

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 349.6:502.174(477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.4.42>

КІДАЛОВ С.О.

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ ТА ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ
В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ**

**LEGAL REGULATION OF WASTE MANAGEMENT AND TREATMENT
IN THE EUROPEAN UNION**

У процесі існування, людство неминуче стикається з необхідністю вирішення проблем з відходами, незалежно від того, чи є вони небезпечними для здоров'я людини і навколишнього середовища або просто завдають певних незручностей. У цій науковій статті наведено різні аспекти формування політики управління та поводження з відходами та розробки нормативно-правової бази держав-членів ЄС.

В процесі дослідження було визначено, що правове регулювання поводження з відходами має велике значення для всього світового співтовариства, що пов'язане з постійним їх збільшенням, а отже, і негативним впливом на навколишнє середовище. Для вирішення проблемних питань щодо поховання, знищення та використання відходів необхідна активна діяльність не лише окремих держав, а й їхня тісна співпраця, узгодженість дій та взаємодопомога.

Одним із найважливіших законодавчих документів у галузі управління та поводження з відходами є Директива ЄС 75/442/ЄЕС від 15 липня 1975 р. В даній Директиві сформульовано визначення відходів та ключові концепції, задекларовано положення про те, що управління відходами (збирання, зберігання, вилучення) не має створювати загрозу для довкілля та здоров'я людей, визначено умови контролю за перевезенням відходів у межах ЄС. Також, в Директиві, вперше було сформульована та законодавчо закріплена ієрархія управління відходами. Ієрархія управління відходами – це універсальна модель поводження з будь-якими видами відходів – є класифікацією дій з відходами за ступенем їх пріоритетності і побудована на наступних принципах: 1) «запобігання утворенню»; 2) «підготовка до повторного використання»; 3) «рециклінг»; 4) «інші види відновлення, наприклад відновлення енергії»; 5) «видалення».

Аналіз європейського та українського законодавства показує, що законодавство України частково відповідає вимогам Директив ЄС. З метою гармонізації та адаптації з законодавством ЄС, національне законодавство в сфері управління та поводження з відходами потребує суттєвої модифікації. Значним недоліком в цій сфері є неузгодженість та різноманітність термінів, які потребують уточнень, для кращого розуміння їх сутності та подальшого застосування.

Ключові слова: відходи, управління відходами, поводження з відходами, ієрархія відходів, директиви, довкілля, навколишнє середовище, Європейський Союз, адаптація законодавства.

In the process of existence, humanity inevitably faces the need to solve problems with waste, regardless of whether they are dangerous for human health and the environment or just cause certain inconveniences. This scientific article presents various aspects of the formation of waste management and management policy and the development of the legal framework of the EU member states.

In the process of research, it was determined that the legal regulation of waste management is of great importance for the entire world community, which is associated with their constant increase, and therefore, the negative impact on the environment. In order to solve problematic issues related to burial, destruction and use of waste, active activity is required not only by individual states, but also by their close cooperation, coordination of actions and mutual assistance.

One of the most important legislative documents in the field of waste management and management is EU Directive 75/442/EEC of July 15, 1975. This Directive formulates the definition of waste and key concepts, and states that waste management (collection, storage, removal) should not pose a threat to the environment and human health, the conditions for controlling the transportation of waste within the EU are defined. Also, in the Directive, the hierarchy of waste management was formulated and legislated for the first time. The hierarchy of waste management is a universal model of handling any type of waste – it is a classification of actions with waste according to the degree of their priority and is built on the following principles: 1) "prevention of formation"; 2) "preparation for reuse"; 3) "recycling"; 4) "other types of recovery, such as energy recovery"; 5) "deletion".

Analysis of European and Ukrainian legislation shows that Ukrainian legislation partially meets the requirements of EU Directives. In order to harmonize and adapt with the EU legislation, the national legislation in the field of waste management and treatment needs significant modification. A significant drawback in this area is the inconsistency and variety of terms that require clarification for a better understanding of their essence and further application.

