



Проект фінансується Європейським Союзом



Проект впроваджується Міжнародною благодійною організацією «Екологія – Право – Людина» у партнерстві з Громадською організацією «Екологічні ініціативи»

# ІЄРАРХІЯ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ. ЩО ЦЕ ТАКЕ І ЯК ВПРОВАДИТИ В УКРАЇНІ?

Зміст публікації є виключною відповідальністю  
МБО «Екологія–Право–Людина» і жодним чином не може вважатися таким,  
що відображає погляди Європейського Союзу.

Тетяна Тевкун, експерт з питань адаптації законодавства до законодавства ЄС проекту ЄК МБО «Екологія-Право-Людина»

*Останні кілька роки ми спостерігаємо як ЗМІ та політики навипередки дебатують про напрямки розбудови системи поводження з відходами. Про наявність різних поглядів на вирішення цієї проблеми свідчить кількість законопроектів, зареєстрованих у Верховній Раді – їх понад 20! Проте, зацікавлені сторони ніяк не можуть дійти згоди. Тому жоден проект не проголосований навіть у першому читанні. А громадяни досі плутаються й не знають, що вимагати від органів влади. Як відзначають жартівники, вже три роки всі говорять по телевізору про відходи, але досі не зрозуміло, про що мова, що потрібно робити».*

### **Міжнародні зобов'язання України**

Насамперед варто зазначити, що Україна взяла на себе зобов'язання імплементувати Директиву 2008/98/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 19 листопада 2008 року про відходи та скасування деяких Директив. Саме на принципах цього документу слід вибудувати профільне українське законодавство. При цьому важливо, щоб імплементация стосувалася всіх положень Директиви. Інакше ми матимемо часткове недосконале регулювання, яке не призведе до позитивних результатів. Іншими словами, слід збалансувати інтереси всіх зацікавлених осіб, ставлячи перед собою мету охорони довкілля та скеровуючи політику в цій галузі у сторону циркулярної економіки.

Головним принципом Директиви є впровадження ієрархії поводження з відходами. Тобто на рівні законодавства визначається пріоритетний для захисту довкілля порядок поводження у усіма видами відходів. Відхилення є можливими, але обґрунтованими.

### **Ієрархічні «сходи»**

Ієрархія передбачає таку послідовність дій з відходами:

1. Запобігання утворенню відходів;
2. Підготовка до повторного використання;
3. Перероблення відходів;
4. Інша утилізація, в т.ч. шляхом відновлення енергії;
5. Видалення на полігоні.

Така ієрархія діє як на загальнодержавному так і на рівні окремого господарства, подекуди навіть домогосподарства.

Отже саме так поводить себе справжній і свідомий господар. Він не купує нічого зайвого, нічого такого, що потім доведеться позбутися; використовує всі речі так,

щоб вони довго служили та приносили користь, в тому числі повторно (наприклад, склянки); з речей, які не можуть бути використані він робить нові речі (наприклад, меблі, засоби інтер'єру); якщо ж з річчю не можна вже нічого зробити з попередніх кроків, тоді така річ спалюється безпечним способом та з неї отримується енергія (тепло); і лише якщо не можна зробити нічого з попереднього то річ викидається на сміттєзвалище.

Все це виглядає досить логічно і саме тому на дотримання такої послідовності поводження з відходами направлені всі нормативно-правові та стратегічні документи в країнах ЄС.

### Сходінка 1. Запобігання утворенню відходів

Згідно з Директивою, запобігання утворенню відходів – всі заходи, здійснені перед тим як речовина, матеріал або продукт перейде в категорію відходів. Отже мета цих заходів - зменшити кількість відходів, й передбачити повторне використання продукції чи подовження її життєвого циклу, а також – мінімізувати несприятливий вплив утворених відходів на довкілля та здоров'я людини.

*У країнах ЄС практикується впровадження окремих програм запобіганню утворенню відходів. Це може бути пакет документів під загальною назвою, наприклад, План управління відходами. Різні країни обирають різні шляхи. Зокрема, Італія, Литва, Нідерланди, Португалія, Іспанія мають окремі програми запобіганню утворенню відходів. Австрія, Бельгія, Фінляндія, Угорщина, Латвія включили такі програми до Планів управління відходами. У Шотландії – це частина національної екологічної програми.*

Існують і вимоги до програм. Вони мають встановлювати конкретні цілі із запобігання утворенню відходів, містити аналіз ситуації щодо відходів, опис заходів із запобігання їхнього утворення та оцінку їхньої корисності тощо.

