



Брюксел, 31.3.2016 г.
COM(2016) 168 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Оценка по програмата REFIT на Директива 2000/59/ЕО относно пристанищните приемни съоръжения за отпадъци от експлоатацията на корабите и на остатъци от товари

Оценка по програмата REFIT на Директива 2000/59/ЕО относно пристанищните приемни съоръжения за отпадъци от експлоатацията на корабите и на остатъци от товари

Структура:

1. Въведение

1.1 Директива 2000/59/ЕО и нейната роля при справяне със замърсяването от кораби

1.2 Оценка и контрол

2. Основни констатации от оценката

2.1 Актуална ли е Директивата с оглед на определените в нея цели?

2.1 Ефективна ли е Директивата за постигане на определените в нея цели?

2.3 Постигнала ли е Директивата заложените в нея цели по ефективен начин?

2.4 Генерира ли Директивата добавена стойност за ЕС?

2.5 Съгласувана ли е Директивата с други части от съответното законодателство на ЕС?

3. Становище на Комисията

3.1 Наличие на подходящи пристанищни приемни съоръжения

3.2 Предаване на отпадъци в пристанищните приемни съоръжения

3.2.1 Контрол и правоприлагане

3.2.2 Използване на стимули

3.3 Административна тежест

3.3.1 Несъгласувани определения и формуляри

3.3.2 Различни процедури при освобождаванията

3.4 Качество на проучването

4. Следващи стъпки

4.1 Мерки в краткосрочен/средносрочен план

4.1.1 Преразглеждане на приложение II към Директивата

4.1.2 Разработване на тълкувателни насоки

4.1.3 Разработване обща информационна и контролна система

4.2 Законодателно преразглеждане на Директивата

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1 Директива 2000/59/ЕО и нейната роля при справяне със замърсяването от кораби

Изхвърлянето на отпадъчни води от експлоатацията на корабите представлява значителна заплаха за морската среда. За да промени тази тенденция, ЕС прие Директива 2000/59/ЕС¹ относно пристанищните приемни съоръжения за отпадъци от експлоатацията на корабите и на остатъци от товари („Директивата относно ППС“). Целта на Директивата относно ППС е „да намали изхвърлянето в морето на отпадъци от експлоатацията на кораби и на остатъци от товари, и по-специално неправомерното изхвърляне, извършвано от кораби, ползващи пристанищата на Общността, като подобри наличието и използването на пристанищните приемни съоръжения“ (член 1).

Директивата относно ППС е важна за постигането на целта за морски трафик с нулеви количества отпадъци, както е определена в Съобщението на Комисията относно политиката на ЕС в областта на морския транспорт до 2018 г.² Тя допринася също така за правилното използване на йерархията на ЕС за отпадъците посредством прилагане на принципите на правото на ЕС относно отпадъците в контекста на приемането и третирането на отпадъците от корабите, както и за намаляване на отпадъците в морските води от източници, разположени в морето. По този начин Директивата относно ППС подкрепя целите, определени в пакета за кръговата икономика³ и Седмата програма за действие за околната среда⁴.

Директивата относно ППС се основава на изискванията, съдържащи се в Международната конвенция за предотвратяване на замърсяването от кораби („Конвенцията МАРПОЛ“). МАРПОЛ изисква договарящите страни⁵ да осигурят пристанищни приемни съоръжения за отпадъците от корабите, които не е разрешено да бъдат изхвърляни в морето. Тези съоръжения трябва да бъдат подходящи, за да отговарят на нуждите на корабите, използващи пристанището, без да причиняват необосновани закъснения.

Освен задълженията по МАРПОЛ по отношение на пристанищните приемни съоръжения, в Директивата относно ППС се предвиждат редица допълнителни изисквания за ползвателите и операторите на пристанищата, по-специално:

- разработване на планове за приемане и третиране на отпадъците в пристанищата;

¹ОВ L 332, 28.12.2000 г., стр. 81.

² COM(2009)8 „Стратегически цели и препоръки за политиката на ЕС в областта на морския транспорт до 2018 г.“: <http://eur-lex.europa.eu/procedure/BG/197854>.

³ COM(2015) „Затваряне на цикъла — план за действие на ЕС за кръговата икономика“: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614>; в раздел 5.1 се посочва планираното преразглеждане на Директива 2000/59/ЕО и как чрез него следва да бъде решен въпросът за морските отпадъци от кораби.

⁴Решение № 1386/2013/ЕС от 20 ноември 2013 г.; ЕС е поел също така международни ангажименти за намаляване на морските отпадъци, <TERM>: Конференцията „Рио+20“ и изпълнението на целите за устойчиво развитие.

⁵ т.е. договарящите страни по Конвенцията МАРПОЛ: 152 държави, представляващи 99,2 % от световния тонаж.

- предварително уведомление за отпадъци от корабите преди влизане в пристанището;
- задължително предаване на отпадъците от експлоатацията на кораби;
- заплащане на такси от кораби за приемане на техните отпадъци от експлоатацията;
- освобождавания за корабите, извършващи редовни морски превози, свързани с чести и редовни престои;
- проверки, които да установят дали корабите спазват изискванията за предаване;
- разработване на информационна и контролна система.