Key words: *waste, waste management, waste management, waste hierarchy, directives, environment, environment, European Union, adoption of legislation.*

Вступ. У країнах Європейського Союзу великого значення приділяють охороні навколишнього середовища та здоров'ю людини. З кожним роком проблема забруднення довкілля стає дедалі гострою, а пошуки її вирішення актуальною. Основний напрямок політики Європейського Союзу у галузі навколишнього середовища – це мінімізувати негативний вплив на це середовище. З цього стає зрозумілим, що одним із пріоритетних напрямків є сфера поводження з відходами.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження правового регулювання управління та поводження з відходами в Європейському Союзі та аналіз основних напрямів поводження з відходами згідно з Директивами ЄС та основних принципів державної політики України щодо вимог поводження з відходами.

Результати дослідження. Система поводження з відходами в Європейському Союзі являє собою так звану інтегровану систему, яка базується на соціально-економічних та нормативно-правових складових. Основний принцип, на якому побудована система поводження з відходами в державах-членах Європейського Союзу – є принцип сталого розвитку. Дотримання даного принципу, дало змогу збудувати чітку ієрархію системи поводження з відходами, який з часом дозволив перетворити його на одне з пріоритетних напрямів розвитку ринкової економіки більшості країн Європейського Союзу.

Слід зазначити, дана ієрархія вперше була закріплена в Директиві № 75/442/EWG від 15 липня 1975 року «Про відходи». На сьогоднішній день, положення цієї Директиви відслідковуються практично у всіх інших Директивах, що стосуються сфери поводження з відходами. При обґрунтуванні вибору конкретної технології, а також оцінки її раціональності та доцільності в подальшому застосуванні, рівною мірою прийнято враховувати як технології та економічні фактори, так і соціальні [1].

В систему нормативно-правових актів у сфері управління та поводження з відходами в ЄС, входять директиви та іншими нормативно-правові документами. Серед них, основне місце займає Директива Ради Європейського Співтовариства № 75/442/ EWG від 15 липня 1975 року «Про відходи». Рамкова Директива про відходи в останній редакції від 19 листопада

2008 року є базовим законом ЄС у сфері управління та поводження з відходами. У цьому документі сформульовано визначення відходів та ключові концепції, задекларовано положення про те, що управління відходами (збирання, зберігання, вилучення) не має створювати загрозу для довкілля та здоров'я людей, визначено умови контролю за перевезенням відходів у межах ЄС. У Директиві характеризуються поняття «відходи», «небезпечні відходи», «відходи, що не є небезпечними», «муніципальні відходи», «відходи будівництва та знесення», «відпрацьовані оливи», «біовідходи», «відходи харчових продуктів», «утворювач відходів», «управління відходами», «збирання», «роздільне збирання», «зберігання утворенню», тощо, а також встановлена ієрархія управління відходами що рекомендована до використання всіма країнами-членами ЄС [1].

В Директиві про відходи, законодавці ЄС чітко сформували ієрархію управління відходами. Така ієрархія управління відходами застосовується у порядку пріоритетності. Отже, першим та найбільш пріоритетним – є напрямок «запобігання утворенню» відходів. Дотримання цього напряму дозволяє знизити рівень негативного впливу на довкілля та здоров'я людини, скоротити споживання ресурсів, а також оптимізувати витрати на природоохоронні заходи у сфері поводження з відходами. Досягається це, насамперед шляхом залучення громадськості до цієї проблеми та мотивації. Наприклад, це можуть бути пільги на вивіз сміття, але за умови його якісного сортування.

Другий рівень ієрархії – це «підготовка до повторного використання», причому за тим же призначенням. Цей підхід не передбачає повної переробки матеріалу, в основному йдеться про повторне використання пакувальної продукції, або тари.

Наступний, третій рівень є «рециклінг». Даний вид ієрархії управління відходами означає будь-яку операцію з відновлення, за допомогою якої відходи переробляють у продукти, матеріали або речовини для їх використання з первинним призначенням або в інших цілях. Це включає перероблення органічного матеріалу, але не включає відновлення енергії та перероблення у матеріали, що їх будуть використовувати як паливо або матеріали для зворотного заповнення. Основна ідея полягає у тому, щоб максимально вилучити корисні фракції для подальшого їх використання як сировини при виготовленні будь-якої продукції.

Четвертий рівень ієрархії поводження з відходами в країнах-членах Європейського Союзу є «інші види відновлення, наприклад відновлення енергії». Це ще один підхід, котрий має безліч, як прихильників так і противників. Відновлення енергії шляхом термічного спалювання відходів є одним із основних кінцевих етапів санітарного очищення міст у державах-членах Європейського Союзу. Також, варто зазначити, що даний метод є досить актуальним, тому що відходи є невичерпним та стабільним джерелом енергії.

