

НАСОКИ ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА КОНТРОЛНА ДЕЙНОСТ В СЪОТВЕТСТВИЕ С ПРИНЦИПИТЕ НА ПРЕПОРЪКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА ОТ 4 АПРИЛ 2001г., ОПРЕДЕЛЯЩА МИНИМАЛНИ КРИТЕРИИ ЗА ЕКОЛОГИЧНИ ИНСПЕКЦИИ В ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ

От 1 януари 2007 г. Република България е държава-членка на Европейската Общност. Опазването на околната среда и нейните компоненти е един от приоритетите на Общността, чрез който се цели достигането на устойчиво развитие и повишаване на качеството на живот на обществото. В резултат на това в Общността екологичното законодателство, целящо опазването на околната среда и контрола на факторите, които и въздействат, е добре развито, с над 50 различни Директиви и Регламенти, регулиращи различни области.

Съществен елемент от законодателния цикъл е прилагането и налагането на вече приетото и транспонирано европейско законодателство от страна на държавите-членки. Чрез прилагането и налагането на екологичните норми се осъществява постигането на целите и принципите, залегнали в нормативните актове. Всяка държава-членка разполага със свободата да избира методите и подходите по прилагането и налагането на екологичното законодателство, основавайки се на своя опит и законодателна рамка.

От друга страна е наложително използването на сходни критерии при прилагането на екологичното законодателство в различните държави-членки, като по този начин се гарантира високо ниво на защита за човешкото здраве и околната среда, както и се унифицират до голяма степен изискванията към операторите на предприятия, подлежащи на регулиране, което води до равни пазарни условия за индустрията и търговията във всички държави-членки.

В резултат на усилията за провеждане на координирани усилия в областта на прилагането и налагането на екологичното законодателство през 1992 г. бе създадена неформална мрежа на компетентните органи, отговорни за това прилагане, известна като IMPEL. Основната цел на мрежата бе да улесни обмяната на опит и информация между контролните органи на държавите-членки на ЕО и да осигури ефективно прилагане на екологичното законодателство. Европейската Комисия също е член на мрежата и я съпредседателства. В рамките на няколко изследователски проекта, проведени от IMPEL, бе установена нуждата от приемането на нормативен акт на европейско ниво, регулиращ минималните изисквания към екологичния контрол. Бе отправена препоръка този акт да бъде максимално гъвкав и необвързващ, поради факта, че различните държави-членки имат различни исторически, културни и политически традиции, както и различни административни структури и процедури.

Ръководейки се от тези съображения, Европейският парламент и Съветът на Европейския Съюз приеха препоръка № 2001/331/ЕС, определяща минимални критерии за екологични инспекции в Държавите-членки. Република България в лицето на Министерството на околната среда и водите е член на IMPEL и прилага изискванията на Препоръката, като докладва за това изпълнение на Европейската Комисия. Препоръката може да бъде прочетена на български на интернет страницата на Министерството на околната среда и водите

(http://www.moew.government.bg/recent_doc/legislation/horizontal/bg/32001H0331_Minimum%20Criteria%20for%20Inspection.pdf). Там може да бъде намерен и

справочника на IMPEL за екологичен контрол (<http://www.eu.int/comm/environment/impel/refbook.htm>), както и различни секторни указания за провеждането на подобен контрол.

Настоящите насоки целят най-вече да изяснят някои широко използвани термини и практики, въз основа на които може да бъде изградена система за осъществяване на контрол по изпълнението на изискванията на екологичното законодателство.

Цел на инспекциите

Основната цел на инспекциите/мерките за контрол е да се извършва периодична проверка на съответствието на работата на предприятията с изискванията, поставени в законодателството и определени в различните административни актове, отнасящи се до оператора, т.е. дали е постигнато и поддържано високо ниво на защита на хората и околната среда.

Инспекциите/мерките за контрол трябва да осигурят провеждането на планирана и систематична проверка на предприятиите от оператора мерки, независимо дали са технически, организационни или управленски.

- Най-общо инспекциите/мерките за контрол трябва да уверят контролните органи, че операторът може да докаже, че е взел всички необходими мерки за опазване на околната среда и за контрол на различните фактори, които и влияят.

За целите на контролната дейност контролните органи следва да разработят и използват подходящи критерии за оценка на съответствието на техническите, организационните и управленските мерки, предприети от оператора, с изискванията на екологичното законодателство и индивидуалните административни актове. Това може да бъде постигнато чрез изготвянето и използването на специфични инструменти и методи, които да се използват от инспекторите (напр. ръководства за различните аспекти на прилагането на законодателството, чек листи, въпросници, бази-данни и софтуер) за да гарантират адекватността, безпристрастността и прозрачността на извършените проверки и оценките, произлезли от тях. Подобни инструменти са обсъдени в някои от следващите параграфи, както и в ръководствата по специфичните елементи на законодателството.

