

Полісі бриф

Ієрархія у сфері відходів.

Як вплине законодавча новація на управління відходами в Україні?

Законодавчі зміни є ключовим аспектом європейської інтеграції України: після ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (ЄС) у 2014 році наша держава зобов'язалася розвивати і зміцнювати співробітництво з питань охорони довкілля та сприяти реалізації довгострокових цілей сталого розвитку і зеленої економіки (Глава 6 «Навколишнє природне середовище», ст. 360). Ця співпраця має на меті збереження, захист, поліпшення і відтворення якості навколишнього середовища, захист громадського здоров'я, розсудливе й раціональне використання природних ресурсів та заохочення заходів на міжнародному рівні, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища, *inter alia*, у тому числі й у сфері управління відходами та ресурсами (ст. 361 е).

Важливим є також забезпечення відповідності законодавства України Європейському зеленому курсу для впровадження циркулярної економіки (ЄЗК, англ. European Green Deal) – ключовій кроссекторальній політиці держав-членкинь ЄС у сфері захисту довкілля, що базується на чинному законодавстві ЄС. Частиною ЄЗК є законодавство у сфері запобігання утворенню та управління відходами: сфера, яка потребує постійного аналізу, розвитку і оновлення, чим у ЄС займаються системно та послідовно.

Головним принципом політики ЄС у сфері відходів є саме ієрархія, яка визначає почерговість та пріоритетність запобігання утворенню відходів, підготовлення до повторного користування, далі ж постають перероблення, компостування, матеріальне відновлення та захоронення. Дотримання цієї ієрархії допомагає країнам-членкиням ЄС не тільки забезпечувати перероблення і сортування відходів, але і скорочувати потоки того, що не піддається переробленню та перевикористанню.

В Україні за офіційними даними в 2021 році було утворено понад 10 млн. т тільки побутових відходів, які захоронили на 9 тис. га землі. Створення ефективної системи керування відходами додатково до створення нових робочих місць, запобігатиме негативному впливу відходів на довкілля і здоров'я людини та естетичність публічних просторів. Нинішня ситуація у сфері відходів стала результатом багатьох факторів, і відсутність якісного законодавства відіграє тут важливу роль.

Влітку 2022 року Верховна Рада України ухвалила новий Закон «Про управління відходами», покликаний закласти правову основу не тільки для вирішення довготривалих проблем галузі, а і втілити вимоги низки директив - Директива про відходи, Директива про полігон відходів, Директива про промислові викиди - для циркулярної економіки (економіки замкненого циклу).

Фундаментальним принципом галузі в ЄС, а отже, і реформування в Україні є ієрархія у сфері відходів, яка визначає такі пріоритети для досягнення цілей циркулярної економіки (рис. 1):

1. Запобігання.
2. Підготовлення до повторного використання.
3. Рециклінг, зокрема компостування.
4. Інше відновлення (енергія / паливо з відходів, зворотне заповнення).
5. Видалення, зокрема на полігонах.

Важливо усвідомлювати, що в новому Законі «Про управління відходами» вжито не зовсім коректну назву щодо вищезазначених пріоритетів, а саме «ієрархія управління відходами», хоча до управління (керування) відходами як такого належить діяльність тільки 2–5 рівнів. Тобто назва моделі суперечить її суті та не враховує вищий рівень, який є визначальним для політики.



Рисунок 1 – Ієрархія у сфері відходів

1. Найпріоритетнішою діяльністю для досягнення циркулярності ресурсів є запобігання – вжиття певних заходів **перед** тим, як речовина, матеріал чи предмет перетворяться на **відходи**, з метою зменшення:

- кількості відходів, зокрема шляхом повторного використання продукції або подовження строку її життя;
- негативних впливів утворених відходів на довкілля та здоров'я людини;
- вмісту небезпечних речовин у матеріалах та продукції.

