

ИНСТИТУЦИОНАЛНА И ЗАКОНОДАТЕЛНА РАМКА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ОТПАДЪЦИТЕ В БЪЛГАРИЯ

Илияна Кръстева*

РЕЗЮМЕ — Управлението на отпадъците е ключов елемент за насърчаване на ефективното използване на ресурсите и постигането на устойчив растеж, който в значителна степен зависи от изградената в България институционална и законодателна рамка. Настоящата разработка има за цел да очертае институционалната и правната рамка за управление на отпадъците в България. Във връзка с това са формулирани следните основни **задачи**:

1. Източници на замърсяване с отпадъци;
2. Правни аспекти при управление на отпадъците;
3. Институционална рамка за управление на отпадъците.

От направеното проучване е установено, че през последните години в България се наблюдава тенденция на намаляване на количеството на образуваните битови отпадъци, като през 2015 г. са регистрирани 419 кг/човек, което е значително под средното равнище за ЕС-28 – 476 кг/човек. Европейските стратегически документи предлагат преход от целенасочено управление на отпадъците като фактор, увреждащ околната среда, към политика на предотвратяване на тяхното образуване и ефективното им използване като ресурси. Националното законодателство, регламентиращо отношенията, свързани с управление на отпадъците, се развива изключително бързо и динамично. Разработен е пълен пакет от нормативни стандарти и регламенти, които да хармонизират националното с европейското законодателство.

Ключови думи: управление на отпадъци, околна среда, ефективно използване на ресурсите, нормативна рамка

INSTITUTIONAL AND LEGISLATIVE FRAMEWORK FOR WASTE MANAGEMENT IN BULGARIA

Iliyana Krasteva*

ABSTRACT — Waste management is a key element in promoting resource efficiency and sustainable growth, which depends to a large extent on the institutional and legislative framework established in Bulgaria. This paper aims to outline the institutional and legal framework for waste management in Bulgaria. In connection with this, the following main tasks are formulated:

1. Sources of waste pollution;
2. Legal aspects of waste management;
3. Institutional framework for waste management.

It has been established from the survey that in Bulgaria there has been a tendency in the last years to reduce the amount of household waste generated by 419 kg / person in 2015, which is well

* Corresponding author at: D. A. Tsenov Academy of Economics, Svishtov, Bulgaria, e-mail: i.krasteva@uni-svishtov.bg

below the EU average of 28 - 476 kg / man. The European Strategy Papers offer a transition from targeted waste management as an environmental damaging factor to a policy of preventing their formation and their effective use as resources. National legislation regulating waste management relations is developing extremely rapidly and dynamically. A complete package of regulatory standards and regulations has been developed to harmonize national and European legislation.

Keywords: waste management, environment, resource efficiency, regulatory framework

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Устойчивото управление на непрекъснато нарастващото количество отпадъци е едно от най-значителните предизвикателства пред съвременната общественост. Причините за замърсяването на околната среда могат да бъдат от различно естество, което придава една характерна особеност на екологичния проблем и изисква редица законови мерки за борба с него. Образованите отпадъци от жизнената дейност на човека, от производството и търговията изискват незабавни действия за намаляване на общото им количество, повторната им употреба, увеличаване на рециклирането и тяхното оползотворяване. Основната цел е да се предотврати или ограничи неблагоприятното влияние на отпадъците върху човешкото здраве и природната среда. С напредване развитието на технологичните процеси за третиране на отпадъците, все повече се усъвършенстват възможностите за тяхното използване като алтернативен енергиен източник и намаляване на количеството, предназначено за депониране.

2. МАТЕРИАЛИ И МЕТОДИ

В хода на проучването са приложени различни подходи и методи – сравнителен, статистически, описателен, графичен и табличен метод. Използвани са официални данни, публикувани от Министерството на околната среда и водите, Националния статистически институт и др.

3. РЕЗУЛТАТИ

3.1. Същностна характеристика на състоянието и управлението на отпадъците

Управлението на отпадъците има за цел да се предотврати или намали вредното им въздействие върху човешкото здраве и околната среда и се осъществява в съответствие с изискванията на нормативните актове относно (Закон за управление на отпадъците (Обн. ДВ., бр. 86 от 30.09.2003 г., изм. и доп. ДВ., бр. 53 от 26.06.2018 г.), стр. 1):

- опазване на водата, въздуха, почвата, растенията и животните;
- шума и миризмите, и
- опазване на природната среда и местата, които са обект на специална защита.

Съгласно българското законодателство Министерът на околната среда и водите разработва и внася за приемане в Министерския съвет Национален план за управление на отпадъците (чл.49, ал.1 от Закона за управление на отпадъците). С Националния план за управление на отпадъците за периода 2014–2020 г. се определят регионите, включващи

общините, които ползват общо регионално депо и/или други съоръжения за третиране на отпадъци (Велковска & Велковски, 2017, стр. 34).

