



ПРЯМУЄМО
РАЗОМ



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



ЕКОЛОГІЯ
ПРАВО ЛЮДИНА

Верховенство права для захисту довкілля

Відповідність державної політики України у сфері поводження з відходами пріоритетам та цілям Європейського зеленого курсу



Відповідність державної політики України у сфері поводження з відходами пріоритетам та цілям Європейського зеленого курсу

Вступ

Європейський зелений курс (надалі – ЄЗК) є ключовою наскрізною секторальною політикою з охорони довкілля в Європі, яка спрямована на покращення добробуту та здоров'я жителів ЄС та майбутніх поколінь через: свіже повітря, чисту воду, ґрунт та біорізноманіття, оновлені енергоефективні будівлі, здорову та доступну їжу, більше громадського транспорту, чисту енергію та сучасні чисті технологічні інновації, товари, які служать довго і можуть бути відремонтовані, перероблені та повторно використані, конкурентна та стійка промисловість.

Європейський зелений курс базується на чинному законодавстві ЄС та цілях, які ставляться в нових стратегіях та програмах ЄС у відповідних сферах. Законодавство ЄС у сфері поводження з відходами повинно бути апроксимоване і Україною згідно з наших зобов'язань, які закріплені в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС. Готовність слідувати цілям та завданням ЄЗК неодноразово озвучувалася топ-чиновниками України. Як наслідок, 24 січня 2020 року уряд постановив утворити Міжвідомчу робочу групу з питань координації подолання наслідків зміни клімату в рамках ініціативи Європейської комісії “Європейський зелений курс” та затвердив її положення.

У лютому 2021 року прем'єр міністр України разом із європейським колегами започаткували Діалог високого рівня Україна-ЄС щодо долучення України до реалізації європейської ініціативи Green Deal. Денис Шмигаль підкреслив, що Україна підтримує кліматичні амбіції ЄС, зокрема мету досягнення кліматичної нейтральності на європейському континенті до 2050 року. «Як результат започаткованого діалогу — маємо амбіцію розробити Український зелений курс, спрямований на досягнення кліматичної нейтральності. У цьому Україна могла б використовувати ЄЗК як орієнтир», — відзначив Глава Уряду.

Питання управління відходами є наскрізним питанням, яке піднімається майже в усіх секторах ЄЗК, але в першу чергу по відношенню до впровадження економіки замкнутого циклу (чи кругової економіки). У березні 2020 року Європейська комісія затвердила новий План дій ЄС щодо економіки замкнутого циклу. Значну частину заходів та цілей плану дій складають заходи, пов'язані із поводженням з відходами, в тому числі з електронними відходами, батарейками, упакуванням, пластиком, текстилем, а також встановлено нові цілі для мінімізації обсягів утворення відходів.

Метою цього документа є аналіз відповідності політики України в сфері поводження з відходами та економічного розвитку із пріоритетами та цілями Плану дій ЄС щодо економіки замкнутого циклу як частини політики ЄЗК.

Методологія дослідження

Проведено аналіз політик, стратегій та програм в сфері поводження з відходами, екологічної політики та економічного розвитку із цілями Плану дій ЄС щодо економіки замкнутого циклу як невід'ємної частини ЄЗК. Зроблено порівняльний аналіз інституційних, нормативних та бюджетних спроможностей досягти цих цілей. Для порівняльного аналізу були обрані такі документи: Закон України «Про Основні засади

(стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року», Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року» та План пріоритетних дій Уряду на 2021 рік, а також Національна економічна стратегія України на період до 2030 року та проведено порівняння із тими цілями та завданнями, які сформульовані в другому Плані дій ЄС щодо економіки замкненого циклу.

Ключові проблеми в сфері поводження з відходами в Україні

Чинна політика та законодавство України спрямоване на поступове перетворення України на велике сміттєзвалище. Це відбувається через відсутність сучасного законодавства, що регулює поводження з відходами та запроваджує європейські інструменти поводження з відходами. Так, Закон України “Про відходи” було прийнято у 1998 році, і він потребує суттєвого оновлення, зокрема для апроксимації відповідного законодавства Європейського Союзу, на виконання Угоди про асоціацію між ЄС та Україною.