Целта на тези ключови елементи е да се гарантира, че пристанищата на ЕС осигуряват подходящи пристанищни приемни съоръжения, както е установено в плановете за приемане и третиране на отпадъците (ПТО), както и че всички кораби предават отпадъците си от експлоатацията и остатъците си от товари в приемни съоръжения в пристанищата чрез задължително предаване и подходяща система за покриване на разходите. Докладването на информация относно (предвиденото) предаването на отпадъци от кораба в пристанищата е ключов елемент за гарантиране на ефективното планиране на приемането на отпадъците и контрола на задължителното предаване. Директивата относно ППС изисква използване на формуляр за уведомяване, в който се посочват отпадъците от експлоатацията и остатъците от товари за предаване и/или оставащи на борда по изключение при достатъчен капацитет за съхранение. За по-нататъшното осигуряване на нормалното функциониране на морския транспорт и за избягване на прекомерната тежест за корабите, извършващи редовни морски превози, свързани с редовни престои, тези кораби могат да бъдат освободени при определени условия от някои от задълженията по директивата. Директивата относно ППС предвижда също така система за контрол и правоприлагане, която се основава до голяма степен на проверки. Установяването на информационна и контролна система следва да допринесе на първо място за идентифицирането на корабите, които не са предали отпадъците си от експлоатацията и остатъците си от товари.

1.2 Оценка и контрол

Комисията извърши оценка на прилагането и ефикасността на Директивата относно пристанищните приемни съоръжения във времето. В първия етап доклади за изпълнението бяха получени от всички държави членки⁶. Впоследствие бяха организирани няколко работни срещи и дискусии със заинтересовани страни и Европейската агенция по морска безопасност (ЕАМБ)⁷ изготви доклад за хоризонтална оценка след редица посещения в държавите членки, за да провери изпълнението на Директивата⁸.

⁶ Доклади за състоянието на изпълнението на Директива 2000/59/ЕО, които бяха представени от държавите членки през 2006 г.

⁷ Докладите от работните срещи могат да бъдат намерени на адрес: <http://www.emsa.europa.eu/implementation-tasks/environment/port-waste-reception-facilities.html>

⁸ Доклад за хоризонтална оценка — Директива за приемните пристанищни съоръжения (Директива 2000/59/ЕО), ЕАМБ, 2010 г., <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/consultations/doc/prf/emsa-report.pdf>

През 2014 г. Комисията реши да извърши оценка на Директивата относно ППС по програма REFIT (Програма за пригодност и резултатност на регулаторната рамка) и за тази цел даде ход на проучване за оценка, което завърши през май 2015 г.⁹. Целта на оценката по програма REFIT беше да се оцени изпълнението и ефективността на Директивата относно ППС. В оценката беше обърнато внимание на въпроси, свързани с актуалността, ефективността, ефикасността, европейската добавена стойност и съгласуваността на Директивата относно ППС.

В настоящия доклад ще бъдат представени основните констатации от проучването във връзка с тези въпроси, последвани от становището на Комисията и препоръчаните последващи стъпки.

2. Основни констатации от оценката

Констатациите от оценката, които са представени по-долу, в някои случаи са направени въз основа на предположения, че въздействията, както и ползите и разходите, могат да бъдат изцяло приписани на Директивата относно ППС. В други случаи ограничените данни са наложили прилагане на сравними показатели за отпадъците, изхвърляни в морето, или екстраполация на предадените обеми отпадъци на равнище на ЕС, което е оказало влияние върху надеждността на представените данни и заключенията, които са изготвени на тази основа.

2.1 Актуална ли е Директивата с оглед на определените в нея цели?

Секторът на морския транспорт е отговорен в значителна степен за наличието на нефтосъдържащи отпадъци, отпадъчни води и отпадъци в морската среда. Изчислено е, че изхвърлянето на отпадъчни води от експлоатацията на кораби съставлява 45 % от изчисленото общо количество нефт, което се влива в морската среда ежегодно¹⁰. Отпадъчните води, генерирани на борда, представляват вид отпадък, характерен за пътническият транспорт, като според изчисленията се менят в диапазона 40—50 литра отпадъчни води на пътник на ден¹¹. Средно 20 % от морските отпадъци в морската среда са с произход от корабите, като има съществени разлики между различните морски басейни¹². Чрез изискването за подходящи пристанищни приемни съоръжения, както и за задължително предаване на отпадъците в тези съоръжения Директивата относно ППС цели да сведе до минимум риска корабите да изхвърлят отпадъци в морето. Комбинирането на задължителното предаване на отпадъците и осигуряването на подходящи пристанищни приемни съоръжения, от една страна, и стимулите за

⁹ Последваща оценка на Директива 2000/59/ЕО относно пристанищните приемни съоръжения за отпадъци от експлоатацията на корабите и на остатъци от товари, окончателен доклад (Panteia/PwC, май 2015 г.), достъпен на адрес: <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/studies/doc/2015-ex-post-evaluation-of-dir-2000-59-ec.pdf>

¹⁰ GESAMP (Съвместна група от експерти по научните аспекти на опазването на морската среда), 2007 г., доклад № 75: Estimates of oil entering the marine environment from sea-based activities („Изчислено количество масла, което навлиза в морската среда в резултат на морски дейности“).

¹¹ Butt, N. 2007, „the impact of cruise ship-generated waste on home ports and ports of call“ („въздействието на отпадъците, генерирани от кораби за разходки по море, върху пристанищата на домуване и пристанищата, където имат престой“), Marine policy 31.

¹² Интернет страница на генерална дирекция „Околна среда“, ЕС: http://ec.europa.eu/environment/marine/good-environmental-status/decsriptor-10/index_en.htm

промяна на свързаното с предаване поведение на ползвателите на пристанищата, от друга страна, е доказало своето значение с оглед на екологичните цели на директивата.

