

**НАУКОВА КОНЦЕПЦІЯ
УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ
У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ВІДХОДАМИ В КОНТЕКСТІ
ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ***

ЗМІСТ

I. Вступна частина.

1.1. Обґрунтування доцільності розроблення Концепції. Мета та завдання Концепції.

1.2. Міжнародні та європейські стандарти у сфері управління відходами та основні тенденції розвитку законодавства ЄС.

1.3. Аналіз сучасного стану законодавчого регулювання в Україні сфери управління відходами.

II. Основна частина.

2.1. Основні проблеми у сфері управління відходами в Україні.

2.2. Шляхи розвитку законодавчого регулювання сфери управління відходами в Україні на основі міжнародного досвіду та європейських стандартів.

I. Вступна частина

У сучасних умовах управління відходами в екологічно безпечний спосіб і використання вторинних матеріалів, які вони містять, є невід’ємною складовою циркулярної економіки та імперативом розвитку будь-якої держави. Це ключові елементи екологічної політики Європейського Союзу (далі – ЄС), які водночас є необхідною умовою повноправного членства в ЄС, визначеною переговорним кластером «Зелений порядок денний і сталий розвиток» як для України, так і для будь-яких інших держав-кандидатів.

Виважені законодавчі механізми, спрямовані на впровадження ієрархії управління відходами, що враховують найкращі практики запобігання їх утворенню, відіграють важливу роль в ефективному поводженні з відходами, стимулюванні переробки та обмеженні їх захоронення.

1.1. Обґрунтування доцільності розроблення Концепції. Мета та завдання Концепції.

Сучасна практика управління відходами в Україні вважається неефективною, – склалася критична ситуація, пов’язана з утворенням, накопиченням, зберіганням, обробленням, відновленням та захороненням відходів, що характеризується подальшим розвитком екологічних загроз.

У 2020 році утворення відходів на одну особу в Україні, за даними Міндовкілля¹, оцінювалося в 11,1 тонн, що більш ніж удвічі перевищує показник держав ЄС – 4,8 тонн. Станом на 2023 рік 19,5 % населення не було охоплено послугами з управління побутовими відходами. Високий рівень утворення відходів та низькі показники їх використання як вторинної сировини призвели до того, що в Україні в державному, соціальному та приватному секторах більшість відходів, які накопичуються, вивозяться на місця видалення відходів. Щороку в нашій державі через неналежну систему управління побутовими відходами в населених пунктах (як правило, у приватному секторі) утворюється близько 20 тис. несанкціонованих звалищ площею 0,4–0,6 тис. га. Біовідходи, що біологічно розкладаються, на цей час практично не збираються роздільно. Широкомасштабна збройна агресія проти України спричинила різке збільшення обсягів відходів, серед яких пошкоджені та покинуті транспортні засоби й обладнання, уламки снарядів, відходи від руйнувань, побутові та інші відходи. Деякі з них є небезпечними, особливо уламки снарядів, медичні відходи та відходи руйнування будівель і споруд із вмістом азбесту та важких металів.

Голова Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування Олег Бондаренко на Lviv Eco Forum 2024 «РАЗОМ ДО СТІЙКОСТІ»² наголосив на необхідності: створення сучасної інфраструктури управління відходами; збільшення обсягів рециклінгу відходів як вторинної

¹ Повідомлення про оприлюднення проєкту Національного плану управління відходами до 2033 року та звіту про стратегічну екологічну оцінку. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. URL: <https://mepr.gov.ua/povidomlennya-pro-oprylyudnennya-proyektu-natsionalnogo-planu-upravlinnya-vidhodamy-do-2033-roku-ta-zvitu-pro-strategichnu-ekologichnu-otsinku/>

² Участь у Lviv Eco Forum 2024 «РАЗОМ ДО СТІЙКОСТІ». Комітет Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування. URL: https://komekolog.rada.gov.ua/news/main_news/77078.html

сировини, обсягів перероблення відходів; створення системи інформаційного забезпечення населення щодо сфери управління відходами.

Проблеми утворення та подальшого поводження з відходами давно вийшли на міжнародний рівень та є надзвичайно актуальними в міжнародній екологічній політиці. Бездіяльність у сфері глобального управління відходами дорого коштує здоров'ю людей, економіці та навколишньому середовищу. Від 400 тис. до 1 млн людей гинуть щороку внаслідок захворювань, пов'язаних із неправильним управлінням відходами³. Транспортування, перероблення та утилізація відходів утворюють CO₂ й інші парникові гази та забруднювачі повітря, які сприяють зміні клімату. Невибіркова практика утилізації відходів може призвести до потрапляння небезпечних хімічних речовин у ґрунт, водойми та повітря, завдаючи довготривалої, потенційно незворотної шкоди місцевій флорі та фауні, негативно впливаючи на біорізноманіття, завдаючи шкоди цілим екосистемам і потрапляючи в харчовий ланцюг людини.

За даними звіту Всесвітньої метеорологічної організації про стан глобального клімату⁴, 2023 рік був найспекотнішим роком за всю історію спостережень – зафіксовані рекордні показники щодо рівня парникових газів, температури, підвищення рівня моря та зсуву льодовиків. У контексті виконання Паризької угоди питання поводження з відходами неодноразово відзначалося як сектор зі значним потенціалом для зменшення підвищення температури в найближчі 15–20 років. Держави мають істотну можливість скоротити викиди парникових газів шляхом впровадження найкращих практик щодо запобігання утворенню відходів і стратегій їх скорочення.

