целите на чл. 19, ал. 3, т. 11, така и за тези на чл. 35 от ЗУО.

Редно е да се отбележи също така, че кметовете на общини по смисъла на чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО имат задължението да осигурят площадки, на които гражданите да могат да предават най-малко своите едрогабаритни и опасни отпадъци. С оглед запазване на ефективната конкуренция на този пазар, КЗК е на мнение, че осигуряването на площадки по чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО следва да бъде задължение на кмета на общината единствено, когато приемането на предвидените в тази разпоредба видове отпадъци не се осигурява изобщо или се осигурява в недостатъчна степен от частни стопански субекти, които са били регистрирани или са получили разрешение за извършване на дейности с отпадъци по съответния ред, предвиден в ЗУО. В този смисъл, органите на местната власт, на които ЗУО вменява пълна отговорност за управление на битовите отпадъци, следва да предприемат действия по изграждането или осигуряването на площадки по чл. 19, ал. 3, т. 11 единствено когато предприятията, опериращи на пазара, не могат да удовлетворят нуждите на съответното населено място за приемане на отпадъци, в т.ч. едрогабаритни и опасни отпадъци.

КЗК изразява принципната позиция, че намесата на пазара от страна на органите на публичната власт следва да бъде предприемана единствено в случаите, когато свободните предприемачи на пазара не са в състояние да създадат желаната от публичните власти услуга или продукт. Така например, много често, липсата на стопанска инициатива за предоставянето на определени стоки или услуги може да бъде продиктувана от икономическа нецелесъобразност за стопанските субекти. В тези случаи, липсата на стопанска инициатива за предоставяне на желаните от публичните власти стоки или услуги може да бъде компенсирана, чрез създаването на публични предприятия или чрез сключването на договори между публичните власти и частни предприятия, чрез които да се създадат необходимите икономически стимули за предоставянето на желаната услуга или продукт.

Прилагайки гореизложения модел по отношение на дейностите с отпадъци, КЗК е на мнение, че с оглед на въведеното в ЗМДТ от 2015 г. изискване общините да определят таксата за битовите отпадъци на база на количествата образувани отпадъци, е редно гражданите да имат на разположение алтернативни методи за предаване на разделно събраните отпадъци от домакинствата. КЗК възприема заложената в ЗУО подход, според който кметовете на общини са отговорни за управлението на битовите отпадъци, които се образуват на тяхната територия, тъй като по този начин може да се отговори най-добре на местните особености и нужди на населението. Въпреки това, намесата на органите на местната администрация следва да бъде ограничена единствено до случаите, когато на територията на съответното населено място не са налице предприятия, желаещи да приемат образуваните от домакинствата битови отпадъци или капацитетът на тези предприятия не отговаря на нуждите на живущите на територията на съответното населено място. При установена липса на стопанска инициатива за приемането на посочените в чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО отпадъци кметовете на общини следва да разполагат с възможност, от

една страна, да изградят с публични средства „общински площадки“ или да сключат договор с частна площадка, получила разрешение по чл. 35 от ЗУО, с който да ѝ бъде вменено задължението да приема отпадъците, предвидени в чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО. Следва да се има предвид, че чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО съдържа единствено минимални изисквания за приемането на два типа отпадъци, а именно – едрогабаритни и опасни отпадъци, като се оставя възможност на кметовете на общини да предвидят за тези площадки, приемането и на други типове отпадъци.

По отношение на ОЧЦМ следва да се има предвид, че с оглед на въведените в ЗМДТ от 2015 г. промени относно таксата за битовите отпадъци, гражданите ще имат двустранен икономически стимул за тяхното предаване на определените в ЗУО площадки. От една страна, чрез предаването на ОЧЦМ на определените в ЗУО площадки гражданите ще могат да намалят размера на своята такса за битови отпадъци, тъй като ще намалят количествата, образувани отпадъци. От друга страна, поради факта, че ОЧЦМ са търсена на пазара суровина гражданите ще могат да получат и съответното заплащане за предадените количества ОЧЦМ. В тази връзка, предвиденото в чл. 39, ал. 3 от ЗУО задължение за предаване на ОЧЦМ с битов характер единствено на площадките по чл. 19, ал. 3, т. 11 ограничава гражданите да продават своите ОЧЦМ с битов характер на площадката, която предлага най-висока цена.

