

ФЕДУНЬ М. В.,
аспірант кафедри європейського
права факультету міжнародних відносин
(Львівський національний університет
імені Івана Франка)

УДК 341

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕГУЛЮВАННЯ УТИЛІЗАЦІЇ ВІДХОДІВ В ЕКОЛОГІЧНОМУ ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті розглянуто наукові підходи до поняття утилізації відходів. Проведено аналіз нормативної бази ЄС щодо утилізації відходів, як однієї з основних операцій поводження з відходами. А також запропоновано пропозиції щодо удосконалення правового регулювання поводження з відходами в Україні на прикладі законодавства ЄС.

Ключові слова: утилізація відходів, Європейський Союз, законодавство Європейського Союзу, право навколишнього середовища ЄС, вторинні ресурси, використання відходів як вторинних ресурсів.

В статье рассмотрены научные подходы к понятию утилизации отходов. Проведен анализ нормативной базы утилизации отходов, как одной из основных операций обращения с отходами. А также предложено предложения по совершенствованию правового регулирования обращения с отходами в Украине на примере законодательства ЕС.

Ключевые слова: утилизация отходов, Европейский Союз, законодательство Европейского Союза, право окружающей среды ЕС, вторичные ресурсы, использование отходов как вторичных ресурсов.

The article deals with scientific approaches to the concept of waste disposal. It contains the analysis of the EU regulatory framework on waste disposal as a major waste management operation as well as suggestions for improving the legal regulation of waste management in Ukraine on the example of the EU legislation.

Key words: waste disposal, the European Union, EU legislation, EU environmental law, secondary resources, use of waste as secondary resources.

Вступ. Відходи становлять значну небезпеку як для навколишнього середовища так і здоров'я населення. Важливим напрямом подолання проблеми забруднення довкілля відходами є їх утилізація.

Дуже важливо, щоб усі способи повторного використання застосовувалися без загрози здоров'ю людини, і без застосування процесів чи методів, які можуть зашкодити довкіллю.

Вивчення проблеми правового регулювання утилізації відходів торкались такі науковці, як М.М. Микієвич, В.Ф. Семенов, А.П. Гетьмана і М.В. Шульга, Я.Б. Олійник, В.М. Комарницький, І. П. Дрозд, В.І. Коломієць та ін. Однак у більшості наукових розвідок мало уваги приділено самому нормативному визначенню поняття утилізації та різниці між процесами, яке воно в себе включає. Усе це свідчить про актуальність теми, а відтак зумовило вибір напрямку дослідження в науковому і практичному аспектах.

Постановка завдання. Оскільки у науковій літературі не має чіткого та одноставного поділу операцій з утилізації відходів, що має велике значення для мінімізації їх шкідливих



наслідків, автор на основі аналізу сучасної наукової літератури намагається зробити наукові висновки і сформулювати конкретні законодавчі пропозиції.

Результати дослідження. Термін «утилізація відходів» часто зустрічається у законодавстві Європейського Союзу, зокрема такої його галузі, як право навколишнього середовища ЄС. У науковій літературі застосовуються різні терміни утилізації відходів. Влучно характеризує поняття утилізації відходів В.Ф. Семенов: «з латин. utilis – корисний – означає залучення їх у нові технологічні процеси з метою одержання корисного продукту» [9]. Тобто науковець має на увазі використання відходів як вторинної сировини палива, добрив, будівельних матеріалів, або з іншою метою.

У загальному мовному вжитку термін «утилізація відходів» означає залучення відходів у нові технологічні цикли, використання в корисних цілях. Класичним поняттям утилізації охоплюється будь-який процес переробки використаних виробів, упаковки, тари або відходів виробництва продукції, які можуть бути використані в подальшому технологічному процесі як вторинна сировина, вихідні матеріали або засоби для отримання енергії із застосуванням відповідних технологій [10]. Прикладом може слугувати поняття, яке має нормативне значення, і якого дотримується частина сучасних юристів [1; 5; 3]. Зокрема в Законі України про відходи вказано, що утилізація відходів – це їх використання як вторинних матеріальних чи енергетичних ресурсів [4]. Основою у цій дефініції, як і в інших класичних визначеннях, є термін «вторинні ресурси». Тому найперше треба з'ясувати його сутність, що є складовою визначення поняття утилізації відходів. Отже, вторинні ресурси – це відходи виробництва і споживання, що на певному етапі розвитку науки і техніки можуть бути використані в народному господарстві. Вони поділяються на використовувані і невикористовувані [17].

