

ДЕФЕКТИ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА СРЕДА СВЪРЗАНА С УПРАВЛЕНИЕТО НА ОТПАДЪЦИТЕ ОТ ИЗЛЯЗЛО ОТ УПОТРЕБА ЕЛЕКТРИЧЕСКО И ЕЛЕКТРОННО ОБОРУДВАНЕ

Щерьо Ножаров ¹

Резюме

Изследването има за цел да анализира дефектите на институционалната среда свързана с управлението на излязло от употреба електрическо и електронно оборудване. В резултата на анализа са разработени препоръки за подобряване на правилата и органите които ги прилагат, така че да бъде защитена околната среда без да се създава прекомерна тежест за бизнеса при управление на този тип отпадъци. Използва се интердисциплинарен подход включващ икономически анализ с елементи на институционален нормативен анализ.

Ключови думи: управление на отпадъците; институционална среда; интердисциплинарен подход

JEL: Q53; K15

FAILURES OF THE INSTITUTIONAL ENVIRONMENT RELATED TO THE WASTE ELECTRICAL AND ELECTRONIC EQUIPMENT MANAGEMENT

Shteryo Nozharov ²

Abstract

The main objective of the study is to analyze the failures of the institutional environment related to the waste electrical and electronic equipment management. As a result of the research, there will be proposed measures for improving the rules, used by the

¹ Щерьо Ножаров, главен асистент доктор, катедра „Икономика“, УНСС, e-mail: nozharov@unwe.bg

² Shteryo Nozharov, Ph.D., Full-time faculty member, Department of Economics, University of National and World Economy, Bulgaria; e-mail: nozharov@unwe.bg

responsible authorities in order the environment to be protected. This action is necessary to be implemented without establishing burden for the business in the process of waste management. The interdisciplinary approach, including elements of both economic analysis and institutional normative analysis, will be used.

Key words: waste; institutional environment; interdisciplinary approach

JEL: Q53; K15

Въведение

Отпадъците от излязло от употреба електрическо и електронно оборудване се считат от една страна за опасни отпадъци, тъй като голяма част от тях могат да съдържат кадмий, живак, олово и други опасни химически вещества. От друга страна те имат изключително икономическо значение, тъй като съдържат благородни и цветни метали с широко приложение в икономически отрасли с висока добавена стойност (микроелектроника и други).

Целта на изследването е да анализира дефектите на институционалната среда свързана с управлението на излязло от употреба електрическо и електронно оборудване с цел подобряване на неговата ефективност и стимулиране на динамиката на стопанския оборот.

Използван е интердисциплинарен подход включващ икономически анализ с елементи на институционален нормативен анализ.

Изследването се е ограничило само върху един от отпадъчните потоци, тъй като всеки един от тези потоци има специфична институционална среда характеризираща се с отделни правила и в някои случаи различни органи за тяхното прилагане. То няма за цел да разгледа дефектите в цялостната институционална среда свързана с управление на околната среда или всички отпадъчни потоци.

В българската литература изследвания с подобна цел и предмет са много малко. Едно от тях е това на Krasteva (2018), което разглежда институционалната и законодателната рамка на управлението на отпадъците в България. [6] Извън цитирането на готови данни от Евростат, това изследване представлява

презентативно обобщение на съществуващите правила в целия сектор на управление на отпадъците в България.

Друго такова изследване е това на Асенов А., (2017) в което се разглеждат проблемите на регулиране на управлението на твърдите отпадъци в морската среда, което представлява друг специфичен отпадъчен поток, различен от излязлото от употреба електрическо и електронно оборудване. [1]

От англоезичните изследвания най-близко като цел и предмет е това на Bisschop (2016), което анализира какво предизвикателство за управлението на околната среда представляват отпадъците от излязло от употреба електронно оборудване. Това изследване търси дефекти в международната нормативна среда и най-вече в тази на ЕС. Доколкото отделните държави-членки имат свобода на транспониране на директивите на ЕС, то българското законодателство има специфики които дават възможност то да бъде обект на самостоятелен институционален анализ. [5]

Bisschop (2016) прави следните основни изводи. На първо място определя като предизвикателства за управлението на този специфичен отпадъчен поток правилното определяне на размера на продуктите такси и на второ място съществуването на нелегален пазар на отпадъци. Той е провокират от обратната структура на търсенето и предлагането при този тип стопански отношения. Тук търсеият услугата желае не да се сдобие с един актив, а да се освободи от неговото притежание. В цитираната публикация се прави предложение за по-голяма публичност и прозрачност в действията на задължените лица и активно включване на обществеността в контрола им. [5]

