



**ЕКОЛОГІЯ
ПРАВО ЛЮДИНА**

від 24.11.21 № _____

Адреса для листування: а/с 316, м. Львів, 79000, Україна. Адреса: вул. Івана Франка, 9, оф. 1а, м. Львів, 79005.
Тел./факс: +(38) 032-225-76-82. Тел. +(38) 032-243-38-88. Електронна скринька: epi@mail.lviv.ua. Веб-сайт: <http://epi.org.ua>.

**Голові Комітету з питань екологічної політики
та природокористування
О.В.Бондаренко**

Позиція ЕПЛ щодо проєкту Закону України «Про відходи» №2207-1д

Загалом проєкт Закону України «Про відходи» 2207-1д відображає найбільш важливі положення директив ЄС в сфері управління відходами, проте є певні зауваження щодо тексту законопроєкту, що можуть поставити під сумнів позитивні наслідки від реалізації даного закону.

1. Зауваження щодо ст.3 Сфера дії Закону

З-під дії Закону виведено металобрухт, що суперечить вимогам Директиви ЄС про відходи, де такого винятку для металобрухту немає. Більше того, Директива передбачає порядок набуття статусу припинення відходів для металобрухту та застосування до відходів металу положень директиви про відходи.

Якщо вивести металобрухт з-під вимог Закону «Про відходи», то обсяги та потоки відходів металобрухту будуть необліковані, до суб'єктів господарювання, що будуть займатися обробкою металобрухту, не будуть застосовуватися вимоги щодо отримання необхідних дозвільних документів, ведення обліку та реєстрації в інформаційній системі. Також через таке виключення, різні види подібних до металобрухту відходів будуть маскуватися під металобрухт, щоб уникнути зайвих вимог та погоджень, обліку та реєстрації суб'єктів господарювання, тощо.

Крім того, вимоги в Законі «Про металобрухт» до обліку, зберігання, оброблення металобрухту значно слабші, ніж в законопроєкті, вимоги щодо охорони навколишнього природного середовища майже відсутні, а сам закон застарів та потребує оновлення (чи скасування).

2. Зауваження щодо визначення принципу державної політики в сфері управління відходами – простежуваність.

Так, простежуваність - це властивість Єдиної державної електронної системи у сфері відходів, яка дає можливість ідентифікувати суб'єкта господарювання у сфері управління відходами, час, місце, предмет та інші умови обігу, достатні для встановлення походження відходів на всіх етапах управління ними. Крім того, п.4 ст.47 вказує: Підсистема звітності забезпечує отримання, аналіз та узагальнення інформації про код та найменування, масу, джерело утворення відходів, зміну власника відходів, онлайн-інформування про збирання, перевезення та оброблення відходів, у тому числі у форматах відкритих даних. Проте в інших статтях закону обов'язку проводити онлайн-інформування про збирання, перевезення та оброблення відходів не передбачено, суб'єкти господарювання в сфері управління відходами такого обов'язку не мають. Вони зобов'язані, поміж іншим: вести їх облік і надавати звітну та іншу інформацію в Єдину державну електронну систему, але чіткого обов'язку по онлайн-інформуванню про збирання, перевезення та оброблення відходів не передбачено.

Тому, якщо суб'єкт господарювання не буде декларувати і вносити дані про свої відходи і операції із ними, простежуваність не відбудеться. Тому, цей принцип повинен полягати в тому, що будь-який орган державного контролю чи представник громадськості, утворювач відходів та суб'єкт господарювання міг ідентифікувати походження і рух відходів, види та властивості, та обсяги відходів, а для цього треба вводити окрему систему документообігу для відходів, які переміщуються (транспортуються), чи переходять від одного власника до іншого.

В законопроекті лише адміністратор місцевої системи має обов'язок забезпечити простежуваність комунальних відходів та звітування про управління комунальними відходами в Єдину державну електронну систему у сфері відходів, а на інших суб'єктах такого обов'язку не покладено.

Тому, простежуваність відходів – це можливість ідентифікувати суб'єкта господарювання у сфері управління відходами, час, місце, предмет та інші умови обігу, достатні для встановлення походження відходів на всіх етапах управління ними на основі даних Єдиної державної електронної системи у сфері відходів чи паперових документів, які наявні в суб'єктів господарювання. Також в статтях щодо поводження з небезпечними відходами не деталізовано принципі простежуваності небезпечних відходів.