Националният план за управление на отпадъците (НПУО) има важна роля за постигане на ефективно използване на ресурсите и устойчиво управление на отпадъците. В България съществува значителен потенциал за подобряване на предотвратяването и управлението на отпадъците, по-добро използване на ресурсите, разкриване на нови пазари и откриване на допълнителни работни места с цел да бъдат намалени вредните въздействия на отпадъците не само върху околната среда, но и в защита здравословното състояние на населението (Националният план за управление на отпадъците 2014–2020 г. , 2014, стр. 8).

НПУО включва в обхвата си отпадъците, които са в приложното поле на Рамковата директива за отпадъците (РДО), съответно на Закон за управление на отпадъците (ЗУО), а именно:

- ✓ битови отпадъци;
- ✓ производствени отпадъци;
- ✓ строителни отпадъци;
- ✓ опасни отпадъци.

През 2015 г. общо образуваните битови отпадъци са оценени на 3 011 хил. тона, а общо 1 856 хил. тона битови отпадъци са депонирани. Предадените директно за рециклиране битови отпадъци за 2015 г. са 154 хил. тона. За същата година предоставените в съоръжения за вторично третиране битови отпадъци възлизат на 1 002 хил. тона, а събраните строителни отпадъци на депата за битови отпадъци са 466 хил. тона (Миронова, 2017, стр. 125).

Ако вземем под внимание средното количество генерирани отпадъци на човек на година в ЕС-28, можем да отчетем постоянен спад. През 2010 г. в България генерираният битов отпадък е 554 кг/чов., което е над средното ниво за ЕС-28 – 504 кг/чов., като през годините намалява и през 2015 г. в България генерираният битов отпадък е 419 кг/чов., което вече е значително под средното равнище за ЕС-28 – 476 кг/човек. На таб. 1 може да се види ясно намалението на генерираните битови отпадъци на човек на година за периода 2010–2015 г. През 2015 г. в Европейския съюз най-малко отпадъци на човек от населението са генерирани в Румъния – 247 кг/чов., следвана от Полша, а най-голямо количество отпадъци на човек е отчетено в Дания – 789 кг/чов.) (Миронова, 2017, стр. 126).

Таблица 1. Генерирани отпадъци на човек на година за периода 2010–2015 година, кг/човек

Държави/Години	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ЕС (28 държави)	504	498	486	479	478	476
Белгия	456	467	447	437	427	418
България	554	508	460	432	442	419
Румъния	313	259	251	254	249	247
Полша	316	319	317	297	272	286
Дания	-	781	791	790	789	789

През 2016 г. количеството на образуваните отпадъци в България от икономическата дейност и домакинствата възлиза на около 118.5 млн. т, което е с около 25.4% по-ниско от средното количество за периода 2012–2015 година (виж. Табл. 2). Традиционно минералните отпадъци са с най-голям дял от общо образуваните - средногодишно около 87.3% (2012–2016 година). Най-голям ръст на тези отпадъци е отбелязан през 2014 г., поради което общо образуваните отпадъци достигат до най-високото равнище за разглеждания период. Опасните

отпадъци са с най-малък дял в общо образуваните отпадъци. През 2016 г. тяхното количество спада до 128 хил. т, или 80.5% от генерираното през 2012 година.

Битовите отпадъци са част от неопасните отпадъци и включват отпадъците от домакинствата и еднакви на тях по състав и свойства отпадъци от услугите. Образуваните битови отпадъци бележат тенденция на намаление и през 2016 г. спадат до 2.9 млн. т, или с 11.3% по-малко спрямо 2012 година (Околна среда 2016. Национален статистически институт, 2018, стр. 49).

Таблица 2. Образувани отпадъци в България за периода 2012–2016, хил. тонове

Наименование на отпадъците	2012	2013	2014	2015	2016
Общо	162992	152571	179598	139902	118478
В т.ч. минерални	143074	135344	161529	120014	100128
Опасни	159	121	256	197	128
Неопасни	19759	17107	17813	19691	18221
В т.ч. битови	3249	3135	3193	3011	2881

Генералната стратегическа цел на страната в сферата на управление на отпадъците е: *Общество и бизнес, които не депонират отпадъци.*

Стратегическите цели, гарантиращи постигането на генералната стратегическа цел са:

➤ *Цел 1:* Намаляване на вредното въздействие на отпадъците чрез предотвратяване образуването им и насърчаване на повторното им използване;

➤ *Цел 2:* Увеличаване на количествата на рециклираните и оползотворени отпадъци, чрез създаване на условия за изграждане на мрежа от съоръжения за третиране на цялото количество генерирани отпадъци, което да намали риска за населението и околната среда;

➤ *Цел 3:* Управление на отпадъците, което гарантира чиста и безопасна околна среда;

➤ *Цел 4:* Превръщане на обществеността в ключов фактор при прилагане йерархията на управление на отпадъците.

Отпадъците от една страна се образуват от използването на ресурси или продукти, а от друга страна имат негативни ефекти върху околната среда в резултат от тяхното преработване или обезвреждане. Прекъсването на връзката между икономическия растеж и нарастващото използване на ресурсите, което води до негативно влияние върху човека и природата, е основна цел в областта на политиката по околната среда.

