



## **1.7. Анализ и оценка на изпълнение на контролните функции, извършвани от компетентните органи**

## I. КОМПЕТЕНТНИ ОРГАНИ ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА КОНТРОЛ

Контролните функции на съответните компетентни органи са разписани детайлно в Закона за управление на отпадъците.

### МИНИСТЕРСТВО НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ

Контролните функции по отношение на дейностите в съответствие с разрешителните, издадени на ОО и на лица, изпълняващи индивидуално задълженията си за управление на МРО се изпълняват от МОСВ. МОСВ осъществява и методически и координационни функции по отношение осъществяването на инспекции от РИОСВ, като разработва указания и инструкции и осъществява периодично обучение на РИОСВ относно осъществяването на инспекции. Координираща дирекция в МОСВ е „Политики по околна среда“, в чиято структура е отделът „Координация на РИОСВ“.

### РЕГИОНАЛНИ ИНСПЕКЦИИ ПО ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ

С най-широки функции за контрол по отношение на спазване на изискванията на ЗУО и наредбите към него са регионалните звена на МОСВ – РИОСВ. РИОСВ осъществяват инспекции и контрол относно широк кръг нормативни изисквания, в т.ч: чистота на въздуха, индустриални емисии, отпадъчни води, защитени територии, както и зони от НАТУРА 2000 и др.

РИОСВ упражняват контрол за спазване изискванията за третиране на отпадъци и на условията по разрешението за отпадъци и комплексно разрешително, съответно по регистрационния документ, за:

- дейностите, свързани с образуване, събиране, включително разделното на отпадъци, съхраняване, транспортиране, третиране на отпадъци на територията на съответната РИОСВ;
- съоръженията и инсталациите за съхраняване и третиране на отпадъци.

РИОСВ контролират и отчетността и предоставянето на информация по ЗУО, както и изпълнение на задълженията на кметовете на общини, свързани с управлението на отпадъците.

РИОСВ упражнява контрол и за правилното начисляване и своевременното заплащане на продуктовата такса за МРО, както и за изпълнение на задълженията на собствениците на депа относно обезвреждането на отпадъци чрез депониране.

МОСВ разработи и прилага унифициран интегриран подход за осъществяване на инспекциите и контрола и одобри единна Инструкция за планиране и отчитане на контролната дейност на РИОСВ<sup>1</sup> със специален раздел за сектор „Управление на отпадъците“.

Целта на инструкцията е:

---

<sup>1</sup> Инструкцията е публикувана на интернет страницата на МОСВ:

<https://www.moew.government.bg/bg/ministerstvo/kontrolna-dejnost/riosv/zakonodatelstvo/>

- да се въведат на практика съобразени с националните особености, европейските насоки и минимални критерии за осъществяване на контролна дейност<sup>2</sup>;
- да се уеднаквят за всички РИОСВ принципите и начините на изпълнение на контролните функции
- да се създаде еднотипна база данни – унифицирани доклади, констативни протоколи, както и регистър на всички обекти, подлежащи на контрол на територията на съответната инспекция
- да се въведе интегрираният подход при осъществяване на контролна дейност, което е и предпоставка за оптимизиране на разходите за контролна дейност, както и за по-ясна, и пълна информираност на контролния орган
- да се обхванат чрез регистър във всяка РИОСВ всички обекти, които подлежат на контрол, по всяка от наредбите в областта на околната среда, включително по ЗУО и наредбите за отпадъците
- осигуряване на сравнима информация от инспекциите на всички РИОСВ
- да се информира обществеността по отношение на резултатите от инспекциите.

Инструкцията разглежда въпроси, като целта на проверките; етапите на осъществяване на контролната дейност, определяне на приоритетите, честотата и критериите за степента на риска; начина на извършване на инспекциите, изготвянето на докладите от проверките, документирането и архивирането и проследяемостта на дадените предписания за отстраняване на пропуски и нарушения.