На следващо място, КЗК взема предвид изразената от МОСВ, МВР, ДП „Национална компания „Железопътна инфраструктура“ и „БДЖ – Товарни превози“ ЕООД загриженост за ограничаване и възпрепятстване на кражбите на черни и цветни метали. КЗК е на мнение, че въведеното в чл. 39, ал. 3 от ЗУО ограничение е значително от конкурентноправна гледна точка и може да бъде оправдано единствено след задълбочен анализ на всички възможности за ограничаване на кражбите на метали. В случай че се прецени, че подобно ограничение води до ефективен спад на случаите на неправомерно отнемане на черни и цветни метали, КЗК счита, че нормативната уредба, следва изрично да регламентира, че площадките, които ще приемат ОЧЦМ с битов характер, ще бъдат изградени и стопанисвани единствено от кметовете на общини. По този начин, всички ОЧЦМ с битов характер ще бъдат събирани на тези площадки, собственост на съответната община. Събраните на общинските площадки количества ОЧЦМ, след това, биха могли да се реализират чрез провеждането на търгове, на които всички предприятия, брокери и търговци по смисъла на ЗУО следва да имат право да участват и да наддават за закупуването на количества ОЧЦМ чрез своите ценови предложения. По този начин би могла да се изпълни целта за ограничаване броя на площадките, на които да се приемат ОЧЦМ с битов характер, без това да води до нарушаване на условията за конкуренция, тъй като всички заинтересовани предприятия, извършващи дейности по ЗУО, ще могат да участват в търговете за продажба. Допълнително предимство на този модел е, че цената на ОЧЦМ ще се формира на пазарен принцип, на базата на подадените от предприятията ценови предложения. Следва да се има предвид, също така, че този модел не може да работи, ако кметовете на общини сключват договори с оператори на площадки по чл. 35 от ЗУО, тъй като в този случай изключителното право за приемане на ОЧЦМ с битов характер за определен

период от време, ще предостави неоправдано конкурентно предимство на предприятието, съконтрагент на общината и ще ограничи условията за конкуренция с останалите участници на пазара.

С оглед на гореизложеното, КЗК счита, че след извършения анализ на пазара и нормативната уредба, могат да бъдат изведени три модела за дейности с ОЧМЦ:

- Според първия модел предвидените в сегашната редакция на чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО площадки, би следвало да могат да бъдат изградени като самостоятелни обекти, които са предназначени единствено за предаване на разделно събраните отпадъци от домакинствата. На тези площадки не би следвало да се извършват дейности по третиране на отпадъци и площадките няма да имат нужда от разрешение по чл. 35 от ЗУО. Тези площадки би следвало да могат да бъдат изградени както от кметовете на общини, така и от частни субекти. Събраните на тези площадки ОЧЦМ впоследствие следва да бъдат продавани на търговци/брокери на отпадъци, или предприятия, извършващи дейности по третиране на отпадъци. По този начин дейностите по събиране на ОЧЦМ, ще бъдат отделени от тези по третирането им.
- Вторият модел допуска съвместяване на функциите на площадките по чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО с дейностите по третиране по чл. 35 от ЗУО на една площадка от едно и също предприятие. В този случай, всички предприятия, разполагащи с разрешение по чл. 35 от ЗУО, би следвало да бъдат недискриминационно допускани да осъществяват дейностите, предвидени в чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО.
- При третият модел площадките по чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО ще бъдат изградени единствено от кметовете на общини и ще служат за предаване на разделно събраните отпадъци от домакинствата. Събраните на тези общински площадки ОЧЦМ би следвало да бъдат продавани на заинтересованите търговци/брокери и предприятия чрез търгове където купувачите предложили най-висока цена следва да получат най-голямо количество ОЧЦМ.

3.2. *Относно изискването за предоставяне на банкова гаранция в полза на МОСВ*

В чл. 69, ал. 2 от ЗУО е предвидено, че към заявлението по чл. 68 от ЗУО за издаване на разрешение за извършване на дейности по третиране на отпадъци лицата, извършващи дейности с ОЧЦМ, трябва да представят банкова гаранция в размер 25 000 лв. и допълнително по 5000 лв. за всяка площадка, на която се предвижда да бъде извършвана дейността. По силата на ал. 3 и ал. 4 от същата разпоредба банковата гаранция е безусловна и неотменяема и се издава от банка по чл. 2, ал. 5 от Закона за кредитните институции в полза на МОСВ. Съгласно чл. 69, ал. 5 от ЗУО чрез банковата гаранция банката гарант се задължава при първо писмено поискване от министъра на околната среда и водите да преведе сумата по банковата гаранция по сметка на МОСВ.

Банковата гаранция се предоставя за едногодишен период, като се продължава или подновява всяка следваща година през периода на действие на разрешението, минимум един месец преди изтичане срока на действието ѝ, като остава валидна най-малко 60 дни след прекратяване на дейността (чл. 69, ал. 6 от ЗУО).