У звіті⁵, опублікованому Програмою ООН з довкілля (United Nations Environment Programme) спільно з Міжнародною асоціацією твердих відходів (ISWA), представлено оновлену інформацію про глобальне утворення відходів, де, зокрема, зазначено, що утворення твердих побутових відходів прогнозовано зросте з 2,1 млрд тонн у 2023 році до 3,8 млрд тонн до 2050 року. У 2020 році глобальні прямі витрати на управління відходами становили приблизно 252 млрд доларів США. Якщо врахувати приховані витрати, пов'язані із забрудненням, погіршенням здоров'я та зміною клімату через недостатню практику утилізації відходів, ця вартість зростає до 361 млрд доларів США. Без термінових дій щодо управління відходами до 2050 року такі глобальні щорічні витрати можуть майже подвоїтися до приголомшливих 640,3 млрд доларів США. Деякі прогнозовані оцінки впливу відходів, наведені в цьому Звіті, у розрізі трьох сценаріїв (звичайне поводження з відходами; контрольоване управління відходами; управління відходами як невід'ємна складова циркулярної економіки) порівняно з 2020 роком наведені нижче (див. рис. 1–3).

³ Global Waste Management Outlook. United Nations Environment Programme. 2024. URL: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/44939/global_waste_management_outlook_2024.pdf?sequence=3

⁴ Climate change indicators reached record levels in 2023: WMO. URL: <https://wmo.int/news/media-centre/climate-change-indicators-reached-record-levels-2023-wmo>

⁵ Global Waste Management Outlook. United Nations Environment Programme. 2024. URL: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/44939/global_waste_management_outlook_2024.pdf?sequence=3

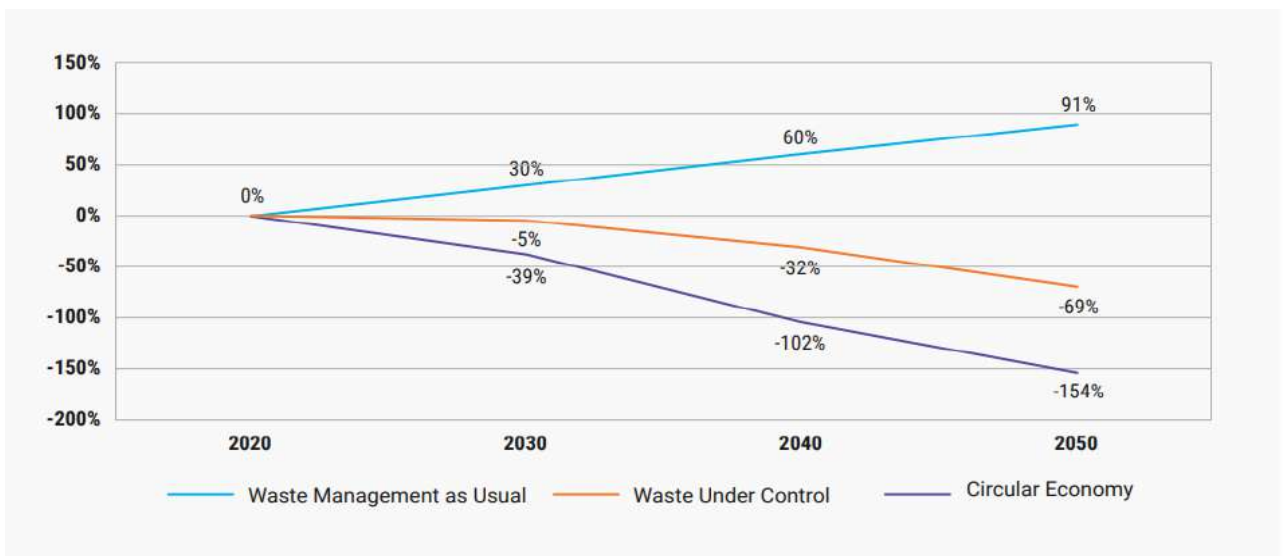


Рис. 1. Прогнозована оцінка негативного впливу відходів на викиди парникових газів порівняно з 2020 роком.