Також значну проблему становить відсутність системи поводження із такими небезпечними відходами, як відходи батарейок та акумуляторів, відходи електричного та електронного обладнання (ВЕЕО). Влаштування системи збору та безпечної переробки та видалення таких відходів є на сьогодні обов'язком органів місцевого самоврядування. Втім такий тягар не під силу органам місцевого самоврядування, які навіть не можуть навести лад із ТПВ, а жителі покладаються лише на громадські ініціативи чи ігнорують існування такої проблеми. Така проблема існує через відсутність законодавства щодо розширеної відповідальності виробника (РВВ) для відходів батарейок, ВЕЕО, що поклато б обов'язок на виробників та імпортерів батарейок, продукції ЕЕО по збору та безпечній переробці та видалення таких відходів.

На жаль, проблеми існують не тільки з такими небезпечними відходами, як батарейки, акумулятори та ВЕЕО, але й з усіма небезпечними відходами. Небезпечні відходи не утилізуються та не видаляються безпечно для довкілля, попадають на сміттєзвалища. Така ситуація зумовлена відсутністю ефективного державного контролю за поводженням з небезпечними відходами, і відходами загалом, низькими сумами штрафів за порушення законодавства, застарілим законодавством та корумпованою ліцензійною діяльністю Міндовкілля.

Україна ще не закріпила свого прагнення до переходу до економіки замкненого циклу (циркулярної економіки) на рівні законодавства, тому відходи в Україні не розглядаються в якості сировини, а розробники товарів та упакування не думають про продовження життя цих товарів, повторне використання чи зменшення обсягів упакування, та що з ними станеться, як вони стануть відходами. Виробники товарів та продукції не мають реальних законодавчих зобов'язань, які б стосувалися відповідальності за відходи своєї продукції, за їхню безпечність для довкілля та за виробництво товарів, починаючи від добування сировини. Відтак сталість процесу виробництва та споживання є ключовою необхідністю, що має знайти законодавчі імперативи в Україні. Крім того, ставлення до відходів як до економічної категорії вимагає залучення широкого кола ЦОВВів та інших зацікавлених сторін, оскільки відходи не повинні сприйматися лише як джерела забруднення довкілля.

Цілі ЄЗК у сфері управління відходами

Новий план дій з кругової економіки ЄС має на меті зменшити вплив економіки на довкілля та регулювати весь життєвий цикл продукції, що спричинено постійним збільшенням обсягу відходів, що утворюються. Основними цільовими секторами цього плану є такі сектори, які використовують надмірно ресурси і де є потенціал до «замкненості»: текстиль, пластик, упакування, електроніка, батареї та акумулятори, будівельні відходи. Економіка передбачає таку модель виробництва та споживання, яка стимулює спільне користування, лізинг, повторне використання, ремонт, вдосконалення та переробку існуючих матеріалів та товарів так довго, як це можливо.

Цілями нового Плану дій економіки замкненого циклу є:

- забезпечити сталість товарів в ЄС;
- надати права та можливості споживачам та публічним покупцям;
- сфокусуватися на таких секторах та відходах: текстиль, пластик, упакування, електроніка, батареї та акумулятори, будівельні відходи;
- зменшити обсягу відходів.

Сталість товарів буде забезпечуватися політикою, спрямованою на те, щоб товари були кліматично-нейтральні, ресурсо-ефективні, обсяги відходів зменшувалися, а тривалість життя товарів збільшувалася. Для цього товари повинні бути більш витриваліші, з можливістю ремонту та покращення, повторного їх використання, зменшення кількості шкідливих забруднюючих речовин, збільшуючи їх ресурсо – енергоефективність. Кількість переробленої сировини у товарах повинна збільшуватися, тому важливою є високоякісна переробка вторсировини. Екологічний та кліматичний слід товарів повинен зменшитися. Слід запровадити заборону на знищення добрих придатних товарів, які не продалися. Тому, зміни торкнуться законодавства в сфері екодизайну, екомаркування, зелених публічних закупівель.

