

ДО ПРОБЛЕМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПОЛІТИКИ ЄС У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ

Розглянуто нормативно - правові основи діяльності Європейського Союзу (ЄС) у сфері поводження з відходами, методи та інструменти, а також загальні принципи та схеми поводження з відходами в країнах ЄС та проблеми імплементації екологічної політики ЄС у сфері поводження з відходами в Україні.

Ключові слова: екологічна політика, поводження з відходами, нормативно - правові акти, директиви ЄС, імплементація.

Постановка проблеми. Актуальність теми визначається проблемою накопичення відходів, що на теперішній час особливо загострилася в усьому світі. Побутові і промислові відходи є одним із найбільш значних факторів забруднення навколишнього природного середовища, оскільки їх розміщення потребує вилучення значних площ землі, а транспортування, зберігання і переробка стає важким тягарем для підприємств і народного господарства.

Метою роботи є аналіз можливості імплементації екологічної політики Європейського Союзу в Україні.

Завданням статті є аналіз нормативно - правових актів країн Європейського Союзу у сфері поводження з відходами та імплементації екологічного законодавства України у сфері поводження з відходами до відповідного законодавства ЄС.

Виклад основного матеріалу. Згідно [1] «удосконалення системи управління відходами визнається сьогодні головною проблемою в галузі охорони навколишнього середовища. Основні кроки з вирішення цієї проблеми були визначені на Міжнародній конференції зі сталого розвитку в Йоганнесбурзі у вересні 2002 р. Вони включають, у тому числі «Запобігання та мінімізацію відходів та максимальне повторне використання, вторинну переробку ресурсів, а також застосування альтернативних екологічно безпечних матеріалів, що припускає участь уряду і всіх зацікавлених сторін, з метою мінімізувати несприятливий вплив на навколишнє середовище і підвищити ефективність ресурсів».

На теперішній час в ЄС застосовані три принципи управління відходами:

1. Запобігання утворення відходів. Це ключовий фактор будь-якої стратегії управління відходами. Згідно ньому стане можливим зменшити кількість вироблених відходів та знизити їх токсичність за рахунок скорочення небезпечних складових у кінцевому продукті, то утилізація відходів автоматично стане простішою. Запобігання утворення відходів тісно пов'язане з удосконаленням технологій виробництва та впливом на споживачів, які повинні вимагати більш екологічно безпечну продукцію з меншою кількістю упаковки.

2. Переробка та повторне використання. Якщо утворенню відходів не можна запобігти, то слід використовувати якомога більше матеріалів повторно, переважно шляхом вторинної переробки. Європейська Комісія визначила кілька специфічних «потоків відходів», яким слід приділити особливу увагу з метою зниження їх загального негативного екологічного впливу. Вони включають: відходи упаковки, транспортні засоби, що вийшли з ладу, батарейки, електричні та електронні відходи. Сьогодні ЄС вимагає від країн – членів ЄС приймати законодавчі акти по збору відходів, їх повторного використання, переробці та утилізації. Кілька країн ЄС вже переробляють вдруге до 50 % відходів упаковки.

3. Удосконалення технологій остаточної утилізації та моніторингу. Відходи, що не можуть бути використані повторно або перероблені, повинні бути спалені, захоронення на полігонах має застосовуватися як остання з можливих альтернатив.

Обидва ці методи потребують ретельного контролю через свою потенційну небезпеку для навколишнього середовища. ЄС прийняв директиву, яка встановлює суворі вимоги до управління полігонами. Директива накладає заборону на поховання деяких видів відходів (наприклад, використаних шин) і встановлює цільові показники по зниженню обсягів захоронення відходів, що розкладаються природним шляхом. Ще одна прийнята директива встановлює суворі межі рівня викидів при спалюванні відходів. ЄС передбачає скоротити викиди діоксинів і газоподібних кислот, таких як діоксид азоту (NO₂), діоксид сірки (SO₂) і хлориди (HCl), небезпечних для здоров'я людини [1].

У рамках екологічного права процеси утворення, обліку, переробки та утилізації відходів регулюються в ЄС цілою низкою документів, які можна розділити на дві великі групи:

- програмні («Програми дій» - Action Programmes) - мають рамковий характер, визначають основні цілі у відповідній області для країн - членів ЄС на середньострокову та / або довгострокову перспективу (як правило, від 3 до 5 років, можуть охоплювати період і до 10 років).