- *Задължението за осигуряване на подходящи пристанищни приемни съоръжения и разпоредбата за задължително предаване на отпадъци в пристанищни приемни съоръжения са важни и необходими за постигане на общите цели на директивата, тъй като водят до генериране на по-малко изхвърляния на отпадъци от експлоатацията на кораби и остатъци от товари в морето.*

2.2 Ефективна ли е директивата за постигане на определените в нея цели?

Наличието на подходящи пристанищни приемни съоръжения и тяхната експлоатация и планиране са се подобрили като цяло с въвеждането на редовно актуализирани планове за приемане и третиране на отпадъците. Въз основа на проучвания сред заинтересовани страни и предишни доклади на ЕАМБ¹³ е достигнато до заключението, че капацитетът на пристанищата на ЕС за приемане и третиране на различни видове отпадъци, обхванати от Директивата, се е подобрил след влизането в сила на директивата. Понастоящем пристанищата на ЕС могат като цяло да приемат и обработват различни видове отпадъци с някои изключения по отношение на маслосъдържащи остатъци от товари и някои специфични видове опасни отпадъци. Не е направена подробна оценка обаче на степента, до която се е подобрило предишното положение в резултат на директивата. Въпреки общите подобрения на пристанищните приемни съоръжения, остават някои проблематични въпроси в контекста на съответствието, по-специално по отношение на предаването на отпадъците (разделяне на твърдите отпадъци на борда спрямо липса на разделно събиране на сушата), проблемите с капацитета по отношение на отпадъчните води и приемането на отпадъци, които попадат в обхвата на приложение VI към МАРПОЛ (остатъци от системи за пречистване на отработили газове). Освен това директивата не е успяла да гарантира пълно участие на всички съответни заинтересовани страни чрез подходящи консултации относно тези планове. Ползвателите на пристанищата често не участват в достатъчна степен в разработването, изпълнението и преразглеждането на плановете, в резултат на което нуждите им не се вземат изцяло под внимание.

Директивата относно ППС е допринесла за предаване на по-голям обем отпадъци (приложение V към МАРПОЛ) в пристанищата на ЕС. Данните показват, че през 2013 г. корабите са предали повече от два пъти по-голямо количество отпадъци в сравнение с предадените през 2004 г. Обемите на предадените отпадъчни води (приложение IV към МАРПОЛ) в пристанищните приемни съоръжения са относително постоянни и отрицателна тенденция е установена като цяло при нефтосъдържащите отпадъци (приложение I към МАРПОЛ), предадени в пристанищата, като е установен рязък спад в периода 2008—2010 г., след което количеството на предадените нефтосъдържащи отпадъци е останало като цяло на същото ниво. Същевременно

¹³ ЕАМБ (2010 г.), Horizontal Assessment Report – Port Reception Facilities (Directive 2000/59/EC) (Доклад за хоризонтална оценка — Директива за пристанищните приемни съоръжения (Директива 2000/59/ЕО); ЕАМБ (2012 г.), Study on the delivery of ship-generated waste and cargo residues (Ramboll) (Проучване на предаването на отпадъците от експлоатацията на кораби и остатъците от товари (Ramboll)).

приблизителното количество на изхвърлянията на нефтосъдържащи отпадъци в морето е намаляло значително според тенденциите при контрола и откриването на потенциални нефтени разливи, които са намалели от средно 10,77 установени разлива на 1000 km² през 2008 г. до средно 3,89 установени разлива на 1000 km² през 2013 г. Влияние върху тази тенденция оказват технологичните развития в областта на корабните двигатели и горива, които намаляват количеството на нефтосъдържащите отпадъци на борда на корабите. Увеличените обеми на отпадъци, предадени в пристанищата, показват положително въздействие на Директивата относно ППС по отношение на целта ѝ за намаляване на изхвърлянията в морето. Външен фактор, който оказва влияние върху тенденцията за предаване на отпадъчни води, е повишеният капацитет на корабите за разходки по море да третират отпадъчните води на борда.

Разликите в предаването на отпадъци се дължат отчасти на въведените от пристанищата системи за покриване на разходите. Тези системи варират значително между пристанищата и регионите по отношение на минималния непряк принос за осигуряване на необходимите стимули да не се изхвърля в морето. Доказано е, че значително по-малко отпадъци се предават в пристанища, които прилагат система със 100 % преки такси, при която таксите за отпадъци се начисляват изцяло въз основа на предадените обеми. Предаването на нефтосъдържащи отпадъци по тези системи през разглеждания период (2004—2013 г.) представлява само половината от обемите, предадени по другите системи за покриване на разходите, докато обемите на отпадъците, предадени по системите с преки разходи, не съставляват дори една трета от обемите на отпадъците, предадени по другите системи, въведени в пристанищата на ЕС. Голямото разнообразие от системи за покриване на разходите, установени в различните държави членки, по-специално начинът, по който се изчислява таксата за предаване, води до по-малка прозрачност за ползвателите на пристанища и създава впечатлението, че таксите за пристанищните приемни съоръжения са твърде високи.