От друга страна, чл. 67, ал. 1 от ЗУО предвижда, че разрешение за извършване на дейности по третиране на отпадъци се издава от директора на РИОСВ, на чиято територия се извършват дейностите. За извършване на дейности по третиране на отпадъци на площадки, разположени на територията на две или повече РИОСВ, по силата на чл. 67, ал. 2 от ЗУО разрешенията се издават от директора на всяка РИОСВ поотделно за площадките на територията на съответната инспекция.

Съгласно чл. 71, ал. 3, т. 4 от ЗУО директорът на компетентната РИОСВ отказва издаване на разрешение, когато не е представена банкова гаранция, отговаряща на изискванията на закона, в случаите, когато такава се изисква.

От горепосочените разпоредби следва, че предоставянето на банкова гаранция е необходимо условие за издаване на разрешение по чл. 67 от ЗУО за извършване на дейности по третиране само на ОЧЦМ, но не и на друг вид отпадъци, като нейният минимален размер е сбор от гаранцията от 25 000 лв. за третиране на ОЧЦМ на територията на една РИОСВ и 5000 лв. за една площадка на територията на същата РИОСВ, което се равнява общо на 30 000 лв. Предприятия, които желаят да извършват дейности по третиране на ОЧЦМ на територията на цялата страна, е необходимо да предоставят банкова гаранция в полза на МОСВ с минимален размер от 480 000 лв., тъй като на територията на страната съществуват 16 РИОСВ¹⁵. Освен това, видно от цитираните разпоредби, неподновяването на банковата гаранция е основание за отнемане на разрешението по чл. 67, ал. 1 от ЗУО.

В представеното по настоящото производство становище на АРИ се посочва, че голяма част от фирмите в бранша са малки и средни предприятия, за които дори предоставянето на минималната банкова гаранция за извършване на дейности по третиране на ОЧЦМ на една площадка на територията на една РИОСВ представлява затруднение. Освен това, трябва да се вземе предвид и факта, че фирмите, освен да предоставят банковата гаранция, е необходимо да направят и сериозни инвестиции за изграждане на площадки, отговарящи на минималните технически изисквания на нормативните актове, за закупуване на техника и съоръжения за третиране на отпадъците, за превозни средства за превоз на отпадъците, както и да имат средства за закупуване на отпадъците и за осигуряване на работна ръка.

Въз основа на гореизложеното и предвид високия размер на банковата гаранция, която всяко предприятие трябва да предостави, за да може да осъществява дейности по третиране на ОЧЦМ, КЗК счита, че разпоредбите на чл. 69, ал. 2, ал. 3, ал. 5 и ал. 6 от ЗУО са от естество да ограничат конкуренцията на пазара на ОЧЦМ, тъй като могат да представляват бариера за навлизане на този пазар.

¹⁵ Приложение към чл. 3 от Правилника за устройството и дейността на регионалните инспекции по околната среда и водите, издаден от Министерството на околната среда и водите, обн. ДВ бр. 103 от 23.12.2011 г., посл. изм. и доп. ДВ бр. 58 от 31.07.2012 г.

Барьерите за навлизане на пазара могат да имат негативно въздействие върху конкурентната среда и благосъстоянието на потребителите. Те възпират навлизането на нови участници на пазара, тъй като са свързани със значителни инвестиции. Това може да доведе до висока концентрация на пазара и наличието на предприятия с голям пазарен дял, което е предпоставка за злоупотреба с господстващо положение¹⁶.

Като допълнителен ограничителен фактор за конкуренцията КЗК отчита и обстоятелството, че предоставянето на банковата гаранция се осъществява на териториален принцип, а именно – че тя трябва да се предоставя за територията на всяка РИОСВ, на която съответното предприятие желае да извършва дейност по третиране на ОЧЦМ. Това изискване създава допълнителна административна тежест и е от естество да създаде условия за териториално разделение на пазара, което може както да има възпиращ ефект за навлизащите на този пазар предприятия, така и да утежни дейността на участниците на пазара на ОЧЦМ и да ограничи броя на извършващите дейности по третиране на ОЧЦМ участници на пазара.

В подкрепа на последното говори и информацията, получена в рамките на извършеното от КЗК проучване. Видно от получените в рамките на настоящото производство становища, броят на площадките, извършващи действия с ОЧЦМ, е намалял значително след влизане в сила на разглежданите разпоредби от ЗУО през 2012 г. В становището на АРИ също така се посочва, че част от членовете на Асоциацията, най-вече малки и средни предприятия, са преустановили дейността си с ОЧЦМ поради невъзможност да осигурят банкова гаранция в определения от закона размер. Тези фирми съгласно предоставената от АРИ информация най-често се пренасочват към работа с други видове отпадъци, за които не се изисква внасяне на банкова гаранция. Някои предприятия са предоставили площадките си на други оператори в сектора, а други са обединили дейността си с цел съвместно да отговарят на минималните изисквания на закона.