Инструкцията разграничава превантивен, текущ, последващ контрол и извънпланови проверки:

**Превантивният контрол** се осъществява на най-ранен етап чрез екологичната оценка при одобряването на планове и програми; чрез оценката на планове, програми, проекти и инвестиционни предложения с предмета и целите на опазване на защитените зони от мрежата НАТУРА; чрез ОВОС, като условие в развитието на инвестиционния процес, както и чрез процедурите по издаване на комплексни и други разрешителни, предвидени в ЗУО и други екологични закони.

**Текущият контрол** се осъществява чрез:

- Планови проверки, които се извършват въз основа на изготвен годишен план за контролната дейност на РИОСВ, утвърден от министъра на околната среда и водите, основаващи се на минималните изисквания на законодателството за честота на инспекциите.
- Извънпланови проверки, които са реагиращи, по жалби на физически или юридически лица, или вследствие на аварийни или бедствени ситуации

---

<sup>2</sup> Препоръка на Европейския парламент и на Съвета, определяща минимални критерии за екологични инспекции в държавите – членки (2001/331/ЕС)

- Специални, в следствие на разпореждане на държавен орган, прокуратура, областен управител или по искане на други институции, както и проверки, свързани със сезонни производства и др.

**Последващият контрол** се осъществява чрез проследяване на:

- резултатите от изпълнение на мерките и условията, предвидени в решението по ОВОС и разрешителните
- изпълнението на предписанията, дадени на контролираните лица по време на извършването на превантивния и текущия контрол.

В изпълнение на инструкцията планът и отчетът за осъществената контролна дейност, разработени по формат, определен с инструкцията, се представят на интернет страницата на всяка РИОСВ, а МОСВ публикува ежемесечно и годишно обобщен отчет за цялата страна за резултатите от осъществения контрол.

В резултат на прилагане на инструкцията е преодоляна една от слабостите на контролната дейност на РИОСВ в годините – даване на конкретен срок и проследяемост на изпълнението на дадените предписания чрез въведеното изискване задължително да се контролира изпълнението на всяко дадено предписание за отстраняване на пропуски и нарушения.

През 2010 г. МОСВ публикува и Ръководство по контрол на отпадъците<sup>3</sup> като методическа помощ на контролните органи за осъществяване на контрол на отпадъците.

**РЗИ и РИОСВ** упражняват контрол на дейностите по третиране на опасни отпадъци в лечебните и здравните заведения.

## **КМЕТОВЕ НА ОБЩИНИ**

Кметовете на общини имат също значителни правомощия в сферата на инспекциите, като ЗУО им предоставя правомощия за контрол на:

1. дейностите, свързани с образуване, събиране, включително разделното, съхраняване, транспортиране, третиране на битови и строителни отпадъци
2. дейностите по депониране на производствени и опасни отпадъци на общински и/или регионални депа
3. площадките за дейностите с ОЧЦМ
4. спазването на други изисквания, определени с наредбата на общините за управление на отпадъците
5. изоставянето на битови отпадъци и нерегламентираното им изхвърляне (от 2022г.).

Кметът на общината контролира и закриването, рекултивацията на терените и последващия мониторинг на депата за битови и строителни отпадъци на територията на съответната община.

---

<sup>3</sup>[https://www.moew.government.bg/static/media/ups/tiny/file/Waste/Transgranichen\\_prevoz/Manual\\_Waste\\_Control\\_BG.pdf](https://www.moew.government.bg/static/media/ups/tiny/file/Waste/Transgranichen_prevoz/Manual_Waste_Control_BG.pdf)

## **ИНСПЕКЦИИ ОТНОСНО ТРАНСГРАНИЧЕН ПРЕВОЗ НА ОТПАДЪЦИ**

Министърът на околната среда и водите, министърът на вътрешните работи, министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията и директорът на Агенция "Митници" контролират трансграничния превоз на отпадъци по Регламент (ЕО) № 1013/2006 съобразно своите правомощия. Контролът се осъществява чрез:

