



Изх. № 93/26.08.2013 г.

БЪЛГАРСКА АСОЦИАЦИЯ ПО РЕЦИКЛИРАНЕ
1463 София, бул. "Витоша" 126
Тел.: 02 953 3288; Факс: 02 953 3387
<http://www.bar-bg.org> e-mail: bar@bar-bg.org

Член на Bureau of International Recycling



ДО
Г-Н ЧАВДАР ГЕОРГИЕВ
ЗАМЕСТИК - МИНИСТЪР НА
ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ

На Ваш № 91-00-177/09.08.2013 г.

Относно: Предложения във връзка с извършване на оценка на прилагането на Закона за управление на отпадъците (ДВ, бр. 53 от 2012 г.) за периода от влизането му в сила до настоящия момент

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ГЕОРГИЕВ,

От името на членовете на Българската асоциация по рециклиране благодаря за предоставената възможност да изразим нашето становище и да направим предложения за подобряване на регулаторната среда в бранша. Резултатите от прилагането на Закона за управление на отпадъците (ЗУО) доведоха до затваряне на много площадки и поставиха предизвикателства както за постигане на целите за опазване на околната среда, така и за икономическата стабилност на фирмите, опериращи в този сектор. Това е така, защото регулаторната рамка не дава възможност на фирмите да се конкурират ефективно и не стимулира предприемачеството и инвестициите.

Представяме следните основни предложения, групирани с оглед предстоящата оценка на прилагането на ЗУО и проблемите възникнали от това:

• **По отношение на дейностите с отпадъци:**

I. Първата основна трудност, която срещнаха фирмите в бранша беше свързана с издаването на разрешенията по новия ЗУО. Тъй като законът въведе децентрализирано издаване на разрешения по местонахождение на площадките от 16 на брой компетентни органи към фирмите бяха поставени различни изисквания по места. Недопустимо е регулаторен режим да не е изчерпателно уреден в закона, да се дават методически указания по неговото правоприлагане, а за материята за която няма такива, закона да се прилага според тълкуването на съответния компетентен орган. Това се отнася не само до процедурата по издаване на разрешения, а и в цялост по прилагане на ЗУО. С оглед изложеното предлагаме:

1. Да се облекчи режима за издаване на разрешение за дейности с ОЧЦМ. Това може да се постигне в няколко направления:

1.1. режима да стане регистрационен вместо разрешителен. Така органа по регистрация няма да има право на преценка по целесъобразност, а при установяване на съответствие с изчерпателно установените нормативни изисквания по закона ще бъде длъжен да регистрира заявителя. В случай, че не се приеме това предложение, предлагаме компетентния орган да бъде един централен орган, чието право на преценка ще бъде еднакво спрямо всички.

1.2. да не се изискват два документа за извършване на дейности с ОЧЦМ – разрешение за третиране и регистрационен документ за събиране и транспортиране. Това е необоснована административна тежест за бизнеса.

1.3. да се изброят точно изискуемите документи в закона и да се намалят до необходимото, като не се изисква предоставяне на информация или документи, които са налични при компетентния орган или при друг орган, а да се осигуряват служебно за нуждите на съответното производство. В тази връзка следва да се отстранят всички неясноти, например при изискванията за устройствената зона за разполагане на площадката да се посочат точно документите, които се изискват - глава пета ЗУО.

1.4. Да се намалят сроковете за произнасяне на компетентния орган. Към заявлението се изисква представяне на заверено копие на документ за собственост или на договор за наем и банкова гаранция (БГ) за дейности с ОЧЦМ. Това означава, че до получаване на разрешението фирмата плаща най-малко два месеца наем без право да извършва дейност и освен това е блокиран и финансовия ресурс по БГ. Това е огромна тежест за малките и средни предприятия.

2. Да отпадне изискването по чл.69, ал.1, т.7 за деклариране на свързаност с лице, на което е отказано издаването или изменението на разрешение преди изтичането на една година от отказа.

Мотиви: Изискването беше въведено, за да не се заобикаля закона в случаите, когато на едно лице е отнето разрешението, то да кандидатства за ново чрез подставено лице. В случаите, когато на лицето е отказано издаването или изменението на разрешение, напр. защото не е успяло да представи в срок някой документ, няма основание същото да бъде наказвано с лишаване от право да кандидатства наново.

3. Да се въведе изискване към заявлението на лицата, които искат да получат разрешение за третиране на масово разпространени отпадъци за представяне на сключени предварителни писмени договори с лица по чл.14, ал.2 с цел обхващането им в система за разделно събиране, повторна употреба, рециклиране и/или оползотворяване. По този начин ще се гарантира изпълнението на цели.