1.1. Видове инспекции

Проверките могат да бъдат класифицирани по много различни начини. Един от възможните и логични подходи е тяхното разделяне според целта им. Тези проверки най-общо могат да се разделят на няколко главни групи:

- посещения на обекти,
- мониторинг на постиженията по отношение на екологичните стандарти за качество,
- обсъждане на доклади за екологичен одит и становища,
- обсъждане и проверка на всеки самостоятелен мониторинг, проведен от или от името на операторите в контролираната инсталация,
- преглед на сградите и на съответните съоръженията /в т.ч. качеството на тяхната поддръжка/, както и на качеството на екологичния мениджмънт в обекта,

• преглед на официалните писмени документи, съхранявани от операторите на контролираните инсталации.

- Проверки по сигнали или жалби
- Разследване след голяма авария
- Други видове специфични проверки

Друга характеристика на проверките е дали те са част от цялостен план за контрол (**планирани, рутинни** проверки) или се провеждат по специален повод извън планираните контролни дейности (**специални, ad hoc** или **“реагиращи”** проверки). Първите два вида проверки, описани в предходния параграф (начална проверка на данните от документацията, представена от оператора и проверки на съответствието на оператора с изискванията на законодателство/документация) по правило се провеждат след изготвяне на план/програма за контролна дейност.

Другите видове специфични проверки обхващат предимно **кампании по проверка** на специфични условия, производства и/или законови разпоредби. Те могат да бъдат използвани за подготовка при приемането на нови законови наредби и/или промяна на съществуващи такива, за проверка на нови данни, свързани с безопасността на специфично производство, химично вещество и/или оборудване, за получаване на информация, необходима за изготвянето на стратегии, планове и програми и т.н.

Въпреки че представляват проблем при изготвянето на програми за контролна дейност и нерядко са извънредно сложни и ангажират голяма част от времето и ресурсите на контролните органи, **ad hoc** проверките са ценен източник на допълнителна информация, която може да послужи за актуализиране и подобряване на планирането на контролната дейност.

Проверките могат да бъдат класифицирани и според нивото на компетентните органи – централно, регионално или местно, които участват в тях. Желателно е проверките да бъдат извършвани на нивото, което е компетентно за дадения вид контролна дейност.

Организация на инспекциите

Екологичните проверки следва да бъдат планирани предварително, като като по всяко време трябва да бъде в сила план/програма или програми за контрол, покриващи цялата територия и разположените там контролирани инсталации. Резултатите от тези проверки трябва да бъдат включени в следващия годишния план за инспекции и/или да залегнат в него като проверки за изпълнение на условията на предписанията (последващ контрол).

Система за инспекции

Най-общите изисквания към една система за инспекции са:

- наличие на **план за проверки** (контролна дейност), включващ
 - периода за провеждане на контрола (напр. тригодишен, годишен, полугодишен и т.н.)
 - списък на обектите, подлежащи на проверка (желателно е този списък да показва и приоритетните обекти)
 - вид на проверките (рутинна, последващ контрол и т.н.)
 - цел и обхват на проверките
 - честота и продължителност на планираните проверки за различните категории предприятия
 - процедури за провеждане на ad hoc проверки и за актуализирането на плана
- система на **докладване** на резултатите от проверката
- система за провеждане на **последващ контрол**

Системата за инспекции трябва да представлява съвкупност от организационна структура, отговорности, процедури и средства за

разработването, провеждането и докладването на ефективна и последователна контролна дейност.

Разработване на програма за инспекции

При разработването на план за контролна дейност по изпълнение на изискванията на екологичния контрол следва да бъдат използвани (отчетени) следните документи и обстоятелства:

- актуална база данни/регистър на предприятията подлежащи на контрол
- изискванията на съответното законодателство:
 - рамково – закони и наредби
 - специализирано – индивидуални административни актове
- национални и регионални приоритети на политиката за опазване на околната среда
 - спецификата на предприятията, които подлежат на контрол (размер и сложност на инсталациите, общо ниво на риска от голяма авария, ниво на съответствие на предприятието, жалби и оплаквания срещу дейност та му и т.н.)
- резултати от предишни проверки
- поуки от предишни замърсявания, аварии, или инциденти или “едва предотвратените случаи на аварии” при подобни дейности/предприятия
- честотата и обхват на проверките и налични ресурси (налични експерти, свободно време, наличие на средства за командировки, транспорт и т.н.)