Mazahir, S. et al. (2019) разглежда дали ЕС е възприел правилна посока на управление на излязлото от употреба електронно оборудване. Предлага наблюдение на веригата на доставки и атрактивна фискална политика стимулираща по-доброто управление на този вид отпадъци. В този аспект вижда неефективност на рамковото законодателство на ЕС. [7]

1. Неправомерен отказ за продължаване срока на действие на разрешение за извършване на дейност като организация по оползотворяване на излязло от употреба електрическо и електронно оборудване

При анализ на административната практика на министерство на околната среда и водите, се оказва, че има множество случаи на отказ за продължаване срока на действие на разрешение за извършване на дейност като организация по оползотворяване на излязло от употреба електрическо и електронно оборудване на действащи от години организации.

Министъра на околната среда и водите мотивира този тип откази на основание чл. 87, ал. 3, т. 1 и т. 3 от Закона за управление на отпадъците (ЗУО) [2], но те страдат от редица типови недостатъци:

Първо, не тълкуват правилно чл.18, ал.1, т.1 от Наредбата за излязлото от употреба електрическо и електронно оборудване (Обн. ДВ. бр.100 от 19 Ноември 2013г.,изм. и доп. ДВ. бр.60 от 20 Юли 2018г.). [3] В тази разпоредба се изисква Организацията по оползотворяване на ИУЕЕО когато изготвя програмата по чл. 53, ал. 1 ЗУО, да включи доказателства за финансовото обезпечаване на инвестиционни и експлоатационни разходи само и единствено когато ще прави **първоначални** разходи. Тоест, когато за пръв път ще кандидатства за разрешително от министерството на околната среда и водите:

„Чл. 18. (1) Организацията по оползотворяване на ИУЕЕО изготвя програмата по чл. 53, ал. 1 ЗУО, която включва:

1. описание на избраната система за разделно събиране и за начина на изпълнение на задълженията по чл. 10 и 14 и предварителен финансов разчет за обезпечаване на инвестиционните и експлоатационните разходи по години, както и доказателства за финансовото обезпечаване на първоначалните инвестиционни и експлоатационни разходи;“

В случаите, когато се иска продължаване на срока на действащо разрешително, Организацията по оползотворяване на ИУЕЕО вече работи на пазара, развила е действаща система за управление на отпадъци и е направила своите първоначални инвестиционни разходи за закупуване на активите, които съставляват тази система. Няма логика организациите по оползотворяване на отпадъци да правят

отново инвестиционни разходи при действаща система и искане за продължаване на срока на действащо разрешително. Точно това е имал предвид и законодателят, като е употребил думата „първоначалните“ в текста на чл.18, ал.1, т.1 от Наредбата за излязлото от употреба електрическо и електронно оборудване. [3]

Предвид това, министърът на околната среда и водите изобщо няма право да изисква доказателства за тези разходи, както и да ги анализира при искане за продължаване на срока на вече действащо разрешително.

Второ, според Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност, в производствата по чл.4, ал.1 (лицензионни режими за извършване на стопанска дейност), на основание чл.5, ал.3, административния орган е длъжен да приеме от заявителя писмена декларация за наличието или липсата на факти и обстоятелства:

„(3) (Нова - ДВ, бр. 39 от 2011 г., в сила от 20.05.2011 г.) В административните производства по чл. 4, ал. 1 наличието или липсата на факти и обстоятелства могат да се удостоверяват с писмени декларации, които административният орган е длъжен да приеме. За деклариране на неверни данни в декларацията деклараторът носи наказателна отговорност по чл. 313 от Наказателния кодекс. С декларация не може да се доказват образователно-квалификационна степен, професионална квалификация и здравен статус, както и други факти и обстоятелства, за чието установяване със закон е предвиден друг ред.“

Следва да се отбележи, че нито Закона за управление на отпадъците [2], нито чл.18, ал.1, т.1 от Наредбата за излязлото от употреба електрическо и електронно оборудване [3] предвиждат специален и конкретен вид доказателствено средство за доказване на финансовото обезпечаване на Програмата за управление на отпадъците. Там е употребена просто думата „доказателства“. И тъй като Организацията по оползотворяване на отпадъци са търговски дружества които по Закона за счетоводството и Търговския закон извършват стопанска дейност, значи и за тях важи чл.5, ал.3 от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност.