Въз основа на гореизложеното се налага изводът, че разпоредбите на чл. 69, ал. 2, ал. 3, ал. 5 и ал. 6 от ЗУО са от естество да ограничат конкуренцията на пазара на ОЧЦМ, тъй като създават бариера за навлизане на пазара за предоставяне на услуги по третиране на ОЧЦМ, а също така могат да доведат до намаляване на броя на участниците на този пазар.

Следва обаче да се установи, дали така констатираните ограничения на конкуренцията не са оправдани с оглед защита на обществено значими интереси, а именно – опазване на околната среда и на живота и здравето на населението или защита на собствеността. В тази връзка е необходимо да бъде разгледана целта на разпоредбите, изискващи предоставянето на банкова гаранция.

Съгласно представеното в настоящото производство становище на МОСВ, въвеждането на изискването за предоставяне на банкова гаранция е ефективен правен инструмент за гарантиране изпълнението на изискванията на ЗУО, имащи за цел да ограничат посегателствата върху имуществото на гражданите и юридическите лица, в т.ч. посегателствата върху обектите, изброени в

¹⁶ Вж. Насоки за съответствието на нормативни и общи административни актове с правилата на конкуренцията, приети с Решение на КЗК № 1777/20.12.2011 г.

разпоредбата на чл. 39, ал. 1 от ЗУО, а именно – кабели и електропроводници от всякакъв вид и размер, елементи на електронната съобщителна инфраструктура, елементи и части от подвижния железопътен състав, железния път, включително осигурителните, сигнализационните и съобщителните съоръжения и всякакви инсталации към тях, всякакви елементи и части от пътната инфраструктура като пътни знаци, мантинели, метални капаци от шахти, части от уличното осветление или воднонапоителни системи и съоръжения, както и на металосъдържащи паметници или части или елементи от тях. Въз основа на това целта на изискването за предоставяне на банкова гаранция на териториален принцип може да бъде определена като защита на правото на собственост, което представлява общественозначим интерес. Подлежащо на обсъждане и задълбочен анализ е обаче дали това изискване е необходима и пропорционална мярка за постигане на поставената цел.

От една страна, както вече бе установено по-горе, определеният от чл. 69, ал. 2 от ЗУО размер на банковата гаранция е особено висок и би могъл да представлява бариера за навлизане на пазара на услуги по третиране на ОЧЦМ, както и да доведе до намаляване броя на участниците на този пазар.

От друга страна, разпоредбата на чл. 69 от ЗУО не урежда въпроса, кои точно задължения и отговорности обезпечават предоставената банкова гаранция. Единствено чл. 69, ал. 4 от ЗУО предвижда, че банковата гаранция се усвоява в следните три хипотези:

1. при отнемане на разрешението - в пълен размер;
2. при наложена имуществена санкция с влязло в сила наказателно постановление, която не е заплатена доброволно - до размера на вземането;
3. при установено по съответния ред нарушение при предаване на отпадъци в несъответствие с изискванията по чл. 39, ал. 1 и 2 от ЗУО и/или заличаване на площадката по чл. 75, ал. 3 от ЗУО - до размера на банковата гаранция, предоставена за съответната площадка.

Видно от тази разпоредба усвояването на банковата гаранция в пълен размер е обвързано с основанията за отнемане на разрешението, които са изчерпателно изброени в чл. 75 от ЗУО. Така банковата гаранция може да бъде усвоена в пълен размер например при извършване на дейности с ОЧЦМ без документи за произход по чл. 39, ал. 4 от ЗУО или без писмен договор за предаването им или когато изброените документи съдържат неверни сведения (основание за отнемане на разрешението съгласно чл. 75, ал. 1, т. 4 от ЗУО), при незапочване на извършването на дейностите, посочени в разрешението, в срок от три години след неговото издаване (основание за отнемане на разрешението съгласно чл. 75, ал. 1, т. 7 от ЗУО), както и при повторно неизпълнение на предписание на компетентните органи във връзка с неизпълнение на условия, определени в разрешението, с воденето на отчетност на отпадъците в съответствие с изискванията на ЗУО или наредбите по чл. 48, ал. 1 или чл. 13, ал. 1 от ЗУО и с несъответствие на документите по чл. 39, ал. 4 от ЗУО с изискванията му (основание за отнемане на разрешението съгласно чл. 75, ал. 1, т. 8 от ЗУО). В същото време чл. 145, ал. 1, т. 8 и т. 9 от ЗУО например предвиждат за нарушения на изискванията на чл. 39, ал. 4, 5 или 6 от ЗУО, както и за приемане на ОЧЦМ от физически лица без декларация за произход