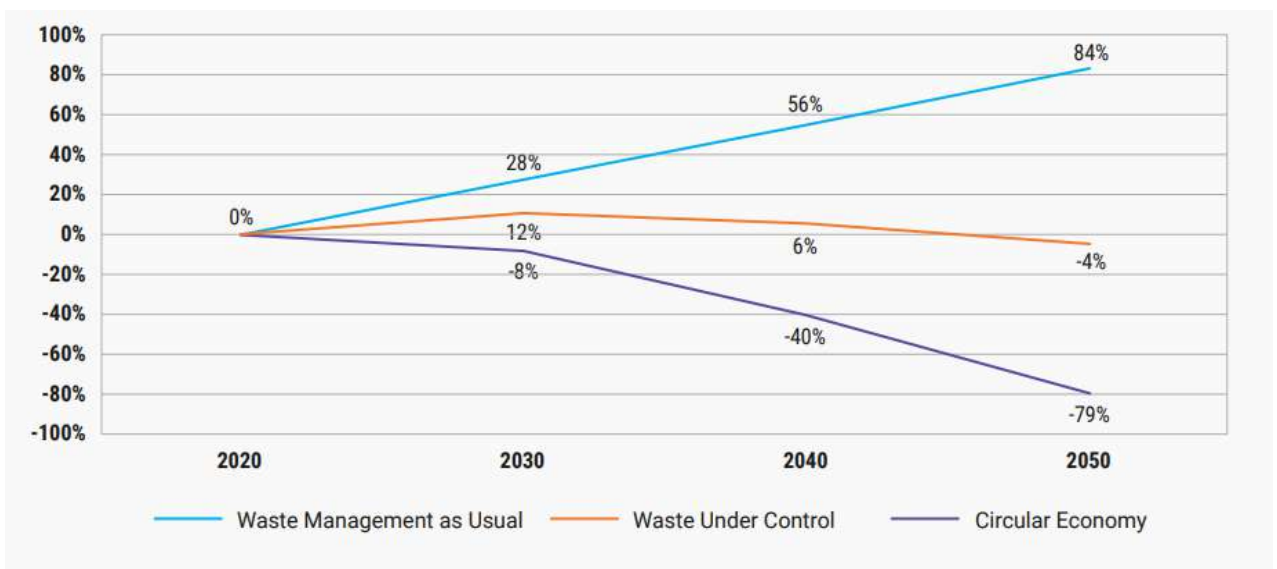


Рис. 2. Прогнозована оцінка негативного впливу відходів на потенційну втрату біорізноманіття порівняно з 2020 роком.

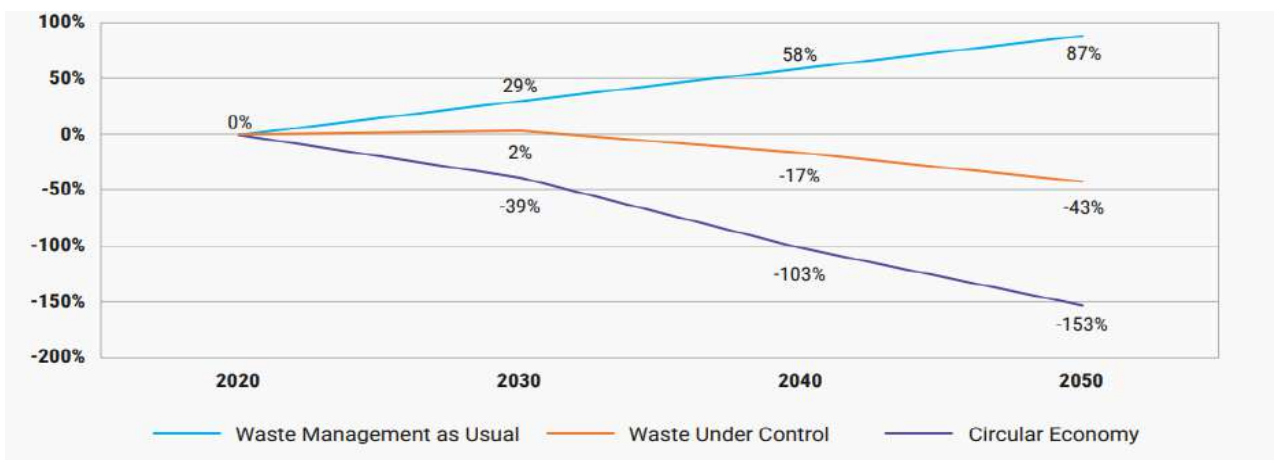


Рис. 3. Потенційний розрахунковий негативний вплив відходів на здоров'я людини порівняно з 2020 роком.

Отже, рух до економіки замкнутого циклу та поводження з відходами в екологічно безпечний спосіб є єдиним шляхом до безпечного та сталого майбутнього.

Відповідні цілі є також одними з умов післявоєнного відновлення України в контексті допомоги Європейського Союзу нашій державі, визначених Регламентом (ЄС) 2024/792 Європейського Парламенту та Ради від 29 лютого 2024 року про заснування Ukraine Facility⁶.

Метою Наукової концепції удосконалення законодавства України у сфері управління відходами в контексті євроінтеграційних процесів (далі – Концепція) є визначення пріоритетних напрямів розвитку національного законодавства у сфері управління відходами в екологічно безпечний спосіб, спрямований на захист навколишнього середовища та здоров'я людей, а також перехід до циркулярної економіки в рамках інтеграційного курсу нашої держави до майбутнього повноправного членства в ЄС.

Для реалізації мети завданнями Концепції є:

– проаналізувати міжнародні та європейські стандарти й основні тенденції розвитку законодавства ЄС у досліджуваній сфері, виявити принципи та норми, які доцільно реалізувати в законах України;

– виокремити основні проблеми та прогалини правового регулювання у сфері управління відходами на підставі аналізу законодавчих актів України;

– визначити шляхи вирішення виявлених проблем, усунення колізій і прогалин у законодавстві щодо управління відходами на основі міжнародного досвіду та європейських стандартів.

Документ орієнтований на оновлення законодавства у сфері управління відходами, удосконалення відповідних правових механізмів. Концепція описує необхідні умови та окремі важливі кроки законодавчого забезпечення у сфері управління відходами, проте не надає їх вичерпного переліку.

1.2. Міжнародні та європейські стандарти у сфері управління відходами, основні тенденції розвитку законодавства ЄС.

Міжнародні документи у сфері управління відходами здебільшого стосуються регламентації екологічно обґрунтованого та ефективного використання небезпечних відходів, їх транскордонного переміщення та заходів, що дозволяють скоротити та (або) ліквідувати негативний вплив, який може бути викликаний виробництвом і використанням небезпечних відходів. Серед них: Міжнародна конвенція по запобіганню забрудненню з суден 1973 року⁷, Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням⁸, Об'єднана конвенція про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами⁹, Роттердамська конвенція про процедуру

⁶ Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj>

⁷ Міжнародна конвенція по запобіганню забрудненню з суден 1973 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/896_009#Text

⁸ Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/995_022#Text

⁹ Об'єднана конвенція про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/995_335#Text

Попередньої обґрунтованої згоди відносно окремих небезпечних хімічних речовин та пестицидів у міжнародній торгівлі¹⁰, Стокгольмська конвенція про стійкі органічні забруднювачі¹¹ тощо.