Предотвратяването на отпадъци (ПО) има най-висок приоритет в йерархията на управление на отпадъците. Предотвратяване на образуването на отпадъци означава да не възникват отпадъци, да не се произвеждат продукти, които после да трябва да бъдат рециклирани или обезвреждани. Най-добрата възможност за решаване на проблемите с отпадъците са действията преди образуването на отпадъци, а именно предотвратяването на образуването на отпадъци (Националният план за управление на отпадъците 2014–2020 г. , 2014, стр. 63).

Свързаните мерки за ПО се нуждаят от ясна регламентирана правна рамка. Не е достатъчно да са налице само законови мерки, а е необходимо да има доброволни и самоограничителни такива от страна на всички участници в дейностите по предотвратяване на образуването на отпадъци, като тези мерки трябва да се разясняват, да се помага за тяхното създаване и провеждане, да се дават съвети на бизнеса и домакинствата с цел постигане на положителни ефекти.

Държавите-членки следва да разработят редица програми за предотвратяване на отпадъците. Целта е прекъсването на връзката между икономическия растеж и екологичните

въздействия, свързани с образуването на отпадъците, които целят да ограничат неблагоприятното им въздействие върху околната среда (Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на съвета от 19.11.2008 г. относно отпадъците и за отмяна на определени директиви, стр. 7).

Управлението на отпадъците в Република България се осъществява от **редица правни субекти** (виж. Фигура 1.) (Националният план за управление на отпадъците 2014–2020 г. , 2014, стр. 64).



Фигура 1. Участници в дейностите по предотвратяване на образуването на отпадъците

☒ **Държава** – тя трябва да създава ефективни предпоставки и регламенти, за да подпомага участниците в дейностите по предотвратяване образуването на отпадъци. За тази цел е необходимо да определи в съответните нормативни актове, например, различен вид данъци и/или такси, които да стимулират производства или потребление с по-малко отпадъци. Държавата е длъжна да прилага мерки за планиране, като изготвя план за управление на отпадъците, както и програма за предотвратяване на образуването на отпадъци.

☒ **Общини** – те са отговорни за събирането на отпадъците на тяхната територия, като извършват тази дейност самостоятелно или чрез регионални сдружения. По силата на чл. 52 от ЗУО те са длъжни да изготвят програма за управление на отпадъците, чиято структура, цели и предвиждания отговарят на НПУО. В общинските програми и наредби за управление на отпадъците могат да се включат и съвсем конкретни мерки за ПО, като например ограничаване на ползването на прибори за еднократна употреба при обществени мероприятия.

☒ **Икономически и научни субекти, неправителствени организации** – за предотвратяване на образуването на отпадъци икономическите субекти, подпомагани от научните среди, могат да разработят продукти и производствени процеси, които са екологосъобразни и бедни на отпадъци и да оптимизират съществуващи процеси и продукти. Предлаганите на пазара продукти трябва да бъдат с по-дълъг живот, да са лесни за поправка и да са произведени и търгувани без излишни опаковки. Тоест икономическите субекти, подпомагани от научни организации, могат да предприемат мерки, с които се отказват от производството на неекологосъобразни продукти. Засега този отказ е по-скоро доброволен и продиктуван от маркетингови или други съображения, но той може да стане и задължителен при разработване и влизане в сила на съответни закони, наредби и стандарти. Неправителствени организации, които подкрепят идеите за общество, стремящо се към

нулеви отпадъци, могат да създадат платформи и доброволни мрежи за всички субекти, които имат желание да допринесат за реализация на тези политики.

☒ **Домакинства** – макар, че основните количества отпадъци не се получават от домакинствата, мерките за предотвратяване на отпадъците са насочени в най-голямата си част именно към тях. Всеки краен потребител може да ограничи консумирането на стоки, които водят до създаването на много отпадъци, като по този начин могат да принудят производителите да намалят производството на такъв вид стоки. Все пак това реално и действащо предотвратяване на отпадъци сред потребителите може да се очаква, когато на пазара се предлага разнообразие от стоки и услуги, които са ефективни от екологична гледна точка.

В законодателството и в политиката за предотвратяване и управление на отпадъците се прилага като приоритетен ред следната **йерархия на отпадъците** (виж. фиг. 2.):



Фигура 2. Приоритетен ред при управлението на отпадъци

✓ **предотвряване** - Член 3, ал.13 от РДО дава следното определение за „повторна употреба“: „Всяка дейност, посредством която продуктите или компонентите, които не са отпадъци, се използват отново за целта, за която са били предназначени“. Повторната употреба е средство за предотвратяване на отпадъците; тя не е дейност по управление на отпадъка. *Например*, ако едно лице получава един материал, парче плат, директно от настоящия му собственик с намерението да го използва повторно (дори ако са необходими някои ремонтни дейности) за същите цели, това е доказателство, че материалът не е отпадък.