4. Да отпадне поставянето на условия в разрешенията.

Мотиви: Условието, при които трябва да се извършва дейността трябва да са нормативно установени. Не е необходимо и води до злоупотреба с власт да се поставят в разрешението условия, които не винаги кореспондират с изискванията на нормативните актове.

5. Предложения за промени, свързани с изискваната банкова гаранция (БГ) по чл. 69, ал. 2 ЗУО:

5.1. БГ да бъде в размер на 10 000 лв. и да се предоставя за обезпечаване на извършваната дейност на площадка. Така тя ще бъде съобразена с финансовите възможности на фирмите и ще обезпечава екологосъобразното извършване на дейност на площадка.

5.2. Да се изисква БГ най-малко и за дейностите с ИУМПС, ИУЕЕО и НУБА, а не само за ОЧЦМ. Голям проблем са автоморгите, спрямо които изискванията са занижени в сравнение с тези за дейности с ОЧЦМ, а всъщност на тях основната им дейност е с ОЧЦМ от ИУМПС. Да се изисква БГ и за фирмите, които заобикалят закона, като се регистрират само за дейностите събиране и транспортиране или като търговци или брокери, а всъщност извършват и други дейности с отпадъци.

5.3. да се уредят условията и реда за предоставянето, връщането и усвояване на БГ в закона. Да се помисли за предоставяне на БГ при получаване на разрешението, а не при подаване на заявлението, като ако не се предостави в определен срок от уведомяването органът да се произнася с отказ. Това предложение е с оглед „мъртвия период“ до произнасяне на компетентния орган.

5.4. да се предвиди, че БГ се усвоява само въз основа на влязъл в сила акт. Предвиденото предварително изпълнение и усвояване на БГ блокира дейността на фирмата и ѝ причинява вреди, без да е доказано извършеното нарушение с влязъл в сила акт. В случаите, когато съдът отмени акта фирмата ще има основание да търси обезщетение от държавата за причинените ѝ вреди. С оглед изложеното тази конструкция е излишна и обременяваща както за фирмите, така и за държавата.

5.5. да се регламентира обезпечителния характер на БГ, а именно да гарантира екологосъобразно затваряне на площадките и рекултивацията на терените, а не да се усвояват с наказателен характер.

6. да се прецизират основанията за отказ от издаване и за отнемане на разрешение, особено в случаите когато се дублират с административнонаказателните санкции. От основанията за отказ

да отпаднат тези за извършени нарушения за период от 3 години и хипотезата на отказ на лицето или свързаност с лице, на което е отказано издаването на разрешение. От основанията за отнемане да отпаднат тези за неизпълнение на предписание на компетентния орган, тъй като почиват на субективизъм. Да отпаднат и основанията за отнемане, свързани с документи и отчетност, тъй като документацията е с тежки образци и грешките в тях не следва да лишават от възможността лицето да се научи да я води правилно. За тези случаи трябва да останат само административнонаказателните санкции, които ще стимулират правилното водене на отчетността.

7. да отпадне предварителното изпълнение, въведено в чл. 77, ал. 2 и чл. 80, ал. 4 ЗУО. Освен мотивите изложени в т.5.3. по-горе, считаме че предварителното изпълнение не е обосновано с оглед защита на важни държавни и обществени интереси. Екологосъобразното управление на отпадъците е гарантирано със задължението на лицата да почистят площадките и рекултивират терена. От друга страна предварителното изпълнение ще доведе до фалит много фирми, което ще застраши екологосъобразното събиране на отпадъците в близост до източника им.

II. Трудности, свързани с осъществяване на дейностите с ОЧЦМ.

Поставят се прекомерни регулаторни ограничения, които водят и до нарушаване на конкуренцията. Изискванията са прекомерно много, контролните органи също и фирмите са поставени в неконкурентна среда. С оглед преодоляване на тези трудности, предлагаме:

1. да отпадне изискването физическите лица да предават безвъзмездно ОЧЦМ с битов характер само на площадките по чл. 19, ал. 3, т. 11 или чрез кампании за разделно събиране на отпадъци от домакинствата, организирани от кметовете на общини (чл. 39, ал. 3 ЗУО).