3. У статті 7 обов'язки щодо роздільного збирання досить обтічні, не покладають чітких зобов'язань щодо організації роздільного збирання. Так, хто має створити умови для роздільного збирання, небезпечних побутових відходів,

медичних побутових відходів, текстилю та інших видів відходів, що підлягають роздільному збиранню? Закон не дає відповіді на це питання.

4. У ст.8 норми щодо перегляду Національного класифікатора відходів слід доповнити конкретним формулюванням щодо ініціатора такого перегляду, а також вказати, який ЦОВВ буде відповідати за відсутність такого перегляду кожні 3 роки та непоновлення Національного класифікатора.

5. Норми щодо запровадження розширеної відповідальності виробника (РВВ) слід уточнити

Так, законодавчі норми вказують, що РВВ включає: 1) роздільне збирання на всій території України відходів, що утворилися внаслідок споживання/використання продукції, а також подальше управління цими відходами та фінансову відповідальність за таку діяльність. Проте серед заходів немає приймання відходів. Директива ЄС про відходи говорить також про прийняття товарів чи відходів, які утворилися після їх використання від кінцевих споживачів.

Також є питання щодо визначення виробника продукції, на якого покладено зобов'язання щодо РВВ. *Законопроект вказує: Виробник продукції* – особа, яка вводить в обіг продукцію, яку вона виробляє або імпортує. Проте Директива ЄС накладає обов'язок по РВВ на фізичну чи юридичну особу, яка професійно розробляє, виробляє, обробляє, продає чи імпортує продукти (виробник продукції). Тому європейське законодавство значно розширило коло осіб, які мають обов'язки в рамках РВВ. Законопроект обмежує зобов'язання щодо РВВ лише на виробників чи імпортерів, що звужує можливості РВВ для зміни екодизайну, упакування, інших характеристик товарів та відходів цих товарів, що відповідно утруднить кінцеву мету РВВ – зменшення обсягу чи уникнення утворення відходів товарів та продукції, бо для цього треба залучати всі ланки процесу виробництва товарів та продукції.

Прийняття подальших законів, що будуть деталізувати РВВ, не дозволить розширити коло суб'єктів, які будуть відповідати за досягнення мети РВВ, а обмежить це коло виробниками продукції в тому змісті, який закладено зараз в законопроекті «Про відходи».

6. Положення щодо переходу права власності на відходи слід уточнити для реалізації принципу простежуваності

У ст.12 - право власності на відходи не деталізує принципу простежуваності відходів, в тому числі небезпечних. Так, п.4 вказує, що *організація розширеної відповідальності виробника (ОРВВ) є власником побутових відходів, які передані їх*

утворювачами або попередніми власниками до системи розширеної відповідальності виробника. Проте до ОРВВ передаються не лише побутові, але і інші відходи – батарейки, шини, авто.

П.6 також використовує термін безхазяйна земельна ділянка. Проте Земельний кодекс України такого терміну не містить, тому слід замінити його на інший термін - земельна ділянка, не надана у власність користування.

7. У статті 14 в п.4. вказано, що передача відходів суб'єктам господарювання у сфері управління відходами з метою збирання, перевезення та оброблення здійснюється на підставі договорів, в яких зазначається код відходів згідно з Національним класифікатором відходів, їх кількість (маса), найменування та код операції відновлення та/або видалення відходів, перехід права власності на відходи. Дану статтю також доповнити, і передбачити обов'язок внесення даних щодо цього договору до Єдиної державної електронної системи у сфері відходів.

У п.7 даної статті вказано: Вимоги до об'єктів збирання та оброблення відходів затверджуються Кабінетом Міністрів України. Проте не вказано, хто буде готувати такі вимоги, який ЦОВВ?

7. **У статті 15 Суб'єкти у сфері відходів немає виробників продукції та товарів.** Якщо їх не включати до цих суб'єктів, то буде складно реалізувати основні положення економіки замкнутого циклу, адже саме на рівні дизайну та виробництва продукції закладаються умови, що будуть впливати на обсяг та безпечність відходів та упакування продукції та товарів.
8. У статті 17 до обов'язків не входять такі обов'язки як сортування відходів, дотримання ієрархії в сфері відходів.
9. **Ст.20 вводить новий орган в сфері управління відходами - Національну комісію**, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, та надає їй повноваження.

До її повноважень віднесено: затвердження ліцензійних умов провадження господарської діяльності з видалення побутових відходів; ліцензування господарської діяльності з видалення побутових відходів.