Надання прав та можливостей споживачам та публічним покупцям передбачає надання їм максимум інформації про весь життєвий цикл продукції, про можливості ремонту, убезпечення їх від занадто швидкого старіння товарів, тому законодавство ЄС в сфері прав споживачів буде оновлено.

У сфері електронних товарів, велику увагу буде приділено мобільним телефонам, планшетах, ноутбуках, для розширення можливостей до їхнього ремонту, покращення робочих характеристик, розширення європейських схем повернення відходів таких товарів виробникам, зменшення кількості небезпечних речовин у них, покращення збору відходів електричного та електронного обладнання, уніфікація зарядок до таких пристроїв, тощо.

Планується нове законодавство щодо батарей, батарейок та акумуляторів, з метою покращення збору таких відходів, збільшення вмісту переробленої сировини, обмеження виробництва батарей, що не заряджаються, нові вимоги щодо сталості та прозорості виробництва батарей, починаючи зі стадії добування сировини.

У сфері упакування ЄС ставить за мету зробити його таким, що переробляється чи може бути повторно використане, як це економічно можливо до 2030 р. Стратегія ЄС в сфері пластику спрямована на збільшення обсягів переробленого пластику, зменшення обсягів використання пластику в упакуванні, будівництві та автомобільній промисловості. Дуже багато уваги приділяється забрудненню довкілля мікропластиком, зокрема ставить мета зменшення його вивільнення в довкілля.

Стратегія ЄС в сфері текстилю повинна перетворити цю індустрію в сталу, привести інновації, стимулювати їхню переробку, повторне використання, сортування, а споживачі повинна мати доступ до більш якісних виробів із текстилю. Зменшення обсягів відходів є надалі актуальним завданням оскільки щороку обсяги утворення відходів в ЄС зростають. А половина країн- членів ЄС не дотрималася цілі – до 2020 року досягнути 50 % переробки комунальних відходів. Тому, ЄС планує різними методами досягнути цілі – значного зменшення обсягів утворення відходів та зменшення вдвічі обсягів утворення змішаних (ті що не переробляються) муніципальних відходів до 2030 р.

1.1. Нормативно-правові зміни

На рівні ЄС впровадження цілей ЄЗК забезпечується безперервним процесом аналізу чинного законодавства та практики його дотримання, прийняттям нових директив чи змін до чинних директив, нормативних документів, розробку стратегій та планів дій, інших документів ненормативного характеру. А також розглядаються заходи та плани, які підкріплені добровільним виконанням їхніх положень всіма зацікавленими сторонами.

Контроль за чітким виконанням існуючих директив, пов'язаних із відходами, є ключовим інструментом ЄС у впровадженні цілей ЄЗК. До прикладу, ЄС планує суворо контролювати дотримання Директиви про питну воду, що дасть змогу зменшити залежність жителів від бутильованої питної води та зменшити обсяги упакування.

В Україні наявна стара законодавча база в сфері поводження з відходами, зокрема чинний Закон «Про відходи» давно застарів та потребує повного оновлення. Відповідно до додатку ХХХ Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна повинна апроксимувати Директиву № 2008/98/ЄС про відходи, Директиву № 1999/31/ЄС про захоронення відходів зі змінами і доповненнями, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/2003, Директиву № 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості та внесення змін і доповнень до Директиви № 2004/35/ЄС. Проте до сьогодні цього не було зроблено, що робить неможливим і дотримання цілей та завдань ЄЗК Україною. Через зволікання парламенту у прийнятті проекту Закону України «Про управління відходами» № 2207-1 д, інші необхідні законодавчі зміни не можуть бути реалізовані.

Окрім розробленого та проголосованого у першому читанні законопроєкту «Про управління відходами» № 2207-1 д, також готові до голосування законопроєкти «Про відходи електричного та електронного обладнання», «Про відходи батарей, батарейок та акумуляторів», «Про упаковку та відходи упаковки», «Про управління відходами видобувної промисловості» та інші. Проте зволікання парламенту із розглядом у другому читанні базового закону призводить до гальмування необхідних законодавчих змін та невиконання Україною своїх євроінтеграційних зобов'язань з впровадження основних «сміттєвих» директив ЄС, прийнятих ЄС більше ніж 20 років тому.