В същото време съществуват значителни различия между пристанищата и регионите по отношение на тълкуването и прилагането на задължителното предаване на отпадъци от експлоатацията на корабите, както и прилагането на освобождаванията за корабите, извършващи редовни морски превози. Докато в някои пристанища изискването за предаване на отпадъци се изпълнява стриктно, в други компетентните органи не изискват предаване на всички отпадъци от експлоатацията на корабите, както е предвидено в директивата, и са склонни да допускат изключения за предаването на отпадъчни води, които могат да бъдат изхвърлени в морето съгласно експлоатационните изисквания от МАРПОЛ. Разликите в изпълнението на режимите за освобождаване, по-специално прилагането на критериите за предоставяне на освобождаване, оказват въздействие върху ефективността на операциите по управление на отпадъците и могат да предизвикат неоправдано закъснение за корабите. Данните показват също така, че няма достатъчна гаранция, че са въведени мерки за предаването, както се изисква от директивата в случай на освобождавания, което води до намаляване на предаването на отпадъци в пристанищата. Данните показват, че тези разлики са създали ограничения за общата ефективност на Директивата по отношение на

намаляването на предаването на отпадъци, но не са достатъчно подробни, за да покажат до каква степен се случва това.

- *Директивата относно ППС е била само частично ефективна за постигането на поставените цели.*

2.3 Постигнала ли е Директивата заложените в нея цели по ефективен начин?

Въпреки че ползите от Директивата относно ППС са очевидни, т.е. всички отпадъци, които не се изхвърлят в морето, могат да се считат за пряка полза за обществото, количественото определяне на ползата представлява предизвикателство. При оценката беше направено сравнение между ползите от „неизхвърлени в морето отпадъци“, които се базират на приблизителна оценка на разходите за почистване¹⁴, и годишните разходи във връзка с изпълнението на Директивата относно ППС¹⁵, които са свързани основно с изискването за уведомление за отпадъци и разработването на планове за приемане и третиране на отпадъците. Сравнението показва, че ползите значително надвишават разходите за изпълнение. Разликата между ползите и разходите, изчислени на 71 милиона евро годишно приблизително, се дължи главно на избягването на изхвърляне на отпадъци в морето и би била значително по-голяма, ако ползите от избягването на изхвърляне на нефтосъдържащи отпадъци и отпадъчни води бяха включени в приблизителната оценка. Следва да се отбележи също така, че това са много общи приблизителни оценки, както е описано по-нататък в доклада от проучването.¹⁶

Установено беше обаче, че пристанищата и проверяващите органи не използват в достатъчна степен информацията, докладвана чрез предварителното уведомление за отпадъци, както и че информацията не се обменя редовно между държавите членки, за да се осигури основа за ефективен контрол и правоприлагане. Това поражда основателни въпроси относно пропорционалността на тази мярка. Същевременно през юни 2015 г. стана задължително докладването на уведомлението за отпадъци чрез обслужване на едно гише, въведено съгласно Директива 2010/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно формалностите за даване на сведения за кораби, пристигащи във и/или напускащи пристанищата на държавите членки (Директива за формалностите за даване на сведения). Обслужването на едно гише се очаква да съкрати времето, което корабите и пристанищните органи отделят за предварителните уведомления, като по този начин се намали административната тежест. В допълнение се очаква да се подобри обменът на информация между компетентните органи. Разработването и оценката на планове за приемане и третиране на отпадъците се счита за проблем за голям брой по-малки пристанища¹⁷, които често не разполагат с ресурсите за изготвяне на подробни планове, които обхващат всички аспекти, изисквани от директивата. Оценките показват, че по-малко от половината от плановете на по-малките пристанища са включвали оценка на нуждата от пристанищни приемни

¹⁴ Приблизително изчислените разходи за почистване са възлезли на 297,0 милиона евро.

¹⁵ Приблизително изчислените разходи за изпълнение са възлезли на около 226,0 милиона евро.

¹⁶ Вж.: <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/studies/doc/2015-ex-post-evaluation-of-dir-2000-59-ec.pdf> стр. 70 и следващите.

¹⁷ Според проучванията на ЕАМБ 55 % от плановете на държавите членки за приемане и третиране на отпадъците не са разработени или изпълнени, по-специално при риболовни пристанища и пристанища за кораби за развлечения, както и при малък брой малки търговски пристанища.

съоръжения и описания на вида и количествата на приетите отпадъци. Това поражда важни въпроси относно възможността по-малките пристанища да изпълнят изискванията на директивата, което обосновава и по-нататъшно обсъждане на въздействието върху положението на по-малките пристанища с оглед на общите цели на директивата.

- *Въпреки че разходите, свързани с изпълнението на директивата, като цяло се надвишават от генерираните ползи, разходите невинаги са пропорционални на резултатите, получени при спазването на директивата.*

2.4 Генерира ли директивата добавена стойност за ЕС?

Включването на международните изисквания (МАРПОЛ) в законодателството на ЕС позволява хармонизиране на изпълнението им в държавите членки, както и осъществяването на ефективен контрол върху спазването им в ЕС. Директивата предвижда освен това редица допълнителни задължения, по-специално задължителното предаване на отпадъци в пристанищата. Целта на Директивата относно ППС е да предлага ясна добавена стойност за ЕС отвъд МАРПОЛ при създаването на общи разпоредби за пристанищата и държавите членки, в които се намират, в отговор на изискванията на МАРПОЛ. Целта на тези разпоредби е не само да бъдат забранени незаконните изхвърляния в морето, но също така и да бъдат намалени като цяло изхвърлянията на отпадъчни води от експлоатацията на корабите. Това се постига чрез изпълнение и прилагане на общите разпоредби на Директивата относно ППС, както и чрез редовен обмен на добри практики. На практика обаче държавите членки тълкуват по различни начини ключови елементи на Директивата относно ППС, по-специално принципа за задължителното предаване, изискванията относно системите за покриване на разходите и разпоредбите относно проверките. Поради тези разнообразни практики при изпълнението и прилагането Директивата относно ППС не реализира пълната си потенциална добавена стойност на равнище ЕС. Този недостатък е значителен, като се има предвид, че разликите в изпълнението водят до различни нива на предадените в пристанищата отпадъци. В резултат на това целта на Директивата не е постигната на едно и също ниво във всички държави членки, което подкопава добавената ѝ стойност в сравнение с международните задължения.