Останнім щаблем у цій ієрархії є найменш пріоритетний вид поводження з відходами – «видалення». Це означає будь-яку операцію, яка не є відновленням, навіть якщо вторинним наслідком такої операції є рекуперація речовин або енергії. Даний метод доцільно та можливо використовувати, лише за умови вилучення всіх корисних фракцій та непридатності для переробки та вторинного використання. Також, слід врахувати, що місця захоронення, розміщення відходів (полігони), повинні бути у спеціально обладнаних сховищах, наприклад, поміщенням в окремі зацільнені відсіки, закриті та ізовані один від одного і від навколишнього середовища, щоб мінімізувати негативний вплив на довкілля та здоров'я людини [1].

Доволі цікавим і потрібним документом в ЄС є Директива Європейського Парламенту і Ради 2010/75/ЄС «Про промислові викиди (інтегрований підхід до запобігання забрудненню та його контролю) від 24 листопада 2010 року. Ця Директива зобов'язує держави ЄС контролювати та зменшувати вплив промислового забруднення на довкілля. Відповідно до Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС, окремі положення Директиви мають бути впроваджені в Україні впродовж п'яти років з моменту набуття Угодою про Асоціацію чинності. Метою Директиви є запобігання або, за можливості, зменшення забруднення від промислових об'єктів відповідно до принципу «забруднювач платить» та зі застосуванням комплексного розгляду та аналізу впливу підприємств на довкілля: на якість атмосферного повітря, поверхневих та підземних вод, ґрунтів. Директива вимагає впровадження великими промисловими підприємствами найкращих доступних технологій та методів керування (НДТМ) (англ. *Best available techniques* – BAT), проте допускає тимчасове відстрочення впровадження, за умови, якщо витрати на НДТМ перевищують екологічні переваги від застосування [2].

У преамбулі даного документу, виділяються два основні принципи, а саме: «забруднювач платить» та «запобігання забрудненню» [3].

Що стосується принципу «забруднювач платить», то у 1975 році Радою Європейських співтовариств була видана Рекомендація, присвячена детальному застосуванню даного принципу. У п. 1 цієї Рекомендації йдеться про мету впровадження принципу «забруднювач платить»: розподіл між забруднювачами витрат на боротьбу проти спричиненого ними забруднення буде стимулювати останніх до скорочення забруднення та пошуку менш забруднюючих продукції або технологій і дозволить, таким чином, більш раціональне використання ресурсів навколишнього середовища; крім того, такий розподіл задовольняє критеріям ефективності та справедливості. І саме тому держави в їх національному законодавстві у галузі захисту навколишнього середовища повинні застосовувати принцип «забруднювач платить», відповідно до якого відповідальні за забруднення фізичні або юридичні особи, приватного або публічного права, повинні оплачувати витрати, необхідні для запобігання цьому забрудненню або скорочення обсягу останнього для дотримання норм та еквівалентних розмірів, що дозволять досягти цілі якості або, за відсутності цілей якості, з метою дотримання встановлених органами державної влади норм та еквівалентних розмірів. З даного визначення можна виокремити номінальне тлумачення принципу: «забруднювач повинен, покривати витрати, пов'язані із забрудненням» [4].

Принцип «запобігання забрудненню» має різну інтерпретацію. Звертаючись до Директиви 2010/75/ЄС від 24 листопада 2010 року, можна зрозуміти, що законодавці ЄС даний принцип використовують не тільки як запобігання забрудненню, а також встановлюють загальні рамки для контролю основної промисловості. Тому відповідно до положень Директиви 2010/75/ЄС, доцільно передбачити інтегрований підхід до запобігання та контролю за викидами у повітря, води та ґрунт, поводження з відходами, енергоефективності та запобігання нещасним випадкам. Такий підхід також сприятиме, забезпеченню рівних умов у ЄС шляхом узгодження екологічних вимог до промислових об'єктів [3].