До невикористовуваних вторинних матеріальних ресурсів входять відходи, що не застосовуються через відсутність капіталовкладень для їх переробки, відсутності споживача продукції або через нерозробленість технології переробки [9].

Отже, саме утилізаційний шлях передбачає використання відходів як вторинних ресурсів. Коли йдеться про відходи як вторинну сировину, це стосується лише тих відходів, для утилізації і переробки яких існують відповідні технології, а також виробничо-технологічні та економічні передумови. Зокрема, Я. Олійник формує таку схему використання вторинних ресурсів [7]:

- відмова від використання матеріалів, без яких можна обійтись;
- повторне використання матеріалів, як вторинних ресурсів;
- переробка вторинних ресурсів для виробництва інших продуктів;
- безпечне спалювання вторинних ресурсів з метою виробництва енергії;
- захоронення відходів, які не можна повторно використати будь-яким шляхом.

У науковій літературі немає одноставного поділу операцій з утилізації відходів, тому складно зрозуміти процеси, які вона охоплює. Наприклад, В.Ф. Семенов виділяє чотири основні способи утилізації відходів [9]: біотермічний, поховання, компостування і спалювання. Біотермічний спосіб заснований на спроможності твердих відходів до самозаймання під впливом особливих мікроорганізмів – термофільних бактерій. Компостування – біологічний процес розкладання органічних речовин за допомогою мікроорганізмів. Тепло, що виділяється, має дезинфікуючу властивість, завдяки чому утворюється цінне добриво для ґрунту. Згорання відходів відбувається в спеціальних печах [20, с. 23]. Теплом, що виділяється, можна опалювати будинки, підігрівати воду [15].

Проте в компості, а отже й у ґрунті, іноді є домішки важких металів і інших токсичних сполук, що накопичуються і можуть завдати шкоди людині і навколишньому середовищу.

У зарубіжній літературі і практиці утилізацію відходів поділяють на рециклінг і рекуперацію. Рециклінг – (переробка) – це повернення відходів після переробки в цей же технологічний процес, у межах якого він виник. Рекуперація – (відновлення) – використання відходів після його обробки або без неї в інших технологічних процесах або для отримання енергії [19, с. 20]. Іншими словами, рециклінг можна визначити як систему організаційно-е-



кономічних і технологічних заходів із повернення відходів виробництва та споживання в повторний господарський обіг. Необхідність розвитку рециклінгу, як механізму екологічної збалансованості регіонального розвитку, обумовлена негативними наслідками, що виникають від впливу відходів виробництва та споживання на навколишнє природне середовище за низького рівня їх переробки [8].

Рекуперація (англ. recuperation, recovery, regeneration; нім. Rekuperation) – повернення частини матеріалів або енергії для повторного використання у тому ж технологічному процесі. Під рекуперацією розуміють процес, під час якого відбувається часткове повернення енергії і повторне її використання. Рекуперація (з латин. recuperatio – отримання назад, повернення) – повернення частини матеріалу або енергії, витрачених під час здійснення того чи іншого технологічного процесу, для повторного використання в цьому ж процесі.

2005 року була розроблена довгострокова стратегія щодо відходів «Тематична стратегія щодо запобігання та рециркуляції відходів» [11], яка призвела до перегляду Рамкової директиви про відходи [13] – основи політики ЄС щодо відходів. Ця стратегія встановлювала керівні принципи для Європейського Союзу (ЄС), основним із яких було запобігання виникненню відходів, урегулювання ситуації у сфері управління відходами. Також наголошувалося на визначенні поняття утилізації, що є важливим для встановлення її політики і цілей. Відповідно до нової Рамкової директиви про відходи, утилізація означає будь-яку операцію, основним результатом якої є відходи, які замінюють інші матеріали, котрі за інших обставин були б використані для виконання конкретної функції, або відходи, які можуть бути використані для виконання цієї функції на заводі чи економіці в цілому [14].

Також це визначення було доповнене Додатком II В, у якому операції поводження з відходами вважаються «утилізацією відходів», якщо вони належать до цього переліку операцій до Рамкової директиви 2008/98/ЄС [14]:

- R1. Використання у вигляді палива (крім безпосереднього спалювання) чи іншим чином для отримання енергії.
- R2. Утилізація/регенерація розчинників.
- R3. Рециркуляція/утилізація органічних речовин, що не застосовуються як розчинники.
- R4. Рециркуляція/утилізація металів та їх сполук.
- R5. Рециркуляція/утилізація інших неорганічних матеріалів.
- R6. Регенерація кислот та основ.
- R7. Рекуперація компонентів, що використовуються для зменшення забруднення.
- R8. Рекуперація компонентів каталізаторів.
- R9. Повторна перегонка використаних нафтопродуктів чи інше повторне їх використання.
- R10. Обробка ґрунту, що створює позитивний вплив на землеробство чи поліпшує екологічну ситуацію.