Приклади заходів із запобіганню утворенню відходів визначено у Додатку 4 до Директиви. Загалом, заходи можна поділити на 2 види:

- Ті, що спрямовані на **споживача** - інформаційні компанії (наприклад приміром, про шкоду пластикових пакетів для довкілля та заклик до зменшення їхнього використання); економічні стимули (заборона магазинам давати пластикові пакети безкоштовно та вимога встановити плату за них; в Данії та Ірландії це призвело до суттєвого зменшення їхнього споживання).

- Ті, що скеровані на **виробника**. Серед них - заборона використання небезпечних речовин у продукції, особливі вимоги до дизайну продукції.

Наприклад, Директива 2006/66/ЄС Європейського парламенту і Ради від 6 вересня 2006 р. й кілька супутніх документів чітко регламентують питання про батарейки, батареї та акумулятори і відходи з них. Забороняється розміщувати на ринку батарейки, батареї і акумулятори, які містять понад 0,0005% ртуті від їх ваги, включаючи ті, що входять до складу обладнання. (Це обмеження не

поширюється на гудзикові батарейки, які використовуються у слухових апаратах, якщо вони містять не більше двох відсотків ртуті від їх ваги).

Інша Директива 94/62/ЄС Європарламенту і Ради від 20 грудня 1994 р. про упаковку та відходи упаковки передбачає, що сума рівнів концентрації свинцю, кадмію, ртуті та шестивалентного хрому, що наявні в упаковці чи компонентах упаковки, не може перевищувати 600 частин на мільйон за вагою через два роки набрання чинності директивою, 250 частин на мільйон за вагою - через три роки, 100 частин на мільйон за вагою - через п'ять років.

Директива 2012/19/ЄС Європарламенту і Ради від 4 липня 2012 р. зобов'язує держави-члени сприяти співпраці між виробниками й переробними підприємствами та заходам з промоції такого дизайну й виробництва ЕЕО, яке полегшить повторне використання, демонтаж та утилізацію ВЕЕО, їхніх компонентів й матеріалів...

Отже, як бачимо, все передбачено й регламентується до дрібниць.

## **Сходінка 2. Підготовка до повторного використання**

«Підготовка до повторного використання» - це перевірка, очистка чи визначення придатності, коли продукти або їхні компоненти, що стали відходами, готують для повторного використання без іншої попередньої обробки. Ці процеси мають на меті зменшення споживання природних ресурсів. Адже будь-яка річ зроблена з природнього матеріалу, а природні ресурси є вичерпними.

*Для правильного прийняття рішень держави мають володіти даними щодо повторного використання речей. Так, Директива 94/62/ЄС передбачає окремий облік повторного використання упаковки та внесення цієї операції окремо до бази даних держави-члена.*

Директива виділяє освітні, економічні, логістичні та інші заходи, такі як підтримка або створення акредитованих центрів відновлення та повторного використання та мереж, особливо у густо населених регіонах. Ці заходи також умовно поділені на такі, що окремо направлені на споживача і на виробника.

Прикладом орієнтованих на споживачів заходів, може бути створення у Польщі центрів, до яких люди приносять вживані речі які в подальшому продаються або ж надаються безкоштовно людям, які їх потребують. У Великій Британії у супермаркетах передбачені місця, куди кожен може принести вживані поліетиленові пакети, а той, кому вони потрібні, може взяти їх собі.

Заходи, які в цьому контексті направлені на виробників (згідно з Директивою 2012/19/ЄС Європарламенту і Ради від 4 липня 2012 р. про відходи електричного та електронного обладнання) – їхнє зобов'язання розробляти й виробляти електричне та електронне обладнання таким чином, щоб забезпечити їх

подальше повторне використання. При цьому виробники мають врахувати, що дизайн та конструкції не повинні заважати повторному використанню предметів!

### **Сходінка 3. Перероблення**

Директива визначає перероблення, як операцію, коли відходи переробляються в продукти, матеріали або речовини для первинної чи іншої мети.