- *Въпреки че Директивата относно ППС предлага добавена стойност за ЕС, тази добавена стойност не е изцяло постигната спрямо предвиденото.*

2.5 Съгласувана ли е директивата с други части от съответното законодателство на ЕС?

Директивата относно ППС допълва Директива 2005/35/ЕО на Европейския парламент и Съвета относно замърсяването от кораби и относно въвеждането на санкции, включително наказателноправни санкции, за нарушения, свързани със замърсяване, която забранява неправомерното изхвърляне в съответствие с приложения I и II към МАРПОЛ и изисква отговорните лица да подлежат на съответните санкции. Освен това Директивата относно ППС е съгласувана като цяло с целите, определени от

законодателството на ЕС в областта на околната среда, по-специално Директива 2008/56/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за действие на Общността в областта на политиката за морска среда (Рамковата директива за морска стратегия) и Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно отпадъците и за отмяна на определени директиви (Рамковата директива за отпадъците). Директивата има важна роля за постигане на напредък по отношение на показателите, наблюдавани съгласно Рамковата директива за морска стратегия, включително за намаляване на морските отпадъци от източници, разположени в морето. Въпреки това съществува известна несъгласуваност с по-специфични разпоредби на законодателството на ЕС в областта отпадъците. Предвид международните развития в посока към по-устойчиви екологични практики на борда на корабите, различните подходи, използвани на сушата съгласно законодателството на ЕС относно отпадъците, са довели до неефективност при събирането и третирането на отпадъците в пристанищните приемни съоръжения. Освен това съществуват редица други несъответствия между Директивата относно ППС и законодателството за отпадъците на сушата, по-специално в областта на компетентността на национално и местно/общинско равнище и определенията на различните видове отпадъци, които несъответствия оказват отрицателно въздействие върху събирането и третирането на отпадъци от пристанищните приемни съоръжения, от една страна, и предаването на отпадъци от ползвателите на пристанищата, от друга страна.

По-специфичен проблем е установен по отношение на Директива 1999/32/ЕО на Съвета относно намаляването на съдържанието на сяра в корабните горива, изменена с Директива 2012/33/ЕС, която изисква подходящи приемни съоръжения за отпадъците от кораби, използващи системи за пречистване на отработилите газове. Директивата относно ППС не включва този специфичен вид отпадък (приложение VI към МАРПОЛ) в обхвата на отпадъците от експлоатацията на кораби и следователно не може да осигурява тази подкрепяща функция. Това се счита за важен пропуск, тъй като върху държавите членки се оказва натиск да изпълняват задълженията си по МАРПОЛ и изцяло да прилагат Директива 2012/33/ЕС.

Накрая беше разгледана съгласуваността с Директивата за формалностите за даване на сведения, като се вземат под внимание задълженията за докладване на уведомлението за отпадъци в SafeSeaNet чрез обслужването на едно гише, което функционира от юни 2015 г. Съществуващите несъответствия в определенията за отпадъците между Директивата относно ППС и МАРПОЛ доведоха обаче до изготвяне на усложнени формуляри и процедури за докладване, целящи изпълнението на различните изисквания на международно и европейско равнище. Те биха могли да бъдат значително опростени, ако несъответствията бъдат отстранени.

- *Въпреки факта, че Директивата относно ППС допринася за същите цели, каквито преследва останалото приложимо законодателство на ЕС, основаващо се на различни правни подходи, идентифицираните несъответствия засягат в значителна степен и усложняват практическото прилагане на Директивата относно ППС, която*

следователно е само частично съгласувана с останалото законодателство на ЕС.

3. СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА

В настоящата глава Комисията ще представи становището си относно различните констатации и заключения от проучването, както и относно качеството на проучването и убедителността на събраните доказателства.

Комисията е идентифицирала редица ключови проблеми, които ще трябва да бъдат решени, за да се гарантира, че директивата може да изпълни основната си цел: да намали изхвърлянията в морето, за да се защити морската среда. Тези въпроси попадат най-общо в следните три категории:

1. Наличие на подходящи пристанищни приемни съоръжения;
2. Предаване на отпадъците от експлоатацията на кораби в пристанищни приемни съоръжения;
3. Административната тежест, свързана с функционирането на Директивата.