R11. Використання відходів будь-яких операцій під номерами R1-R10.

R12. Обмін відходами для здійснення операцій під номерами R1-R11.

Ці способи повторного використання повинні застосовуватися без загрози здоров'ю людини і без застосування процесів чи методів, які можуть зашкодити довкіллю. Директива не регулює способи та процедури утилізації таких видів відходів [14]:

- газові забруднення атмосфери, які охоплені іншими правовими актами;
- радіоактивні відходи;
- відходи, утворені внаслідок дослідницьких робіт, видобутку, переробки і зберігання мінеральної сировини та експлуатації каменоломні;
- останки тварин та такі відходи сільськогосподарського походження, як тваринні рештки та інші природні небезпечні органічні субстанції;
- стоки, за винятком рідких відходів;
- знешкоджені вибухові матеріали.

У всіх розвинутих країнах існує конкуренція за право працювати з відходами, адже утилізація й переробка сміття – рентабельна індустрія економіки. Зокрема, у Німеччині її



річний обіг становить більше 70 млрд. євро, і з відходами працюють близько 300 тис. платників податків [16, с. 19]. У Фінляндії, якщо компанія, що здійснює переробку сміття, хоче придбати спеціальне обладнання вартістю до 500 тис. доларів, то достатньо надати документи, що засвідчують, що вона є власником сміттепереробного заводу, і державний банк видає необхідну суму у вигляді безвідсоткового кредиту на 15 років [18].

Якщо порівнювати утилізацію відходів та регенерацію енергії (процес вилучення з відходів корисної енергії, зазвичай з пари, що утворюється в процесі спалювання чи з метану на полігонах), то загальне правило ґрунтується на тому, що утилізація відходів більшою мірою впливає на попередження відходів, ніж регенерація енергії, проте багато чого ще варто зробити і дослідити у цьому напрямі.

У деяких країнах утилізація є основним методом поводження з відходами. В інших країнах широко використовуються методи захоронення та спалювання відходів без отримання енергії. У багатьох країнах для забезпечення відповідності критеріям придатності необхідна стабілізація небезпечних відходів, наприклад, завдяки фізико-хімічній обробці. Варто зауважити, що такі методи обробки не чітко визначені в різних країнах. Наприклад, різне визначення утилізації як «спалення з виробленням енергії» або «регенерація матеріалів» не дозволяє точно порівняти поводження з відходами в різних країнах.

Як джерело енергії утилізація відходів стає дедалі важливішою. Проте існує інша проблема, яку варто розглянути. Деякі країни ЄС затвердили різні визначення щодо розмежування між спаленням відходів з або без регенерації енергії. Комісія намагається надати тлумачення цих визначень. Поняття рециркуляції також варто обмежити до регенерації відходів.

Спалення зменшує обсяги відходів, але без регенерації енергії воно не призводить до збереження ресурсів. Регенерація енергії повинна бути врахована для всіх установок спалення сміття. Варто зважити на те, що обсяги викидів речовин, які забруднюють довкілля, мінімізується, особливо важких металів, діоксану та урану, та існує суворий моніторинг установок, що передбачено Директивою 2000/76/ЄС [12].

У цьому аспекті розглядається дві основні цілі, а саме: забезпечити, по-перше, високий рівень захисту довкілля без порушення або втручання в діяльність внутрішнього ринку, та застосування принципів перевезення відходів до найближчих учасників видалення відходів, і, по-друге, щоб країни не експортували відходи. Загалом Єврокомісія прагне, щоб відходи, вироблені в межах ЄС, і які не можуть бути утилізовані або використані для утилізації як паливо, повинні бути знищені в межах країни. Для цього Єврокомісія запропонувала застосовувати низку інструментів: правові та економічні інструменти, надійні порівняльні статистики щодо відходів та інші інструменти управління відходами, застосування законодавства та об'єктивне використання аналізу життєвого циклу продукції та екобалансу.

Отже, Співтовариство акцентує саме на утилізації, а не видаленні відходів, на так званому принципі трьох «R»: Reduce (зменшення), Recycling (рециркуляція) та Recovery (утилізація). Такий підхід спрямований на те, щоб забезпечити права людини на сприятливе для життя та здоров'я навколишнє середовище [6, с.197].

