

Шупик Д.С.

Інститут законодавства Верховної Ради України

ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ КРАЇН ЄС

Стаття присвячена вивченню досвіду європейських країн поводження з відходами. Досліджено законодавство про відходи Німеччини, Італії та Франції. Зокрема, особливу увагу було приділено етапам його становлення та пріоритетним напрямкам. Проаналізовані окремі європейські практики з управління відходами, внесені пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства в цій сфері.

Ключові слова: управління відходами, рециклінг, класифікація відходів, Директиви ЄС, DSD.

Постановка проблеми. Із підписанням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами Українська сторона, *inter alia*, взяла на себе зобов'язання здійснити імплементацію положень Директив ЄС у сфері поводження з відходами у своє національне законодавство. Разом із тим, попри передбачений Угодою трирічний строк виконання вказаних зобов'язань (зокрема, впровадження положень Директиви № 2008/98/ЄС про відходи), перші кроки в цьому напрямку були зроблені тільки в кінці 2017 року.

Так, 08.11.2017 Кабінет Міністрів України схвалив Національну стратегію управління відходами в Україні до 2030 року, яка лише декларує наміри розробки та прийняття відповідних нормативно-правових актів.

Отже, процес інтеграції законодавства України до права і політики ЄС у сфері управління відходами триває, тому актуальним залишається вироблення форм і методів досягнення цілей, встановлених Директивами ЄС.

При цьому важливо врахувати досвід європейських країн щодо формування їх внутрішнього законодавства у сфері поводження з відходами та його подальшої узгодженості із законодавством ЄС.

Аналіз останніх публікацій. Законодавство європейських країн та їх підходи до розв'язання проблем у галузі відходів досліджували такі вчені: Г. Архіпова, О. Бондар, А. Воробйов, Ю. Галушка, А. Зигун, М. Огінок, Р. Навроцький, С. Ніканоров та ін.

Виклад основного матеріалу. Німеччина є одним із лідерів в ефективності управління відходами. За останніми даними, частка повернення сміття в корисний обіг у ФРН становить 66 відсотків, при тому що в середньому в Європі цей показник дорівнює 46 відсоткам [1]. Систему німецького законодавства у сфері поводження з відходами становлять: Закон «Про стимулювання економіки замкненого циклу та забезпечення екологічно безпечного поводження з відходами» від 27.09.1994 (Kreislaufwirtschaftsgesetz) (далі – Закон «Про економіку замкненого циклу»); Федеральні постанови, укази та регламенти, які врегульовують окремі питання управління відходами; Закони про відходи федеральних земель; нормативні акти про відходи районів та статuti муніципалітетів; відповідне законодавство ЄС.

Закон «Про економіку замкненого циклу» є основним нормативним актом про відходи федерального рівня, який динамічно розвивається. Зокрема, його остання редакція відбулася у 2017 році. У вказаному законі поняття відходи визначаються як усі речовини або предмети, від яких їх власник позбувається, хоче позбутися або відмовився, та поділяються на безпечні і небезпечні, відновлювальні і утилізаційні. Крім того, Законом встановлені три основні цілі:

- 1) запобігання утворенню відходів;
- 2) оптимізація процесу залучення відходів у вторинну переробку;
- 3) більш ефективне використання природних ресурсів [2].

Важливим є положення закону щодо розширення кола обов'язків усіх громадян Німеччини

з роздільного збору відходів. Із 2015 року в Німеччині було введено обов'язкове сортування ТПВ на 5 фракцій і підвищення до 2020 року цільових показників роздільного збору ТПВ до 65%, а для будівельних відходів до – 70%.

Інтерес становить і німецький підхід до реалізації принципу «забруднювач повинен платити» через *Duales System Deutschland* (Подвійну систему) (далі – DSD). Вона стосується збору і видалення використаної торгової упаковки, пов'язаної з домашніми господарствами, відповідно до вимог німецького Положення про упаковку від 12.06.1991.