Законопроєкт «Про управління відходами» №2 207-1 д повинен запровадити п'ятиступеневу ієрархію поводження з відходами, необхідність розробки регіональних планів управління відходами, повномасштабне роздільне збирання відходів, введення розширеної відповідальності виробника на основі європейських директив для таких

потоків відходів як упаковка, батареї і акумулятори, електричне і електронне обладнання, шини, оливи тощо.

Також на законодавчому рівні не закріплено поняття економіки замкненого циклу, в різних нормативно-правових актах та стратегіях вживаються різні терміни: циркулярна економіка, кругова економіка та економіка замкненого циклу. Без запровадження цього терміну на законодавчому рівні в Україні буде неможливо запровадити законодавчі норми щодо функціонування такої економіки і відповідно ролі відходів у виробництві.

Україна прийняла низку стратегій та програм, які регулюють сферу поводження з відходами та запровадження окремих елементів економіки замкненого циклу, проте втілення завдань та цілей цих стратегій та програм є неможливим в повній мірі за відсутності відповідного законодавства. Так, ще у 2017 році було прийнято Національну стратегію управління відходами в Україні до 2030 року та у 2019 році Національний план управління відходами до 2030р.. Ці документи базуються, в більшості, на вимогах директив ЄС в сфері управління відходами, тому їх виконання без прийняття нового законодавства є неможливим. За виконання Нацплану повинно звітуватися Міндовкілля. Так, Нацплан зобов'язав Міндовкілля розробити низку законодавчих актів, щоб запрацювали положення Закону “Про управління відходами” та для апроксимації вимог основних директив ЄС в сфері управління відходами. Більшість нормативно-правових актів, що їх має розробити Міндовкілля, прив'язані до прийняття закону “Про управління відходами”, проте є і непов'язані акти.

З 1 січня 2020 року також набули чинності Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року. Проте запровадження заходів цих стратегічних документів часто вимагає прийняття нових законодавчих та підзаконних актів (наприклад, щодо екодизайну, щодо розширеної відповідальності виробника, тощо).

Серед пріоритетних дій уряду на 2021 рік в переліку законопроектів, спрямованих на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 471, є законопроект “Про управління відходами” 2207-1д, та законопроект “Про державний екологічний контроль”. А також вказані такі заходи: розробка порядку функціонування інформаційної системи управління відходами, розробка проекту Закону України “Про відходи упаковки”, та проекту Закону України “Про управління відходами видобувної промисловості”. Всі ці заходи пов'язують із прийняттям законопроекту “Про управління відходами”, без якого буде відсутня законодавча база для прийняття решти законодавчих та підзаконних актів.

Попри наявність цих політичних документів уряду, контроль за виконанням цих програм та планів відсутній, відсутня координація між різними ЦОВВами щодо вирішення проблем поводження з відходами та запровадження економіки замкненого циклу, адже ці сфери потребують залучення не тільки Міндовкілля, але майже всіх ЦОВВів, оскільки зачіпаються інтереси бізнесу, промисловості, сільського господарства, транспорту і т.д.

Таким чином, для досягнення цілей ЄЗК Україні бракує не тільки планів (дій) у сфері запровадження економіки замкненого циклу, із фокусом на поводження з відходами, але і базового законодавства в сфері управління відходами, та законодавства щодо управління різними видами відходів (в першу чергу ВЕЕО, батарейок, упакування тощо),

на якому базується виконання цілей ЄЗК в ЄС. Без перелічених вище законодавчих актів, без законодавчого закріплення трансформації економіки України до економіки замкненого циклу досягнути навіть мінімальних цілей ЄЗК буде неможливо попри обіцянки топ-чиновників на фінансову допомогу з боку ЄС.

1.2. Інституційно-адміністративні зміни

В ЄС, попри наявність прогресивного законодавства із чіткими цілями в сфері управління відходами та втілення ЄЗК, певні країни - члени ЄС мають проблеми із дотримання своїх зобов'язань. Європейська комісія систематично слідує за звітами країн щодо дотримання тих чи інших директив ЄС, контролює їхнє виконання, подає до Суду ЄС у випадку серйозних порушень.