имуществена санкция. Такава съгласно чл. 145, ал. 1, т. 3 от ЗУО може да бъде наложена и при приемане на ОЧЦМ от юридическо лице или едноличен търговец без сертификат за произход или без писмен договор. По този начин за някои нарушения на ЗУО, свързани например с документацията при предаване на ОЧЦМ, е възможно да има кумулиране на имуществена санкция, отнемане на разрешението и усвояване на банковата гаранция в пълен размер.

За нарушения при предаване на отпадъци в несъответствие с изискванията на чл. 39, ал. 1 и 2 на дадена площадка и/или при заличаване на площадка по чл. 75, ал. 3 от ЗУО от издаденото разрешение чл. 69, ал. 4, т. 3 от ЗУО предвижда усвояване на банковата гаранция до размера ѝ, предоставен за съответната площадка. С оглед предвидената в чл. 145, ал. 1, т. 9 от ЗУО имуществена санкция за приемане на ОЧЦМ от физически лица без декларация за произход, и в тази хипотеза е налице кумулиране на усвояването на банковата гаранция до размера ѝ, предоставен за площадка, на която е извършено нарушение на чл. 39, ал. 2 от ЗУО, с административнонаказателна отговорност.

Видно от гореизложеното по отношение на хипотезите на усвояване на банковата гаранция в пълния ѝ размер или до размера, предоставен за отделна площадка, на практика банковата гаранция по-скоро се явява вид санкция за отнемане на разрешението за извършване на дейности по третиране на ОЧЦМ или за заличаване на отделни площадки от разрешението, а не обезпечава нанасянето на евентуални щети от съответното предприятие. Това води до прекомерно тежко наказване за едно и също нарушение, като в най-крайния случай то може да се изразява в налагане на имуществена санкция, отнемане на разрешението и усвояване на банковата гаранция в целия ѝ размер.

Въз основа на гореизложеното КЗК счита, че изискването за предоставяне на банкова гаранция при разгледаните по-горе условия следва да бъде преразгледано от органите, разполагащи със законодателна инициатива, които да преценят дали то е наистина необходимо за постигане на целта за защита на собствеността, и ако това е така, дали не е прекомерно с оглед постигането на тази цел. Според Комисията, в случай че изискването за предоставяне на банкова гаранция бъде сметено за необходимо, размерът ѝ не следва да е прекалено висок, а да е съобразен с обстоятелството, че дейността по третиране на отпадъци изисква сериозни финансови инвестиции. Освен това, КЗК счита за важно да бъде законово установено какви точно рискове и вреди банковата гаранция обезпечава, както и да бъдат предвидени механизми за защита правата на засегнатото от усвояването на банковата гаранция предприятие.

3.3. Относно изискването по чл. 38, ал. 4 от ЗУО за безкасово плащане по сделки с ОЧЦМ

Нормата на чл. 38, ал. 4 от ЗУО предписва, че разплащанията по сделки с отпадъци от черни и цветни метали могат да се извършват единствено по безкасов път. С посочената разпоредба законодателят ограничава възможностите

на търговците на отпадъци от черни и цветни метали сами да определят по какъв начин да извършват плащанията – касово или безкасово, което представлява и ограничение на тяхната свободна стопанска инициатива.

Както се посочва в приетите от КЗК Насоки относно съответствието на нормативни и общи административни актове с правилата на конкуренцията¹⁷ ограничаването на свободата на търговците сами да организират производствения си процес би могло да представлява ограничение на правилата на конкуренцията на съответния пазар. Приложението на нормата на чл. 38, ал. 4 от ЗУО би могло да има за резултат намаляване броя на участниците на пазара, което, от своя страна, би оказало неблагоприятно влияние върху потребителите на услугата. Намаленият конкурентен натиск ще позволи на търговците да водят независима от своите клиенти стопанска политика. Следва да се има предвид, че в определени случаи някои ограничения на конкуренцията са оправдани, ако с тях се преследват определени цели от обществен интерес. С оглед на това при преценката, дали въвеждането на безкасово плащане по сделки с ОЧЦМ е оправдано ограничение на конкуренцията, Комисията ще разгледа аргументите за и против въвеждането му.