При съставянето на плана за контролна дейност трябва да бъдат отчетени националните и регионални приоритети в областта на опазването на околната среда и спецификата на проверяваните предприятия, напр. поставяне на приоритети по отношение на дадена индустрия, възникнали екологични проблеми или повишена обществена чувствителност към даден вид производство на регионално или национално ниво, размер и сложност на инсталациите в дадено предприятие, както и нивото на съответствие с изискванията на екологичното законодателство от страна на отделните предприятия. Горесцитираните фактори трябва да бъдат използвани при поставянето на приоритети при контролната дейност. Въз основа на приоритетите за контролна дейност и на наличните ресурси се съставя окончателния план за контролна дейност.

Съдържание на плана и честота на инспекциите

Както бе описано по-горе, планът за провеждане на контролна дейност трябва да съдържа като минимум следните елементи:

- период за провеждане на контрола
- списък на обектите, подлежащи на проверка и техния статус
- вид на проверките
- цел и обхват на проверките
- честота и продължителност на планираните проверки за различните предприятия
- процедури за провеждане на **ad hoc** проверки и за актуализирането на плана

При провеждането на контролната дейност от съществена важност е наличието на актуален списък на предприятията, подлежащи на контрол от страна на съответните контролни органи. В него е задължително да бъдат включени следните данни:

- име на предприятието
- Адрес на предприятието
- Вид дейност (вид промишленост, складова база и т.н.)
- Име контакти на оператора (лице за контакти)
- Налични опасни химични вещества (вид и количества)
- Статус на предприятието (дали попада в обхвата на специфични изисквания, напр. КПКЗ, Севезо, ГГИ и др.)
- Подробности по документацията (вид на документите, наличие на изискваните документи, дати на преразглеждане и т.н.)
- Дати на предишни планови проверки
- Предишни **ad hoc** проверки и констатирани несъответствия

Обхват на планираните инспекции за всяко предприятие

Програмата за инспекции трябва да бъде достатъчна за планирано и систематично изследване на:

- *‘Техническите’* системи и
- *‘Организационните и управленските’* системи, които се използват във всяко предприятие.

Цялостната програма трябва да осъществява изследване на трите елемента (технически, организационен и управленски) за всички предприятия. Не е необходимо всяка отделна дейност, която е свързана с инспекциите/контрола да се занимава с всичките три елемента. В много от случаите, обаче е вероятно тези три елемента да са свързани и за целите на ефективния контрол проверките на различните мерки поотделно да се окажат неприложими на практика.

Процедури за оценка на ефективността на контролната дейност и за актуализацията на годишния план

При съставянето на годишен план за контролна дейност следва да бъдат разработени процедури за оценка на ефективността на контролната дейност и за актуализацията му. При оценката на ефективността на контролната дейност от страна на контролните органи следва да бъде използвана система от количествени индикатори, които да показват нивото и степента на съответствие на предприятията с изискванията на екологичното законодателство. Под **ниво на съответствие** на предприятията се разбира каква част от предприятията са привели своята дейност в съответствие с нормативните изисквания. Желателно е да се използват индикатори, използващи съотношение между общия брой предприятия и броя на предприятията в съответствие/несъответствие. Броя на предприятията в съответствие/несъответствие например може да бъде даден като брой предприятия, на които са съставени актове/наказателни постановления за констатирани нарушения или са наложени преустановителни принудителни административни мерки. Под **степен на съответствие** се разбира до каква степен предприятията, които подлежат на контрол, са постигнали съответствие с изискванията на екологичното законодателство. За

числено измерване на степента на съответствие може да се въведат различни индикатори, като например съотношението между общия брой предприятия и броя на предприятията, на които са съставени предписания за привеждане в съответствие или броя на предприятията, за които са предложени мерки за последващ контрол.

Постигането на целите на контрола може да бъде оценено чрез съпоставянето на стойностите за гореописаните индикатори със предходни години или със сходни региони (региони с приблизително еднакъв брой и вид на промишлени дейности). Чрез анализа на тези индикатори може да се установи процентното съотношение на предприятията, които не са в съответствие с изискванията на Екологичното законодателство или които трябва да доусъвършенстват своите технически, организационни и управленски мерки по опазването на околната среда, да се оцени ефективността на контролната дейност, провеждана от компетентните органи и да се идентифицират областите в прилагането на екологичното законодателство, чието въвеждане/прилагане представлява предизвикателство за операторите.