Рамкова Директива про відходи також пропонує такі заходи для запобігання утворенню відходів та їх негативному впливу:

1. заохочення та підтримання сталого виробництва і споживання продукції;
2. стимулювання екодизайну (рис. 2) та ресурсоефективного виготовлення продукції (довготривалість, відсутність небезпечних речовин, здатність до повторного використання, ремонту тощо);
3. заохочення утворювачів відходів продукції, яка містить критично важливу сировину, до сортування та передачі в систему рециклінгу, а суб'єктів господарювання – до відновлення речовин, матеріалів або предметів з таких відходів;
4. зменшення утворення відходів, зокрема таких відходів, які не є придатними для підготовки до повторного використання або рециклінгу;
5. заохочення повторного використання серед громадян, а також створення та підтримання суб'єктами господарювання, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції пунктів приймання відходів продукції для ремонту та підготовки до повторного використання, зокрема відходів електричного та електронного обладнання, текстилю та меблів, а також відходів пакування та будівельної продукції;
6. заохочення наявності запасних частин, інструкцій з експлуатації, технічної інформації чи інших інструментів, обладнання або програмного забезпечення, що дають змогу проводити ремонт і повторне використання продукції без зниження рівня її якості та безпеки функціонування;
7. зменшення утворення відходів шляхом застосування найкращих доступних технологій і методів управління в промисловому виробництві, виготовленні продукції, видобутку корисних копалин, будівництві та демонтажу;
8. зменшення утворення харчових відходів у первинному виробництві харчових продуктів, у процесі перероблення та виготовлення, у роздрібних та інших торговельних мережах, закладах громадського харчування та домогосподарствах;
9. заохочення безкоштовної продовольчої допомоги та інших форм перерозподілу для споживання людиною, надаючи пріоритет споживанню саме людиною, аніж годуванню тварин та переробленню в нехарчові продукти;
10. визначення продукції, яка є основним джерелом засмічення особливо природного середовища, і вжиття відповідних ринкових обмежень та інших заходів для запобігання і зменшення утворення відходів такої продукції;
11. розроблення та проведення інформаційних кампаній для підвищення громадської обізнаності щодо запобігання утворенню відходів та засміченню довкілля (рис. 3).

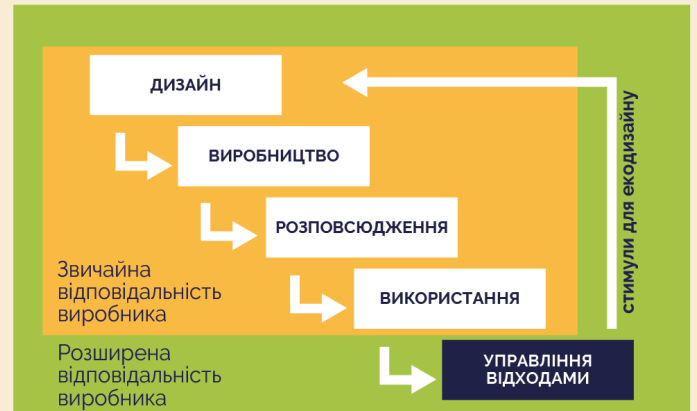


Рисунок 2 – Стимулювання виробників для екодизайну

Відповідальність за реалізацію такої діяльності покладається як на виробників продукції (екодизайн, створення платформ для обміну речами), так і на органи влади (забезпечення / сприяння створенню належної інфраструктури для підготовки до повторного використання). При цьому експерти у сфері відходів зазначають, що 90 % успіху щодо запобігання утворенню відходів та належного керування ними залежить від **комунікації органів місцевого самоврядування та виробників продукції із споживачами**.

Отже, **запобігання є одночасно відокремленим від керування відходами та наскрізним процесом, адже частково досягається в діяльності на нижчих рівнях ієрархії у сфері відходів шляхом підготовки до повторного використання та рециклінгу. Окрім цього, запобігання має бути пріоритетом безпосередньо під час управління відходами, а саме в процесі збирання, перевезення, відновлення та видалення відходів, коли можуть утворюватися нові «відходи з відходів» і запобігання яким потрібно також передбачати.**



Рисунок 3 – Дружні до довкілля альтернативи пластику одноразового використання

Приклад: коли папір сортується – то його можливо переробити – він має цінність. Коли папір потрапляє в «мокрі» відходи (біовідходи, рідкі), то він втрачає цінність для перероблення / рециклінгу.

2. Підготовка до повторного використання

Повторне використання – будь-яка діяльність, за якої продукція або її складові (компоненти), що не є відходами, повторно використовуються за тією ж метою призначення.

Підготовка до повторного використання – діяльність з відновлення, зокрема перевіряння, очищення або ремонт відходів, після яких відновлена з цих відходів продукція та/або її складові (компоненти) можуть бути використані повторно без будь-якого іншого попереднього перероблення.

