

ЛЕГАЛНИТЕ ДЕФИНИЦИИ ЗА ОТПАДЪК В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО НА ЕС

Женя Стефанова

Минно-геоложки университет "Св. Иван Рилски", 1700 София

РЕЗЮМЕ: Първата легална дефиниция на понятието „отпадък“ е установена с Рамковата Директива 75/442/ЕИО, а втората е въведена при нейното изменение с Директива 91/156/ЕИО. Опитът за реформа на дефиницията, направен с Проекта за нова Директива за отпадъците, не успя. Понастоящем легалното определение остава същото, което означава задълбочаване на споровете за неговата същност. В доклада ще бъде направена съпоставка на предишната и на настояща дефиниция за „отпадък“ според европейското законодателство.

LEGAL DEFINITIONS OF "WASTE" IN EUROPEAN UNION LAW

Zhenya Stefanova

University of Mining and Geology "St. Ivan Rilski"

ABSTRACT: The first legal definition of "waste" is provided by Frame Directive 75/442/EEC, the second is established through its revision by Directive 91/156/EEC. The attempt at reforming the definition through the Proposal for a new Directive on waste failed. Nowadays the legal definition is the same, which means deeper debate on its content. In the paper will be made a comparison on the previous and on the present definitions of "waste" according to the European Union legislation.

Първата легална дефиниция на понятието „отпадък“ е дадена в Рамковата Директива 75/442/ЕИО за отпадъците. Актът е приет при липсата на изрично оправомощаване в Договора за ЕИО, на основание чл. 100 от ДЕИО, който позволява на Съвета на Европейските общности да издава директиви за сближаване на законодателствата на държавите-членки във връзка със създаването и функционирането на Общия пазар, както и на чл. 235 от ДЕИО, който натоварва Съвета да предприеме необходимите мерки за функциониране на Общия пазар, в случаите, когато Договорът не е предвидил нужните правомощия.

Според чл. 1 (а) от Директива 75/442/ЕИО, в първоначалната редакция, „отпадък“ означава „всяко вещество или предмет, което притежателят обезврежда или има задължение да обезвреди съгласно разпоредбите на действащото национално право“¹. Съгласно чл. 1 (б) Директива 75/442/ЕИО, в първоначалната редакция, „обезвреждане“ означава „събиране, сортиране, превозване и третиране на отпадъци, както и съхранение и депониране им на или под земната повърхност; мероприятията по преобразуване, необходими за повторна употреба, оползотворяване или рециклиране“². Понятията, използвани в определението за „обезвреждане“ (събиране, сортиране, превозване, третиране на отпадъци и т.н.), не са дефинирани. Но е дадено указание, че относно обезвреждането на веществата/ предметите е приложим националният правен режим („съгласно разпоредбите на действащото национално право“).

Директива 91/156/ЕИО, посредством която е извършена първата ревизия на Директива 75/442/ЕИО, дава следната

дефиниция за „отпадък“ - „всяко вещество или предмет от категориите, установени в Приложение I, което притежателят му освобождава, възнамерява да освободи или е длъжен да освободи“³. Директивата предвижда, че Комисията ще изготви Списък на отпадъците от категориите в Приложение I. Списъкът не е окончателен и при необходимост може да се ревизира периодично. Понятието „освобождаване“ не е дефинирано, но за сметка на това са утвърдени Приложение II А и Приложение II Б, които посочват основните операции по обезвреждане и оползотворяване. Липсва указанието за обусловеност на „освобождаване“ от националния правен режим. Директива 2006/12/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2006 г. за отпадъците съдържа същата дефиниция за отпадък.