✓ **подготовка за повторна употреба** - Определението за "подготовка за повторна употреба" в член 3, ал.16 от РДО е: "проверка, почистване или ремонт, операции по оползотворяване, посредством които продуктите или компонентите на продукти, които са станали отпадък, се подготвят, така че да могат да бъдат повторно използвани без всякаква друга предварителна обработка". Основната разлика между "повторна употреба" и "подготовка за повторна употреба" е, че в първия случай материалът или предметът не е станал отпадък, докато в случаите на "подготовка за повторна употреба", въпросният материал е станал отпадък по смисъла на определението за отпадъци. *Примери* за подготовка

за повторна употреба включват ремонт на велосипеди, мебели или електрическо или електронно оборудване, от които притежателите им са се освободили.

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

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

✓ **друго оползотворяване**, например оползотворяване за получаване на енергия - Другите форми на оползотворяване не са споменати в частта с определенията, но са регламентирани в чл. 4, ал.1 от РДО. „Друго оползотворяване” е всяка дейност, която отговаря на определението за „оползотворяване” съгласно РДО, но която не отговаря на специфичните изисквания за подготовка за повторна употреба или за рециклиране.

✓ **обезвреждане** - Съгласно Член 3, ал 19 от РДО, определението за „обезвреждане” е: “всяка дейност, която не е оползотворяване, дори когато дейността има като вторична последица възстановяването на вещества или енергия.” От това определение следва, че всяка дейност по третиране на отпадъци, която не отговаря на критериите на определението за оползотворяване по подразбиране се счита за обезвреждане.

По-голямата част от битовите отпадъци от домакинствата и други организации са биоразградими отпадъци. Ето защо българското законодателство въведе конкретни количествени цели за разделно събиране, рециклиране и оползотворяване на битови биоотпадъци, както и цели за отклоняване на битови биоразградими отпадъци от депата. Тези цели са както следва (Националният план за управление на отпадъците 2014–2020 г. , 2014, стр. 118):

☒ *Цел за ограничаване на количествата депонирани биоразградими отпадъци*¹ - Разпоредбите на ЗУО изискват до 31 декември 2020 г. ограничаване на количеството

¹ "Биоразградими отпадъци" са всички отпадъци, които имат способността да се разграждат анаеробно или аеробно, като хранителни и растителни отпадъци, хартия, картон и други.

депонирани биоразградими битови отпадъци до 35 на сто от общото количество на същите отпадъци, образувани в Република България през 1995 г. Тази цел е в съответствие и с изискванията на европейската директива за депата за отпадъци.

☒ *Цели за разделно събиране и оползотворяване на биоотпадъци²* - В допълнение към общоевропейската цел, амбициозни национални цели за оползотворяване на битовите биоотпадъци са поставени в Наредбата за разделно събиране на биоотпадъците, приета през месец декември 2013 г. Наредбата задължава кметовете на общини във всеки от регионите за управление на отпадъци по чл. 49, ал.9 от ЗУО да постигат следните регионални цели за разделно събиране и оползотворяване на битови биоотпадъци:

- до 31 декември 2016 г. - не по-малко от 25 на сто от количеството на битовите биоотпадъци образувани в региона през 2014 г.;
- до 31 декември 2020 г. - не по-малко от 50 на сто от количеството на битовите биоотпадъци образувани в региона през 2014 г.;
- до 31 декември 2025 г. - не по-малко от 70 на сто от количеството на битовите биоотпадъци образувани в региона през 2014 г.

Предвижда се *Оперативната програма „Околна среда” (ОПОС) 2014–2020 г.* да допринесе за изпълнение на ангажиментите на страната в сектор „отпадъци“ и постигане на целите, произтичащи от европейското и национално законодателство. По отношение на предизвикателствата в сектора: „За да изпълни задълженията си във връзка със законодателството на Общността и да достигне целта за рециклиране от 50% до 2020 г. и целите, заложи в Пътната карта за ресурсна ефективност“, ОПОС предвижда финансиране на мерки за постигане на тази цел по отношение на битовите отпадъци. Мерките са съобразени и с препоръката на службите на ЕК, че „Приоритет трябва да получи предотвратяването на отпадъците, повторната употреба и рециклирането, а нуждите от депониране на отпадъците трябва да бъдат намалени“ (Оперативна програма „Околна среда” 2014–2020 г., 2013, стр. 12).

Законът за опазване на околната среда също има отношение към управлението на отпадъците, което се извършва при условията и по реда на този закон и на Закона за управление на отпадъците (Закон за опазване на околната среда (Обн. ДВ. бр. 91 от 25.09.2002 г., изм. ДВ. бр. 53 от 26.06.2018 г.), 2002).

Икономическият просперитет на Европа и благосъстоянието ѝ са неразривно свързани с нейната природна среда. Политиките относно околната среда създават икономически възможности за реализиране на Европейската стратегия 2020, която цели превръщането на ЕС в интелигентна, устойчива и приобщаваща икономика до 2020. Всички трябва да осъзнаем, че състоянието на околната среда влияе върху качеството на живот на хората и е необходимо да вложим повече усилия и грижи за опазване и съхраняване на природата (Европейска околна среда: Състояние и перспективи 2015 – Синтезиращ доклад, ЕАОС, Копенхаген, 2015, стр. 9).