- директора на РИОСВ, на чиято територия е мястото на произход на отпадъка, или от оправомощени от него длъжностни лица - за случаите по чл. 50, параграф 3, буква "а" от Регламент (ЕО) № 1013/2006;
- директора на РИОСВ, на чиято територия е местоназначението на превоза, или от оправомощени от него длъжностни лица - за случаите по чл. 50, параграф 3, буква "б" от Регламент (ЕО) № 1013/2006;
- митническите органи, органите на Главна дирекция "Гранична полиция" и на звената "Пътна полиция" в областните дирекции на МВР - за случаите по чл. 50, параграф 3, буква "в" от Регламент (ЕО) № 1013/2006;
- длъжностните лица на Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация", Изпълнителна агенция "Железопътна администрация", Изпълнителна агенция "Морска администрация", органите на Главна дирекция "Гранична полиция" и на звената "Пътна полиция" в областните дирекции на Министерството на вътрешните работи - за случаите по чл. 50, параграф 3, буква "г" от Регламент (ЕО) № 1013/2006.

В случаите на съмнение за съответствието на товара с придружаващите документи, съмнение за класификацията на товара като отпадък или вида на отпадъка, митническите органи и длъжностните лица на Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация", Изпълнителна агенция "Железопътна администрация", Изпълнителна агенция "Морска администрация", органите на Главна дирекция "Гранична полиция" и на звената "Пътна полиция" в областните дирекции на Министерството на вътрешните работи са длъжни незабавно да уведомяват съответната РИОСВ, на чиято територия се извършва проверката, за вземане на решение по класификацията на товара и отпадъка.

Директорът на РИОСВ може да поиска съдействие от органите на Министерството на вътрешните работи, които са длъжни да оказват незабавно съдействие.

Митническите органи осъществяват митнически надзор и контрол по трансграничния превоз на отпадъци в съответствие с този закон и митническото законодателство и могат да предприемат съответните действия по ЗУО.

Органите на Главна дирекция "Гранична полиция" и органите на звената "Пътна полиция" в областните дирекции на Министерството на вътрешните работи осъществяват контрол по трансграничния превоз съгласно ЗУО и Закона за Министерството на вътрешните работи.

Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация", Изпълнителна агенция "Железопътна администрация" и Изпълнителна агенция "Морска администрация" осъществяват контрол по трансграничния превоз на отпадъци съгласно ЗУО, съответните международни правни актове, ратифицирани от Република България със закон, Закона за автомобилните превози, Закона за движението по пътищата, Закона за

железопътния транспорт, Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, Кодекса на търговското корабоплаване и подзаконовите нормативни актове по прилагането им.

През 2015г. ЕК публикува в Официалния вестник на ЕС Насоки за митнически контрол на трансграничните превози на отпадъци (2015/С 157/01)<sup>4</sup>. Специално внимание се отделя на сътрудничеството между страните – членки, междуведомственото сътрудничество вътре в държавите, ролята на митниците, препоръчителни практики и др.

## **ИНСПЕКЦИИ И КОНТРОЛ НА ДЕЙНОСТИ С ОЧЦМ**

Министърът на околната среда и водите, директорът на съответната РИОСВ, кметът на общината по местонахождение на площадката или оправомощени от тях длъжностни лица и органите на Министерството на вътрешните работи упражняват контрол за спазване на условията и реда за извършване на дейности с ОЧЦМ.

## **ИНСПЕКЦИИ И КОНТРОЛ ОТНОСНО ТЕХНИЧЕСКИ ИЗИСКВАНИЯ КЪМ ПРОДУКТИТЕ**

Контролът за съответствието на продуктите, след чиято употреба се образуват МРО, с изискванията на наредбите по чл. 13, ал. 1 от ЗУО се упражнява от:

- Държавната агенция за метрологичен и технически надзор във връзка с надзора на пазара върху продуктите, за които са определени съществени изисквания по чл. 7 от Закона за техническите изисквания към продуктите.
- Комисията за защита на потребителите - във връзка с контрола върху продуктите, които попадат в обхвата на Закона за защита на потребителите.
- министъра на здравеопазването или от оправомощени от него длъжностни лица във връзка с контрола върху някои продукти, определени със закон.
- Комисията за защита на потребителите осъществява контрол за изпълнението на изискванията на Регламент (ЕС) № 1103/2010 на Комисията от 29 ноември 2010 г. относно установяване на правила по отношение на етикетирането на капацитета на преносими вторични (презаредими) батерии и автомобилни батерии и акумулатори съгласно Директива 2006/66/ЕО на Европейския парламент и на Съвета.