Європейська екологічна агенція (ЕЕА) збирає та публікує дані щодо стану справ у сфері ресурсоефективності та відходів в Європі. Працює **Європейська платформа зацікавлених сторін економіки замкненого циклу**, що має на меті покращення діалогу між зацікавленими сторонами, поширення інформації та кращих практик. Ще одна платформа - Європейський центр знань у сфері ресурсоефективності (EREK) - надає інформацію малому та середньому бізнесу для підвищення ресурсоефективності та повернення відходів в активи.

Європейська комісія в рамках моніторингу економіки замкненого циклу збирає дані про прогрес країн-членів по 10-ти індикаторам, які охоплюють такі групи: виробництво та споживання, управління відходами, вторинні сировинні матеріали, конкурентоспроможність та інновації .

В Україні Міндовкілля координує виконання Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року та Національного плану управління відходами до 2030 року разом із іншими ЦОБВ - Міністерством економічного розвитку і торгівлі, Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Міністерством енергетики та вугільної промисловості, Міністерством аграрної політики та продовольства, Міністерством охорони здоров'я, Міністерством фінансів, Міністерством інформаційної політики.

Національним планом управління відходами до 2030 року передбачено створення центрального органу виконавчої влади з питань управління відходами. Законопроект "Про управління відходами" також передбачає повноваження такого органу, до яких належить дозвільна діяльність у сфері управління відходами, забезпечення виконання Національної стратегії управління відходами та Національного плану управління відходами, забезпечення розроблення і виконання стратегій, планів, програм у сфері управління відходами; забезпечення виконання Національної програми запобігання утворенню відходів та здійснення оцінки ефективності її виконання, та інші. У 2019 році Міндовкілля малося розробити та подати Кабінетові Міністрів України акти про утворення центрального органу виконавчої влади з питань управління відходами, про утворення міжвідомчої координаційної ради з науково-дослідних робіт з багаторазового використання природних ресурсів та перероблення (рециклінгу) і утилізації відходів. Також передбачається створення інформаційного центру для збирання, оброблення, аналізу та поширення інформації про управління відходами. Також заплановано створення єдиного центру із забезпечення виконання міжнародних конвенцій, що

регулюють питання поводження з небезпечними відходами та речовинами. такі органи та центри не створені.

Також тривають перемовини та суперечності щодо повноважень в сфері управління з відходами між двома основними ЦОВВ - Міндовкілля та Міністерством розвитку громад і територій України, зокрема останнє міністерство намагається зберегти свої повноваження на сферу ТПВ в частині надання житлово-комунальних послуг. Результати суперечностей відобразилися в тексті законопроекту "Про управління відходами" 2207-1 д до другого читання. Остаточне рішення буде прийнято депутатами під час голосування вказаного проекту в другому читанні.

За відсутності необхідних законодавчих актів навіть правоохоронні органи та суди не зможуть карати посадових осіб та бізнес за недотримання українських аналогів цілей ЄЗК в сфері управління відходами.

1.3. Бюджетні зміни

В ЄС для досягнення цілей ЄЗК Європейська комісія запланувала організувати 1 трлн € сталих інвестицій в наступні 10 років. ЄС визначає цілий ряд джерел фінансування, різноманітні форми такого фінансування. Також мобілізуються приватні та державні інвестиції в сферу трансформації до економіки замкненого циклу.

В Україні на рівні стратегічних документів та програм не визначено джерел фінансування виконання цілей ЄЗК, втілення ряду законодавчих та інституційних змін буде потребувати фінансування з державного бюджету. Так, створення та функціонування центрального органу виконавчої влади з питань управління відходами вимагає виділення бюджетних коштів на його функціонування. Створення інформаційного центру для збирання, оброблення, аналізу та поширення інформації про управління відходами також передбачає бюджетні видатки на програмне забезпечення та оплату праці працівників, які будуть відповідальні за наповнення та функціонування такого центру.