- нормативні (договори, директиви, правила, нормативи та т.п.) - як правило, обов'язкові для виконання країнами - членами ЄС. Вони можуть носити як рамковий характер (наприклад, Рамкова директива по відходах), так і стосуватися вирішення конкретних завдань (наприклад, регулювання допустимих норм викидів від сміттєспалювальних заводів, технології кінцевої утилізації відходів на полігонах та т.д.). Крім того, існують ще різні рішення тих чи інших органів ЄС (наприклад, Європейського Суду) та інші документи, якими країни - члени Союзу можуть керуватися при розробці власної політики щодо питань ресурсоспоживання і поводження з відходами.

У ЄС прийнято ряд директив, які регулюють порядок поводження з окремими видами відходів (небезпечні відходи, відпрацьовані мастила, мулові осади й акумулятори, відходи упаковки, транспортні засоби тощо), а також встановлюють процедури поводження з відходами (спалювання муніципальних відходів, транспортування відходів, вимоги до 15 портових пунктів прийому відходів від морських вантажних перевезень та ін.).

Крім нормативних документів (директив), Європейська Комісія регулярно випускає, так зване, «комюніке» або «повідомлення» (Communication), які містять узагальнені положення директив в тій чи іншій області, а також планований порядок застосування цих директив та очікувані результати. Такі повідомлення є програмними документами і визначають основні напрями національної політики країн - членів ЄС у різних областях [1].

При складанні міжнародних та національних планів і стратегій поводження з відходами законодавство ЄС наказує керуватися, так звану, «Ієрархією відходів», представленою в Рамковій директиві про відходи від 5 квітня 2006 р. Розвиток спеціальних технологій переробки та утилізації відходів дозволив розширити і конкретизувати цю ієрархію.

Найкращою альтернативою є запобігання утворення відходів або мінімізація їх утворення у самому джерелі - дії, спрямовані на:

- зменшення кількості предметів і матеріалів, що відправляються на остаточну утилізацію / поховання;

- відмову від зайвої упаковки;

- закупівлю тільки необхідної кількості предметів і матеріалів;

- використання предметів багаторазового / тривалого користування замість одноразових там, де це можливо [1].

Що ж стосується України, то національне законодавство містить ряд базових вимог щодо поводження з відходами, що відповідають нормам європейського законодавства. Законом України «Про відходи» [2] визначено основні принципи державної політики щодо відходів, правові, організаційні та економічні засади

діяльності, пов'язаної із запобіганням утворенню відходів та їх негативному впливу на навколишнє середовище в наслідок перевезення, утилізації та захоронення.

Упровадження Закону України «Про відходи» започаткувало новий етап формування системи управління відходами з урахуванням сучасних світових напрацювань, яка включає поєднання адміністративних та економічних методів.

Адміністративні методи управління знайшли відображення в розробленні і впровадженні цілого ряду нормативних документів із різних напрямків діяльності щодо поводження з відходами.

Економічні методи екологічного управління впроваджено переважно через заходи нормуючого та обмежуючого характеру (нормативи, квоти, ліміти, платежі, дозволи, санкції та ін.) і меншою мірою стимулюючого (пільги, пріоритетне фінансування, кредитування, лізинг тощо). Реалізовано принцип «забруднювач платить» через встановлення та стягнення екологічного податку за розміщення відходів у природному середовищі; створено спеціалізовані фонди для цільового фінансування природоохоронних заходів, у т. ч. і по утилізації відходів та ін. Реалізація природоохоронного та ресурсозберігаючого аспектів щодо управління відходами знайшла відображення у відповідних урядових програмах.

Однак процес розбудови нормативно-правової бази в Україні йде суперечливо, а в останні роки систематична робота в цьому напрямі загальмувалася. Більше того, останніми роками одночасно з послабленням регулюючої ролі органів управління йде не гармонізація, а навіть деформація правового поля стосовно поводження з відходами. Останнє ілюструється такими прикладами. Згідно з європейською практикою відходи визначаються перш за все їх належністю до Європейського переліку відходів, що забезпечує чітку однозначність їх ідентифікації. Європейський перелік відходів — це система класифікації (матеріалів), яка охоплює всі типи відходів, включаючи небезпечні. Класифікація здійснюється на основі комбінованого підходу: враховуючи походження відходу (за джерелами утворення) та його природу (склад). В Україні розроблення класифікатора відходів, гармонізованого з європейськими стандартами, було заплановано в рамках Програми реформування державної статистики на період до 2002 р. Але на цей час розроблений і погоджений проект Класифікатора відходів, гармонізованого з Європейським переліком відходів, не впроваджується через відсутність політичної волі.