Съпоставката на двете дефиниции показва, че в смислово отношение са настъпили съществени различия в разбирането за „отпадък“. Първата разлика е терминологична. В първоначалната редакция от 1975 г. „отпадък“ се определя посредством понятието „to dispose of“, който означава „отървам се от, махам, ликвидирам; пласирам; уреждам“⁴. Вложената идея е за „уреждане“, за „справяне“ с отпадъците. У нас този идиом е преведен удачно, като „обезвреждам“⁵, защото отразява разбирането валидно на тогавашната европейска екологична политика, насочена предимно към преодоляване на вредите от отпадъците. Директива 91/156/ЕИО и Директива 2006/12/ЕС си служат с глагола „to discard“, който има следните значения: „1. *карти* чистя, хвърлям; 2. *изоставям, захвърлям, зарязвам, отказвам се от*; 3. *уволнявам, съкращавам*“⁶. У нас е преведен като

„освобождавам“⁷. „Обезвреждане“⁸ означава премахване на вреди, т.е. такова поведение, което да е насочено към преодоляване на щетите от отпадъците. „Освобождаване“⁹ обаче има съвсем друг нюанс и акцентира върху нарушената връзка между веществата/предметите и доскорошния им притежател. „Освобождаване“ означава да се отървем от нещо ненужно. На пръв поглед безобидно поведение, което обаче води до натрупване на огромни количества отпадъци.

Заменената терминология разкрива промяната в концепцията за разрешаване на проблема с отпадъците. Сравнението на двата термина показва, че първоначално правната уредба е насочена към преодоляване на вредното въздействие на отпадъците, изразяващо се в увреждане на околната среда и здравето на хората. Анализът на формите на обезвреждане, установени в чл. 1 (е) от първоначалния текст на Директива 75/442/ЕИО и на останалите разпоредби на Директивата показва, че основен метод за обезвреждане на отпадъци е депонирането им. Впоследствие обаче, се оказва, че това не е достатъчно. Осъзнава се потребността от извеждане на правната защита на по-ранен етап, в момента на прекъсване на връзката между веществата/ предметите и притежателя им, т.е. при освобождаването им. По този начин се цели да се ограничи произволното натрупване на отпадъци.

Определящите понятия носят различно съдържание. Според първоначалния текст на Директивата от 1975 г. понятието отпадък е дефинирано посредством „обезвреждане“, който включва следните операции: събиране, сортиране, превозване, третиране на отпадъци, съхранение и депониране, както и дейностите по преобразуване на отпадъци, необходими за повторната им употреба, оползотворяване или рециклиране. Това изброяване ми изглежда изчерпателно, тъй като обхваща всички основни дейности свързани с обезвреждането на отпадъците.

Директива 91/156/ЕИО и Директива 2006/12/ЕС използват понятието „освобождаване“, без да го дефинират, но въвеждат приложения с категориите отпадъци и с операциите по обезвреждане и оползотворяване, за които изрично е посочено, че имат за цел да изброят тези от тях, които се използват в практиката. Същевременно е посочено, че обезвреждането и оползотворяването трябва да се извършват без заплахата за здравето на хората и без да се използват процеси и методи, които могат да увредят околната среда. Тази нормативна уредба съдържа няколко важни постановки. Първо, въвежда се по-широко разбиране за деянията, които превръщат веществата и предметите в отпадъци, като се акцентира върху нарушената връзка между притежателя и веществото или предмета. Второ, обезвреждането не изчерпва операциите по освобождаване. Нещо повече, включените в Приложение II А и Приложение II Б операции са най-често използваните, обичайните в практиката операции по „обезвреждане“ и „оползотворяване“. Трето, понятието „обезвреждане“ от 1975 г. обхваща само правомерно поведение, а „освобождаване“ от 1991 г. се отнася и до неправомерни дейности, например изоставянето на вещества и предмети.

Няма съответствие и във формите на „обезвреждане“, съответно „освобождаване“. В първоначалния текст на Директива 75/442/ЕИО са предвидени две разновидности на „обезвреждане“ - фактическо и предприето в изпълнение на правно задължение. С промяната, посредством Директива 91/156/ЕИО, са въведени три форми на освобождаване: фактическо, възнамерявано и задължително. Интересен е паралелът с решението по делото *Vessoso u Zanetti*, където Европейският съд приема, че правното понятие „отпадък“ (според първоначалния текста на Директива 75/442/ЕИО) не съдържа презумпцията за *animus dereliquendi* (намерение за изоставяне).