Мотиви: Тази разпоредба е противоконституционна, тъй като ограничава правата на гражданите и нарушава конкуренцията. Задължението да се предават безвъзмездно ОЧЦМ, които имат пазарна стойност е вид отчуждаване. Никой собственик няма да подари отпадъците си, а ще търси начин за реализирането им срещу заплащане. Това ще е предпоставка за развитие на сивия сектор - незаконни площадки или появилите се напоследък „заложни къщи“ за метални предмети (отпадъци). В полза на държавата няма да постъпва и окончателния данък в размер на 10% върху стойността на отпадъците.

От друга страна с тази разпоредба се нарушава конкуренцията. Защо законът ще определя на кои площадки да се предават тези отпадъци. Всички площадки, които са включени в разрешение за дейности с ОЧЦМ трябва да имат право да ги приемат. Законът отстранява пазарните конкуренти на площадките, организирани от кметовете на общините и им предоставя правото да се обогатяват от пазарната стойност на металните отпадъци на физическите лица.

В страните от Европейския съюз, в които са организирани площадки за безвъзмездно предаване на отпадъци няма въведено задължение за гражданите да предават отпадъците си на тези площадки, т.е. на тях не им е отнето правото на избор.

2. да отпадне безкасовото плащане за сделки с ОЧЦМ или да се съобрази със Закона за ограничаване на плащанията в брой (чл. 38, ал. 4).

Мотиви: Тази регулация е извън предмета на ЗУО. Сделката е търговско понятие и не следва да се регулира от екологичен закон. Разпоредбата противоречи на Закона за ограничаване на плащанията в брой, където са въведени лимити. Практиката в държавите-членки, които са въвели безкасово плащане (Франция), показва намаляване на оборотите, и съответно „изтичане“ на материала към съседни страни.

3. да отпадне или да се измени разпоредбата, свързана с разделното съхраняване на отпадъците, получени в резултат на предварителната обработка на метални опаковки, ИУЕЕО, НУБА, ИУМПС и ОЧЦМ (чл. 39, ал. 6).

Мотиви: Разпоредбата се явява непосилно бреме за всички фирми в бранша и на практика е неизпълнима на повечето площадки. Съгласно Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 г. относно отпадъците и за отмяна на определени директиви, когато е необходимо за улесняване или подобряване на оползотворяването отпадъците се **събират** разделно, ако това е осъществимо от техническа, екологична и икономическа гледна точка. Директивата не изисква разделно съхраняване на желязо от хладилник, желязо от ИУМПС и желязо от бита. Тези отпадъци са неопасни и няма основание да се поставя изискване да бъдат

съхранявани разделно, тъй като не са с различни свойства, а освен това е икономически неефективно и неоправдано.

4. да се заложат реални срокове за съхранение на видеозаписите (чл. 39, ал. 7).

Мотиви: Срокът за съхранение на видеозаписите да е 30 дни в съответствие с регламентираното в Закона за частната охранителна дейност (чл. 30, ал. 5).

5. По отношение на отчетността и предоставяне на информация:

5.1. да се уреди заверяване на отчетната книга в определен срок след изтичането на който фирмата да може да започне работа без да е в хипотезата на водене на невярна отчетност. Това се налага поради блокиране на дейността на фирмата, вкл. при института на мълчаливо съгласие.

На практика института на „мълчаливото съгласие“ не е приложим, защото един и същи орган издава разрешението, заверява отчетните книги и упражнява контрол над дейността и когато този орган е в забава да се произнесе по заявлението, той блокира дейността на фирмата като незаверява и отчетните книги. Тази злоупотреба трябва да бъде преустановена, за да може да се прилага института на „мълчаливото съгласие“.

5.2. да се предвиди попълването на отчетните книги да става в разумни срокове за деня. Не може да е приоритет вписването в отчетната книга, като се пренебрегва търговския характер на тази дейност. Още повече, че на площадката при приемане на отпадъка винаги има документ, който удостоверява вида на отпадъка, количество му и от кого е приет – тези данни са достатъчни с оглед упражняване на ефективен контрол.

5.3. да се намалят сроковете за съхраняване на документацията и отчетните книги, които по директива са по-малки, въпреки че се отнасят за опасни отпадъци.

5.4. да се намалят до минимум изискуемите данни от фирмите, като се облекчат образците на отчетни книги и годишни отчети и не се изисква информация, която вече е предоставена или се намира при органа.

5.5. да отпадне изискването за вписване в отчетната книга изброяването на кодовете отпадъци, когато не е извършвана дейност с тях. Това е ненужна тежест, защото щом не си вписал определен код отпадък, то значи че не си извършвал дейност с него.

5.6. да се регламентира възможност за водене на отчетността на електронни носители и извличане на необходимата информация, без да е необходимо да се преписва върху предварително отпечатаните заверени хартиени носители.