3.1 Наличие на подходящи пристанищни приемни съоръжения

Подходящите пристанищни приемни съоръжения са задължително условие за увеличаването на предаването на отпадъци на брега и намаляване на изхвърлянията в морето. Комисията припомня, че в Директивата се посочва, че за да бъдат „подходящи“ приемните съоръжения „трябва да са в състояние да поемат видовете и количествата отпадъци от експлоатацията на корабите и остатъците от товари, произхождащи от корабите, които обикновено използват пристанището“. При все това продължават да съществуват въпроси относно точното значение на това понятие, както и проблеми по отношение на приемането и третирането на отпадъци. Следните въпроси по-специално представляват предизвикателство за гарантирането на адекватността на съоръженията:

- увеличената употреба на системи за пречистване на отработили газове, наричани също скрубери, с цел намаляване на замърсяването на въздуха от корабите, които се изискват от 2012 г. насам съгласно Директива 1999/32/ЕО на Съвета относно намаляването на съдържанието на сяра в корабните горива¹⁸, налага подходящо приемане в пристанищните приемни съоръжения на отпадъците, генерирани от тези системи. Изискванията на директивата относно задължителното изхвърляне обаче не се прилагат понастоящем към отпадъците, генерирани от скрубери;
- отпадъците, които се разделят на борда в съответствие с международните норми и стандарти (основно стандартите ISO), не се събират отделно на сушата. Това

¹⁸ Директива 1999/32/ЕО е изменена с [Директива 2012/33/ЕС](#) на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 г.

несъгласувано прилагане подкопава спазването на международните норми за разделянето на отпадъците на борда на корабите;

- в плановете за приемане и третиране на отпадъци, разработени от пристанищата и одобрени от съответните (местни) органи, невинаги се отделя внимание на йерархията на отпадъците, както се изисква от Рамковата директива за отпадъците¹⁹, тъй като тази йерархия не е правилно отразена в Директивата относно ППС, което също води до неефективност по отношение на корабите и пристанищата. Големите разлики в размера на пристанищата в ЕС може допълнително да допринесат за това несъгласувано прилагане;
- невинаги се провеждат подходящи *редовни* консултации с ползвателите на пристанищата при разработването и изпълнението на плановете за приемане и третиране на отпадъците. Въпреки че в директивата изрично се изисква консултиране със съответните страни на етапа на разработването на нов план, изискването не е достатъчно ясно относно консултациите на етапа на оценката и повторното одобрение. Липсата на консултации често допринася за схващането, че съществуват недостатъци в пристанищните приемни съоръжения.

3.2 Предаване на отпадъци в пристанищните приемни съоръжения

Предаването на всички отпадъци от експлоатацията на кораби в пристанищни приемни съоръжения е един от крайгълните камъни на Директивата относно ППС и може да се гарантира чрез строг контрол и прилагане на задължителното предаване на отпадъците от експлоатацията на кораби, както и чрез използването на ефективни стимули.

Продължават да съществуват различия между различните пристанища и между държавите членки в тълкуването и прилагането на тези елементи от Директивата относно ППС, по-специално на обхвата на задължителния принцип на предаване и на включването на отпадъчните води, на задължителните принципи при системите за покриване на разходите и на разпоредбите относно правоприлагането.

3.2.1 Контрол и правоприлагане

Остава неясна връзката между изискването за задължително предаване, което се прилага за „всички“ отпадъци от експлоатацията на кораби, и нормите на МАРПОЛ за изхвърлянето, по-специално когато следващото пристанище на престой на кораба е в държава извън ЕС. Освен това изключението от изискването за задължително предаване въз основа на „достатъчен капацитет за съхранение“ също е довело до объркване между ползвателите на пристанищата и пристанищните органи. Съществуващите неясноти са довели до несъгласуван контрол и прилагане на един от ключовите елементи на директивата.

¹⁹Рамковата директива за отпадъците предвижда в законодателството и политиката на държавите — членки на ЕС, да се прилага йерархия при управлението на отпадъците, при която предотвратяването на отпадъците, следвано от повторната употреба и рециклирането, получават приоритет пред оползотворяването и обезвреждането.

Проверките на ППС трябва да се основават на първо място на информацията, съобщена чрез предварителното уведомление за отпадъци. Тъй като органите на държавите членки невинаги използват информацията, съобщена за тази цел, или не я споделят с правоприлагащите органи, това затруднява подбора на кораби за проверка въз основа на критериите, заложиени в директивата.

Въпреки че съгласно Директивата проверките на ППС може да се провеждат в рамките на Директивата относно държавния пристанищен контрол²⁰, проверките съгласно Директивата относно ППС не са проверки на държавния пристанищен контрол (т.е. те не попадат в обхвата на проверката на международните изисквания и свидетелства). Правилното прилагане и изпълнение на директивата трябва да се гарантира, като се прилагат специфични критерии и се използват контролни списъци въз основа на Директивата относно ППС. Това е създавало известна правна несигурност и е важна причина за факта, че на практика се провеждат по-малко проверки на изпълнението на изискванията за ППС, отколкото се изискват от Директивата относно ППС. В същото време изискването за минимум 25 % проверки, посочено в директивата, вече не е в съответствие с подхода за проверките на държавния пристанищен контрол, който предвижда ефективно идентифициране на кораби въз основа на техния рисков профил.

Накрая, не всички пристанищни органи проследяват конкретните количества отпадъци, предадени в тяхното пристанище в течение на времето, тъй като цяло няма внедрени електронни средства за тази цел, нито законово изискване за това. Пристанищата, които събират тази информация, действат въз основа на собствените си нужди от данни, използвайки собствените си единици за измерване, което усложнява контрола на спазването и напредъка по отношение на общите цели и изискванията на Директивата относно ППС. Тези данни по-специално са необходими за осъществяването на контрол върху спазването на изискването на Директивата за задължително изхвърляне, както и за оценяване на ефективността на Директивата по отношение на количествата и видовете отпадъци, предадени в ППС.