Іншим прикладом стало прийняття змін до статті 4 Закону України «Про відходи» [2], якими з-під сфери дії цього закону виведено мільйони тонн відходів гірничо-металургійного комплексу. Таким же кроком можна вважати Закон України «Про хімічні джерела струму». Згідно з зазначеним законом сфера дії Закону України «Про відходи» [3] чомусь не поширюється на відносини, що виникають у сфері поводження з відпрацьованими хімічними джерелами струму, незважаючи на те, що відпрацьовані батареї тощо є відходами в класичному їх визначенні. Натомість Європейська директива прямо зазначає, що поводження з використаними батареями та акумуляторами підпадає під дію Рамкової Директиви про відходи (75/442/ЄС), Директиви про небезпечні відходи (91/689/ЄС) та деякі інші. Недостатньо чітка відповідність Європейських стандартів та інших позицій і дій поводження з відходами в Україні.

Імплементація законодавства ЄС висуває три конкретні проблеми, а саме: юридичну, адміністративну та фінансову, що передбачає створення інституцій та забезпечення коштів, необхідних для виконання законів та інших нормативних актів, розвиток інфраструктури, інших заходів, які необхідні для виконання зобов'язань, окреслених у законодавстві ЄС. Основні проблеми дотримання вимог ЄС фокусуються на юридичних та інституціональних аспектах.

Першочерговим завданням має стати юридичне транспонування вимог ЄС. В Україні хоча і зроблено певні кроки щодо гармонізації національного законодавства до вимог ЄС, однак комплексний аналіз юридичних невідповідностей між існуючим

національним законодавством та правовою сферою ЄС щодо відходів до цього часу не проводився. Тому на першому етапі необхідно провести такий аналіз, щоб розробити реалістичний план для проведення імплементації.

Другим етапом в ієрархії пріоритетів має бути детальне порівняння та аналіз розбіжностей існуючого національного законодавства у сфері поводження з відходами з відповідним законодавством ЄС. Для адекватної оцінки розбіжностей між національним законодавством та вимогами ЄС проводиться зіставлення кожного положення директиви з конкретним положенням національного законодавства. У програмах і планах адаптації відображаються конкретні вимоги, які необхідно виконати до конкретних дат. З цією метою необхідно розробити пристосовані до кожної директиви методики.

На наступному етапі необхідно зробити оцінку адміністративного та інституціонального забезпечення, яке треба задовольнити, щоб гарантувати ефективне виконання завдань імплементації. При цьому передбачається моніторинг та контроль законодавчих механізмів.

Подальшим кроком має стати визначення заходів, яких треба вжити, щоб привести національне законодавство у сфері поводження з відходами у відповідність із законодавством ЄС. Приведення у відповідність законодавчого забезпечення має здійснюватись як шляхом внесення змін і доповнень до чинних актів, так і розроблення нових.

В ієрархії пріоритетів ЄС полігонне захоронення відходів посідає найнижче місце через ризики забруднення навколишнього середовища та втрату ресурсів, що містяться у відходах. Водночас в Україні полігони залишаються найбільш поширеним методом поводження з відходами. Директива про полігонне захоронення відходів є однією з ключових у процесі імплементації до національного законодавства у сфері поводження з відходами відповідного законодавства ЄС. Згідно з зазначеною Директивою відходи класифікуються на «побутові відходи», «небезпечні відходи», «відходи, що не є небезпечними» та «інертні відходи».

Директива Ради 1999/31/ЄС про захоронення відходів встановлює визначення типів відходів, що можуть бути захоронені на полігоні, процедури отримання дозволу на захоронення відходів, зміст документів на отримання дозволу, умови надання дозволу, процедури прийняття відходів на полігон для захоронення. Директива встановлює також класифікацію полігонів, розроблення та прийняття національної стратегії для зменшення кількості відходів, що біологічно розкладаються, створення системи ціноутворення з метою врахування всіх витрат у розмірах плати за захоронення відходів, розроблення процедур моніторингу та контролю офіційно створених полігонів, розроблення процедури закриття полігонів, проведення технічної оцінки існуючих полігонів та розроблення планів приведення їх у відповідність вимогам Директиви та ін. Варто зупинитись на окремих вимогах Директиви Ради 1999/31/ЄС щодо визначення понять.