Основната цел е да се подобри качеството на околната среда, да се запази здравето на хората, да се използват целесъобразно природните ресурси и да се насърчат мерки за справяне с глобалните или регионалните екологични проблеми. Политиката за околната среда може да спомогне за постигане на общите цели на стратегията за преминаване към интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, който ще превърне Европа в една ресурсно ефективна икономика (Политиките на Европейския съюз: Околна среда, 2015, стр. 3).

Всяка година в Европейския съюз се изхвърлят 2,7 млрд. тона отпадъци, 98 млн. от които са опасни. Средно само 40 % от твърдите отпадъци се използват повторно или се

² "Биоотпадъци" са биоразградими отпадъци от парковете и градините, хранителни и кухненски отпадъци от домакинствата, ресторантите, заведенията за обществено хранене и търговските обекти, както и подобни отпадъци от предприятията на хранително-вкусовата промишленост.

рециклират, а останалата част се депонира или се изгаря. Макар цялостното генериране на отпадъци в ЕС да е на стабилни равнища, производството на някои видове като строителни отпадъци, отпадъци от разрушаване, утайки от отпадни води и морски отпадъци продължава да нараства. В някои държави-членки се рециклират над 80 % от отпадъците, което показва, че тяхното използване представлява един от основните ресурси на ЕС (Пътна карта за ефективно използване на ресурсите в Европа, 2011, стр. 8).

Националният стратегически план за поетапно намаляване на количествата на биоразградимите отпадъци, предназначени за депониране, е разработен във връзка с поетите ангажименти на България за поетапно намаляване на количествата депонирани БрБО и за подобряване на цялостното им управление, с оглед намаляване въздействието върху околната среда от депонирането на отпадъци (Национален стратегически план за поетапно намаляване на количествата на биоразградимите отпадъци, предназначени за депониране (2010–2020), стр. 5).

За намаляване на въздействието върху околната среда от депонирането на биоразградими битови отпадъци (БрБО), с Директива 1999/31/ЕС за депониране на отпадъците са въведени изисквания за поетапно намаляване на количеството БрБО, обезвреждани чрез депониране. Всяка от страните-членки на ЕС следва да разработи и предаде в Европейската комисия национална стратегия за управление на БрБО, в която да бъдат посочени мерките и действията, които ще се предприемат от съответната страна, в изпълнение на поставените с Директивата цели за поетапно намаляване депонирането на БрБО и за подобряване на цялостното им управление. Целите, поставени с чл. 5, ал. 2 на Директива 1999/31/ЕС са отнесени към общото количество образувани БрБО през 1995 г. или последната година преди 1995 г., за която има стандартизирани данни в Евростат и включват намаляване на количеството на БрБО, постъпващи за депониране, както следва (Национален стратегически план за поетапно намаляване на количествата на биоразградимите отпадъци, предназначени за депониране (2010–2020), стр. 7):

- ✓ до 75% – в срок до 2010 г.;
- ✓ до 50% – в срок до 2013 г.;
- ✓ до 35% – в срок до 2020 г.

В новата Рамкова директива за отпадъците 2008/98/ЕО се въвежда понятието биоотпадъци, като нова концепция в законодателството. Те се разделят на два основни потока: зелени отпадъци от паркове и градини, които съдържат около 50-60% влага и повече дървесина и кухненски отпадъци, при които съдържанието на влага достига до 80%. В биоотпадъците не се включват остатъци от горскостопанска или селскостопанска дейност, естествени торове, утайки от отпадъчни води или други биоразградими отпадъци като естествен текстил, хартия или обработена дървесина. В Европейския съюз биоотпадъците представляват обикновено между 30% и 40% от твърдите битови отпадъци. Средно 41% от твърдите битови отпадъци се депонират, като в някои държави-членки (напр. Полша, Литва) този процент надхвърля 90%.

Националната програма за управление на дейностите по отпадъците се разработва на основание на изискванията на чл.77 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС) и чл. 28 от Закона за управление на отпадъците (ЗУО). Основната цел е да се допринесе за устойчивото развитие на РБългария чрез интегрирана рамка за управление на отпадъците, която да доведе до намаляване на въздействията върху околната среда, причинени от генерираните отпадъци, подобряване на ефективността на използване на ресурсите, увеличаване отговорностите на замърсителите, стимулиране на инвестициите за управление на отпадъците (Национална програма за управление на дейностите по отпадъците, стр. 7).

3.2. Анализ на законодателството, регламентиращо развитието на сектор „Управление на отпадъци“

3.2.1. Законодателна рамка и политика в Европейския съюз (ЕС)

За правилното развитие и функциониране на този сектор един от най-важните инструментите е наличието на адекватна и действаща нормативна рамка. Националната законодателна рамка, свързана с управление на отпадъците, вече е хармонизирана с изискванията на ЕС. Макар, че са въведени новости в законодателството, резултатите все още не са на постижимото ниво, което евентуално се дължи на определени пропуски и несъответствия при изготвянето на законите (Ненова, 2012, стр. 238).