Като основен мотив за въвеждане на задължение за безкасово плащане се посочва ограничаването на кражби на ОЧЦМ. Според част от получените становища чрез този метод на плащане се осигурява по-добра проследимост и по-ефективен контрол. Както МОСВ посочва в становището си ограничаването на начина на плащане по сделки с отпадъци от черни и цветни метали е съразмерно на търсената цел за завишаване и цялостен контрол по ЗУО. В подкрепа на въвеждане на ограничението по чл. 38, ал. 4 от ЗУО МВР посочва, че в европейски мащаб безкасовото плащане се възприема като един от основните инструменти за ограничаване на укриването на приходи от неправомерно отнетите метали. Според данни предоставени от МВР кражбите на черни и цветни метали са намалели с 21 % след измененията в ЗУО. Друг аргумент в подкрепа на въвеждането на безкасово плащане по сделки с ОЧЦМ е свързан с данъка върху приходите на физическите лица. Към момента съгласно Закона за данъците върху доходите на физически лица фирмите ежесечно внасят 10% данък върху стойността на извършените покупки на ОЧЦМ от физически лица и подават информация в Националната агенция за приходите със списък на лицата. Чрез задължението за безкасово плащане се осигурява по-добра събираемост на данъка и прозрачност.

От друга страна въвеждането на безкасово плащане по сделки с ОЧЦМ, както посочва МВР би могло да създаде условия за преминаване на част от фирмите в т.н. „черен сектор“. Според МВР въведеният данък върху доходите на физически лица е причината много от фирмите да не водят изискващата се документация в ЗУО, което затруднява служителите на министерството при осъществяване на проверки за извършени престъпления по чл. 194 от Наказателния кодекс. БТПП посочва, че за избягване на безкасовото плащане някои от фирмите подменят кодовете на отпадъците, тъй като за останалите

¹⁷ Виж бележка под линия 16

видове отпадъци не съществува такова задължение. Едновременно с това, по мнение на БТПП се използват начини на разплащане като цесии, зложни къщи и др. Следва да се има предвид и че в много случаи стойността на предадените отпадъци може да бъде по-ниска, равна или малко по-висока от таксата, която се заплаща за банков превод. Това би могло да обезкуражи физическите лица да предават такъв вид отпадъци или ще ги принуди да търсят за посредници юридически лица. Същевременно дори и да се извършват плащания по сделки с ОЧЦМ единствено по банков път това не гарантира, че предаваните метали не са придобити чрез кражба.

Видно от гореизложеното и предоставените становища, въвеждането на ограничението по чл. 38, ал. 4 от ЗУО сделките с ОЧЦМ да могат да бъдат заплащани единствено по безкасов път не е еднозначно. Основно то преследва общественозначимата цел да бъде намален размерът на кражбите на черни и цветни метали, което към настоящия момент, видно от получените становища, действително представлява сериозен проблем. Чрез него се постига проследимост и по-ефективен контрол. Същевременно обаче е спорно доколко ограничаването на кражбите чрез въвеждане на безкасово плащане ще постигне преследваната цел. Следва да се вземат предвид и негативните последици, свързани с банковите такси за превод, които могат да откажат гражданите да предават ОЧЦМ. Това би противоречало на целта на закона за опазване на околната среда и ще лиши част населението възможността да продадат своите ОЧЦМ. С оглед на това, Комисията е на мнение, че задължението за безкасово плащане по сделки с ОЧЦМ следва да се запази, доколкото това е признато да бъде успешен метод за ограничаване на кражбите на ОЧЦМ. Същевременно обаче КЗК счита, че би било удачно да се последва примера на някои държави от Европейския съюз, в които има установен лимит на плащанията в брой за определен период от време. Според Комисията един такъв подход би бил по-малко ограничаващ стопанската дейност на търговците и конкуренцията на пазара, като същевременно ще позволи на физическите лица, които предават малки количества собствени ОЧЦМ с битов характер да могат да ги реализират срещу съответното заплащане.

С оглед на гореизложеното КЗК предлага на органите разполагащи със законодателна инициатива да предприемат мерки за изменение на чл. 38, ал. 4 от ЗУО, като се предостави възможност за плащане в брой по сделки с ОЧЦМ с битов характер, предадени от физически лица до определен лимит за определен период от време.