Що стосується України, то Законом України «Про відходи» визначено відповідальність власників відходів щодо їх розміщення, знешкодження, утилізації та екологічно безпечного видалення. На власників покладено правову відповідальність за безпечне поводження з відходами, а також обов'язки із визначення складу відходів і можливостей їх утилізації з метою збереження ресурсних цінностей, пошуку технологій їх залучення у повторне виробництво. Однак реалізація положень цього закону фінансово не забезпечена, оскільки утилізація відходів потребує значних капіталовкладень. Така невизначеність ситуації може призвести до низки негативних наслідків, а саме: гальмування з боку підприємств фінансування і проведення робіт з установами ресурсної цінності відходів, оскільки це пов'язано з ризиком втрати права розпорядження ними; опір проведенню цих робіт з боку інших суб'єктів підприємництва; збереження за підприємством відповідальності за відходи (зокрема платежів за розміщення), незалежно від втрати власності на них.



Підсумовуючи, зауважимо, що на відміну від рекуперації, яка полягає в основному у поверненні в певний технологічний процес механічно втраченої вихідної сировини, проміжних і кінцевих продуктів утилізація передбачає (припускає) повторне використання будь-яких матеріалів, які не можуть бути повернуті у вихідний процес, і не в їх власній, а в новій якості, отриманій у результаті спеціальної обробки. Рекуперація здійснюється, як правило, на первинному (на вихідному виробництві товару) виробництві, а утилізація – найчастіше на інших, спеціально створених підприємствах, з іншими, не характерними для цього продукту методами переробки та цілями використання. Утилізаційні методи передбачають, по-перше, вирішення завдань економії паливно-енергетичних і матеріальних ресурсів; по-друге, підвищення ступеня замкненості виробничих (ресурсних) циклів, що, насамперед, сприяє екологізації виробництва.

Особливе місце щодо рекуперації і утилізації посідають процеси знешкодження небезпечних відходів, які здійснюються у спеціальних умовах на відповідних підприємствах. В окремих випадках знешкодження поєднують з утилізацією, а в інших воно може бути здійснено тільки у формі ізоляції і захоронення. Отже, як видно, рекуперація, регенерація, утилізація і знешкодження становлять так звані етапи переробки відходів¹, які об'єднують в єдиний процес реабілітації навколишнього середовища.

Світові тенденції у сфері поводження з відходами свідчать про зміну акцентів від ліквідації наслідків антропогенного впливу до чистого виробництва (впровадження змін технологічних процесів для того, щоб мінімізувати обсяги утворення відходів). Тобто йдеться про можливість переробки кожного конкретного виду відходів, і лише за відсутності економічно прийнятних рішень триває пошук шляхів їх видалення [7].

Актуальним завданням для України є розробка і прийняття закону про вторинні матеріальні ресурси, норми якого в тих чи інших формах діють у більшості країн світу. Він має визначити загальні правові, економічні та соціальні регламенти у сфері утворення, зберігання, раціонального використання відходів як вторинних ресурсів. Формування відповідної законодавчої бази дозволить посилити відповідальність органів управління за утилізацію відходів, розробити заходи економічного стимулювання, організувати повноцінний державний облік у цій сфері тощо.

Важливе завдання державних органів – наукове і науково-технічне забезпечення розширення вторинного ресурсокористування, як генерального напрямку політики ресурсозбереження. З цією метою необхідно забезпечити фінансування відповідних науково-дослідних робіт, створити ресурсно-технологічний банк даних «Вторинні ресурси України», посилити організаційну та координаційну роботу уповноважених органів [2].

Висновки. Оскільки у науковій та юридичній літературі не має чіткого визначення «утилізація відходів», а також дуже важливо зрозуміти усі процеси, які воно в себе включає, було проаналізовано різні підходи до твердження, які дали можливість охарактеризувати цю операцію як таку, що залучає відходи у нові технологічні цикли, використовує в корисних цілях. Або охоплює будь-який процес переробки використаних виробів, упаковки, тари або відходів виробництва продукції, які можуть бути використані в подальшому технологічному процесі, як вторинна сировина, вихідні матеріали або засоби для отримання енергії із застосуванням відповідних технологій. Відповідно до цього стало зрозумілим, що дана операція може включати в себе два важливих процеси, а саме рекуперацію та регенерацію, які відповідно до законодавства ЄС є відмінні між собою. З огляду на те, що у національному законодавстві не має норми, яка б чітко регулювала ці процеси, стверджуємо, що слід встановити характерну норму у Законі України про відходи або створити відповідний закон щодо поводження з відходами, який би чітко регулював процеси, які включає в себе опера-

¹ Переробка (оброблення, перероблення) відходів (також: вторинна переробка, рециклінг (від англ. recycling), рециркулювання й утилізація відходів) – здійснення будь-яких технологічних операцій, пов'язаних зі зміною фізичних, хімічних або біологічних властивостей відходів, з метою підготовки їх до екологічно безпечного зберігання, перевезення, утилізації чи видалення. Повторне використання або повернення в обіг відходів виробництва чи сміття.