Проте яка мета такого ліцензування саме НКРЕКП? Адже безпеку для довкілля від видалення відходів все одно перевіряє дозвільний орган під час ОВД, а рівень впливу на здоров'я людини перевіряється санітарно-епідеміологічною експертизою проектів будівництва, експлуатації чи реконструкції полігонів ТПВ. Також захоронення (видалення) відходів також буде потребувати дозволу на оброблення відходів, що буде

видаватися новоствореним ЦОВВ, що буде реалізовувати політику в сфері поводження з відходами.

Тому, надання додаткових повноважень іншому органу, навіть в сфері комунальних відходів, закріпить безлад з обліком та контролем та державним регулюванням цієї сфери та посилить дозвільний тягар на суб'єктів господарювання (на сьогодні це комунальні підприємства, в більшості), що утримують полігони.

Крім того, як впливає із перехідних положень, законопроектом надано НКРЕКП невластиві функції. Тому виникла потреба і вносити зміни до закону *Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг*:

17) у статті 2 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах

енергетики та комунальних послуг»:

доповнити пункт 2 частини першої новим абзацом такого змісту: «діяльності у сфері видалення

побутових відходів.»;

доповнити частину другу після слів «Про питну воду та питне водопостачання» словами «Про відходи»;

Тому, доцільність таких змін та ліцензійної діяльності НКРЕКП є сумнівною, тим більше що об'єкти видалення відходів будь-якої потужності будуть зобов'язані отримувати ліцензію.

10. Законопроект не вирішив проблеми ліквідації несанкціонованих чи санкціонованих сміттєзвалищ, які щороку з'являються та значно перевищують в кількості полігони ТПВ.

Так, у статті 28 закріплено повноваження виконкомів місцевих рад, до них віднесено: забезпечення рекультивациі полігонів, що не відповідають вимогам законодавства у сфері відходів.

Також і перехідні положення говорять про припинення експлуатації полігонів, що не відповідають вимогам, а не напів узаконених, паспортизованих сміттєзвалищ. Тому, за відсутності згадки про сміттєзвалища, ми очікуємо заморозити діючі сміттєзвалища ще на десятки років.

11. У статті 29 Небезпечні відходи вводиться плутанинам із назвами ліцензій –

згадуються ліцензії на управління небезпечними відходами, які не передбачені в ст.43. Стаття 43 говорить лише про ліцензії на оброблення та ліцензії на збирання небезпечних відходів.

12. Вимоги щодо захоронення відходів на полігонах слід привести до вимог, що передбачені в Директиві про захоронення відходів.

Так, у ст.42 в ч.3 дано неповний перелік відходів, що їх забороняється захороняти на полігоні. В п.5 вказано, що відходи, що збираються роздільно для підготовлення до повторного використання та рециклінгу, окрім відходів, що утворюються внаслідок операцій відновлення з роздільно зібраних відходів і видалення яких на полігоні забезпечує найкращий результат для довкілля. Проте Директива про захоронення відходів у ст.6 говорить, що лише відходи, які піддавалися обробці, можуть бути захоронені. Яку ж обробку має на увазі європейський законодавець? Обробка в розумінні цієї директиви означає:

фізичний, термічний, хімічний чи біологічний процес, включаючи сортування, що змінює характеристики відходів для зменшення їхнього об'єму чи небезпечних характеристик, полегшення поводження з ними та посилення відновлення.

Процес попередньої обробки відходів дуже важливий для відходів, і на рівні ЄС країни піддаються жорсткому контролю за їхнім процесом захоронення відходів. Так, жовтні 2021 року Європейська комісія повідомила про вжиття правових заходів за порушення вимог директив ЄС в сфері відходів щодо таких країн: Румунія, Болгарія, Хорватія, Греція, Словачія, а саме: через відсутність відповідної обробки відходів перед їх захороненням.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5649

Отже попередня обробка повинна: 1) полягати в фізичний, термічний, хімічний чи біологічний процес, включаючи сортування; 2) внаслідок цього процесу має мінятися склад відходів, 3) і склад повинен змінитися щоб зменшити об'єм відходів, небезпечні характеристики відходів, або полегшити поводження з ними чи посилити відновлення.

13. Відсутність необхідних цілей щодо поводження із біовідходами

Так, стаття 42 у п.12 вказує: *З метою запобігання утворенню та видаленню відходів, що біологічно розкладаються розробляється Національний план запобігання утворенню та видаленню відходів, що біологічно розкладаються, який затверджується Кабінетом Міністрів України.*

Проте ніяких додаткових вимог і цілей для запобігання попадання біовідходів на полігон в законі не надано а також вимог до змісту Національного плану. Так, Директива про відходи вказує, що Стратегія (Нацплан в Україні) повинна передбачити: поетапне поступове зменшення попадання біовідходів на сміттєзвалища.