DSD була започаткована як друга система видалення на додаток до існуючої муніципальної системі утилізації побутових відходів – звідси і назва «подвійна». Необхідність її створення була зумовлена появою у виробників і ритейлів обов'язку самостійно збирати і переробляти транспортну і товарну упаковку. Для мінімізації витрат, компанії харчової та пакувальної промисловості, що працюють у Німеччині, утворили консорціум *DSD GmbH*, який протягом 13 років діяв поряд із муніципальною системою збору сміття і відходів як загальнофедеральна приватна служба. З 2003 року *DSD GmbH* був позбавлений монопольного становища і на сьогодні в Німеччині функціонують десятки офіційних операторів DSD.

Принцип роботи DSD полягає в тому, що її оператори збирають і переробляють упаковку тільки тих компаній, які сплатили їм спеціальний збір і отримали право розмістити на ній відповідний логотип («Зелена крапка» та ін.). Маркована таким чином упаковка повинна викидатися в спеціальні контейнери і потім вивозитися операторами DSD. Крім виробників, цей збір сплачують також магазини, які надають покупцям поліетиленові пакети. Таким чином, подвійна система фінансується виробниками та імпортерами упаковки.

В Італії першим національним законом про відходи був Указ Президента Республіки від 10.09.1982, № 915. Відповідно до цього Указу відхід означав будь-яку речовину або об'єкт, що походить від діяльності людини або від природних циклів, викинутий або підлягає викиданню. Також було встановлено першу класифікацію, згідно з якою відходи поділялися на міські, спеціальні, токсичні та небезпечні. Окрім того, цим Указом закріплювався принцип «забруднювач повинен платити», який означає, що ті, хто виробляє відходи, несуть відповідальність за їх утилізацію; та визначалися повноваження держави,

регіонів, провінцій та муніципалітетів у цій сфері. Зазначений Указ було скасовано 02.05.1997.

Наступним італійським законом про відходи став Законодавчий Декрет від 05.02.1997, № 22, більш відомий як Закон «Ронкі», який включав у себе три європейські Директиви: № 91/156/ЄЕС про відходи, № 91/689/ЄС про небезпечні відходи та № 94/62/ЄС про упаковку та відходи від упаковки. У цьому законі було визначено нові стратегії управління відходами, пов'язані з так званою «стратегією 4 R». 4 Rs означають: скорочення (*riduzione*), повторне використання (*riutilizzo*), окремий збір (*raccolta differenziata*) і відновлення енергії (*recupero energetico*).

«Скорочення» означає скорочення виробництва відходів за рахунок покращення дизайну продукції на ринку і скорочення кількості відходів у виробничому циклі. Під «повторним використанням» розуміється застосування деяких практик, таких як покупка сипучих продуктів і акумуляторних батарейок, використання сумок для покупок, зроблених із тканини («екосумок»), що має наслідком відмову від поліетиленових пакетів. «Відокремлений збір відходів» означає розділення відходів, які будуть повторно використані як сировина. «Рекуперация енергії» означає, що спалювання цих відходів може бути використано для виробництва енергії через сміттеспалювальні установки [3].

Закон «Ронкі» був скасований законодавчим Декретом «Норми у сфері навколишнього середовища» від 03.04.2006, № 152, який також відомий як *Testo Unica Ambiente*. У ньому наводиться нове визначення відходів як будь-яких речовин чи об'єктів, від яких власник позбувається, має намір або повинен позбутися. Також змінена класифікація відходів, зокрема встановлено два критерія: походження та безпека. Відповідно, за походженням відходи поділяються на міські та спеціальні, а за безпекою – на безпечні і небезпечні.

При цьому міські відходи можуть бути побутовими і міськими; спеціальні відходи – ремісничими, промисловими, комерційними, медичними, сільськогосподарськими та ін.; небезпечні відходи класифікуються як такі, тільки якщо небезпечні речовини досягають певних концентрацій.

