

УДК 349.6:061ЄС

І. В. Гиренко*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

ЩОДО ПИТАННЯ ПОЛІТИКИ ЄС У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

Постановка проблеми. У зв'язку з розвитком цивілізації та збільшенням техногенного навантаження, проблема утилізації сміття набуває надзвичайно актуального характеру. У 2010 році загальне виробництво відходів у ЄС нараховувало 2,5 млрд.тон. З цього обсягу лише 36% було перероблено, а решту було спалено або перевезено на звалища, з яких близько 600 млн.тон можна було б переробити [1]. Стосовно побутових відходів, то кожна людина в ЄС виробляє пів тони. Лише 40% використовуються або переробляються, в деяких країнах більше 80% перевозиться на звалище (відповідно до даних Environmental Data Centre on Waste) [1, 2]. В нашій державі відповідно до даних Державної служби статистики України загальний обсяг відходів, накопичених протягом експлуатації, у спеціально відведених місцях чи об'єктах (місцях видалення відходів) у 2010 році – 13267455 тис.т., у т.ч. відходи I-III класів небезпеки 16236,3 тис.т.; у 2017 – 12442168,6 тис.т.; у т.ч. відходи I-III класів небезпеки – 12197,6 тис.т. [3].

У ЄС союзі сформувалась система законодавства, що регулює питання поводження з відходами, яка характеризується комплексним підходом щодо управління відходами. З окресленого можна побачити, що визначення напрямів політики та питань правового регулювання поводження з відходами у ЄС є надзвичайно актуальним та своєчасним, особливо за необхідності імплементації кращого досвіду у законодавство України.

Питання політики та законодавства у сфері поводження з відходами у ЄС та Україні досліджувались такими вченими, як Гетьман А.П., Лозо В.І., Горобець О.В., Каракаш І.І., Костицький В.В., Малишева Н.Р., Омельяненко Т.Л., Маковецька Ю.М. та іншими науковцями.

Метою даної статті є визначення напрямків політики ЄС у сфері поводження з відходами, вивчення законодавства з зазначеного питання, а також полягає у вивченні основних проблем та можливостей імплементації прогресивного нормативно-закріпленого досвіду ЄС у законодавство України.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Питанню утилізації відходів в ЄС приділялась значна увага. В 1985 році, кожний європейський резидент виробляв щорічно в середньому 300 кг сміття, в 1995-1996 цей обсяг зріс до 400 кг. Зако-

нодавство ЄС вимагає, щоб принаймі 45% використаного матеріалу було перероблено [4; 5].

Право і екологічна політика Співтовариства виходить із завдань запобігання утворення відходів, сприяння повторному використанню, вторинній переробці та відновленню відходів з метою зменшення їх впливу на навколишнє середовище. Пріоритетною метою при цьому постає перетворення відходів на ресурси і зниження обсягів їх утворення [6, с. 4].

Варто зазначити, що на території ЄС діє Загальна програма дій Союзу з охорони навколишнього середовища до 2020 року «Жити добре в рамках обмеженості ресурсів нашої планети» [7]. Зазначеним документом визначено, що комплексне та узгоджене розроблення політики в галузі навколишнього середовища і клімату може допомогти забезпечити те, щоб економіка і суспільство ЄС були добре підготовлені до певних викликів сьогодення. Такі дії вимагатимуть зосередження на трьох тематичних цілях, а саме: захищати, зберігати та збільшувати природний капітал ЄС; перетворити ЄС на ресурсоефективну, «зелену» та конкурентоспроможну низьковуглецеву економіку; оберігати громадян ЄС від пов'язаних із навколишнім середовищем навантажень і ризиків для здоров'я та добробуту.

Оскільки в ЄС було розроблено та впроваджено положення багатьох Директив стосовно поводження з відходами, можна виділити певні напрями та ознаки.

Такими основними ознаками є гнучкість та своєчасне реагування на нові посталі проблеми й виклики шляхом внесення відповідних змін у чинні джерела права, а також розроблення й прийняття нових документів. Яскравим прикладом цього є еволюція Рамкової Директиви про відходи, прийнятої у 1975 році (Директива 75/442/ЄЕС), її нової редакції 2006 року (Директива 2006/12/ЄС) та останньої редакції 2008 року (Директива 2008/98/ЄС), у яких поступово змінювались акценти – від безпечного поводження з відходами до переходу до суспільства рециклінгу, ресурсоефективності, сталого виробництва й споживання. Аналогічний приклад ілюструє еволюція Директиви про упаковку та відходи упаковки (директиви 1994/62/ЄС, 2004/12/ЄС) з останніми змінами й доповненнями, внесеними в травні 2015 року (Директива 2015/720/ЄС) у зв'язку з новим викликом

щодо використання поліетиленових одноразових пакетів. Перелік таких прикладів доповнює Директива про відходи електричного й електронного обладнання, прийнята 2002 року (Директива 2002/96/ЄС) та переглянута 2012 року (Директива 2012/19/ЄС) [8].