---

<sup>4</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XC0512\(03\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XC0512(03)&from=IT)

## II. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА НА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА КОНТРОЛНИТЕ ФУНКЦИИ, ОСЪЩЕСТВЯВАНИ ОТ РИОСВ И ОБЩИНТЕ

РИОСВ и общините са основните институции, които осъществяват контрола за дейностите по отпадъците, поради което анализът се фокусира върху оценка на капацитета за контрол в тези институции. Препоръки по отношение на контрола върху трансграничния превоз на отпадъци е направен в анализа относно трансграничния превоз на отпадъци поради спецификата на инспекциите при вноса и износа на отпадъци.

Направените оценки по отношение изпълнението на контролните функции от РИОСВ и общините се основават на проведеното анкетно проучване сред тези институции за целите на изготвяне на анализите за разработване на настоящия НПУО 2021-2028г. Анкетното проучване обхваща периода 2013-2018г.

### ОБЩИНИ

За целите на анкетното проучване бяха изпратени въпросници на всички общини в България. Анализите и оценката се основават на всички получени въпросници, попълнени от 136 общини (приблизително от половината от общия брой общини). На основата на обработване на информацията от въпросниците и анализа и оценката на тази информация могат да се изведат следните основни констатации:

- В рамките на разглеждания период броят на общинските служители, които осъществяват контрол в сектора на отпадъците е между 1000-1300. Броят на служителите, които осъществяват единствено контрол по отпадъци, се запазва почти константен - около 300 общински служители. Броят на общинските служители, които осъществяват контрол както по управление на отпадъците, така и по изпълнение на други изисквания на закони и общински наредби, е над два пъти по-голям в сравнение на броя на общинските служители, които изпълняват контрол единствено в сектора на отпадъците. Техният брой варира в диапазона 700-900 общински служители в рамките на разглеждания шестгодишен период, като не се наблюдава ясно изразена тенденция на изменение.
- В рамките на проучването от общините е търсена информация за броя на глобите и санкциите за неизпълнение на изисквания по управление на отпадъците, наложени от общински контролни органи/инспектори. Едва около една трета от общините, попълнили въпросника посочват, че са наложили такива глоби и санкции. Останалите две трети от общини посочват, че не са наложили глоби и санкции за неизпълнение на изисквания по управление на отпадъците в рамките на разглеждания период или че не разполагат със съответна информация.
- По отношение на налаганите глоби и санкции за нарушения на нормативната уредба по управление на отпадъците не се наблюдава ясна тенденция при броя на наложените глоби и санкции в периода 2013-2018 г. Като цяло, преобладават глобите и санкциите, наложени на физически лица.

- В рамките на проучването е търсена информация от общините и за броя на обектите, които подлежат на контрол по управление на отпадъците съгласно ЗУО и съответната общинска наредба за управление на отпадъците. Малко над половината от всички общини не са предоставили информация за броя на обектите, които подлежат на контрол, което е индикация, че тези общини не са наясно с обхвата на обектите, които следва да контролират.
- Три четвърти от общините, попълнили анкетата, посочват, че не разполагат с регистър на обектите, които подлежат на контрол по реда на ЗУО и общинската Наредба за управление на отпадъците. Това показва защо над половината от общините не са успели да предоставят информация за броя на обектите, които подлежат на контрол от тяхна страна.
- От общините, които са предоставили информация, обобщеният резултат е, че средногодишно общините контролират около 750 обекта за шестгодишния анализиран период, като броят им постепенно нараства през годините.
- В анкетата е зададен въпрос относно наличие на изискване и поддържане на регистър/актова книга, в който се вписват предписанията към нарушителите и сроковете за отстраняване на нарушенията от контролните проверки, така и резултатите от изпълнение на дадените предписания. Резултатите показват, че в под една трета от общините има изискване за поддържане на регистър за вписване на предписанията към нарушителите и сроковете за отстраняване на нарушенията.
- На въпроса относно планиране на контролната дейност по управление на отпадъците под една четвърт от общините, попълнили въпросника посочват, че съставят годишен план за осъществяване на контролна дейност по управление на отпадъците.
- Въпросниците търсят отговор и на въпроса как е организиран контролът по управление на отпадъците в общините, съгласно съответния Устройствен правилник за дейността на общинската администрация. Основният начин за организация на контрола по управление на отпадъците в общините в страната е чрез отдел, който отговаря по въпросите на околната среда, отпадъците и други общински политики. Близко четири пети от общините, попълнили въпросника, посочват, че са организирали контрола по управление на отпадъците по този начин. Следват общините, които имат специализиран отдел по околната среда и отпадъците – техният дял е 15%. Под 4% от общините разчитат на инспекторат, в чийто правилник за функциониране, са включени и изисквания за контрол по управление на отпадъците. В едва 2% от общините функционира специализиран отдел, отговарящ единствено за отпадъците.
- Изследван е и въпросът дали се публикува подробна информация на интернет страницата на общините за резултатите от осъществявания от тях контрол по управление на отпадъците. Резултатите показват, че малко над половината от общините, попълнили въпросника, не публикуват подобна информация на своите интернет страници. Над половината от общините, които публикуват информация за резултатите от осъществения контрол, оповестяват такава информация при конкретен повод. Една трета от общините, които публикуват подборна информация на интернет страниците си, я оповестяват ежегодно.