Директива 2006/66/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про батареї, батареї та акумулятори і відходи з них та скасування директиви 91/157/ЄС від 6 вересня 2006 року. Дана Директива направлена на встановлення правил щодо розміщення на рику батарейок, батарей та акумуляторів і, зокрема, заборони розміщення тих, що містять небезпечні речовини, а також встановлення правил щодо збирання, обробки та утилізації відпрацьованих батарейок, батарей та акумуляторів з метою зменшення їх негативного впливу на довкілля. Дана Директива є першим на території ЄС офіційним документом, задачею якого полягає в керуванні процесами збирання й утилізації батарейок і акумуляторів, серед яких автомобільні, свинцево-кислотні, лужні, нікелево-кадмієві, літєві, ртутні та ін. [5, с. 2]

Що стосується України, яка проходить умови європейської інтеграції, то в рамках Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС, Україна повинна провести адаптацію національного законодавства до законодавства Європейського Союзу. На сьогодні така адаптація проводиться у багатьох сферах, у тому числі і в частині управління та поводження з відходами та ресурсами, що безпосередньо впливають із положень п. «е» ст. 361 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. У Додатку ХХХ до цієї Угоди визначено Директиви ЄС, імплементація положень яких у національне законодавство України покликана якісно змінити нормативне регулювання поводження з відходами в Україні, привести таке поводження у відповідність до європейських стандартів [2].

Тож, 20 червня 2022 року за основу був прийнятий проєкт Закону № 2207-1-д «Про управління відходами». Це Рамковий документ у сфері поводження з відходами, яким створюється система управління відходами по аналогії з системою, що існує наразі в країнах-членах Європейського Союзу. Даним документом закладаються рамки для впровадження принципу розширеної відповідальності виробників відходів, що стане запорукою для вирішення ряду екологічних проблем та покращення ситуації з накопиченням побутових відходів. Так, законопроект встановлює правила роздільного збирання відходів, їх рециклінгу та подальшого використання.

Також, варто зазначити, що прийняття даного документу створює можливості для розроблення та прийняття секторальних законів, які регулюватимуть поводження з різними типами відходів, наприклад: упаковки, батарейок, тощо. Проте не дивлячись на всі позитивні зміни, які торкнулися сфери управління, поводження з відходами в Україні, маємо констатувати, що даний закон набере чинності лише через 12 місяців, з дня опублікування, а деякі його положення, а саме прийняття та/або збирання на всій території України відходів, що утворилися внаслідок використання продукції, а також подальше управління цими відходами та фінансову відповідальність за таку діяльність в частині системи розширеної відповідальності виробника, аж через

сім років після встановлення законом розширеної відповідальності виробника щодо відходів які утворилися внаслідок споживання/використання певної продукції [6].

Висновки. Таким чином, проводячи дане дослідження можна дійти висновків, що правове регулювання поводження з відходами має велике значення для всього світового співтовариства, що пов'язане з постійним їх збільшенням, а отже, і негативним впливом на навколишнє середовище. Для вирішення проблемних питань щодо поховання, знищення та використання відходів необхідна активна діяльність не лише окремих держав, а й їхня тісна співпраця, узгодженість дій та взаємодопомога. Щодо питання співвідношення українського законодавства з європейським, українське лише частково відповідає вимогам ЄС, воно потребує суттєвого перегляду і як обов'язковою передумовою якісної (не суперечливої) імплементації європейських норм виступає узгодження термінологічного апарату.

Список використаних джерел:

1. Директива Європейського Парламенту і Ради 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року «Про відходи та про скасування деяких директив». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_029-08#Text (дата звернення 20.12.2022)
2. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 року. Офіційний вісник України. 2014, № 75. Ст. 83.
3. Директива Європейського Парламенту і Ради 2010/75/ЄС від 24 листопада 2010 року «Про промислові викиди (інтегрований підхід до запобігання забрудненню та його контролю). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_004-10#Text (дата звернення 20.12.2022)
4. Рекомендація Ради 75/436/Євратом, ЄСВС, ЄЕС, від 3 березня 1975 р. Про розподіл витрат та участь органів державної влади в галузі навколишнього середовища. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_979#Text (дата звернення 20.12.2022)
5. Аналіз Директиви 2006/66/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про батареї, батареї та акумулятори і відходи з них та скасування директиви 91/157/ЄС, посібник Міжнародної благодійної організації (МБО) «Екологія-Право-Людина» с. 4.
6. Закон України «Про управління відходами» від 20.06.2022 р. № 2320-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text> (дата звернення 20.12.2022)