3.4. Размер на имуществените санкции по чл. 145, ал. 2-3 от ЗУО за нарушения, свързани с ОЧЦМ

Нормата на чл. 145, ал. 2 от ЗУО предвижда имуществени санкции в размер от 30 000 лв. до 100 000 лв. за извършване на дейности с ОЧЦМ без разрешение; приемане на ОЧЦМ от юридическо лице или едноличен търговец без сертификат за произход или без писмен договор; приемане от физически

лица на ОЧЦМ с битов характер без декларация за произход; извършване на разплащания по сделки с отпадъци в нарушение на изискванията на чл. 38, ал. 4 от ЗУО; недопускане на контролните органи до местата, където осъществява дейността си, или непредставяне в указания от тях срок отчетни документи за приетите, внесените, предадените и изнесените ОЧЦМ или други документи, които е длъжен да води и др. При повторно нарушение санкцията е в размер от 60 000 лв. до 200 000 лв.

От конкурентно-правна гледна точка имуществените санкции за извършени нарушения биха могли да бъдат ограничителни в две посоки: *Първо*, в случай, че размерът им е прекомерно висок, без да е съобразен с вида и тежестта на извършеното нарушение, и *второ*, в случай че не са разписани ясни и недискриминационни критерии за определяне на точния размер на санкцията, когато тя е с установени долна и горна граница.

В конкретния случай нормата на чл. 145, ал. 2-3 от ЗУО предвижда санкции в размер от 30 000 лв. до 100 000 лв. за първо нарушение и от 60 000 лв. до 200 000 лв. за повторно нарушение. В искането се посочва, че така определените имуществени санкции в чл. 145, ал. 2-3 от ЗУО са прекомерни и непропорционални на вида и тежестта на нарушението. Такова мнение е изложено и в голяма част от получените по преписката становища. Твърди се, че налагането им би могло да доведе санкционираното лице до фалит и прекратяване на дейност. Също така се създават и условия за корупция. Едновременно с това се изразява мнението, че предвидените санкции не съответстват на заложения в чл. 12 от Закона за административните нарушения и наказания принцип, а именно – целта на административното наказание е да се предупреди и превъзпита нарушителя към спазване на установения правен ред и да се въздейства предупредително и превъзпитателно върху останалите граждани.

В качеството си на орган, отговорен за прилагането на националното и европейското право в областта на конкуренцията, Комисията не би могла да се произнесе доколко така определения в чл. 145, ал. 2-3 от закона размер на санкциите е прекомерно висок. Същевременно с оглед на представените становища, КЗК счита, че е необходимо да се преразгледа нормата на чл. 145, ал. 2-3 от ЗУО, като се отчетат и последиците за конкуренцията на пазара с ОЧЦМ. В тази насока следва да се има предвид, че налагането на прекомерно високи по размер санкции би могло да представлява бариера за навлизане на пазара с ОЧЦМ, особено ако такива се налагат за неособено сериозни нарушения. В конкретния случай, санкция в размер от 30 000 лв. до 100 000 лв. се предвижда, дори и за непредоставяне в срок на отчет за приет ОЧЦМ или за приемането на ОЧЦМ без декларация за произход. От друга страна, налагането на прекомерно високи санкции би могло да доведе до изключването по административен ред на част от участниците на пазара. Намаляването на броя на действащите фирми ще намали и конкурентния натиск, като те ще загубят стимулите си за предоставяне на качествена услуга в интерес на потребителите. Възможността за налагането на прекомерна санкция би могло да възпре участниците на пазара да инвестират в разширяване и подобряване на дейността си, тъй като съществува опасност да не могат да възвърнат инвестираните средства. С оглед на изложеното, КЗК е на

мнение, че предвидените санкции за извършени нарушения във връзка с ОЧЦМ следва да не бъдат прекомерни, а да бъдат пропорционални на вида и тежестта на извършеното нарушение.

От друга страна, имуществените санкции в чл. 145 , ал. 2-3 от ЗУО са определени в големи диапазони между долната и горната граница – от 30 000 лв. до 100 000 лв. и от 60 000 лв. до 200 000 лв. Същевременно в нормативната уредба не съществуват критерии за определяне на конкретния размер на санкцията по отношение на конкретно извършено нарушение. Липсата на такава уредба създава предпоставки за субективизъм от страна на наказващия орган, както и условия за ограничаване на конкуренцията на пазара с ОЧЦМ. Липсата на ясни и недискриминационни критерии за определяне на размера на санкциите създават правна несигурност, което представлява бариера за навлизане на пазара на нови участници. Съществува и опасност от изключване на осъществяващи дейност фирми. Както вече бе посочено, това би довело до влошаване качеството на предоставяната услуга във вреда на потребителите.