Много малък е относителният дял на общините, които публикуват подобна информация ежемесечно или на всеки шест месеца.

- На въпроса в анкетните карти: „Има ли във Вашата община „зелен телефон“ или друг оперативен начин, чрез който представители на обществеността да сигнализират за нарушения, свързани с околната среда и управление на отпадъците?“ над 80% от общините посочват, че разполагат със „зелен телефон“ или друг оперативен начин, чрез който предоставят възможност на обществеността да подава сигнали за нарушения в областта на околната среда и управлението на отпадъци. Анализът на получените отговори показва, че 100% от много големите общини имат „зелен телефон“ или друг оперативен начин за подаване на сигнали за нарушения, свързани с околната среда и управлението на отпадъци.
- Проучено е и мнението на общините за най-важните фактори според тях за подобряване на контрола по управление на отпадъците в съответната община. Близко една трета от всички общини, попълнили въпросника, посочват като най-важен фактор за подобряване на контрола по управление на отпадъците назначаването на повече служители. Резултатите показват, че в преобладаваща част от общините (близко 90% от общините, попълнили въпросника) техният брой трябва да се увеличи с 1 до 3 служители. Най-голяма нужда от допълнителен брой служители имат в големите и много големите общини, които посочват, че са им необходими минимум по 3-ма служители допълнително.
- Провеждането на обучения по изискванията на ЗУО за контролната дейност на общините е определено като важен фактор от 28% от общините. На трето място по важност сред предложените в анкетата основни фактори за подобряване на контрола по управление на отпадъците, общините попълнили въпросника, поставят провеждането на обучения по изискванията за съставяне на констативни протоколи и наказателни постановления – близо една четвърт от общините са посочили този отговор.
- Горната констатация показва, че по различни причини – напр. назначаване на работа на нови служители, промени в нормативната уредба и др. - нуждата от обучение е съществен фактор, въпреки проведените многобройни обучения в страната. Резултатите от анкетните карти показват, че през последните 5 години служители от анкетираните общини са преминали през над 320 обучения (включен е общият брой на обученията, през които е преминал един и същи служител) на теми, свързани с управление на отпадъците. Сред респондентите, големите общини са били най-активни при участието си в обучения. Анализът на получените резултати показва известна зависимост между големината на анкетираните общини и броя обучения, през които са преминали служителите им – като цяло кадри от големите и много големите общини са участвали средно в по-голям брой обучения.
- Осигуряването на автомобил за контролна дейност е посочен като важен фактор за подобряване на контрола по управление на отпадъците от 17% от общините, попълнили въпросника.