6. да се предвиди тримесечен срок за преустановяване на дейността, реализиране на наличните количества и почистване на площадката след закриване на дейността или заличаване на площадката от разрешението.

В ЗУО това не е уредено с изрична разпоредба, а се извлича чрез тълкуване от административнонаказателната норма по чл.145, което е недопустимо.

7. да се премахне изискването за писмени договори за ОЧЦМ.

Мотиви: Договорите могат да бъдат и неформални и сделката да се доказва с първични счетоводни документи. Договорите не са част от отчетността.

8. да се регламентират стимули за статус край на отпадъка по Регламент (ЕС) № 333/2011 за установяване на критерии за това кога определени типове скрап престават да бъдат отпадъци по Директива 2008/98/ЕО. Водещият стимул за фирмите е да се въведе механизма за обратно начисляване на ДДС и по отношение на неотпадъците (вторичните суровини). По този начин икономиката ще се съживи чрез влагането в нея на тези ценни ресурси. Подобряването на системите за събиране и използването на вторични суровини в ЕС ще допринесе за постигане на целите на стратегията „ЕС 2020“ и водещата инициатива по нея „Европа за ефективно използване на ресурсите“.

III. Предложения по проблеми на Организацията за оползотворяване на отпадъци:

1. Основен проблем на Организацията за оползотворяване на отпадъци (ООп) е необвързването на операторите на центрове за разкомплектоване на ИУМПС и на площадките за третиране на ИУЕЕО в системите за изпълнение на цели. Този проблем трябва да се регулира като се предвиди сключването на предварителен договор с ООп да е условие за получаване на разрешение. В случай, че не се приеме това предложение трябва да се помисли за количествено намаляване на целите.

2. Друг основен проблем на ООп е регламентацията относно неизпълнение на цели и последиците по чл.82, ал.3 и чл.91, ал.1, т.2 и ал.2, т.3.

Според чл. 82, ал. 3, т. 2 и 3, при същите основания като по чл.91, ал.1, т.2 и ал.2, т.3, банковата гаранция се усвоява до определен размер или пропорционално на неизпълнението. В този случай Организацията е длъжна да допълни банковата гаранция до пълния ѝ изискуем по закон размер. След това настъпват последиците на чл.91 – компетентния орган, установил вече неизпълнението, отнема разрешението и усвоява вече допълнената банкова гаранция в пълен размер. Това е прекомерна регулация. Предвидено е за едно и също нещо на Организацията да се усвои част от банковата гаранция, а след допълването ѝ – усвояване в пълен размер. Считаме, че следва да се регламентира допускане на неизпълнение на цели до определен процент, в който случай няма да се отнема разрешението на ООп, а ще се прилага чл.82.

3. Предложения относно разрешението на ООп:

3.1. да отпадне поставянето на условия в разрешенията;

3.2. да отпадне нотариалната заверка на декларацията по чл. 81, ал. 4, т. 7;

3.3. да отпадна чл. 88, ал. 2, т. 4 и чл. 90, ал. 6 съгласно, които при отказ да бъде изменено или допълнено разрешението, действащото разрешение прекратява действието си и ООп трябва да подаде заявление за издаване на ново разрешение. Считаме, че отказа да се измени и/или допълни издаденото разрешение не може да има за правна последица прекратяването му. В административното производство прекратяването на дадено придобито право става или по заявление на лицето, или с изтичане на срока, за който е предоставено или с неговото отнемане от административния орган. Правно недопустимо е отказа да се измени и/или допълни придобитото да води до неговото погасяване.

3.4. да се редуцират основанията, при които се усвоява банкова гаранция и се отнема разрешението, като нарушенията, за които е предвидена имуществена санкция да отпаднат като основания за отнемане на разрешения. Да отпаднат и основанията за неизпълнение на предписания. Да се предвиди, че за установени следва да се приемат само нарушения, за които има влязъл в сила акт на компетентния орган;

4. Предложения по други проблеми, изложени от нашите членове –ООп:

4.1. да отпадне заплащането от ООп на разходите за проверки по договорени процедури (чл. 18, ал.5). Абсурдно е да провеждаш процедура по ЗОП за избор на одитори, за която разходваш бюджетни средства и после да искаш възстановяването им от частните субекти. Контрола и извършените проверки са ангажимент на контролните органи и е нелогично да се урежда неговото субсидиране от проверяваните лица.