Това означава, че министърът на околната среда и водите е длъжен да приеме техните писмени декларации относно обезпечаването на разходите за изпълнение на програмите им за управление на отпадъците.

2. Възможности за контрол по целесъобразност при продължаване срока на действие на разрешение за извършване на дейност като организация по оползотворяване

Не може да става дума за контрол по целесъобразност в правомощията на министъра на околната среда и водите, защото Организацията по оползотворяване е тази която избира каква да бъде нейната система за разделно събиране, какви елементи и активи да съдържа тя и именно на база на това съставя своята програма за управление на отпадъците. Организацията като търговско дружество решава как да обслужва своите клиенти и с каква система може да го направи. Министърът има правото да каже само „да „ или „не“ на така избраната система и програма от организацията. А това е контрол по законосъобразност, а не целесъобразност.

Точно заради това, чл.18, ал.1 от Наредбата за излязлото от употреба електрическо и електронно оборудване казва [3]:

„чл. 18. (1) Организацията по оползотворяване на ИУЕЕО изготвя програмата по чл. 53, ал. 1 ЗУО, която включва:“

Организацията по оползотворяване „изготвя“ програмата по чл.53, ал.1 от ЗУО, а не министърът на околната среда и водите. Организацията по оползотворяване избира какви елементи на своята система да включи в програмата, а не министърът. Министърът може само да я одобри или отхвърли и това в никакъв случай не може да стане по целесъобразност.

Според Върховния административен съд [4]: *„За да е налице оперативна самостоятелност следва законът да предоставя възможност на административния орган да избира между няколко решения, всяко от които е в еднаква степен законосъобразно, но в различна степен целесъобразно. В случая съгласно чл. 89, ал. 4 ЗУО компетентният орган преценява дали заявлението по ал. 1 и приложената към него актуализирана програма отговарят на изискванията на този закон и на подзаконовите нормативни актове по прилагането му. Правилото*

на чл. 18, ал. 1, т. 1 от наредбата, посочено в административния акт като основания за отказа за продължаване на разрешението, регламентира, че организацията по оползотворяване на ИУЕЕО изготвя програмата по чл. 53, ал. 1 ЗУО, която включва: описание на избраната система за разделно събиране и за начина на изпълнение на задълженията по чл. 10 и 14 и предварителен финансов разчет за обезпечаване на инвестиционните и експлоатационните разходи по години, както и доказателства за финансовото обезпечаване на първоначалните инвестиционни и експлоатационни разходи. Следователно в случая законът и подзаконовия нормативен акт не регламентират действия при оперативна самостоятелност.“

3. Характер на програмата на Организацията по оползотворяване на отпадъци

Програмата по чл.18 от Наредбата за излязлото от употреба електрическо и електронно оборудване (НИУЕЕО) е само едно предварително индикиране на сериозността на намеренията на Организацията по оползотворяване на отпадъци. [3] Контролът върху тази програма, чрез издаване или удължаване на срока на разрешително представлява предварителна форма на контрол на министърът. Целта е да не се допуснат организации които няма да бъдат подготвени да изпълняват задълженията си.

След утвърждаване на програмата и издаване на разрешителното, министърът запазва пълни и неограничени възможности за контрол върху дейността на Организацията:

- По смисъла на чл. 59, ал.1 от Наредбата за ИУЕЕО, Организацията по оползотворяване на ИУЕЕО, до 15 април на текущата година представя на министъра на околната среда и водите доклад с фактически констатации за предходната година и отчет по приложение № 12 или приложение № 14. Докладът се представя и при липса на пуснати на пазара количества ЕЕО. [3]
- По смисъла на чл. 60, ал.1 от Наредбата за ИУЕЕО, на основание чл. 18, ал. 9 ЗУО ежегодно до 15 април министърът на околната среда и водите назначава със заповед комисия, която да анализира отчетите и документите по чл. 59,

ал. 1 и констатациите в докладите по чл. 59, ал. 2, както и по чл. 18, ал. 2 и 3 ЗУО. [3] При необходимост комисията съвместно с Регионалната инспекция по околната среда и водите (РИОСВ) извършва проверка на място на организациите по оползотворяване и/или на лицата, извършващи дейности по събиране, предварително третиране, оползотворяване и/или рециклиране и са сключили договори с организации по оползотворяване, и/или с лица, които пускат на пазара ЕЕО и изпълняват задълженията си индивидуално.