Забезпечення повторного використання здійснюється шляхом:

- створення та підтримання мережі пунктів роздільного збирання відходів продукції для ремонту або підготовки до повторного використання;
- запровадження економічних інструментів стимулювання такої діяльності;
- запровадження критеріїв сталих («зелених») публічних закупівель, кількісних цільових показників підготовки до повторного використання, а також інших заходів.

3. Рециклінг / перероблення

Рециклінг – діяльність з операції відновлення, в результаті якої відходи переробляються на продукцію, матеріали чи речовини. Ця операція включає перероблення органічного матеріалу, проте не охоплює відновлення енергії чи перероблення на матеріали, що будуть використовуватися як паливо або матеріали для зворотного заповнення;

4. Інше відновлення

1. відновлення енергії – виготовлення палива з відходів (REF, RDF, SRF) та спалювання відходів (рис. 4) з виробництвом енергії (WTE);
2. піроліз та газифікація, в яких компоненти відходів використовуються як каталізатори;
3. зворотне заповнення – діяльність з відновлення, у результаті якої придатні для цього інертні відходи використовуються для заповнення гірничих виробок (порожнин) або рекультиваци порушених земель, замінюючи при цьому матеріали, які не є відходами, за умови, що такі відходи використовуються в кількості, достатній для досягнення виключно цих цілей.



Рисунок 4 – Паливні брикети з відходів

5. Видалення

Видалення – діяльність, що не є відновленням з відходів навіть тоді, коли одним з наслідків такої діяльності є використання речовин або енергії.

Прикладами діяльності з видалення відходів є спалювання без виробництва енергії та розміщення відходів на полігонах.

Отже, 9 липня поточного року набирає чинності новий Закон «Про управління відходами», але, на нашу думку, є чимало можливостей для його покращення. Наразі ж у тексті зустрічаються неточності, які в майбутньому можуть призводити до юридичних колізій. Також не всі норми закону відповідають ЄЗК, імплементація якого необхідна Україні в контексті євроінтеграції.

Крім того, новий закон вже зараз потребує внесення змін з метою приведення у відповідність до Директиви про відходи, Директиви про полігон відходів та Директиви про промислові викиди, а також для вирішення національних особливостей ведення господарської діяльності у сфері відходів, які призвели до масштабного засмічення нашої країни.

Рекомендації для внесення змін у новий Закон України «Про управління відходами»:

1. Привести у відповідність з директивами ЄС визначення «біовідходи», «збирання відходів», «побутові відходи», «медичні відходи», «ремонтні відходи», «полігон», «термічне оброблення відходів», «за завод спалювання відходів», «за завод сумісного спалювання відходів».
2. Внести відсутні наразі визначення «рідкі відходи», «фільтрат», «полігонний газ», «найкращі доступні технології та методи керування у сфері відходів».
3. Привести у відповідність до Директиви про відходи умови припинення статусу відходів (припинення статусу відходів може відбутися тільки після перевіряння відповідності).
4. Привести у відповідність до Директиви про полігон відходів умови приймання відходів на полігонах, а також перелік відходів, які заборонено видаляти на полігонах (шини, рідкі відходи, деякі відходи з небезпечними властивостями, інфіковані відходи, роздільно зібрані відходи тощо).
5. Удосконалити умови щодо безхазяйних відходів, які наразі повторюють чинний Закон «Про відходи» та не передбачають запобіжників безхазяйності.
6. Внести умови щодо обов'язковості всіх потенційних утворювачів побутових відходів (наприклад, власників нерухомості) мати договір на керування побутовими відходами.

7. Внести умови запобігання монополізації ринку керування побутовими відходами, зокрема обрання суб'єктів господарювання на засадах публічного конкурсу, а також прозорості тарифоутворення.
8. Зважати на принцип «плати за те, що викидаєш» в умовах визначення плати за керування відходами для населення.
9. Визначити вимогу до всіх територіальних громад щодо роздільного збирання насамперед біовідходів, які в Україні становлять від 40% до 80% від загальної маси утворюваних побутових відходів («суха» та «мокра» фракції за прикладом м. Львів);

Врахування наведених вище пропозицій дало б можливість втілення «інноваційного» сценарію розвитку галузі у сфері відходів, досягти впродовж 10 років рівня перевикористання щонайменше 20 % відходів, перероблення щонайменше 40 % відходів. Втім, рис. 5 демонструє, якою наскрізною має бути реформа, щоб в Україні дійсно відбулися зміни не за формою, а за суттю.