14. Дозвільна діяльність у ст.43 може бути вдосконалена через деталізацію вимог щодо заявників на дозволи та вимог щодо самих дозволів.

Так, законопроект вказує, що заяви про отримання дозволу на оброблення відходів (ЦОВВ) додається: 5) копія наказу про призначення відповідальних осіб у сфері запобігання утворенню та управління відходами. Проте така вимога не деталізує, яку саме освіту повинна мати відповідальна особа, що є дуже важливим. Так, у Польщі керівником полігону може бути лише особа, яка має відповідну освіту та пройшла відповідне навчання. Тому, подання копії наказу про призначення відповідальних осіб у сфері запобігання утворенню та управління відходами не буде гарантією того, що керувати об'єктом оброблення відходів буде особа, яка здатна виконати всі вимоги щодо запобігання завдання шкоди довкіллю.

Саме цікаве, що до підстав відмови у видачі дозволу додано: недопущення суб'єктом господарювання уповноважених органів до об'єкту з метою перевірки наявності або відповідності матеріально-технічної бази заявленим видам, кількості (кг, т) або операціям оброблення відходів. Проте така перевірка матеріально-технічної бази ніде більше не передбачена в законопроекті – ні в порядку видачі ліцензій, ні в порядку видачі дозволів.

Законом не передбачено встановлення вимог до змісту дозволів та ліцензій в сфері управління відходами, щоб останні відповідали вимогам рамкової Директиви про відходи.

На сьогодні ліцензія, що видається Міндовкілля, не відповідає тим вимогам, що передбачені директивою Європейського Парламенту та Ради 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року про відходи та скасування деяких Директив до дозволів, а саме: не вказується обсяг відходів, що може бути оброблений, не зазначаються технічні чи інші вимоги стосовно місця розташування; заходи безпеки та попереджувальні заходи, що слід вживати; методи, що повинні використовуватися для кожного виду операцій; необхідні заходи моніторингу та контролю, що необхідно здійснювати; необхідні умови закінчення експлуатації та догляду після закриття, яких слід дотриматися. Також такі ж вимоги слід передбачити і до тексту дозволу на оброблення відходів, що вводиться законопроектом.

Також даним законопроектом не вирішено питання запровадження адміністративної чи іншої відповідальності, штрафні санкції за порушення вимог цього закону. Без встановлення відповідальності всіх суб'єктів, які наділені обов'язками згідно цього законопроекту, існуюча система відповідальності буде сприяти ігноруванню положень цього законопроекту в майбутньому, зокрема і вимог щодо ліквідації несанкціонованих полігонів, вимог щодо дозвільної діяльності.

Також ЕПЛ вже наголошувала, що законопроект №2207-1д зберігає діючу систему ліцензування, зокрема операцій по збиранню та обробленню небезпечних відходів, що здійснює на сьогодні Міндовкілля. Видачею ліцензій буде займатися центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління відходами (який ще не створено), а до його створення ймовірно Міндовкілля буде продовжувати свою ліцензійну діяльність.

Тому на сьогодні більш доцільно відійти від системи ліцензуванням Міністерством (чи новоствореним ЦОВВ), і запровадити дозвільну діяльність в сфері поводження з небезпечними відходами у відповідності до рамкової Директиви про відходи 2008/98/ЄС, а саме: впровадити дозвіл на експлуатацію об'єктів поводження з відходами (в т.ч. небезпечними), що буде видаватися відповідними підрозділами обласних державних адміністрацій чи центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління відходами (коли буде створено), залежно від потужності такого об'єкту. Даний дозвіл буде охоплювати здійснення таких операцій: відновлення (утилізацію), оброблення, захоронення (видалення), відходів. Збір та(і) тимчасове зберігання небезпечних відходів можуть відбуватися без дозволу.

Звичайно, що видачі дозволу буде передувати перевірка даного об'єкту щодо дотримання природоохоронних вимог (процедура оцінки впливу на довкілля), вимог щодо безпеки для людини (висновок санітарно-епідеміологічної експертизи), та інші дозвільні процедури. Тому, дозвільний орган вже буде мати оцінку ризиків для здоров'я та довкілля від функціонування такого об'єкту, і зможе на підставі цілого ряду документів прийняти обгрунтоване рішення щодо можливості експлуатації об'єкта поводження з небезпечними відходами.