- По смисъла на чл. 61, ал.1 от Наредбата за ИУЕЕО, Министърът на околната среда и водите до 31 май на текущата година определя със заповед лицата, които пускат на пазара ЕЕО и изпълняват задълженията си индивидуално, организациите по оползотворяване и лицата, членуващи в организациите по оползотворяване, които заплащат продуктова такса по чл. 59, ал. 1, т. 2 - 5 ЗУО, както и нейния размер. [3]
- По смисъла на чл.62-66 от Наредбата за ИУЕЕО в полза на министъра на околната среда и водите, организациите по оползотворяване издават безусловна и неотменима банкова гаранция. Тази банкова гаранция се усвоява от министъра при неизпълнение на програмите и задълженията на организациите по оползотворяване и тя служи за санкция на организациите и покриване на причинените от тях щети. [3]
- Други органи, освен министърът на околната среда и водите, осъществяват постоянен текущ и последващ контрол върху изпълнение на програмите и задълженията на организациите по оползотворяване. Този контрол се осъществява на основание чл.67-70 от Наредбата за ИУЕЕО. [3]

Предвид гореизложеното, Програмата по чл.18 от Наредбата за излязлото от употреба електрическо и електронно оборудване (НИУЕЕО) е само едно предварително индикиране на сериозността на намеренията на Организацията по оползотворяване на отпадъци. Контролът върху тази програма, чрез издаване или удължаване на срока на разрешително представлява предварителна форма на контрол на министърът. Така общественият интерес и напълно защитен чрез

ежегоден, постоянен текущ и последващ контрол върху дейността на организациите по оползотворяване и техните програми.

Заклучение

Институционалната среда за управление на отпадъците от излязло от употреба електрическо и електронно оборудване в България страда от съществени дефекти. С действията си министерството на околната среда и водите води сектора до олигополна структура, като разрешително за дейността имат ограничен брой стопански субекти. А подновяването на разрешителните става при условията на свободно тълкуване на нормативната уредба насочено към позволяване на откази по целесъобразност от страна на министерството. Това оказва силен натиск върху възможностите за свободна конкуренция и съответно води до нереално-високи цени за частните фирми ползващи услугите на организации по оползотворяване.

На първо място, институционалната среда следва да бъде прецизирана, така че да не позволява т.нар. административен произвол. Коео противоречи на правилата на ЕС.

На второ място, за да има гаранции за стопанския оборот и околната среда, собствеността върху организациите по оползотворяване трябва да бъде ясна и публично достъпна. Тя трябва да изключва участието на офшорни компании под каквато и да е форма, включително като кредитор притежаващ обезпечение върху цялото търговско предприятие съдържащо активи на организация по оползотворяване.

Литература

- [1] Асенов А., (2017). Относно някои терминологични и нормативни проблеми свързани с правното регулиране на управлението на твърдите отпадъци в морската среда. В: Ролята на правото в съвременната икономика. Икономически университет-Варна.стр. 316-325. [Asenov A., (2017). Otnosno nyakoi terminologichni i normativni problemi svarzani s pravnoto regulirane na upravlenieto

na tvardite otpadatsi v morskata sreda. V: Rolyata na pravoto v savremennata ikonomika. Ikonomicheski universitet-Varna.str. 316-325.]

[2] Закон за управление на отпадъците (*Обн. ДВ бр.53/2012г., Доп. ДВ бр. 81/2019г.*) [Zakon za upravlenie na otpadatsite (Obn. DV br.53/2012g., Dop. DV br. 81/2019g.)]

[3] Наредбата за излязлото от употреба електрическо и електронно оборудване (*Обн. ДВ бр.100/2013г., Изм. и доп. ДВ бр. 60/2018г.*) [Naredbata za izlyazloto ot upotreba elektrichesko i elektronno oborudvane (Obn. DV br.100/2013g., Izm. i dop. DV br. 60/2018g.)]

[4] Решение № 14137 от 23.10.2019г. по адм.д. № 8095/2019г., Петчленен състав-II колегия на ВАС [Reshenie № 14137 от 23.10.2019g. po adm.d. № 8095/2019g., Petchlenen sastav-II kolegia na VAS]

[5] Bisschop, L. (2016). How e-waste challenges environmental governance. In *Hazardous Waste and Pollution* (pp. 27-43). Springer, Cham.

[6] Krasteva, I., (2018). Institutional and legislative framework for waste management in Bulgaria, *Eastern Academic Journal* (4), pp.132-145

[7] Mazahir, S., Verter, V., Boyaci, T., & Van Wassenhove, L. N. (2019). Did Europe Move in the Right Direction on E-waste Legislation?. *Production and Operations Management*, 28(1), 121-139.