Серед нормативних актів, що регулюють питання поводження з відходами, варто окремо виділити Рамкову Директиву 2008/98/ЄС про відходи та скасування окремих Директив, Директиву 1999/31/ЄС про захоронення відходів; Директиву 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості.

Рішенням Комісії 2000/532/ЄС встановлено Перелік відходів, які визначені небезпечними. Перелік покликаний забезпечити узгодження класифікації відходів в рамках ЄС. Критерієм віднесення

до небезпечних виступає при цьому наявність однієї чи декількох властивостей, наведених у Додатку III Директиви про відходи. Визначення небезпечності загалом базується на законодавстві ЄС про хімічні речовини, включаючи граничні значення концентрації небезпечних компонентів [6, с. 5].

Між Україною та ЄС було підписано Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода) [9], в якій сферу охорони навколишнього середовища названо однією з пріоритетних. Статтею 360 Глави 6 «Навколишнє середовище» Частини V «Економічне і секторальне співробітництво» Угоди передбачено, що сторони розвиватимуть і зміцнюватимуть співпрацю з питань охорони навколишнього природно-

Таблиця 1

Перелік директив у сфері управління відходами та ресурсами

Директива	Заходи	Графік
Директива № 2008/98/ЄС про відходи	<ul style="list-style-type: none"> • прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів) • підготовка планів щодо управління відходами згідно із п'ятиетапною ієрархією відходів та програм щодо попередження утворення відходів (Глава V Директиви № 2008/98/ЄС) 	положення Директиви мають бути впроваджені протягом 3 років з дати набрання чинності Угодою
	<ul style="list-style-type: none"> • встановлення механізму повного покриття витрат згідно з принципом «забруднювач платить» та принципом розширеної відповідальності виробника (ст.14); • встановлення дозвільної системи для установ/підприємств, що здійснюють операції з видалення чи утилізації відходів, з особливими зобов'язаннями щодо управління небезпечними відходами (Глава IV Директиви № 2008/98/ЄС); • запровадження реєстру установ і підприємств, які здійснюють збір та транспортування відходів (Глава IV Директиви 2008/98/ЄС); 	положення Директиви мають бути впроваджені протягом 5 років з дати набрання чинності Угодою
Директива № 1999/31/ЄС про захоронення відходів зі змінами і доповненнями, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/2003	прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів); – класифікація місць захоронення відходів (ст. 4); – підготовка національної стратегії щодо зменшення кількості міських відходів, що розкладаються під впливом мікроорганізмів (біорозкладані), які спрямовуються на полігони (ст. 5); – встановлення системи процедур подачі заяв та надання дозволів, а також щодо процедур прийняття відходів (ст. 5-7, 11, 12 і 14); – встановлення процедур контролю та моніторингу під час функціонування та закриття полігонів, а також процедур подальшого догляду після закриття з метою забезпечення їх знешкодження (ст. 12 та 13); – впровадження планів очистки існуючих місць захоронення (ст. 14); – встановлення механізму обчислення вартості (ст. 10); – забезпечення необхідної обробки відповідних відходів перед їх захороненням (направленням на полігони/сміттєховища) (ст. 6).	положення Директиви мають бути впроваджені для існуючих установ/обладнання протягом 6 років з дати набрання чинності цією Угодою. Для будь-яких інших установ/обладнання, що вводяться в експлуатацію після підписання Угоди, положення Директиви застосовуються з дати набрання чинності цією Угодою
Директива № 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості та внесення змін і доповнень до Директиви № 2004/35/ЄС	прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів); – встановлення системи, яка забезпечить створення/розроблення операторами (суб'єктами господарювання) планів управління відходами (визначення та класифікація засобів поводження/переробки з відходами; характеристика відходів) (ст.4 і 9); – встановлення дозвільної системи, фінансових гарантій та системи контролю (ст.7, 14 та 17); – встановлення процедур управління та моніторингу видобувних пустот (ст.10); – встановлення процедур закриття та подальшого нагляду за виробничими майданчиками відходів видобувної діяльності (ст.12); – створення реєстру закритих майданчиків відходів видобувної діяльності (ст.20)	положення Директиви мають бути впроваджені протягом 5 років з дати набрання чинності Угодою

го середовища. Відповідно до статті 361 зазначеної Угоди співробітництво між сторонами має на меті в тому числі у сфері управління відходами та ресурсами. Додатками до зазначеної Угоди визначено, що у сфері управління відходами та ресурсами виокремлюються наступні Директиви для поступового наближення законодавства України до права та політики ЄС, а саме перелік Директив, заходів та термінів надано у таблиці 1.