В законі слід чітко визначити перелік необхідних вимог для отримання дозволу на експлуатацію об'єкту поводження з відходами для тих суб'єктів господарювання, які планують експлуатувати об'єкти поводження з відходами (в т.ч. небезпечними), серед яких встановити вимоги щодо:

- відповідної кваліфікації керівника та персоналу, що буде займатися операціями поводження з небезпечними відходами,
- доказів наявності матеріально-технічної бази, необхідності для такого виду діяльності,
- доказів відповідності матеріально-технічної бази вимогам щодо охорони здоров'я та пожежної безпеки (відповідні висновки),
- доказів відповідності матеріально-технічної бази вимогам НДТ та(чи) технологічним регламентам для такого виду операцій та категорій небезпечних відходів,
- чинного висновку з ОВД про допустимість планованої діяльності,
- доказів наявності права власності чи права користування земельною ділянкою, приміщенням та обладнанням, необхідним для здійснення операцій в сфері поводження з відходами (включати акти приймання-передачі);
- договору страхування відповідальності за шкоду, що може бути завдана довкіллю та здоров'ю громадян.
- доказів встановлення датчиків онлайн-моніторингу викидів об'єкта у випадку спалювання (термічної утилізації) небезпечних відходів та під'єднання цих датчиків до державної системи моніторингу атмосферного повітря.

Передбачити чітко додаткові підстави для відмови у видачі дозволу на оброблення (чи експлуатацію об'єкту поводження з) відходами, а саме:

- невідповідність НДТ чи технологічним регламентам для щодо даного виду операцій чи видів небезпечних відходів;

- неналежна кваліфікація керівника об'єкта
- відсутність необхідної матеріально-технічної бази для здійснення запланованих операцій з небезпечними відходами;
- та інші підстави.

Дозвіл на експлуатацію об'єкту поводження з відходами повинен включати щонайменше такі параметри:

- (а) види та обсяги відходів, які можуть оброблятися;
- (б) для кожного з дозволених видів операцій – технічні чи інші вимоги стосовно місця розташування;
- (с) заходи безпеки та попереджувальні заходи, що слід вживати;
- д) методи, що повинні використовуватися для кожного виду операцій;
- (е) необхідні заходи моніторингу та контролю, що необхідно здійснювати;
- (ф) необхідні умови припинення експлуатації та догляду після закриття об'єкту, яких слід дотриматися.

Також на сьогодні Міндовкілля здійснює і функції з формування політики в сфері охорони довкілля, і деякі дозвільні функції в сфері управління відходами. Так, чинним Законом «Про відходи» передбачено повноваження Міндовкілля щодо ліцензування діяльності по поводженню з небезпечними відходами. В законопроекті «Про управління відходами» №2207-1д таке повноваження надано центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління відходами. До створення цього центрального органу, його повноваження, ймовірно, буде продовжувати виконувати Міндовкілля.

Проте більш доцільно наділити Міндовкілля обов'язком технічного регулювання операцій з небезпечними відходами, визначення стандартів щодо певних операцій з небезпечними відходами, визначення вимог до освіти та кваліфікації керівника об'єкту поводження з небезпечними відходами. За таких умов потенційні інвестори будуть більш чітко знати свої обов'язки та вимоги до технологій, матеріально-технічної бази, що необхідна для безпечного та належного поводження з небезпечними відходами. Тому, повноваження Міндовкілля, як ЦОВВ, що займається формуванням та реалізацією політики в сфері охорони навколишнього природного середовища, слід визначити як такі:

- розроблення та затвердження необхідних технічних регламентів з питань поводження з небезпечними відходами;

- розроблення мінімальних технічних стандартів щодо певних операцій (напр. спалювання) поводження із різними категоріями небезпечних відходів (медичними, відпрацьованими батареями та акумуляторами, тарою з-під пестицидів, шинами, тощо)
- розробка НДТ для установок та видів діяльності, що займаються операціями з поводження з небезпечними відходами;
- затвердження вимог щодо кваліфікаційно-освітнього рівня керівника об'єкта поводження з небезпечними відходами;
- розроблення та затвердження порядку обліку та звітності про всі операції поводження з небезпечними відходами, порядку реєстрації цих операцій в електронному реєстрі (інформаційній системі) .
- розроблення вимог до місць та умов тимчасового зберігання небезпечних відходів.

Отже вважаємо, що після доопрацювання вказаних положень законопроекту, в тому числі для відповідності із вимогами Директиви про відходи та про захоронення відходів, останній повинен бути оперативно винесений на друге читання у парламенті.

Виконавчий директор

МБО "Екологія-право-людина"

Олена Кравченко

Виконавець: Ольга Мелень-Забрамна