*Для забезпечення перероблення відходів мають бути законодавчо закріплені конкретні цілі, які міститиме національне законодавство. Так, Директивою встановлено, що до 2020 року - підготовка до повторного використання та перероблення відходів, принаймні таких як папір, метал, пластик та скло з домогосподарств та, за можливості, з інших джерел, якщо потоки відходів подібні до відходів з домогосподарств, має бути збільшена щонайменше до 50%...*

Шлях до досягнення цього та йому подібних показників має теж бути закріплений у стратегічних документах країни, виходячи із кожного виду матеріалу. Одна з директив ЄС зобов'язує до такої мінімальної мети повторної переробки матеріалів, що містяться у відходах упаковки: 60% маси скла; 60% маси паперу та картону; 50% маси металів; 22,5% маси пластмаси, враховуючи тільки матеріали, які знову перероблюються у пластмаси; 15% маси деревини. При цьому, звичайно ж, ми не досягнемо зразу таких цілей, потрібно щороку визначати конкретні цілі, збільшуючи відсоток перероблення щоб дійти саме до таких показників. Все це має бути визначено у законодавчих та стратегічних документах. Це забезпечує поступове наближення до мети, щорічний аналіз виконання цілей та вжиття відповідних заходів у разі невиконання.

Для забезпечення цілей перероблення пропонується запроваджувати механізм розширеної відповідальності виробника – коли у ціну продукції закладаються кошти на забезпечення перероблення випущеної виробником продукції (упаковка, батарейки, електронне та електричне обладнання, шини тощо). Ці кошти мають акумулюватися або у неприбуткових організаціях створених виробниками, або сплачується як екологічний податок та в подальшому направлятися на забезпечення перероблення використаного товару.

До операцій перероблення також відноситься компостування, аеробне та анаеробне зброджування біо-відходів, якщо в результаті отримується екологічно безпечний компост, який може буде використаний згодом за призначенням.

Водночас відсоток щодо переробки біо-відходів, який має досягнути країна, потрібно закласти у Стратегію, Національний план управління відходами.

### **Сходінка 4. Інша утилізація, в т.ч. шляхом відновлення енергії**

За Директивою утилізація - операція, від якої відходи приносять користь. Перелік операцій з утилізації наведений у Додатку II до Директиви.

Щодо побутових відходів то найбільш поширеними є спалювання відходів, піроліз застосовується лише щодо медичних відходів або небезпечних відходів підприємств. Також у цій «сходинці ієрархії» функціонують заводи з механіко-біологічної обробки, де робиться технічний компост з органічної фракції з отриманням енергії чи без, проводиться досортування відходів, виготовляється паливо RDF\SRF тощо.

Для того щоб спалювання функціонувало на належному рівні також потрібно імплементувати деякі Директиви ЄС (10/75/ЄС про промислові викиди). Вона містять детальні вимоги до здійснення цих процесів. Якщо Україна не запровадить ці вимоги, існуватиме ризик, що спалювання здійснюватиметься небезпечними для здоров'я людей установками.

Директива про промислові викиди передбачає забезпечення високого рівня захисту навколишнього середовища, охорони здоров'я людини та уникнення трансграничного руху відходів до установок, що працюють відповідно до нижчих природоохоронних стандартів.

Одночасно передбачений перелік забруднюючих речовин для обов'язкового контролю забруднення:

Це - двоокис сірки та інші сполуки сірки, окиси азоту та інші його сполуки, окис вуглецю, летючі органічні сполуки, метали та їхні сполуки, пил (у тому числі, тверді частки, що не розкладаються), азбест (суспендовані частки, волокна), а також хлор, фтор, миш'як та їхні сполуки, ціаніди, речовини або суміші, стосовно яких доведено їхні канцерогенні або мутагенні властивості або властивості, що можуть вплинути на репродуктивну функцію, через повітря і, нарешті, поліхлоровані дібензодіоксини та поліхлоровані дібензофурані. Усього – 13 позицій і держави мають у певні строки проводити контрольні вимірювання.

*В Україні сьогодні екологічний контроль на державному рівні не відслідковує наявності діоксинів та фуранів у викидах в атмосферу. Дослідження діоксинів та фуранів в Україні можуть здійснювати два Інститути у Києві, які не мають контролюючих повноважень.*

Також Директива про відходи встановлює, що передумовою для отримання дозволу на спалювання або сумісне спалювання з утилізацією енергії, є вимога, аби відновлення енергії відбувалося на високому рівні енергоефективності.

Ця ступінь поводження з відходами, як відомо, не є дешевою. Будівництво сучасного сміттєспалювального заводу коштує приблизно 160-180 млн. євро. А утилізація однієї тони відходів на ньому - 65-75 євро.

Важливо, щоб до спалювання не потрапляли небезпечні речовини, які з однією сторони характеризуються значним небезпечним вмістом (це такі речовини як батарейки, електронна техніка, медикаменти, медичні відходи, балони під тиском тощо), а з іншої - руйнують обладнання. Тому для цих речовин має бути

передбачена окрема система збирання та утилізації і застосований принцип розширеної відповідальності виробника.

### **Сходінка 5. Видалення на полігони**

Видалення на полігони – це останній в ієрархії спосіб поводження з відходами.