С оглед на гореизложеното, Комисията предлага на органите, разполагащи със законодателна инициатива, да преразгледат нормата на чл. 145, ал. 2-3 от ЗУО, като преценят дали предвидените имуществени санкции съответстват на вида и тежестта на нарушението и не са прекомерно високи. Едновременно с това, КЗК предлага да бъдат приети ясни, непротиворечиви и недискриминационни критерии, въз основа на които да се определя размерът на имуществената санкция във всеки конкретен случай.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С оглед на гореизложеното, КЗК изразява принципната позиция, че намесата на пазара от страна на органите на публичната власт следва да бъде предприемана единствено в случаите, когато свободните предприемачи на пазара не са в състояние да създадат желаната от публичните власти услуга или продукт. В тази връзка органите на местната власт, на които ЗУО вменява пълна отговорност за управление на битовите отпадъци, следва да предприемат действия по изграждането или осигуряването на площадки по чл. 19, ал. 3, т. 11 единствено когато предприятията, опериращи на пазара, не могат да удовлетворят нуждите на съответното населено място за приемане на отпадъци, в т.ч. едрогабаритни и опасни отпадъци. КЗК изразява принципна подкрепа на действията и мерките, насочени към ограничаване на кражбите на черни и цветни метали. Наред с това, обаче, Комисията счита, че изпълнението на тази цел следва да се постигне със средства, които не ограничават необосновано условията за конкуренция между участниците на съответния пазар. В тази връзка, след анализ на нормативната уредба, КЗК предлага следните възможни модели, според които да се организира предаването на ОЧЦМ:

- Според първия модел предвидените в сегашната редакция на чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО площадки, би следвало да могат да бъдат изградени като самостоятелни обекти, които са предназначени*

единствено за предаване на разделно събраните отпадъци от домакинствата. На тези площадки не би следвало да се извършват дейности по третиране на отпадъци и площадките няма да имат нужда от разрешение по чл. 35 от ЗУО. Тези площадки би следвало да могат да бъдат изградени както от кметовете на общини, така и от частни субекти. Събраните на тези площадки ОЧЦМ впоследствие следва да бъдат продавани на търговци/брокери на отпадъци, или предприятия, извършващи дейности по третиране на отпадъци. По този начин дейностите по събиране на ОЧЦМ, ще бъдат отделени от дейностите по третиране.

- Вторият модел допуска съвместяване на функциите на площадките по чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО с дейностите по третиране по чл. 35 от ЗУО на една площадка от едно и също предприятие. В този случай, всички предприятия, разполагащи с разрешение по чл. 35 от ЗУО би следвало да бъдат недискриминационно допускани да осъществяват дейностите предвидени в чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО.
- При третият модел площадките по чл. 19, ал. 3, т. 11 от ЗУО ще бъдат изградени единствено от кметовете на общини и ще служат за предаване на разделно събраните отпадъци от домакинствата. Събраните на тези общински площадки ОЧЦМ би следвало да бъдат продавани на заинтересованите търговци/брокери и предприятия чрез търгове където купувачите предложили най-висока цена следва да получат най-голямо количество ОЧЦМ.

На следващо място, КЗК счита, че изискването за предоставяне на банкова гаранция за дейности с ОЧЦМ следва да бъде преразгледано от органите, разполагащи със законодателна инициатива, които да преценят дали то е необходимо за постигане на целта за защита на собствеността, и ако това е така, дали не е прекомерно с оглед на тази цел. Според Комисията, в случай че изискването за предоставяне на банкова гаранция бъде счтено за необходимо, размерът ѝ не следва да е прекалено висок, а да е съобразен с обстоятелството, че дейността по третиране на отпадъци изисква сериозни финансови инвестиции. Освен това, КЗК счита за важно да бъде законово установено какви точно рискове и вреди банковата гаранция обезпечават, както и да бъдат предвидени механизми за защита правата на засегнатото от усвояването на банковата гаранция предприятие. КЗК предлага на органите, разполагащи със законодателна инициатива, да предприемат мерки за изменение на чл. 38, ал. 4 от ЗУО, като се предостави възможност за плащане в брой по сделки с ОЧЦМ с битов характер, предадени от физически лица до определен лимит за определен период от време. В заключение, Комисията предлага на органите, разполагащи със законодателна инициатива, да преразгледат нормата на чл. 145, ал. 2-3 от ЗУО, като преценят дали предвидените имуществени санкции съответстват на вида и тежестта на нарушението и дали не са прекомерно високи. Едновременно с това, КЗК предлага да бъдат приети ясни, непротиворечиви и недискриминационни

критерии, въз основа на които да се определя размера на имуществената санкция във всеки конкретен случай.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

.....
Петко Николов

ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

.....
Ангелина Милева

ЧЛЕНОВЕ:

.....
Весела Андонова

.....
Зорница Иванова

.....
Петя Велчева