Політика ЄС щодо поводження з відходами спрямована на захист навколишнього середовища та здоров'я людей, а також на сприяння переходу ЄС до циркулярної економіки. Основними цілями політики є: покращення управління відходами; стимулювання інновацій у переробленні; обмеження захоронення відходів.

Важливим фактором досягнення прогресу в запобіганні утворенню відходів відповідно до порядку денного, визначеного Новим планом дій із циклічної економіки для чистішої та конкурентоспроможної Європи¹², є створення потужної та узгодженої системи товарної політики, яка зробить сталі продукти, послуги й бізнес-моделі нормою і трансформує моделі споживання таким чином, щоб не утворювати відходів.

Правовою основою політики ЄС щодо поводження з відходами та управління ними є Директива 2008/98/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 19 листопада 2008 року про відходи та про скасування деяких директив (далі – Рамкова директива про відходи)¹³, яка регламентує інструменти для охорони довкілля та здоров'я людини шляхом запобігання або зменшення утворення відходів, зменшення негативних наслідків від утворення відходів та поводження з ними шляхом зменшення загальних наслідків використання ресурсів і підвищення ефективності такого використання, що є вкрай важливим для переходу до циркулярної економіки та забезпечення довгострокової конкурентоздатності Союзу.

Рамкова директива про відходи визначає: основні принципи з управління відходами; п'ятиступеневу «ієрархію відходів» (див. Рис. 4); цільові показники з переробки та повторного використання побутових відходів для держав-членів ЄС; концепцію «розширеної відповідальності виробника» та загальні мінімальні вимоги до неї; особливі умови поводження з небезпечними відходами, відпрацьованим мастилом і біовідходами; заборону змішування небезпечних відходів з іншими категоріями небезпечних відходів; систему планування на державному рівні держав-членів ЄС політики з управління відходами та програмування заходів із запобігання утворенню відходів тощо.

Управління відходами має здійснюватися без загрози здоров'ю людини, без шкоди для довкілля, без ризику для води, повітря, ґрунту, рослин або тварин; без створення незручностей через шум чи запахи; без негативного впливу на сільську місцевість чи місця особливого інтересу.

¹⁰ Роттердамська конвенція про процедуру Попередньої обґрунтованої згоди відносно окремих небезпечних хімічних речовин та пестицидів у міжнародній торгівлі. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/995_a35#Text

¹¹ Стокгольмська конвенція про стійкі органічні забруднювачі. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/995_a07#Text

¹² COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. A new Circular Economy Action Plan For a cleaner and more competitive Europe. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1583933814386&uri=COM:2020:98:FIN>

¹³ Consolidated text: Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02008L0098-20240218>



Рис. 4. Ієрархія заходів з управління відходами як пріоритетний порядок, що має бути забезпечений на законодавчому й політичному рівнях державами-членами ЄС відповідно до Рамкової директиви про відходи.

Директивою 1999/31/ЄС про захоронення відходів¹⁴ регламентовані заходи щодо обмеження захоронення відходів, а також запобігання або зменшення, наскільки це можливо, негативного впливу на довкілля, ризику для здоров'я людини, пов'язаного із захороненням відходів, протягом усього життєвого циклу полігону. Також встановлено обмеження до 2035 року частки побутових відходів, що вивозяться на звалища, до 10 %.

Оскільки одноразові пластикові вироби та знаряддя лову, що містять пластик, є особливо серйозною проблемою та становлять серйозний ризик для морських екосистем, біорізноманіття і здоров'я людини, завдають шкоди таким видам діяльності, як туризм, рибальство та судноплавство, Директивою (ЄС) 2019/904 Європейського Парламенту та Ради від 5 червня 2019 року про зменшення впливу деяких пластикових виробів на навколишнє середовище¹⁵ врегульовані заходи щодо запобігання та зменшення впливу певних пластикових виробів на навколишнє середовище, що є частиною Європейської стратегії стосовно пластику в циркулярній економіці¹⁶.

Правила перевезення відходів через кордон, обов'язки експортерів відходів, система контролю за перевезенням відходів оновлені у 2024 році відповідно до Регламенту (ЄС) 2024/1157 Європейського Парламенту та Ради від 11 квітня 2024 року про перевезення відходів, що вносить зміни до Регламентів (ЄС) 1257/2013 та (ЄС) 2020/1056 та скасовує Регламент (ЄС) 1013/2006¹⁷.

¹⁴ Consolidated text: Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01999L0031-20240804>

¹⁵ Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/904/oj>

¹⁶ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. A European Strategy for Plastics in a Circular Economy. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A28%3AFIN>

¹⁷ Regulation (EU) 2024/1157 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 on shipments of waste, amending Regulations (EU) № 1257/2013 and (EU) 2020/1056 and repealing Regulation (EC) № 1013/2006. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1157>

Європейський список видів відходів, який регулярно переглядається, містить загальну термінологію для класифікації відходів в ЄС¹⁸. Керівний документ щодо класифікації відходів¹⁹ допомагає національним органам влади, місцевим органам влади та підприємствам правильно тлумачити й застосовувати законодавство ЄС щодо класифікації відходів. Окремі потоки відходів мають спеціальні правила регулювання (див. Табл. 1).

Таблиця 1. Акти ЄС, що визначають особливості правового регулювання окремих потоків відходів.