Загальна здатність до вимивання та вміст забруднюючих речовин у відходах і екотоксичність фільтрату повинні бути незначними та, зокрема, не загрожувати якості поверхневих та ґрунтових вод. Віднесення відходів до того чи іншого класу регулюється шляхом складання їх переліків.

В Україні вживається близьке за значенням визначення «побутові відходи», яке зафіксовано в законі України «Про відходи», а саме: побутові відходи - відходи, що утворюються в процесі життя і діяльності людини в житлових та нежитлових будинках (тверді, великогабаритні, ремонтні, рідкі, крім відходів, пов'язаних з виробничою діяльністю підприємств) і не використовуються за місцем їх накопичення [2].

У національному законодавстві України визначення небезпечних відходів близьке за змістом до європейського, а саме: «небезпечні відходи — відходи, що мають такі фізичні, хімічні, біологічні чи інші небезпечні властивості, які створюють або

можуть створити значну небезпеку для навколишнього природного середовища і здоров'я людини та які потребують спеціальних методів і засобів поводження з ними» [2].

Поняття «відходи, що не є небезпечними» та «інертні відходи» не мають чіткого визначення, хоча і вживаються широким загалом, в літературі та в деяких нормативних актах в розумінні, близькому до європейського.

Зазначені вимоги лише частково знайшли відображення в національному законодавстві. Вони можуть бути транспоновані до національного законодавства лише після прийняття рішення органами влади про впровадження Директиви Ради 1999/31/ЄС про захоронення відходів [3], а також широкого обговорення шляхів, методів і термінів впровадження зазначеної Директиви серед спеціалістів, органів влади, громадськості та прийняття цілого ряду відповідних нормативно-правових актів та адміністративних положень [4].

Висновок. Слід зазначити, що в Україні проведена певна робота з метою гармонізації українського законодавства щодо поводження з відходами відповідно до вимог ЄС. Українське законодавство щодо сфери поводження з відходами поступово наближається до європейських вимог. Зокрема, Закон України «Про відходи» в цілому враховує вимоги Рамкової Директиви 75/442/ЄС про відходи та Директиви про небезпечні відходи 91/689/ЄС. Але значною мірою українське законодавство є фрагментарним, неповним чи відмінним від відповідного законодавства ЄС, передусім, що стосується захоронення відходів на полігонах.

Водночас відповідне європейське законодавство постійно розвивається, а Україні необхідно ще пройти значний шлях розбудови власної нормативно-правової бази і гармонізації її з екологічним правом ЄС. Перш за все увага має акцентуватися на практичній відсутності в Україні інфраструктури поводження з небезпечними відходами і на підвищеному ризику їх зберігання. Однією з умов євроінтеграції є гармонізація національного законодавства та його адаптація до правової сфери ЄС, в т. ч. і щодо поводження з відходами. До теперішнього часу не прийнято рішення про імплементацію Директив ЄС щодо відходів на національному рівні.

Список літератури

1. *Европейская практика обращения с отходами: проблемы, решения, перспективы* (издательство: Региональное Энергетическое Партнерство) Санкт-Петербург 2005, с.20
2. Закон України «Про відходи», від 5.03.98 № 187/98-ВР;
3. Директиви Ради від 26 квітня 1999 року № 1999/31/ЄС щодо захоронення відходів;
4. Міщенко В. С., Виговська Г. П. Проблеми імплементації європейського законодавства у сфері поводження з відходами, звіт «Сотрудничество для решения проблемы отходов: Матер. 4-й Междунар. конф.», - Харків, 2007 р.

К проблеме имплементации политики ЕС в сфере обращения с отходами в Украине

Лоева И.Д., Караман М.О.

Рассмотрены нормативно - правовые основы деятельности Европейского Союза (ЕС) в сфере обращения с отходами, методы и инструменты, а также общие принципы и схемы обращения с отходами в странах ЕС и проблемы имплементации экологической политики Украины в сфере обращения с отходами к политике ЕС.

Ключевые слова: экологическая политика, обращения с отходами, нормативно - правовые акты, директивы ЕС, имплементация.

The problem implementation of EU'S policy on waste management in Ukraine

Loyeva I., Karaman M.

European Union (EU) normative - legal framework in the field of waste management, methods and tools as well as the general principles and waste management schemes in the EU and Ukraine environmental policy problems in the field of waste management to policy are considered.

Keywords: environmental policy, waste management, normative - legal acts EU Directive, implementation.