Различна е обвързаността на определящите понятия - „обезвреждане“, съответно „освобождаване“, с националния правен режим. Според първоначалната редакция на Директива 75/442/ЕИО обезвреждането и задължението за обезвреждане произтичат от разпоредбите на действащото национално право. В Директива 91/156/ЕИО подобен текст липсва. Според мен, промяната се дължи на установената по-детайлна уредба, която дава насоки за съдържанието на „обезвреждане“ и „оползотворяване“.

Друго важно различие е свързано с разбирането за „оползотворяване“. В първоначалната редакция на текста на чл. 1 от Директива 75/442/ЕИО липсват каквито и да е указания за неговото съдържание. Навсякъде в Директивата „повторна употреба“, „оползотворяване“ и „рециклиране“ се споменават заедно, което означава, че не се разглеждат като общ процес. Освен това, не е ясно дали са част от операциите по обезвреждане. В Директива 91/156/ЕИО разграничението между „обезвреждане“ и „оползотворяване“ е проведено по безспорен начин. Операциите, които представляват обезвреждане са установени в Приложение II А, а тези по оползотворяване в Приложение II Б, където се съдържат операции по рециклиране и повторна употреба.

Предимството на първоначалната редакция на чл. 1 от Директива 75/442/ЕИО е наличието на дефиниция за определящото понятие, тогава „обезвреждане“. Съществен недостатък, обаче е дефинирането на „обезвреждане“ посредством „отпадък“. Оказва се, че веществата или предметите са отпадъци, ако се обезвреждат, а обезвреждане е налице, когато се събират, сортират и т.н. *отпадъци*. С промяната от 1991 г. този порочен кръг отпада, но е заменен с липсата на яснота относно съдържанието на „освобождаване“.

Смятам, че промяната на дефиницията е осъществена в правилната посока, но не е доведена до край. Важна стъпка е обхващането на незаконните сметища и безконтролното изхвърляне на отпадъци от понятието „освобождаване“. Но липсата на дефиниция за „освобождаване“ е сериозна пречка за ефективното прилагането на тази част от екологичното законодателство и открива възможност за безкрайни спорове пред Европейския съд. Мисля, че не е добро решение във всеки конкретен случай да се чака тълкуванието на Европейския съд дали е налице „освобождаване“.

Понятието "отпадък" е едно от спорните в законодателството на Европейския съюз. Изясняването на неговото съдържание е належащо с оглед ефективното приложение на европейското законодателство за отпадъците у нас, а и в самия ЕС. Потребността да се създаде ясна дефиниция за понятието „отпадък“ е особено остра, тъй като нееднаквото разбиране за същността му създава затруднения за точното прилагане на съществуващия правен режим. Големият брой на тълкувателните дела пред Европейския съд относно понятието "отпадък" показва наличието на сериозните различия в позициите на лицата и органите, прилагащи тази част от нормативната уредба, и налага решаване на проблема.

Бележки

1. Article 1 For the purposes of this Directive: (a) "waste" means any substance or object which the holder disposes of or is required to dispose of pursuant to the provisions of national law in force.
2. Article 1 For the purposes of this Directive: (b) "disposal" means: the collection, sorting, transport and treatment of

waste as well as its storage and tipping above or under ground; the transformation operations necessary for its re-use, recovery or recycling.

3. "any substance or object in the categories set out in Annex I which the holder discards or intends or is required to discard".
4. Английско-български речник. т. I, БАН, 1985, с. 406.
5. За превода на "to dispose of" може да се съди от терминологията на Закона за управление на отпадъците, който си служи с понятието "обезвреждам".
6. Английско-български речник. т. I, БАН, 1985, с. 398.
7. За превода на "to discard" може да се съди от терминологията на Закона за управление на отпадъците, който си служи с понятието "освобождавам".
8. Български тълковен речник. Наука и изкуство, 1976, с. 529.
9. Речник на българския език. т. XI, БАН, 2002, с. 792.
10. Речник на българския език. т. II, БАН, 1979, с. 137.
11. Български тълковен речник. Наука и изкуство, 1976, с. 720

Препоръчана за публикуване от Катедра "Философски и социални науки",
Хуманитарен департамент