Една от основните цели на политиката за управление на отпадъците на ЕС е да ограничи тяхното въздействие върху околната среда и здравословното състояние на хората. В дългосрочен аспект има за задача да се достигне по-високо ниво на рециклиране и да се намали до минимум използването на допълнителни природни ресурси. Политиката на ЕС включва екологични програмни документи и законодателни актове, които целят да съкратят негативното влияние на отпадъците и да формират предпоставки за една по-ефективна икономика (Металова, стр. 6).

Анализът на законодателството и на програмните документи и политики в ЕС могат да се разгледат в следната последователност, а именно:

✓ В изпълнение на Шестата програма за действие в областта на околната среда (2001-2010 г.), „Околна среда 2010: Нашето бъдеще, нашият избор“, в края на 2005 г. ЕК приема **Тематична стратегия за предотвратяване на образуването и рециклиране на отпадъците**³. Стратегията цели да се постигне по-добро европейско законодателство в сектора на отпадъците, поставя акцент върху нови подходи и начертава мерки относно по-пълното прилагане на съществуващото законодателство. Тя заема важна роля в политиката за развитие на сектора. В резултат на прилагането ѝ се достига до значителен възход в редица направления, в т.ч. опростяване на законодателството, установяване на ключови концепции в йерархията на отпадъците и жизнения цикъл, фокусира изисквания относно предотвратяването на отпадъците, приема се пакет от нови европейски цели за разделно събиране и рециклиране на отпадъците.

✓ **Пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа**⁴ се приема от ЕК през септември 2011 г. в изпълнение на една от водещите инициативи от Стратегията „Европа 2020“. Пътната карта е в основата на политиката на ЕС и на страните-членки на ЕС за устойчиво развитие. Акцентът се поставя върху икономика, която да произвежда повече с по-малко суровини, като така се постига по-висока стойност с по-малко материали, а въздействието върху околната среда се свежда до минимум. С помощта на пътната карта се набелязват целите по този път и се посочват дейностите, необходими за постигането на устойчив растеж, основан на ефективността на ресурсите.

✓ **Общата програма на ЕС за действие за околната среда до 2020 година „Благоденствие в рамките на нашата планета“**, е одобрена през ноември 2013 г. Един от основните тематични приоритети в тази седма по ред Програма на Общността за действия за околната среда е „Превръщане на Съюза в ресурсно ефективна, екологична и конкурентоспособна нисковъглеродна икономика“. Подчертава се, че съществува значителен

³ COM(2005) 666 окончателен

⁴ COM(2011) 571 окончателен

потенциал за подобряване на предотвратяването и управлението на отпадъците в Съюза, за да се използват по-добре ресурсите, да се разкрият нови пазари, да се създадат нови работни места и да се намали зависимостта от вноса на суровини, като същевременно се понижат въздействията върху околната среда⁵. Средно само 40 % от твърдите отпадъци са подготвени за повторна употреба или се рециклират, докато някои страни-членки постигат 70%, показвайки как отпадъците могат да се използват като един от водещите ресурси на ЕС. Едновременно с това повечето държави-членки депонират над 75% от своите битови отпадъци⁶.

✓ **Целта на Зелена книга за Европейска стратегия относно пластмасовите отпадъци в околната среда** е да стартира обсъждане на широка основа за възможните отговори на свързаните с пластмасовите отпадъци предизвикателства пред обществената политика. Последващите действия във връзка със Зелената книга ще бъдат неразделна част от по-широкия преглед на законодателство в областта на отпадъците, който ще бъде завършен през 2014 г. и по-конкретно на съществуващите цели за оползотворяване и депониране на отпадъци, както оценката на петте директиви, които обхващат различни потоци от отпадъци. Зелената книга представя както резултатите от редица изследвания относно пластмасовата индустрия и отпадъците от пластмаса, така и вредите, които се нанасят от пластмасовите отпадъци на околната среда, особено на морската среда и на водните организми, и потенциалните заплахи за човешкото здраве от химическите добавки в тези отпадъци, които могат да мигрират в околната среда, макар и в малки количества (Зелена книга за Европейска стратегия относно пластмасовите отпадъци в околната среда, 2013, стр. 3).

3.2.2. Законодателна рамка и политика на национално ниво

✓ С приемането на **Закона за ограничаване на вредното въздействие на отпадъците върху околната среда** (обн., ДВ, бр. 86 от 30.09.1997 г.) (ЗОВВООС) през 1997 г. се създават условия за правно регулиране на управлението на отпадъците в страната. Законът за първи път урежда обществените отношения в сектор „Управление на отпадъците“ и въвежда редица основополагащи изисквания на рамкова Директива за отпадъците 75/442/ЕЕС, в т.ч. задължения на лицата, извършващи дейности по отпадъци, информация за дейностите с отпадъци, програмиране чрез национална, общински и фирмени програми за управление на отпадъците, разрешаване и контрол на дейностите с отпадъци; внос, износ и транзитен превоз, глоби и санкции за неизпълнение. За първи път се дефинират понятията „отпадък“, „причинител“ и „притежател“ на отпадъци. С този закон се въвежда и принципа за „разширена отговорност на производителите“, чрез изискване към производителите и вносителите на продукти, които в процеса на тяхното производство или след крайната им употреба образуват опасни или масово разпространени отпадъци, да заплащат продуктови екотакси. За детайлизиране разпоредбите на закона впоследствие са утвърдени редици подзаконовни нормативни актове.