ція з утилізації відходів. А також правильно розділяв їх від процесу знищення відходів. У зв'язку з цим формальним обов'язком держави повинно бути не лише утилізація відходів як знищення, а утилізація в контексті повноти усіх процесів, яке воно може включати. Це сприятиме здешевленню виробництва та позбавить необхідності використовувати нові природні ресурси, що має важливе значення для України.

Список використаних джерел:

1. Гетьман А.П. Екологічне право України / А.П. Гетьман. – Харків: Право, 2013. – 432 с.
2. Дрозд І.П. Основні завдання управління відходами в Україні у контексті екологічної безпеки / І.П. Дрозд, В.І. Коломієць // Сотрудничество для решения проблемы отходов: матер. IV междунар. конф. (г. Харьков, 31 января – 1 февраля 2007 г.). – Х.: Независимое агентство экологической информации (Экоинформ), 2007. – 18 с.
3. Екологічне право України: підручник / за ред. професорів А.П. Гетьмана і М.В. Шульги. – Харків: Право, 2009. – 328 с.
4. Про відходи: Закон України від 5 березня 1998 року № 187/98-ВР в редакції Закону від 07.03.2002 р. № 3073-III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80>.
5. Комарницький В.М. Екологічне право: навчальний посібник. – 3-є вид. / В.М. Комарницький, В.І. Шевченко, С.В. Єлькін. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 224 с.
6. Микієвич М.М. Європейське право навколишнього середовища / М.М. Микієвич, Н.І. Андруевич, Т.О. Будякова. – Львів: БФ «Екоправо–Львів», 2004. – 256 с.
7. Олійник Я.Б. Основи екології: підручник / Я.Б. Олійник, П.Г. Шищенко, О.П. Гавриленко. – К.: Знання, 2012. – 558 с.
8. Пиріков О.В. Екологічний рециклінг, як інструмент механізму еколого-економічного розвитку сталих регіонів / О.В. Пиріков, В.В. Золотарева, В.Н. Ардатов. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sworld.com.ua/index.php/ru/c113-5/16264-c113-203>
9. Семенов В.Ф. Екологічний менеджмент / В.Ф. Семенов. – К.: Лібра, 2004. – 407 с.
10. Способи утилізації упаковки. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.eco-live.com.ua/content/blogs/sposobi-utilizatsii-upakovki>.
11. Communication from Commission to Council, European Parliament, European Economic and Social Committee and The Committee of Regions – Taking sustainable use of resources forward – A Thematic Strategy on prevention and recycling of waste. // COM/2005/0666.
12. Directive 2000/76/EC of European Parliament and of Council of 4 December 2000 on incineration of waste // OJ L 332, 28.12.2000, p. 91–111.
13. Directive 2006/12/EC of European Parliament and of Council of 5 April 2006 on waste // OJ L 114, 27/4/2006.
14. Directive 2008/98/EC of European Parliament and of Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives // OJ L 312, 22/11/2008.
15. How waste-to-energy works. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://www.volund.dk/en/Waste_to_Energy/How_it_works.
16. Jarina Bach. Neue Wege der Abfallwirtschaft in Deutschland – eine kritische Betrachtung des Recyclings von Altreifen und Gummi. – 2009. – 132 p.
17. Oreopoulou V. Utilization of By-Products and Treatment of Waste in the Food Industry / V. Oreopoulou, W. Russ. – USA: Springer, 2011. – 316 с.
18. Parker P. The 2013 Import and Export Market for Mica and Mica Splittings and Waste in Finland / Phillip parker. – 2013. – 24 с.
19. Rogoff M.J. Solid Waste Recycling and Processing: Planning of Solid Waste Recycling Facilities and Programs Hardcover. / Marc J. Rogoff. 2013. – 244 с.
20. Rogoff M. Waste-to-Energy: Technologies and Project Implementation. Publisher: William Andrew / M. Rogoff, F. Screve., 2011. – 184 с.