Потоки відходів	Акти <i>acquis</i> ЄС	Анотація
Відходи пакування	Директива Європейського Парламенту та Ради 94/62/ЄС від 20 грудня 1994 року про пакування та відходи пакування	Визначає питання: поводження з відходами пакування, запобігання утворенню відходів пакування; системи повторного використання; забезпечення створення систем повернення, збору і відновлення відходів пакування; вимог до пакування. Встановлює цілі перероблення відходів пакування в цілому та конкретних видів пакування до 2025 та 2030 років.
Відпрацьовані батареї	Регламент (ЄС) 2023/1542 Європейського Парламенту та Ради від 12 липня 2023 року щодо батарей і відпрацьованих батарей, що вносить зміни до Директиви 2008/98/ЄС та Регламенту (ЄС) 2019/1020 та скасовує Директиву 2006/66/ЄС	Визначає правила збору, обробки, перероблення й утилізації відпрацьованих портативних батарей і акумуляторів. Встановлює заборону утилізації на звалищах або шляхом спалювання відходів промислових і автомобільних батарей і акумуляторів, за виключенням тих, які пройшли перероблення.
Транспортні засоби, що вийшли з експлуатації	Директива 2000/53/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 18 вересня 2000 року про транспортні засоби, що вийшли з експлуатації; Директива 2005/64/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 жовтня 2005 року про схвалення типу моторних транспортних засобів щодо можливості їх повторного використання, повторного перероблення і відновлення та про внесення змін до Директиви Ради 70/156/ЄЕС	Встановлює заходи, спрямовані на запобігання утворенню відходів від транспортних засобів і повторне використання, перероблення та інші форми відновлення транспортних засобів, термін експлуатації яких закінчився, та їх компонентів, а також покращення екологічних показників усіх суб'єктів господарювання, залучених до життєвого циклу транспортних засобів.

¹⁸ European List of Waste. URL: https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/implementation-waste-framework-directive_en#european-list-of-waste

¹⁹ Commission notice on technical guidance on the classification of waste (2018/C 124/01). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2018.124.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2018:124:TOC

Відходи видобувної промисловості	Директива 2006/21/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15 березня 2006 р. про управління відходами видобувної промисловості та внесення змін до Директиви 2004/35/ЄС	Визначає вимоги до управління відходами видобувної промисловості, правила планування управління відходами оператором, вимоги до підприємств з утилізації відходів, систему класифікації об'єктів з утилізації відходами.
Утилізація хімічних речовин, які вважаються високотоксичними	Директива Ради 96/59/ЄС від 16 вересня 1996 року про утилізацію поліхлорованих біфенілів і поліхлорованих терфенілів (ПХБ/ПХТ)	Визначає вимоги контрольованої утилізації ПХБ, дезактивації або утилізації обладнання, що містить ПХБ, і передбачає: проведення інвентаризації великого обладнання, що містить ПХД або ПХТ; прийняття планів утилізації цього обладнання та безпечну утилізацію; підготовку схеми збору та подальшої утилізації обладнання, яке не підлягає інвентаризації.
Відходи електричного та електронного обладнання (WEEE)	Директива 2012/19/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 4 липня 2012 року про відходи електричного та електронного обладнання (WEEE)	Визначає заходи для запобігання створенню WEEE, сприяння ефективному використанню ресурсів вторинної сировини шляхом: повторного використання, перероблення та інших форм відновлення; мінімізації утилізації WEEE у формі несортованих міських відходів; роздільного збору WEEE; належного оброблення всіх зібраних WEEE. Встановлює мінімальні цільові показники в залежності від категорії електричного та електронного обладнання.
Залишковий осад стічних вод	Директива Ради від 12 червня 1986 року про захист навколишнього середовища, зокрема ґрунту, у разі використання осаду стічних вод у сільському господарстві (86/278/ЄЕС)	Регулює використання осаду стічних вод у сільському господарстві таким чином, щоб запобігти шкідливому впливу на ґрунт, рослинність, тварин і людину.
Утилізація суден	Регламент (ЄС) 1257/2013 Європейського Парламенту та Ради від 20 листопада 2013 року про перероблення суден та внесення змін до Регламенту (ЄС) 1013/2006 і Директиви 2009/16/ЄС	Встановлює вимоги до суден та установ з утилізації, щоб гарантувати, що перероблення суден відбувається екологічно безпечним і надійним способом.
Відходи, що містять стійкі	Регламент (ЄС) 2019/1021 Європейського Парламенту та Ради від 20 червня 2019 року	Встановлює правила утилізації відходів, що містять стійкі органічні забруднювачі.

Загалом законодавство ЄС щодо управління відходами включає понад 30 обов’язкових цілей на період 2015–2035 років. Деякі з них наведені нижче (див. Рис. 5).



Рис. 5. Цільові показники перероблення побутових відходів та відходів пакування, захоронення побутових відходів, %.

Відповідно до оприлюдненого у 2023 році Звіту Комісії для Європейського Парламенту, Ради, Європейського економічного та соціального комітету й Комітету регіонів (далі – Звіт Європейської Комісії), що базується на оцінюванні показників держав-членів ЄС, проведеного Європейським агентством з навколишнього середовища (European Environment Agency)²⁰, визначені держави-члени ЄС, яким загрожує недосягнення цільових показників підготовки до повторного використання та перероблення побутових відходів до 2025 року, перероблення відходів пакування до 2025 року та скорочення захоронення побутових відходів до 2035 року (див. Рис. 6).