3.2.2 Използване на стимули

В директивата се изисква разходите на пристанищните приемни съоръжения да се покриват чрез събирането на такси от корабите. С цел да се гарантира, че системите за покриване на разходите не създават стимули за корабите да изхвърлят отпадъците си в морето, всички кораби трябва да имат съществен принос към разходите на съоръженията, независимо от действителното използване на съоръжението от тяхна страна („непряк принос“). В същото време пристанищата имат възможност да правят разграничение според категорията, вида и размера на кораба, както и според екологичните характеристики и експлоатацията (намалени такси за кораби, генериращи по-малки количества отпадъци).

Въпреки че като цяло съществува нужда от съгласуване в по-голяма степен на тълкуването и прилагането на различните принципи и стимули от член 8, Комисията счита, че местните и регионалните различия между пристанищата изискват да се

²⁰ Директива 2009/16/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно държавния пристанищен контрол (ОВ L 131, 28.5.2009 г., стр. 57).

прилага определена гъвкавост по отношение на вида на въведената система за покриване на разходите, при условие че се спазва изискването за непряк принос.

Освен това непрозрачният характер на таксите и основата за тяхното изчисляване представляват повод за безпокойство, тъй като не позволяват таксите да се възприемат като „справедливи, прозрачни и недискриминационни и че отразяват разходите по съоръженията“, както се изисква от Директивата (член 8, параграф 3). Независимо от вида на въведената система за покриване на разходите пристанищата трябва да изчисляват по прозрачен начин разходите, начислявани на ползвателите на пристанищата за третиране на отпадъците²¹. Често обаче не е ясна връзката между таксите, начислени на корабите, и разходите на ППС.

3.3 Административна тежест

Разходите на заинтересованите страни за спазване на Директивата относно ППС, които са свързани основно с разходи за проверка и предварителното уведомление за отпадъци, се надвишават от ползите. При все това съществува допълнителен потенциал за намаляване на административната тежест, с която се сблъскват основните заинтересовани страни, т.е. ползвателите на пристанищата и пристанищните оператори/органи.

3.3.1 Несъгласувани и непълни определения

Съществуват различия в определенията, използвани в директивата, и определенията, съдържащи се в конвенцията МАРПОЛ. Такъв е по-конкретно случаят с определението на „отпадъци от експлоатацията на кораби“ в директивата, което обхваща само някои категории отпадъци, включени в МАРПОЛ (приложения I, IV и V), и определението на „остатъци от товари“, което освен определението на остатъци от товари, дадено в приложение V към МАРПОЛ, включва и остатъците от товари след операциите по почистване, а също така и мръсните промивни води от резервоари, попадащи в приложения I и II към МАРПОЛ.

Съществуващото разминаване между директивата и МАРПОЛ създава объркване сред различните участници при изпълнението на директивата, като същевременно усложнява спазването на нормите и изискванията на МАРПОЛ. Например различията в определенията възпрепятстват пълното съгласуване с циркулярното писмо на ММО относно уведомлението за отпадъци, тъй като има съществени различия в различните категории отпадъци и остатъците от товари. Това създава ненужна административна тежест за ползвателите на пристанищата, които се сблъскват с различни формуляри и изисквания за докладване в зависимост от пристанището, в което имат престой.

3.3.2 Различни процедури при освобождаванията

²¹ Както е предвидено и в Съобщение на Комисията „Пристанищата: двигател на растежа“ (COM(2013) 295) и в придружаващото предложение за регламент за създаване на рамка за достъп до пазара на пристанищни услуги и финансова прозрачност на пристанищата (COM(2013) 296).

За оценяването на исканията за освобождаване се прилагат различни процедури в ЕС, които могат да увеличат административната тежест за ползвателите на пристанищата, като в същото време ограничават потенциала за сътрудничество между съответните органи в различните държави членки.

Параметрите за предоставяне на освобождавания съгласно член 9 от директивата не са добре определени и оставят възможност за различно тълкуване и прилагане от държавите членки. Така например за оценяването на исканията за освобождаване се използват различни критерии в ЕС, което води до увеличаване на административната тежест за ползвателите на пристанищата, като в същото време ограничава потенциала на съответните органи в различните държави членки да координират освобождаванията, предоставени на корабите. Слабата координация се дължи също така на недостатъчния обмен на информация между компетентните органи в държавите членки, което може да доведе до проблеми, когато се преценява дали са изпълнени условията за предоставяне на освобождавания. Несъгласуваното прилагане и липсата на обмен на информация води до непропорционална административна тежест както за ползвателите на пристанищата, така и за органите на държавите членки.

3.4 Качество на проучването

В проучването за оценка изцяло се разглеждат и се дават отговори на въпросите относно оценката. Ясно са описани ограниченията на данните и произтичащите от това ограничения в анализа.

За целите на проучването за оценка са разгледани широк набор от приложими проучвания и доклади за функционирането на директивата и анализът дава всеобхватна представа за функционирането на директивата. Данните, извлечени от тези доклади, са представени правилно, а качеството им е проверено и потвърдено. Проведени са целенасочени консултации с всички съответни заинтересовани страни. Заключениета в проучването се основават на прозрачни критерии и надежден анализ.