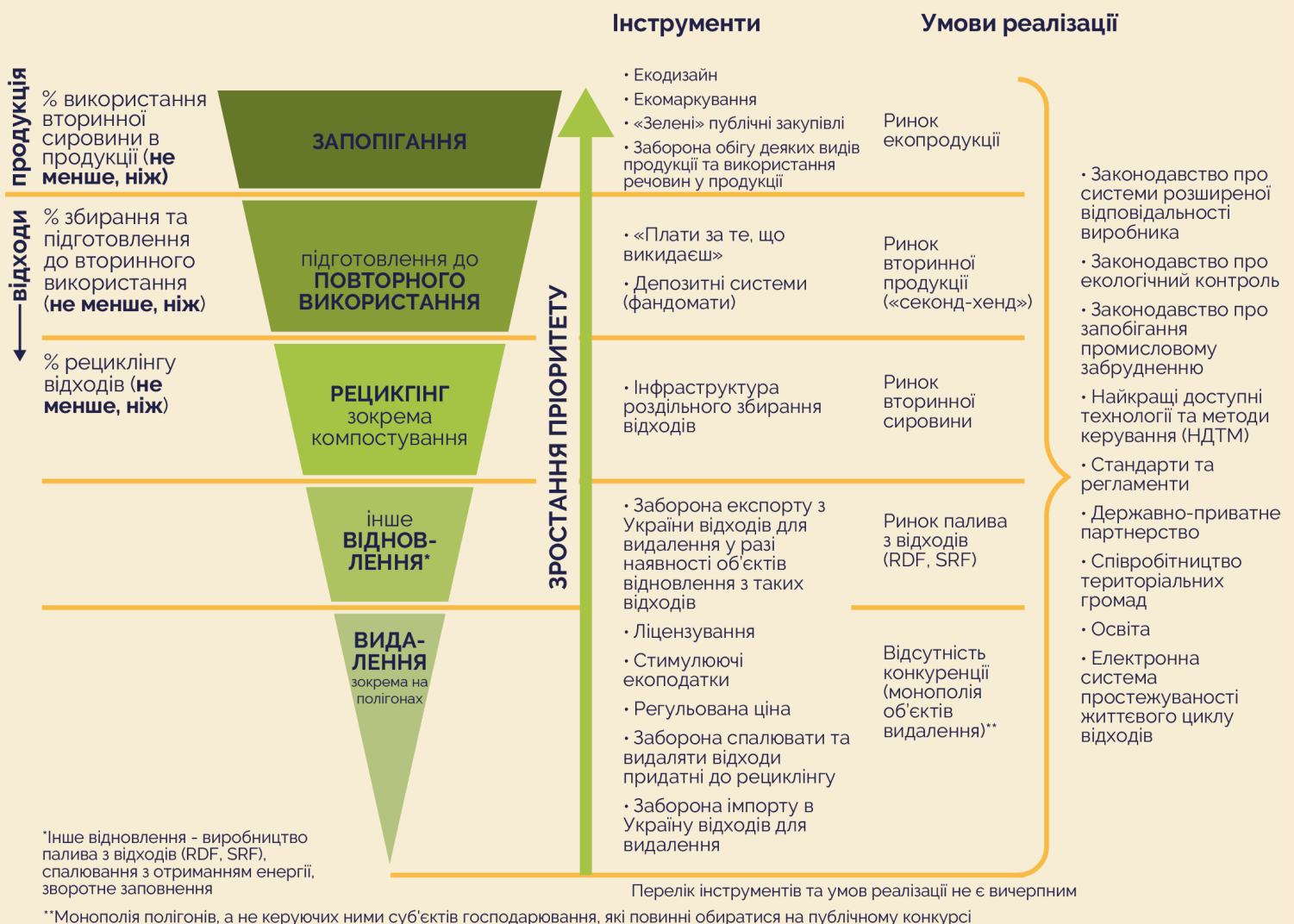


Рисунок 5 – Складові втілення ієрархії у сфері відходів

Джерело: Команда народного депутата О.Маріковського для адвокації реформи у сфері відходів та поправок в 2207-1-д

Автор: Яніна Басиста, голова ГО «Екосмарт», фахівчиня у сфері відходів.

Рецензентка: Діана Попфалуші, координаторка проекту «Рамковий закон «Про управління відходами»: аналіз з перспективи відповідності принципам zero waste», аналітичниця.