Процедури за преразглеждане на програмата

При изготвянето на плана за контролна дейност следва да бъдат разработени процедури за актуализирането на програмата. Разработването и прилагането на подобна процедура се налага поради факта, че рутинната (планираната) контролна дейност неизбежно ще бъде прекъсвана от непланирани проверки по повод сигнали и жалби, възникване на аварии и/или мерки по последващ контрол, незалежали в годишния план за контролна дейност. При изготвянето на годишния план за контролна дейност трябва да се осигури достатъчно време между провеждането на рутинните проверки, като по този начин се осигури избягването на "ефекта на доминото" (т.е. отлагането на една планирана проверка да доведе до промяна на целия план за контролна дейност). При предвидено достатъчно време между две проверки, експертите от контролните органи ще получат възможност за реакция по повод на непредвидени събития.

Докладване на резултатите от инспекциите

Докладването на резултатите от инспекциите изпълнява важна функция. Те дават възможност за оценка на нивото и степента на съответствие с изискванията на Екологичното законодателство и на системата за безопасност, която е възприета от оператора на предприятието. Един доклад за отминала планирана проверка трябва да дава информацията относно:

- подробности за обхвата на инспекцията и частите от предприятието, които са обхванати;
- резултатите и заключенията върху оценката на инспектираните системи (технически, организационни и управленски), които са възприети в предприятието;
- заключения за съответствието на оператора с изискванията на Екологичното законодателство;
- подробности за всички предписания, които са издадени на оператора като резултат от проверката, включително срокове за изпълнението им и отговорници;

- предложение за дейности по последващ контрол, вкл. допълнителни посещения на обекта, допълнителна документация, която трябва да бъде изготвена и представена от оператора и т.н. При необходимост трябва да бъде разработен план за последващ контрол, който да включва предложение за контролни мерки, срокове за тяхното изпълнение и отговорници за провеждането им.

Докладите за инспекциите трябва да се съхраняват за подходящ период от време, като по този начин се съставя досие на инспекциите в дадено предприятие, което може да се използва за преразглеждане на плана за контролна дейност и/или обхвата на проверките.

Последващи действия

Както е описано в предходния параграф, докладът за инспекцията трябва да е идентифицирал онези случаи, за които е необходимо да се разработи план за последващ контрол, който да осигури предприемането на необходими или допълнителни мерки, където това е необходимо. Резултатите от проверките следва да бъдат обяснени и обсъдени с оператора. Препоръчително е също така резултатите от дейностите по инспекциите да бъдат съобщени на персонала на предприятието от оператора по подходящ начин.

Действията по последващия контрол трябва да са дефинирани от официално издадени предписания, които са издадени на оператора в констативен протокол. При нужда се съставят и планове за привеждане в съответствие и процедури за проверка изпълнението и ефективността на коригиращите действия в съответствие със сроковете, записани в доклада за инспекциите или плана за последващи действия.

Провеждане на инспекции

Подготовка за инспекция

Датата и продължителността на дадена инспекция трябва да бъдат дефинирани в годишния план за контролна дейност, като бъдат отчетени факторите, описани по-горе в глава Разработване на програма за инспекции. Също така в плана за контролна дейност следва да бъдат описани и видът на инспекцията и нейния обхват. Предвид ограничените ресурси обхватът на инспекцията следва да бъде дефиниран по начин, който избягва дублирането на усилията на различните контролни органи и позволява постигането на максимален ефект.

Ако не е предвидено да се извършва внезапна проверка, в подходящ срок преди извършването и контролният орган уведомява оператора за дата и обхвата на инспекцията, като уточнява какви най-важни документи трябва да бъдат подготвени за проверката.

Проверки на място

Основен елемент от една инспекция е проверката на площадката. В това понятие се включват както обикновена визуална проверка на съоръженията, така и извършване на анализи, измервания, пробовземания и т.н. По този начин могат да бъдат идентифицирани както несъответствия, породени от неспазването на екологичното законодателство, така и липси и неточности в

документацията, изготвена и съхранявана от оператора. Предвид обширността на темата в настоящето ръководство ще бъдат обсъдени само основните моменти от провеждането на подобен род проверки. От съществена важност е този вид проверки да бъдат планирани, проведени, оценени и документирани по едни последователен и систематичен начин.