²⁰ REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS identifying Member States at risk of not meeting the 2025 preparing for re-use and recycling target for municipal waste, the 2025 recycling target for packaging waste and the 2035 municipal waste landfilling reduction target. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A304%3AFIN&qid=1686220362244>

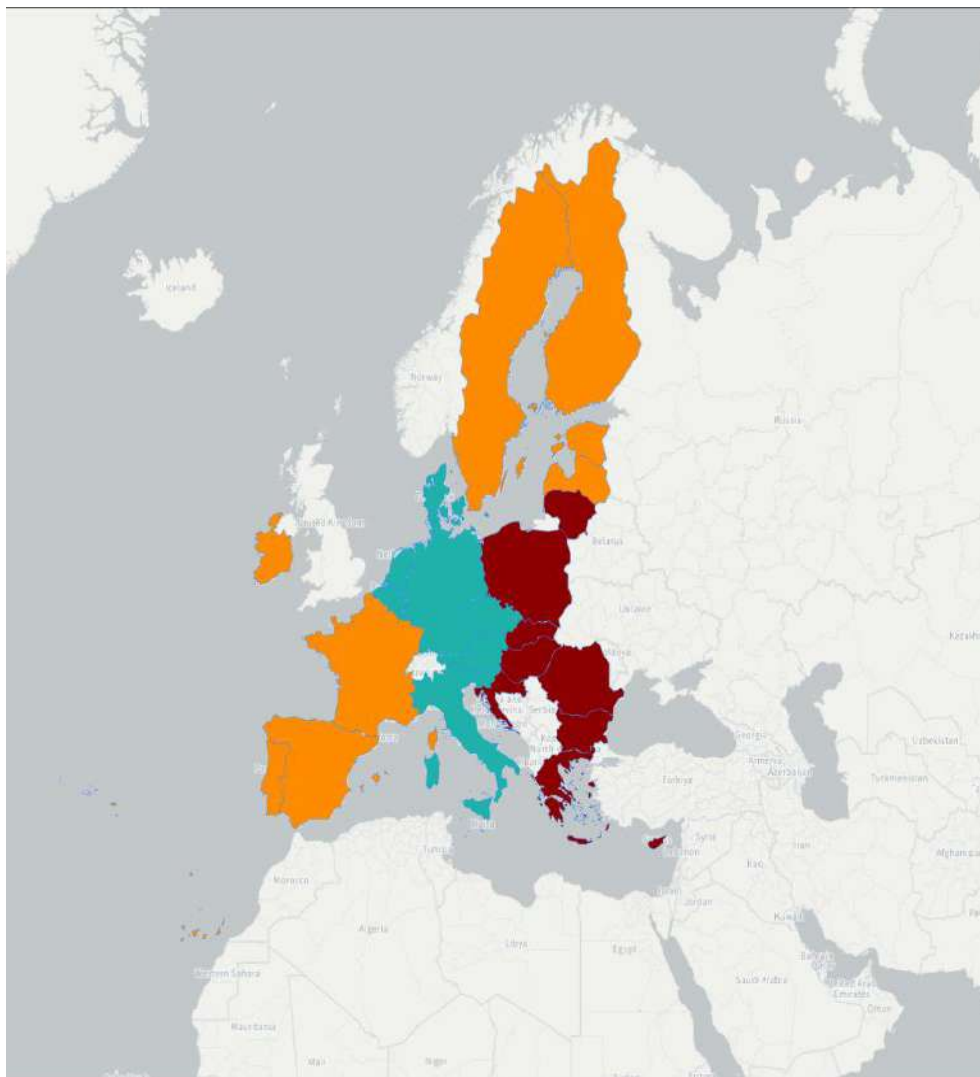


Рис. 6. Перспективи держав-членів ЄС щодо досягнення цільових показників перероблення побутових відходів і відходів пакування.

Законодавство ЄС щодо управління відходами не є сталим. В умовах збільшення утворення відходів, незважаючи на існуючу законодавчу базу ЄС і впроваджені заходи на національному рівні, продовжується робота з удосконалення законодавства щодо запобігання утворенню відходів і збільшення використання перероблених матеріалів.

У 2023 році до Рамкової директиви про відходи внесені зміни²¹ щодо обов'язкового поширення схеми розширеної відповідальності виробника на суб'єктів господарювання, які розміщують акумулятори на ринку або вводять їх в експлуатацію, до 18 серпня 2025 року.

Оскільки відходи пакування є ключовою екологічною проблемою, а збільшення використання пакування у поєднанні з низьким рівнем повторного використання та перероблення перешкоджає розвитку низьковуглецевої циклічної економіки, а також зважаючи на існуючі розбіжності щодо вимог маркування пакування, підходів у моделюванні систем розширеної

²¹ Consolidated text: Regulation (EU) 2023/1542 of the European Parliament and of the Council of 12 July 2023 concerning batteries and waste batteries, amending Directive 2008/98/EC and Regulation (EU) 2019/1020 and repealing Directive 2006/66/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02023R1542-20230728>

відповідальності виробника, у 2022 році Європейська Комісія запропонувала переглянути законодавство ЄС щодо пакування та відходів пакування шляхом прийняття нового Регламенту та скасування Директиви 94/62/ЄС²². Метою цієї ініціативи є, у першу чергу, запобігання утворенню відходів пакування; обмеження непотрібного пакування; просування багаторазових пакувальних рішень та пакування, придатного для перероблення; збільшення використання переробленого пластику в пакуванні через обов'язкові цілі мінімального вмісту вторинної сировини. Планується впровадження, наприклад, обов'язкової системи депозиту та повернення для пластикових пляшок і алюмінієвих контейнерів для напоїв місткістю до трьох літрів, а також обмеження одноразового пластикового пакування їжі та напоїв під час споживання в ресторанах і кафе, для фруктів і овочів, одноразового мініатюрного пакування в готелях.