4.2. ООп да не могат да извършват самостоятелно дейности с отпадъци. Това е абсурдна правна фигура, при която едно лице, регистрирано по Търговския закон извършва стопанска дейност, а не може да разпределя печалба. Възможността ООп да извършва самостоятелно дейности с отпадъци ще доведе до много злоупотреби.

4.3. да отпадне предварителното изпълнение при усвояване на БГ и актовете на компетентните органи. Мотивите са аналогични на изложените по-горе;

4.4. да се уредят условията и редът за предоставянето, връщането, допълването и усвояването на банковата гаранция в закона, а не в наредбите;

4.5. да се създаде ред, по който да се включват в заповедта на министъра лицата, пускащи на пазара продукти, след употребата на които се образуват масово разпространени отпадъци, но не изпълняват задължения индивидуално, не са членове на ООп и не заплащат такса на ПУДООС. Необходимо е да се въведе ред за принудително събиране на тези такси (сега излиза по-изгодно да си заплащат санкцията, отколкото да плащат такса).

IV. Предложения по проблеми във връзка с предвидения контрол по ЗУО:

Контрола по ЗУО е прекомерен. Осъществява се от много контролни органи, които не прилагат еднакво закона. Контрола следва да се съобрази със сериозността на нарушенията. В момента контрола е уреден тенденциозно по отношение на дейностите с ОЧЦМ и ООп. Предлагаме:

1. да се прецизират основанията за налагане на санкции, като не се дублират с основанията за отнемане на разрешение;

2. да отпаднат санкциите за неизпълнение на предписанията, като по този начин ще се блокира възможността на контролните органи да злоупотребяват с правомощията си;
3. да отпадне контрола върху спазване на условия в разрешенията. Контрола трябва да е за спазване на нормативните изисквания;
4. да се предвиди, че контрола се извършва в работното време на проверяваните обекти, за да се пресекат злоупотребите на контролните органи. Сега се налагат санкции за недопускане на контролните органи за времето през което оператора на площадката е в законоустановен отпуск.
5. съставите на нарушенията в административнонаказателните разпоредби да отговарят на материално-правните норми в закона;
6. да отпаднат бланкетните състави на нарушения, напр. нарушава изискванията на чл..., но в същия този член може да има пет изисквания.
7. да се намалят размерите на всички санкции по закона, като за нарушенията с ОЧЦМ се регламентират реални санкции, които да са по-ниски от тези, предвидени за нарушения с опасни отпадъци или поне се изравнят с останалите санкции за нарушения по закона (чл. 145).
8. констатираното нарушение с констативен протокол от проверка и/или акт за установяване на административно нарушение от контролен орган не следва да се приравнява към установените с влязло в сила наказателно постановление нарушения.
9. наказателните постановления да се издават от един орган, за да се прилага закона еднакво към всички. В момента по закона директорите на РИОСВ имат право да съставят актове за установяване на административни нарушения и в същото време са оправомощени от министъра на околната среда и водите да издават наказателни постановления.
10. да се разпишат санкции за търговците и брокерите. Закона регулира тяхната дейност, а за тях не е предвиден контрол.
11. да се намалят размерите на санкциите за нарушенията по чл. 148 – за ООп;
12. да отпаднат санкциите за незаплащането на разходите за одитите и за неизпълнение на заповедта по чл. 59, ал. 2 на министъра (чл. 148, ал. 1, т. 7 и 8).
13. да се предвидят санкции за длъжностните лица, които злоупотребяват с контролните си правомощия.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ГЕОРГИЕВ,

Всички изброени по-горе предложения са предизвикани от прекомерната регулация, предвидена в ЗУО, от силно рестриктивните мерки по отношение на дейностите с ОЧЦМ и от неясна и неточна регламентация в закона, която налага неговото тълкуване. По въпросите, които възникват при прилагането на ЗУО се издават Методически указания или получаваме отговори, с които се тълкува закона, а това е недопустимо съгласно Закона за нормативните актове.

Обръщаме внимание и на двойно намаления брой на площадките за ОЧЦМ, а това са ценни суровини за икономиката.

Считаме, че е необходимо да се ревизира ЗУО с оглед постигане на стабилност и последователност в сектора, като това стане в ефективен диалог с браншовите организации. В ЗУО може да се разпише и механизъм за взаимодействие между държавните органи и браншовите организации.

За нас е от изключителна важност, че сте предприели извършване на оценка на прилагането на Закона за управление на отпадъците и се надяваме, че ще вземете предвид нашите предложения, като сме готови да предоставим на Вашето внимание и проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за управление на отпадъците.

С уважение,