✓ **Законът за управление на отпадъците (ЗУО), приет през септември 2003 г.**, продължава да запазва и доразвива целите и принципите на закона от 1997 г., като заедно с наредбите към него се въвеждат изискванията на всички европейски директиви в сектор „Управление на отпадъците“. Към момента на приемане на България като страна-член на ЕС през 2007 г., законодателството в сектора е хармонизирано с европейското право. С

⁵ Например пълното прилагане на законодателството на Съюза за отпадъците би довело до икономии в размер на 72 милиарда евро годишно, увеличение на годишния оборот на сектора за управление и рециклиране на отпадъците в Съюза с 42 милиарда евро и създаване на повече от 400 000 работни места до 2020 г.

⁶ Статистически данни на Eurostat 13/33 Общински отпадъци 2011 г.

допълненията в закона през 2010 г. се въвеждат икономически стимули за предприемане на реални действия от местните власти за намаляване на депонираните отпадъци, както и за преминаване към регионален принцип на управление на битовите отпадъци. **ЗУО, в сила от юли 2012 г.** въвежда изискванията на РДО 2008/98/ЕО, включително принципите „замърсителят плаща“, „разширена отговорност на производителя“ и йерархията на управление на отпадъците. Той въвежда за първи път конкретно адресирани оперативни цели за рециклиране на битови и строителни отпадъци, изисквания към съоръженията и инсталациите за отпадъци, въвежда икономически и регулаторни механизми и инструменти за прилагане на законодателството, определя детайлно контролните функции на институциите и конкретните глоби и санкции за неспазване на закона (Закон за управление на отпадъците (Обн. ДВ., бр. 86 от 30.09.2003 г., изм. и доп. ДВ., бр. 53 от 26.06.2018 г.)).

✓ С приемането на **първата Национална програма за управление на дейностите по отпадъците за периода 1998–2002 г.** започва планирането в областта на управление на отпадъците. През 2002–2003 г. са разработени национални програми за специфичните отпадъчни потоци, регулирани от няколко европейски директиви, в т.ч. за излезли от употреба моторни превозни средства, излязло от употреба електрическо и електронно оборудване, негодни за употреба батерии и акумулатори, отпадъци от опаковки, в резултат на изпълнението на които бяха изградени солидни основи за управление на специфичните потоци отпадъци.

✓ Следващите национални програми за управление на дейностите по отпадъците са **Национална програма за управление на дейностите по отпадъците за периода 2003–2007 г.**, с актуализация и продължение за 2008 г. и **третата Национална програма за управление на дейностите по отпадъците за периода 2009–2013 г.**, която постави 10 стратегически цели, в т.ч. относно предотвратяване и намаляване на образуването на отпадъците, увеличаване на количествата рециклирани и оползотворени отпадъци, екологосъобразно обезвреждане на отпадъците и др. По-голямата част от мерките за постигане на стратегическите цели са изпълнени, включително от мерките за подобряване на административния капацитет, въвеждането на икономически инструменти за стимулиране на рециклирането и предотвратяването на образуването на отпадъци. Значителен напредък има по отношение на подготовката и изпълнението на интегрираните регионални системи за управление на битовите отпадъци.

✓ **Националният стратегически план за поетапно намаляване на биоразградимите отпадъци, предназначени за депониране 2010–2020 г.** е първият план за страната, в който систематично се осъществява задълбочен анализ на проблемите за околната среда в резултат на депонирането на биоразградимите отпадъци, дефинира трудностите и идентифицира необходими мерки (административни, нормативни, финансови и др.) за преодоляване на проблемите и за изпълнение на целите за поетапно намаляване депонирането на тези отпадъци и увеличаване на тяхното рециклиране и оползотворяване. Очаква се в резултат на изпълнението на плана до 2020 г. да бъде предотвратено депонирането на над 5 млн.т. биоразградими отпадъци. Допълнителен ефект се постига от заместването на фосфатни торове в земеделието с компост. Мерките от плана са заложили и като ключови за постигане на целите на *Третия национален план за действие по изменение на климата 2013–2020 г. за намаляване на емисиите на парникови газове от сектор „отпадъци“*.

✓ **Национален стратегически план за управление на отпадъците от строителството и разрушаване на територията на Р.България за периода 2011–2020 г.** е също първи за страната план в разглежданата област. В резултат на детайлни анализи на

съществуващата ситуация, планът определя за първи път мерки (административни, нормативни, финансови и др.) за увеличаване на рециклирането и оползотворяване на този поток отпадъци, които в страната основно се депонират. Главната стратегическа цел на плана е до 2020 г. да се намали вредното въздействие на строителните отпадъци върху околната среда, чрез достигане на поне 70% ниво на рециклиране на строителните отпадъци, както и да допринесе за устойчивото развитие на Р България чрез интегрирана рамка за управление на строителните отпадъци, която да доведе до намаляване на въздействията върху околната среда, причинени от генерираните им, подобряване на ефективността на използване на ресурсите, увеличаване отговорностите на замърсителите, стимулиране на инвестициите за управление на отпадъците. В изпълнение на мерките от плана са приети разпоредби в ЗУО от 2012 г. и е разработена и приета Наредба за управление на строителните отпадъци и за влагане на строителни рециклирани строителни материали. В процес на подготовка и изпълнение са и инсталации за рециклиране на строителни материали като част от интегрираните регионални общински системи за управление на отпадъците (Национален стратегически план за управление на отпадъците от строителството и разрушаване на територията на Р.България за периода 2011–2020 г., 2011, стр. 8).