Съществуват пропуски в данните за обемите отпадъци, изхвърляни в морето. За оценка на изхвърляните отпадъци и разливите на нефт бяха използвани заместващи показатели. Тези показатели обаче обхващат потенциалните изхвърляния и не позволяват да бъде оценен приносът на корабите към генерирането на морски отпадъци спрямо приноса на източниците на сушата, нито дават точна оценка на изхвърлените отпадъци, което води до потенциално надценяване. Не беше възможно да бъде идентифициран показател за изхвърлянето на отпадъчни води, което води до подценяване на изхвърлянето на такива води. Ползите бяха изчислени въз основа на разходите за почистване на бреговете от отпадъци, което води до потенциално подценяване на разходите.

Съществуват ограничения по отношение на данните относно обемите на предадените отпадъци. Въпреки че е използвана представителна извадка на пристанища с определен размер и географско положение за оценка на обемите на предадените отпадъци,

избраните пристанища не са непременно представителни за предаването на отпадъците. Това води до липса на надеждност на екстраполираните обеми на предадените отпадъци на равнището на ЕС.

Често разходите за използване на пристанищните приемни съоръжения не са били оповестени. Ето защо съществуват ограничения при оценяването на най-големия разходен фактор — разходите за предаване, приемане и третиране на отпадъците.

За оценката на разходите и ползите бяха използвани както изхвърлянията в морето, така и обемите на предадените отпадъци, което следователно дава информация единствено за отношението разходи/ползи, но не и надеждно изчисление на възникващите разходи и ползи.

По отношение на административната тежест използването на качествени данни от въпросници, интервюта и доклади позволи да бъдат идентифицирани факторите, водещи до административна тежест, но липсват количествени данни, за да бъде оценен размерът на тежестта.

4. ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ

Комисията предвижда двустепенен подход за отговор на идентифицираните проблеми: 1. отговор в краткосрочен/средносрочен план, основно чрез актове с незадължителна правна сила, и 2. отговор в по-дългосрочен план чрез цялостно законодателно преразглеждане на директивата.

4.1. Мерки в краткосрочен/средносрочен план

В краткосрочен до средносрочен план се разглеждат редица мерки. Те включват преразглеждане на уведомлението за отпадъци, съдържащо се в приложение II към директивата, разработване на набор от тълкувателни насоки, както и по-нататъшно разработване на информационна и контролна система за целия ЕС.

4.1.1 Преразглеждане на приложение II към директивата (уведомление за отпадъци)

За да бъде решен проблемът с липсата на данни относно действителното предаване на отпадъци в пристанищни приемни съоръжения, както и с остарелите категории, съдържащи се във формуляра на уведомлението за отпадъци, беше приета Директива на Комисията за изменение на приложение II към Директивата относно ППС²². Тази мярка се основава на член 15 от директивата, който позволява изменение на приложенията към директивата, за да бъдат съгласувани с мерките на ММО, доколкото изменението не разширява обхвата на директивата. Целта на това преразглеждане е да се приведе приложение II в съответствие с последните промени в приложение V към

²² Директива (ЕС) 2015/2087 на Комисията от 18 ноември 2015 г. за изменение на приложение II към Директива 2000/59/ЕО, ОВ L 302, 19.11.2015 г., стр. 99.

МАРПОЛ, с което се въвежда нова категоризация на отпадъците, и да се включи информацията относно видовете и количествата на предадените отпадъци. Следва да се отбележи, обаче, че пълното съгласуване с МАРПОЛ е възможно единствено чрез законодателно преразглеждане, тъй като то ще включва промяна на някои определения в директивата.

4.1.2 Разработване на тълкувателни насоки

За да се отстрани проблемът с разликите в тълкуването и изпълнението на основните разпоредби на директивата, Комисията разработва някои насоки за тълкуването на Директивата относно ППС. В тези насоки Комисията ще изложи своето становище относно начина на изпълнение на определени концепции и задължения в директивата. По-конкретно, в насоките ще бъде обхванато съответствието на пристанищните приемни съоръжения (член 4), разработването и контролът на плановете за приемане и третиране на отпадъците (член 5), изпълнението и прилагането на задължително предаване на отпадъци от експлоатацията на кораби (член 7 и член 11), както и прилагането на освобождавания (член 9)²³.

4.1.3 Разработване на обща информационна и контролна система

С цел да се постигне ефективен обмен на информацията между органите на държавите членки и подходящ контрол и прилагане на Директивата Комисията поиска от ЕАМБ да доразвие системата, която се изисква в член 12, параграф 3 от директивата, чрез надграждане в максимална степен на съществуващите бази данни, които се използват за тази цел. Това засяга по-нататъшното интегриране на докладването в системата SafeSeaNet (SSN), както и разработването на отделен модул за проверки на ППС в рамките на THETIS (информационна система за държавния пристанищен контрол) и свързването ѝ към SSN. Информацията, която ще стане достъпна чрез преразгледаното уведомление за отпадъци на приложение II (вж. по-горе), се очаква да улесни експлоатацията на системата и да направи контрола на директивата по-ефективен.

4.2 Законодателно преразглеждане на директивата

Някои от недостатъците, установени в оценката на директивата, могат да бъдат отстранени единствено чрез законодателно предложение.

За тази цел Комисията е дала ход на процеса на извършване на оценка на въздействието, при която ще бъдат анализирани и преценени различните възможности за такова предложение.

²³ Успоредно с това, Европейската агенция по морска безопасност (ЕАМБ) ще предостави допълнителни технически указания и най-добри практики, разработени в държавите членки във връзка с прилагането на тази директива, в рамките на „Технически препоръки във връзка с Директива 2000/59/ЕО относно пристанищните приемни съоръжения за отпадъци от експлоатацията на корабите и на остатъци от товари“.