Таким чином, Декрет «Норми у сфері навколишнього середовища» являє собою довідкове законодавство на національному рівні щодо відходів і закріплює напрямок, який був встановлений у Законі «Ронкі»: пріоритетом є запобігання і скорочення виробництва і безпеки відходів, тільки після цього відбувається відновлення матерії та

енергії і, в якості останньої фази всього управління, – утилізація (звалища та спалювання).

Основою національного законодавства Франції у сфері управління відходами виступає Екологічний кодекс Франції (Code de l'environnement). Його законодавча частина була прийнята в якості додатку до Ордонансу № 2000-914 від 18.09.2000, підписаного Президентом Французької республіки. Кодекс також містить підзаконні акти – Декрети Державної Ради. У ньому розкриваються поняття «відходи» та «кінцеві відходи». Так, під відходами розуміється будь-які отримані в результаті процесів виробництва, трансформації або використання речовини матеріали або продукти, залишені (викинуті) власником, або які він має намір залишити (викинути), або від яких має намір позбавитися. Кінцеві відходи визначаються як відходи, отримані в тому числі і в результаті обробки відходів, які не можуть бути більше подані обробці в поточних технічних і економічних умовах, зокрема шляхом вилучення частини, що утилізується або іншим чином зменшення їх шкідливого чи небезпечного характеру [4]. Відповідно до цього Кодексу відходи поділяються на безпечні і небезпечні, інертні, побутові, відходи економічної діяльності та біовідходи.

У Кодексі також закріплені головні цілі у сфері управління відходами:

1) попередження або скорочення виробництва і негативного впливу відходів, зокрема, від промислової і торгової діяльності;

2) організація належного перевезення відходів із обмеженням віддалі та обсягу;

3) оцінка відходів стосовно їх вторинного використання, рециклінгу або інших дій, спрямованих на отримання з відходів багаторазово використуваних матеріалів або енергії;

4) забезпечення публічності інформації про вплив на навколишнє середовище і громадське здоров'я в результаті операцій, пов'язаних із виробництвом і видаленням відходів, за умови дотримання правил конфіденційності, передбачених законом, а також заходів, призначених попереджати про це або компенсувати несприятливі дії [4].

Крім того, Кодекс закріплює положення про Національну Раду з відходів, про плани щодо попередження та поводження з відходами, про відповідальність у цій сфері та ін.

До законодавчих актів, що визначають стратегічні цілі Франції у сфері управління відходами,

можна також віднести нижчеприведені. Наприклад, Закон «Про нову територіальну організацію Республіки» № 2015-991 від 07.08.2015, який розширює сферу компетенцій регіонів в області запобігання та управління відходами шляхом визначення єдиного регіонального плану. Він передбачає створення регіонального плану щодо запобігання і управління відходами та регіонального плану розвитку, сталого розвитку та територіальної рівності.

Закон «Про перехід енергії на екологічне зростання» № 2015-992 від 17.08.2015 містить норми щодо боротьби з відходами та сприяння круговій економіці: від розробки продукту до переробки.

План скорочення і відновлення відходів 2014/2020, який передбачає до 2025 року скорочення 50% відходів, що зберігаються.

Важливий соціальний зміст має закон, що забороняє продуктивним магазинам і супермаркетам викидати харчові продукти, термін придатності яких наближається до кінця. Магазины зобов'язані безкоштовно віддавати їх благодійним фондам, які забезпечують їжею нужденних. Франція стала першою країною у світі, яка прийняла такий закон (у 2016 році). Причиною цього стало збільшення кількості безпритульних [5].

Аналогічний закон, що забороняє викидати непродану одягу, буде діяти у сфері текстильної промисловості з 2019 року. Магазины будуть зобов'язані жертвувати одяг благодійним організаціям, які допомагають нужденним [5].

Висновки. Законодавство про відходи європейських країн перебуває в тісному зв'язку з відповідним законодавством ЄС. Так, профільні Директиви ЄС визначають загальні принципи, пріоритети та цілі у сфері управління відходами. При цьому рамковий характер цих документів дозволяє країнам-учасникам ЄС самостійно визначати шляхи та способи реалізації встановленої ним політики. Тому досвід кожної європейської країни є унікальним та потребує детального аналізу в контексті його ефективності в умовах нашої держави. Разом із тим можна виділити спільні для всіх європейських практик поводження з відходами принципи, які, на наш погляд, мають бути закладені у вітчизняну систему управління відходами. Зокрема, мова йде про принципи: екологічної свідомості, економіки знань у галузі відходів та соціального змісту заходів зі скорочення утворення відходів.