При предварителното планиране на инспекцията контролният орган следва да уточни обхвата и, вкл. и кои обекти и съоръжения в предприятието ще бъдат проверени на място и в каква дълбочина ще се проведе проверката – дали ще са извърши само оглед със събеседване на място с хора от персонала и проверка на съответната документация или ще се извършват по-сложни действия, като изпитване на известителни и/или аварийни инсталации, замервания на работни параметри на части от оборудването, пробовземане и анализ на проби от веществата, съхранявани, преработвани или произвеждани на площадката и т.н. Желателно е при вземане на решение за извършване на изпитвания, измервания или пробовземане и последващ анализ операторът да бъде уведомен предварително, за да осигурил условия за провеждането на тези действия, както и да се осигури участието на специалисти и/или органи, които да осигурят представително провеждане на подобни проверки, напр. регионални лаборатории към МОСВ.

При извършване на оглед на място и събеседване на място с хора от персонала и проверка на съответната документация или оборудване следва да се обърне внимание на идентифицирането и констатирането на несъответствия, които могат директно да доведат до замърсяване и/или увреждане на околната среда, както и за издаването на предписания за ликвидирането и недопускането на повторно възникване на подобни несъответствия. Обикновено това са основни липси или некоректно подадена информация относно състоянието, експлоатацията и поддръжката на основни части от оборудването, като реактори, съдове под налягане, резервоари, тръбопроводи и/или известително и аварийно оборудване, т.е. проблеми с оборудването, или неспазване от страна на персонала на основни положения от изискванията на екологичното законодателство. При констатирането на подобен вид несъответствие следва проверката да бъде концентрирана основно до откриването на причината за възникването му и да се издадат съответните предписания за ликвидирането и недопускането на повторното му възникване с ясни крайни цели, отговорници и срокове за изпълнение.

Желателно е проверките на място да бъдат подходящо документирани чрез използването на констативни протоколи и събирането на визуални материали, констатиращи проблеми в състоянието, експлоатацията и/или поддръжката на съоръженията. Ако подобни несъответствия не са налице, проверката може да се концентрира в дълбочина върху определена работна процедура или определен тип оборудване, за което се смята, че може да има отношение към безопасната експлоатация на предприятието.

Заклучителна среща

При приключване на проверката е желателно проверяващия екип да се срещне с оператора или упълномощен от него представител. На тази среща от страна на проверяващия екип следва да бъде обобщено какво е проверено, какви са резултатите от проверката, какви несъответствия са открити, като повече или по-малко подробно се разгледат причините за тяхното възникване и евентуални начини за отстраняването им, както и какво се очаква в бъдеще от

оператора и какви последващи действия предстоят. По време на тази среща се изготвя предварителния констативен протокол, който се предоставя на оператора за подпис и се уточнява приблизителната дата за изпращане на окончателния доклад от проверката.

Докладване и последващи действия

Съставяне на констативен протокол

По време на проверката следва да бъде съставен констативен протокол, който включва всички несъответствия, констатирани от контролните органи в рамките на тяхната компетентност. За всяко несъответствие се издава предписание, което съдържа изискване за отстраняването им, отговорник и срокове за изпълнение. Желателно е при издаването на предписанията да не се указват конкретни технически мерки, доколкото тяхното идентифициране непосредствено на място може да бъде затруднено. Вместо това е желателно да се окаже крайния резултат, който се очаква, напр. при установяване на теч от фланец на тръбопровод е желателно да се предпише не “затягане на фланеца”, доколкото той може да е непоправимо повреден, а “спиране на теча”, като това може да включва затягане на фланеца, както и неговата подмяна или основен ремонт. При констатиране на непосредствена опасност за замърсяване или увреждане на околната среда или за увреждане на здравето или имуществото на хората могат да бъдат предписани и временни действия по преустановяване на дейността на дадено оборудване или съоръжение. Изготвеният протокол се подписва от всеки един от инспекторите и представител на оператора и всеки получава копие от него. Този протокол следва да получи съответния официален номер, чрез който да мъже да бъде идентифициран.

Подробен доклад от проверката

Въз основа на този констативен протокол контролният орган изготвя последващ доклад от инспекцията, в който се разписват подробно всички обстоятелство – констатирани по време на проверката несъответствия, нормативна база, коригиращи мерки със срокове и отговорници за изпълнение за всяко едно от несъответствията, констатирани по време на проверката, както и предложение за включване на мероприятия по последващ контрол в плана за контролна дейност. Въз основа на подробния протокол плана за контролна дейност се допълва с мероприятията по последващ контрол, издават се съответните актове за констатирани нарушения и съответни наказателни постановления и евентуално се предлага налагането на принудителни административни мерки.

Последващи действия

Последващ контрол

Мероприятията по последващ контрол са основани на констатациите от предишни проверки и следва да се провеждат от контролните органи, в чиито компетенции е отстраняването на констатирани несъответствия.