Варто окремо виділити ще одну проблему поводження з відходами, що характерна для України протягом останніх років на окупованих територіях. А саме, проблему утилізації відходів на територіях, що зазнали руйнівних наслідків, що спричинені збройними конфліктами. Проблема дотримання умов міжнародних угод на територіях, що зазнали руйнівних наслідків є надзвичайно актуальною та невирішеною. Науковець Шульга Є.В. зазначає, що проблема дотримання міжнародних угод природоохоронного напрямку ускладнюється тим, що зобов'язання в них досить часто формулюються таким чином, що їх невиконання не несе за собою відповідальності держави порушника, якщо не було завдано збитків навколишньому середовищу іншої держави, а лише навколишньому середовищу держави-порушника. Окремі науковці бачать можливість забезпечення виконання міжнародно-правових норм шляхом реформування самої системи міжнародно-правових норм. Пропонуючи ідею формування більш ефективної системи норм – Глобального права навколишнього середовища, автори під останньою розуміють систему правових принципів, розроблених національними, міжнародними та транснаціональними системами регулювання охорони навколишнього середовища та використання природних ресурсів [10, 11 с. 615-664].

Висновки.

Виходячи з наведеного, можна зробити певні висновки. Політика ЄС стосовно поводження відходів характеризується комплексним підходом, діє велика кількість Директив, що регулюють різні аспекти поводження з відходами. Окрім того, країни-члени ЄС намагаються перейти на таку модель, як зменшення кількості різного виду відходів та їх переробка у подальшому.

Серед Директив ЄС, що регулюють питання поводження з відходами, варто окремо виділити Рамкову Директиву 2008/98/ЄС про відходи та скасування окремих Директив, Директиву 1999/31/ЄС про захоронення відходів; Директиву 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості.

Для України протягом останніх років набула актуальності проблема законодавчого регулювання поводження з відходами на територіях, що зазнали руйнівних наслідків, що спричинені збройними конфліктами. Деякі науковці пропо-

нують ідею формування Глобального права навколишнього середовища, як ефективної системи міжнародних норм у сфері використання, відтворення та охорони навколишнього середовища. Серед останніх викликів людства постає проблема зменшення кількості відходів, як побутових, так і промислових, а також їх переробка. Саме тому ефективне правове забезпечення цього питання є надзвичайно актуальним. Використання нормативного забезпечення прогресивного досвіду країн-членів ЄС у сфері поводження з відходами Україною видається необхідним не тільки для виконання положень Угоди про асоціацію, але й для загального добробуту планети загалом.

Література

1. Waste. European Commission. URL: <http://ec.europa.eu/environment/waste/index.htm>.
2. Environmental Data Centre on Waste. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/waste>.
3. Утворення та поводження з відходами. Офіційні дані Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
4. Getman A., Lozo V. Harmonisation of Ukrainian Waste Treatment Laws with EU Legislation. *Environmental Policy and Law*. 47/1 (2017). Pp. 48.
5. Daum, Q. "How not to get bogged down in the waste? This problem requires a unified approach". *European Commission magazine*. 2004. 36 [in Russian].
6. Управління відходами та ресурсами: короткий опис Директив ЄС та графіку їх реалізації. Сайт Міністерства екології та природних ресурсів України. URL: <https://drive.google.com/file/d/1harCAo2gRPr2iSnF7UzJtVwnJGRIR-Hd/view>.
7. Рішення № 1386/2013/ЄУ Європейського парламенту та Ради від 20 листопада 2013 р. про Загальну програму дій Союзу з охорони навколишнього середовища до 2020 року «Жити добре в рамках обмеженості ресурсів нашої планети». URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013D1386>.
8. Омеляненко Т. Маковецька Ю. Напрями вдосконалення екологічної політики у сфері поводження з відходами в Україні на основі відповідного досвіду Європейського Союзу. *Економіка природокористування і охорона довкілля*. 2015. С. 35–43.
9. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, в редакції від 30.11.2015 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page.
10. Шульга Є.В. Міжнародно-правова охорона навколишнього середовища від впливу військових конфліктів: проблеми ефективності. *Інтернаука. Серія: «Юридичні науки»*. 2017. 1. С. 63–69.
11. Yang T. The emergence of global environmental law. *Ecology Law Quarterly*. 2009. Vol.36, Issue 3. P.615–664.