Список літератури:

1. Німеччина стала лідером по переробці сміття. Deutsche Welle. URL: <https://googl.plus/Kkh> (дата звернення 23.11.2018).
2. Kreislaufwirtschaftsgesetz. URL: <https://dejure.org/gesetze/KrWG> (дата звернення 24.11.2018).
3. Decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22. URL: http://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/1997_0022.htm (дата звернення 24.11.2018).
4. Code de l'environnement. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20181126> (дата звернення 24.11.2018).
5. Віддавати непроданий одяг нужденним, а не викидати: новий закон у Франції. Epoch Times. URL: <https://www.epochtimes.com.ua/dobri-novyny/viddavaty-nepropanyu-odyag-nuzhdennym-ne-vykydaty-novyy-zakon-u-franciyi-127654> (дата звернення 25.11.2018).

ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ СТРАН ЕС

Статья посвящена изучению опыта европейских стран обращения с отходами. Исследовано законодательство об отходах Германии, Италии и Франции. В частности, особое внимание было уделено этапам его становления и приоритетным направлениям. Проанализированы отдельные европейские практики по управлению отходами, и внесены предложения по совершенствованию отечественного законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: управление отходами, рециклинг, классификация отходов, Директивы ЕС, DSD.

THE EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION OF WASTE MANAGEMENT OF EU COUNTRIES

The article is devoted to the study of the experience of European countries in waste management. The legislation on waste of Germany, Italy and France are investigated. In particular, special attention is paid to the stages of its formation and priority areas.

Thus, it is found that the Law On stimulation of the closed-loop economy and ensuring environmentally sound management of wastes dated September 27, 1994 (Kreislaufwirtschaftsgesetz) carries out the legal regulation of waste in Germany. Such legal regulation also is carried out by the Federal regulations, regulations on certain issues of waste management, by the Laws on the waste of federal lands, by the normative acts on waste of districts and statutes of municipalities and by the relevant EU legislation. The main act on the waste of the federal level is the Law "On the Economy of the Closed Loop", which contains the concept of waste, its classification, the main objectives of the waste management system etc.

Italian legislation on waste management has evolved as follows. Decree of the President of the Republic dated September 10, 1982, No. 915, defining the concept of waste, their classification and the principles of waste management. After the abolition of the said Decree, the Legislative Decree of 5 February 1997, No. 22, more known as the Law of Ronchi, was adopted. The said law is based on the provisions of European Directives: No. 91/156/EEC on waste, No. 91/689/EEC on hazardous waste and No. 94/62/EC on packaging and packaging waste. In the said law, the strategy of reduction, reuse, separate collection, recovery of energy was fixed. The Legislative Decree "Norms in the Environment" of 3 April 2006, No. 152, also known as Testo Unica Ambiente, abolished the Ronchi Law. It introduces a new definition of waste, provides a new classification of waste.

Waste management in France basis on the Ecological Code of France, which is the main act in this area. It defines the concept of waste and end-of-waste, contains a classification of waste, and so on. The strategic objectives of France in the field of waste management are also enshrined in the Law "On the New Territorial Organization of the Republic" No. 2015-991 dated August 7, 2015, the Law "On the Transition of Energy to Environmental Growth" No. 2015-992 dated August 17, 2015, etc.

Some waste management practices of Europe is analyzed, in particular considered the Duales System Deutschland (DSD). It concerns the collection and disposal of used commercial packaging associated with households in accordance with the provisions of the German Packaging Regulation of 12 June 1991. In addition, it is made suggestions on the improvement of domestic legislation in the field of waste management.

Key words: waste management, recycling, waste classification, EU Directives, DSD.