Також Нацплан управління відходами до 2030 року передбачає впровадження економічних інструментів для удосконалення управління відходами. Для цього Кабінет Міністрів України мав розробити законопроекти, якими встановлюється механізм фінансових гарантій, що надаються операторами полігонів різних категорій, запровадження та використання економічних інструментів для стимулювання створення об'єктів інфраструктури з оброблення відходів, запровадження економічних інструментів для стимулювання використання біомаси відходів виробництва продукції сільського господарства для виробництва біопалива, електричної та теплової енергії, впровадження механізму надання дотацій на збирання і транспортування рослинних відходів, придатних для виробництва кормів для відгодівлі тварин, встановлення економічних інструментів щодо запобігання утворенню небезпечних відходів, зокрема оподаткування екологічно небезпечної продукції, запровадження економічного стимулювання впровадження екологічно чистих технологій виробництва та розширення можливостей перероблення (рециклінгу), впровадження відповідальності операторів місць видалення відходів за збитки, завдані довкіллю, та зобов'язання щодо фінансування відновлення компонентів навколишнього природного середовища, які зазнали негативного впливу від місць видалення відходів та інші заходи. Всі заходи щодо запровадження економічних інструментів прив'язуються до початку роботи ЦОВВ

з питань управління відходами. На сьогодні необхідних законодавчих актів для запуску економічних інструментів управління відходами та запуску роботи ЦОВВ так і не було прийнято.

2. Рекомендації щодо наближення України до виконання цілей та завдань ЄЗК у сфері поводження з відходами

2.1. Верховній Раді України

- винесення на розгляд та голосування в другому читанні проекту Закону України “Про управління відходами” №2207-1д;
- розгляд та прийняття Законопроектів “Про відходи упаковки”, “Про відходи електричного та електронного обладнання”, “Про відходи батарей, батарейок та акумуляторів” та інші.
- розгляд та прийняття Закону “Про державний екологічний контроль”;
- розробка порядку функціонування інформаційної системи управління відходами;
- схвалення Стратегії переходу України до економіки замкненого циклу;

2.2. Кабінету Міністрів України

- розробка механізму контролю за виконанням планів та програм, пов’язаних із управлінням відходами та цілями ЄЗК;
- розробка економічних механізмів фінансування переходу до економіки замкненого циклу, підтримки інноваційних проектів, оподаткування та фінансові санкції за порушення індивідуальних цілей управління відходами.
- створення Координаційного центру з питань переходу до економіки замкненого циклу при Кабміні;
- прийняття рішення про створення центрального органу виконавчої влади з питань управління відходами;
- затвердження Стратегії запобігання утворенню відходів;

2.3. Міндовкілля

- розробка порядку функціонування інформаційної системи управління відходами;
- підготовка Положення та рішення про створення центрального органу виконавчої влади з питань управління відходами;
- створення інформаційного центру для збирання, оброблення, аналізу та поширення інформації про управління відходами, ресурсоефективність, інновації;
- розробка положення про міжвідомчу координаційну раду з науково-дослідних робіт з багаторазового використання природних ресурсів та перероблення (рециклінгу) і утилізації відходів;
- розробка стратегії запобігання утворенню відходів та передача її до уряду на затвердження.

2.4. Громадськості та експертному середовищу

- активно долучатися до законотворчого процесу;
- стимулювати Міндовкілля та інші ЦОВВ до розробки підзаконних нормативно-правових актів в сфері управління відходами;
- займатися просвітницькою діяльністю серед громадськості, органів місцевого самоврядування, бізнесу;

- долучати бізнес до добровільних проєктів та ініціатив, пов'язаних із запровадженням інструментів економіки замкнутого циклу та європейських підходів до поводження з відходами;
- здійснювати громадський контроль за ЦОВВами та органами влади на місцях задля дотримання ними своїх зобов'язань та виконання законодавчих приписів, а також цілей відповідних планів та програм;
- створювати бази даних успішних кейсів, європейських практик поводження з відходами, інноваційних ідей в контексті цілей ЄЗК.

Матеріал підготовлено за підтримки Європейського Союзу та Міжнародного Фонду «Відродження» в межах грантового компоненту проєкту EU4USociety. Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково відображає позицію Міжнародного фонду «Відродження» та Європейського Союзу.
#ПрямуємоРазом #MovingForwardTogether #EU4USociety