Анотація

Гиренко І. В. Щодо питання політики ЄС у сфері поводження з відходами. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню питання політики та проблем законодавства ЄС у сфері поводження з відходами. Встановлено, що законодавство ЄС у сфері поводження з відходами характеризується великою

кількістю актів та їх розгалуженістю. Надано характеристику політики ЄС у сфері поводження з відходами. Встановлено, що на території ЄС діє Загальна програма дій Союзу з охорони навколишнього середовища до 2020 року «Жити добре в рамках обмеженості ресурсів нашої планети», якою визначено основні напрями політики країн-членів ЄС щодо охорони навколишнього природного середовища. Зазначеним документом визначено, що необхідне комплексне та узгоджене розроблення політики в галузі навколишнього середовища і клімату. Зазначені дії вимагатимуть зосередження на трьох тематичних цілях, а саме: захищати, зберігати та збільшувати природний капітал ЄС; перетворити ЄС на ресурсоефективну, «зелену» та конкурентоспроможну низьковуглецеву економіку; оберігати громадян ЄС від пов'язаних із навколишнім середовищем навантажень і ризиків для здоров'я та добробуту. Зазначено окремі ознаки законодавства ЄС щодо поводження з відходами. Виділено окремі законодавчі акти – Директиви, положення яких Україна взяла на себе зобов'язання імплементувати у законодавство відповідно до Угоди про асоціацію. Серед Директив ЄС, що регулюють питання поводження з відходами, варто окремо виділити Рамкову Директиву 2008/98/ЄС про відходи та скасування окремих Директив, Директиву 1999/31/ЄС про захоронення відходів; Директиву 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості. Окремо виділено проблему законодавчого регулювання поводження з відходами на територіях, що зазнали руйнівних наслідків, що спричинені збройними конфліктами.

Ключові слова: політика ЄС, ЄС, відходи, поводження з відходами, навколишнє природне середовище.

Аннотація

Гиренко І. В. По вопросу политики ЕС в сфере обращения с отходами. – Стаття.

Стаття посвящена исследованию вопроса политики и проблем законодательства ЕС в сфере обращения с отходами. Установлено, что законодательство ЕС в сфере обращения с отходами характеризуется большим количеством актов и их разветвленности. Охарактеризованы политики ЕС в сфере обращения с отходами. Установлено, что на территории ЕС действует Общая программа действий Союза по охране окружающей среды до 2020 года «Жить хорошо в рамках ограниченности ресурсов нашей планете», которой определены основные направления политики стран-членов ЕС по охране окружающей природной среды. Указанным документом определено, что необходимо комплексное и согласованное разработки политики в области окружающей среды и климата. Указанные действия будут требовать сосредоточения на трех тематических целях, а именно: защищать, сохранять и увеличивать природный капитал ЕС; превратить ЕС в ресурсоэффективные, «зеленую» и конкурентоспособную низкоуглеродистая экономику; оберегать граждан ЕС от

связанных с окружающей средой нагрузок и рисков для здоровья и благополучия. Указано отдельные признаки законодательства ЕС по обращению с отходами. Выделены отдельные законодательные акты – Директивы, положение которых Украина взяла на себя обязательства имплементировать в законодательство в соответствии с Соглашением об ассоциации. Среди директив ЕС, регулирующих вопросы обращения с отходами, стоит отдельно выделить Рамочную директиву 2008/98 / ЕС об отходах и отмене отдельных директив, Директива 1999/31 / ЕС о захоронении отходов; Директиву 2006/21 / ЕС об управлении отходами добывающей промышленности. Отдельно выделена проблема законодательного регулирования обращения с отходами на территориях, подвергшихся разрушительных последствий, вызванных вооруженными конфликтами.

Ключевые слова: политика ЕС, ЕС, отходы, обращение с отходами, окружающую природную среду.

Summary

Gyrenko I. V. The EU Waste Policy. – Article.

The article is devoted to the study of EU policy and problems of legislation in the field of waste management. It is established that EU legislation in the field of waste management is characterized by a large number of acts. The EU waste policy is described. It is established that on the territory of the EU Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet' is in force. The document identified the need for a comprehensive and coherent policy development in the field of environment and climate changes. These actions will require a focus on three thematic objectives, namely: protecting, retaining and increasing the EU natural capital; transforming the EU into a resource-efficient, "green" and competitive low-carbon economy; protect EU citizens from environmental pressures and health and well-being risks. Certain features of EU waste legislation are mentioned. Separate legislative acts – the directives, provisions of which Ukraine has undertaken to implement in the legislation in accordance with the Association Agreement, has been allocated. Among the EU Directives on waste management, separate Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives; Council Directive 1999/31 / EC of April 1999 on the landfill of waste; Directive 2006/21 / EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the management of waste from extractive industries and amending Directive 2004/35/EC. It is highlighted the problem of legislative regulation of waste management in territories that have suffered devastating consequences caused by armed conflicts.

Key words: the EU policy, the EU, waste, waste management, environmental.