✓ **Настоящият Национален план за управление на отпадъците 2014–2020 г.** е четвъртият програмен документ на национално ниво за управление на дейностите по отпадъците в България. Основна цел на плана е да прекъсне връзката между икономическия растеж и отпадъците, като подобри йерархията на управлението на отпадъците чрез разработване за първи път на подпрограма и мерки за предотвратяване на образуването на отпадъците, постави конкретни количествени цели за подготовка за повторна употреба, рециклиране и друго оползотворяване на конкретни потоци отпадъци (Националният план за управление на отпадъците 2014–2020 г., 2014, стр. 8).

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

От направения анализ на състоянието и управлението на отпадъците, както и на тяхната институционална и законодателна рамка могат да се направят следните основни **изводи и обобщения:**

➤ През последните години в нашата страна се наблюдава тенденция на намаляване на количеството на образуваните битови отпадъци, като през 2015 г. са регистрирани 419 кг/човек, което е значително под средното равнище за ЕС-28 – 476 кг/човек. През 2016 г. количеството на образуваните отпадъци в България от икономическата дейност и домакинствата възлиза на около 118.5 млн. т, което е с около 25.4% по-ниско от средното количество за периода 2012–2015 година.

➤ Въпреки последния напредък в предотвратяването и управлението на отпадъците, генерирането на отпадъци в ЕС остава значително. Необходимо е да се направят съществени промени в управлението на отпадъци, за да се преустанови напълно депонирането на рециклируеми или възстановими отпадъци. Много от държавите–членки на ЕС ще трябва да вложат максимални усилия, за да постигнат заложената цел за рециклиране на 50% от някои потоци битови отпадъци до 2020 г.

➤ Като се имат предвид нормативните документи на ниво ЕС, очертаващи политиките по ефективно използване на ресурсите и околна среда по пътя на устойчивото развитие, може да се очакват промени в европейското законодателство, целящи още по-висока степен на защита на околната среда и подобряване на здравословното състояние на населението, както и преход от управление на отпадъците към устойчиво управление и по-ефективно използване на ресурсите.

➤ От гледна точка на националното законодателство, регламентиращо отношенията, свързани с управлението на отпадъците, се развива изключително бързо и динамично. Разработен е пълен пакет от нормативни стандарти и регламенти, които да хармонизират националното с европейското законодателство, съдържащи конкретни изисквания и цели за намаляване депонирането на отпадъци, за рециклиране и оползотворяване на специфични отпадъчни потоци и за предотвратяването на отпадъците като най-високо ниво от йерархията на управление на отпадъците.

5. ЛИТЕРАТУРА

1. Велковска, Г., & Велковски, В. (2017). Инвестиционно проектиране - необходимост в управлението на отпадъци. София.
2. Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на съвета от 19.11.2008 г. относно отпадъците и за отмяна на определени директиви. (н.д.).
3. Европейска околна среда: Състояние и перспективи 2015 – Синтезиращ доклад, ЕАОС, Копенхаген. (2015).
4. Закон за опазване на околната среда (Обн. ДВ. бр. 91 от 25.09.2002 г., изм. ДВ. бр. 53 от 26.06.2018 г.). (2002).
5. Закон за управление на отпадъците (Обн. ДВ., бр. 86 от 30.09.2003 г., изм. и доп. ДВ., бр. 53 от 26.06.2018 г.). (н.д.).
6. Зелена книга за Европейска стратегия относно пластмасовите отпадъци в околната среда. (2013).
7. Металова, Д. (н.д.). Управлението на отпадъците в ЕС и у нас – политика и финансови инструменти.
8. Миронова, Х. (2017). Битови отпадъци в България и ЕС. Национален статистически институт. Статистика.
9. Национален стратегически план за поетапно намаляване на количествата на биоразградимите отпадъци, предназначени за депониране (2010–2020). (н.д.).
10. Национален стратегически план за управление на отпадъците от строителството и разрушаване на територията на Р.България за периода 2011–2020 г. (2011).
11. Национална програма за управление на дейностите по отпадъците. (н.д.).
12. Националният план за управление на отпадъците 2014–2020 г. . (2014). София.
13. Ненова, А. (2012). Рециклирането на отпадъци от фирмите в България – проблеми и перспективи.
14. Околна среда 2016. Национален статистически институт. (2018). София.
15. Оперативна програма „Околна среда” 2014–2020 г. (2013).
16. Политиките на Европейския съюз: Околна среда. (2015).
17. Пътна карта за ефективно използване на ресурсите в Европа. (2011).