Для забезпечення екологічної стійкості текстильного та харчового секторів, оскільки вони є найбільш ресурсомісткими, Європейська Комісія у 2023 році внесла пропозицію щодо перегляду Рамкової директиви про відходи²³. Метою пропозиції є вдосконалення управління текстильними відходами відповідно до ієрархії відходів та зменшення впливу харчових систем, пов'язаного з утворенням харчових відходів, на довкілля та клімат. Пропозиція також має на меті покласти на держави-члени відповідальність за швидке скорочення харчових відходів у ланцюзі постачання харчових продуктів і в домогосподарствах на їх території шляхом встановлення обов'язкових цілей щодо скорочення харчових відходів, яких держави-члени мають досягти до 2030 року. Пропозиція включає, серед іншого, зобов'язання щодо роздільного збору відходів текстилю і взуттєвих виробів, запровадження розширеної відповідальності виробників текстилю і взуття.

У 2023 році Європейська Комісія запропонувала новий Регламент щодо транспортних засобів, що вийшли з експлуатації²⁴, який має замінити Директиву 2000/53/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 18 вересня 2000 року про транспортні засоби, що вийшли з експлуатації, та Директиву 2005/64/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 жовтня 2005 року про схвалення типу моторних транспортних засобів щодо можливості їх повторного використання, повторного перероблення та відновлення та про внесення змін до Директиви Ради 70/156/ЄЕС. Запропоновані правила охоплюють усі аспекти: від конструкції транспортного засобу та його розміщення на ринку до остаточного оброблення в кінці терміну експлуатації. Серед пропозицій – запровадження режиму розширеної відповідальності виробника для виробників транспортних засобів. На додаток до обов'язку реєстрації в кожній державі-члені, в якій виробник розміщує транспортні засоби на ринку, у майбутньому він також має нести фінансову та організаційну відповідальність за повернення, збір й оброблення транспортних засобів, що вийшли з експлуатації. Принаймні 25 %

²² Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2019/904, and repealing Directive 94/62/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022PC0677>

²³ Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2008/98/EC on waste. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023PC0420>

²⁴ End-of-Life Vehicles. URL: https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/end-life-vehicles_en

пластику, який використовується для виготовлення нового транспортного засобу, має складатися з переробленого пластику зі споживчих пластикових відходів. Забороняється приймати на полігон фракції відпрацьованих транспортних засобів, які містять неінертні відходи, не перероблені за постшредерною технологією. Крім того, принаймні 30 % пластику з уживаних транспортних засобів мають бути перероблені.

1.3. Аналіз сучасного стану законодавчого регулювання в Україні сфери управління відходами.

Із прийняттям Закону України «Про управління відходами» (далі – Закон № 2320-ІХ)²⁵ розпочалася реформа поводження з відходами в Україні, спрямована на створення екологічно безпечної системи управління відходами на принципах економіки замкненого циклу та забезпечення переходу на сучасні передові практики її впровадження, а також наближення національного законодавства у сфері управління відходами до законодавства ЄС.

Зменшення обсягу використання в Україні пластикових пакетів регламентовано Законом України «Про обмеження обігу пластикових пакетів на території України»²⁶. Проте цей Закон не забезпечує повною мірою імплементацію Директиви (ЄС) 2019/904 Європейського Парламенту та Ради від 5 червня 2019 року про зменшення впливу деяких пластикових виробів на навколишнє середовище.

На виконання Закону № 2320-ІХ ухвалено понад 20 нормативно-правових актів, а інші перебувають на стадії розробки. Проект Національного плану управління відходами до 2033 року оприлюднений для громадського обговорення на сайті Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України²⁷.

У Верховній Раді України зареєстровані законопроекти про упаковку та відходи упаковки (реєстр. № 10066 від 18.09.2023 р., № 10066-1 від 29.09.2023 р., № 10066-2 від 04.10.2023 р.), про управління відходами видобувної промисловості (реєстр. № 12180 від 05.11.2024 р.).

Серед законодавчих ініціатив, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС), що передбачені Планом законопроектної роботи Верховної Ради України на 2024 рік²⁸, – врегулювання питань поводження з відходами електричного та електронного обладнання, батарей та акумуляторів, відпрацьованими шинами, маслом і транспортними засобами, знятими з експлуатації, а також внесення змін до Податкового кодексу України щодо узгодження законодавства України у сфері екологічного оподаткування із законодавством ЄС.

²⁵ Про управління відходами: Закон України від 20 червня 2022 року № 2320-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#n802>

²⁶ Про обмеження обігу пластикових пакетів на території України: Закон України від 1 червня 2021 року № 1489-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1489-20#Text>

²⁷ Повідомлення про оприлюднення проекту Національного плану управління відходами до 2033 року та звіту про стратегічну екологічну оцінку. URL: <https://mepr.gov.ua/povidomlennya-pro-oprylyudnennya-proyektu-natsionalnogo-planu-upravlinnya-vidhodamy-do-2033-roku-ta-zvitu-pro-strategichnu-ekologichnu-otsinku/>

²⁸ Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2024 рік: Постанова Верховної Ради України від 6 лютого 2024 року № 3561-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3561-20#n17>

Відповідні заходи свідчать про системний підхід у продовженні реформ у сфері управління відходами й поступове впровадження міжнародних та європейських стандартів. Водночас слід зазначити, що оновлення законодавства Європейського Союзу у сфері управління відходами відбувається стрімкими темпами. Тому під час розгляду законодавчих ініціатив варто враховувати і пропонувані Європейською Комісією зміни до чинних актів, наприклад, Рамкової директиви про відходи в частині вдосконалення управління текстильними відходами відповідно до ієрархії відходів та зменшення впливу харчових систем на навколишнє середовище та клімат, пов'язаного з утворенням харчових відходів, а також пропозиції щодо пакування та відходів пакування.