## РИОСВ

Друг основен ключов участник в контрола по управление на отпадъците са РИОСВ към МОСВ. Проведеното анкетно проучване (обхващащото въпросниците, попълнени от общо 14 РИОСВ) показва следното:

- Преобладаващата част от анкетираните РИОСВ разполагат с между пет и седем служители, отговорни единствено за управление на отпадъците, в т.ч. с контролни функции. Същото важи за броя на служителите на РИОСВ, отговорни както за управление на отпадъците, така и по други политики. Половината от попълнените въпросник РИОСВ разполагат със седем служители, чиито отговорности за свързани единствено с упражняването на контрол върху дейностите по управление на отпадъците.
- Всичките 14 РИОСВ, попълнили въпросника, посочват необходимост от допълнително обучение на техните експерти в областта на управление и контрол на отпадъците, като основните области, върху които те смятат, че допълнителните обучения следва да се фокусират са трансграничния превоз на отпадъци и правните аспекти на контролната дейност. Респондентите са посочили и други сфери на обучение, извън основните области предложени във въпросника, по които смятат, че би било полезно да се проведат допълнителни обучения на експертите, включително изготвяне на проекти, свързани с ОПОС, определяне на продуктовите такси и прилагането на Наредба № 7 от 19.12.2013 г. за реда и начина за изчисляване и определяне размера на обезпеченията и отчисленията изискани при депониране на отпадъци.
- Резултатите от попълнените въпросници показват, че най-големите трудности/проблеми, които РИОСВ срещат в сектора „Управление на отпадъците“ са недостатъчния брой назначени експерти, липсата на мотивация у служителите поради недобро заплащане и недостига на методически материали и ръководства във връзка с настъпилите промени в нормативната уредба в последните 5-6 години и неясноти според РИОСВ по отношение в нормативната уредба по опазване на околната среда и управление на отпадъците. Респондентите са посочили и други съществени проблеми/трудности, извън основните такива посочени във въпросника, с които се сблъскват, например проблеми/съпротива при контролни проверки на обекти и др.
- Според РИОСВ най-важните фактори за подобряване на контрола по управление на отпадъците са увеличаване броя на служителите за контрол и провеждане на обучение на експертите по изискванията на Закона за управление на отпадъците по отношение на контролната дейност. Резултатите показват, че необходимостта от допълнителни бройки в съответните структурни звена в РИОСВ, занимаващи се отпадъци, е от първостепенна важност, като преобладаващата част от РИОСВ се нуждаят от поне двама допълнителни служители с контролни функции.

## Основни изводи и препоръки

- Националното законодателство ясно разграничава и регламентира отговорностите на институциите на централно и местно ниво по отношение извършването на инспекции и контрол на дейностите с отпадъци.
- За подобряване на капацитета на общинските служители трябва да се провеждат обучителни програми, в т.ч. по отношение на контролните им функции. Например, НСОРБ и АСЕКОБ биха могли да бъдат бенефициенти по различни програми за разработване и осъществяване на обучителни програми на всички общини, каквито успешни обучения са провеждани от тези две национални организации на общините през изминалия период.
- МОСВ е разработило и РИОСВ прилагат ръководство и инструкция за прилагане на единен подход за осъществяване на инспекции и контрол, съобразени с общеевропейските изисквания за инспекции в областта на околната среда. Необходимо е тези документи да се актуализират във връзка с настъпили промени в нормативната уредба.
- Необходимо е общините да изготвят годишен план и годишен отчет за контролната дейност по отпадъците, които да се одобряват от ръководството на общината, а резултатите от контролната дейност да се публикуват периодично на интернет страницата за осведомяване на обществеността;
- За повишаване капацитета на общините и РИОСВ за изпълнение на функциите с отпадъци и особено за подобряване на контрола е необходимо:
  - Назначаване на допълнителни служители, вкл. служители, занимаващи се основно с управление на отпадъците в общинските администрации
  - Непрекъснати обучения на общинските служители, включително на новопостъпващи в сектор отпадъци, като за целта МОСВ може да разработи проекти по различни финансиращи програми
  - Запазване високото ниво на квалификация на служителите в РИОСВ, чрез система на обучение в рамките на МОСВ и различни проекти
  - Осигуряване на достатъчно автомобили с цел повишаване мобилността и възможност за извършване на планирани и внезапни проверки в общинските администрации и в РИОСВ.