У різних країнах – різні відсотки захоронення побутових відходів. Ті держави, що почали розбудовувати свою систему управління відходами раніше, досягли низького відсотку захоронення (у Швеції цей показник становить менше 1%) інші середнього (Польща – 44%).

*Україна ж захоронює близько 95% утворюваних відходів! При цьому ми маємо також жахливий стан сміттєзвалищ – з 5,5 тис. сміттєзвалищ 1339 не відповідають нормам екологічної безпеки (24,4%) і лише на 104 полігонах дотримано вимог державних будівельних норм. Разом з тим, плата за захоронення відходів є надзвичайно малою – найменша у Волинській області – 1,3 євро/т., найбільша у Запорізькій області - 5,3 євро/т., а в середньому по Україні це 2,4 євро/т. Зрозуміло, що з такою платою за захоронення немає стимулу розвивати інші складові ієрархії поводження з відходами. Адже багато людей мислять економічними категоріями, а на екологічними.*

Чи справді захоронення відходів має бути дешевим? Якщо враховувати, який значний вплив накопичення відходів спричиняє на довкілля, розмір коштів на експлуатацію діючого полігону, рекультивацию його після закриття та утримання його протягом 30 років після закриття, то сума зовсім не маленька.

Для того, щоб захоронення на полігонах було безпечним в Європі діє окрема Директива 1999/31/ЄС Європарламенту і Ради від 26 квітня 1999 р. про захоронення відходів. В документі зазначено, що у витратах щодо організації та здійснення захоронення, враховувалися також вартість закриття та наступної обробки місць захоронення протягом 30 років.

### **Вітчизняні реалії та потреби**

Ця норма може бути досить складною для реалізації в Україні в умовах нинішньої економічної ситуації.

*Станом на сьогодні наша держава стикнулася з тим, що кошти на рекультивацию та утримання сміттєзвалищ не акумульовані. Їх потрібно виділяти з бюджету, або знаходити з інших джерел, а багато полігонів потребує рекультивации. В наших умовах закриття та рекультивация полігону оцінюється на рівні 250-300 тис. євро/га. Полігон 30 га. коштуватиме 7,5 – 9 млн. євро.*

Загальна потреба в будівництві полігонів в Україні оцінюється у 464 одиниць. Повна ж вартість будівництва полігону потужністю 100 тис. тон на рік на 25 років

експлуатації коштуватиме понад 50 млн. євро (капінвестиції+операційні витрати).

В країнах ЄС послуги із захоронення є високовартісними. Наприклад, Австрія – 70 євро/т, Польща – 50 євро/т. Такі тарифи з одного боку стимулюють до запобігання утворенню відходів або ж їхній переробці, а з іншого - забезпечують належне функціонування діяльності полігону та забезпечення його безпеки та моніторингу, рекультивациі.

Директива 1999/31/ЄС Європарламенту і Ради від 26 квітня 1999 р. про захоронення відходів встановлює вимоги до існуючих місць захоронення. Так, оператори полігонів мають підготувати та подати компетентному органу для їхнього узгодження відповідний план очистки місця захоронення, інформацію щодо професійного та технічного оснащення полігону, контролю та моніторингу за функціонуванням полігону та «фінансової гарантії». Після подання плану очистки компетентний орган ухвалює рішення щодо продовження функціонування на базі вказаного плану та цієї Директиви. На основі узгодженого плану очистки місця захоронення компетентний орган має санкціонувати необхідні роботи та зазначити перехідний період для виконання плану. Передбачено, що всі існуючі місця захоронення мають бути приведені у відповідність умовам цієї Директиви, мають бути організовані місця захоронення небезпечних відходів.

*Саме тому, починати впроваджувати ієрархію поводження з відходами слід з останньої «сходинки», хоча сам процес поводження має починатись з першої.*

Якщо Україна не зможе вжити заходи для того, щоб процес захоронення відходів був чітко регламентований і контрольований, можливість розвитку інших щаблів ієрархії є дуже низькою.

А основою має бути проведення інвентаризації сміттєзвалищ та прийняття стратегічного документу - (наприклад, Плану порядку закриття полігонів, що не відповідають стандартам), приведення у відповідність тих полігонів для яких це доцільно, а також будівництво нових регіональних полігонів. Запровадження «фінансової гарантії» варто закласти у нормативно-правових актах.

Таким чином, процес реформування системи управління відходами є досить складним, потребує розроблення низки як законодавчих, підзаконних так і стратегічних документів після чого чітке та неухильне їхнє виконання.