Варто також зазначити, що запроваджені цільові показники з управління побутовими відходами й пропонувані проектами актів цільові показники перероблення відходів пакування та зменшення захоронення біовідходів значно відрізняються від цілей, досягти яких вимагають європейські акти у сфері управління відходами. Отже, обґрунтування причин відкладення термінів досягнення обов'язкових цілей, механізм досягнення, система оцінки ефективності впроваджених заходів досягнення європейських цілей відіграватимуть значну роль у процесі перемовин для набуття Україною повноцінного членства в Європейському Союзі.

II. Основна частина

2.1. Основні проблеми у сфері управління відходами в Україні.

У Концепції виокремлені лише деякі з існуючих проблем законодавчого врегулювання, оскільки національне законодавство у сфері управління відходами охоплює початковий етап реформування цієї системи. В аналізі враховані також загальні тенденції розвитку національного законодавства, передбачені, у тому числі, законопроектами, що перебувають на стадії розробки чи схвалення.

Забезпечення обліку, звітності, узагальнення та аналізу інформації у сфері управління відходами.

Якісні дані та їх аналіз надають можливість оцінювати ефективність впроваджених інструментів, виявляти недоліки правового регулювання з подальшим прогнозуванням результатів і корегувати політику у сфері управління відходами. Доступ до якісних даних є важливим як для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, так і для ключових стейкхолдерів, інших суб'єктів, задіяних у системі управління відходами, та населення.

Для підготовки проєкту Національного плану управління відходами до 2033 року в Україні, за повідомленням Міндовкілля, було використано дані Держстату за 2010–2020 роки, які не відображають повну інформацію щодо обсягів утворених відходів сільського господарства, відходів, що містять азбест, тощо. Наприклад, реальні обсяги відходів сільського господарства в Україні, понад 90 % яких можуть застосовуватися у процесах рециклінгу, багаторазово перевищують дані Держстату. Розрахунки показують, що річний обсяг утворення сільськогосподарських відходів сягає 177,5 млн тонн, але тільки близько 5 % від цього обсягу відображено у статистичній звітності. За період 2021–2022 років дані для підготовки Національного плану управління відходами до 2033 року в Україні отримані розрахунковим методом.

З огляду на зазначене, вкрай важливим є створення відповідно до Закону № 2320-IX інформаційної системи управління відходами «e-Відходи»²⁹ як функціонального модулю Єдиної екологічної платформи «ЕкоСистема» у вигляді електронної бази даних з метою забезпечення належного обліку, звітності, узагальнення та аналізу інформації у сфері управління відходами.

Порядком створення та адміністрування інформаційної системи управління відходами³⁰ визначено, що інформаційна система забезпечує:

- ведення обліку суб'єктів господарювання у сфері управління відходами;
- можливість подання документів суб'єктом господарювання в електронній формі з метою одержання дозвільних документів;
- автоматизацію процесів надання електронних публічних послуг, документів дозвільного характеру та ліцензій в електронній формі;
- узагальнення, звітність та аналіз інформації в реєстрах у сфері управління відходами;

²⁹ e-Відходи. URL: <https://eco.gov.ua/categories/e-vidhodi>

³⁰ Порядок створення та адміністрування інформаційної системи управління відходами: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2023 р. № 1279. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1279-2023-%D0%BF#n12>

оптимізацію обліку відходів та управління ними;
здійснення контролю за транскордонним перевезенням відходів;
здійснення контролю за передачею відходів між суб'єктами у сфері управління відходами;

автоматичне первинне внесення інформації до звітних документів на підставі внесеної до інформаційної системи інформації суб'єктом у сфері управління відходами;

ведення та облік матеріально-технічної бази з управління небезпечними відходами та їх перевірку (до отримання ліцензії, планові та позапланові заходи здійснення державного нагляду (контролю));

ведення обліку несанкціонованих сміттєзвалищ відходів, власник яких не встановлений;

електронну інформаційну взаємодію з національними електронними інформаційними ресурсами, іншими інформаційно-комунікаційними системами.

Водночас порядок узагальнення, звітності й аналізу інформації в реєстрах у сфері управління відходами не регламентується, як і порядок передачі даних від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, задіяних у системі управління відходами. Впровадження відповідних заходів, очевидно, потребує також зміцнення інституційної спроможності центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління відходами, уповноваженого забезпечити адміністрування інформаційної системи відповідно до Закону № 2320-ІХ.

Крім того, інформаційна система не забезпечує доступ громадськості до інформації про місця перероблення, захоронення відходів тощо, що є невід'ємною частиною екологічної інформації відповідно до Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля³¹.

Хоча надання публічного доступу до узагальнених даних у сфері управління відходами та інформування громадськості про управління відходами відповідно до Закону № 2320-ІХ належить до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління відходами, зміст та обсяг таких даних не регламентовано, як і зміст обов'язкової інформації, що підлягає оприлюдненню органами місцевого самоврядування. Наприклад, інформаційна панель управління відходами в *Австрії* надає огляд даних Федерального плану управління відходами³² та накопичує інформацію від центральних органів, уповноважених органів федеральних земель, зацікавлених груп та різних установ, що займаються утилізацією відходів, системних операторів тощо.

Управління сміттєзвалищами.

Відповідно до проєкту Національного плану управління відходами до 2033 року в Україні наразі існує 5,7 тис. звалищ і полігонів загальною площею майже 8 тис. га, 40 % із них потребують рекультиватії. Лише близько 120 полігонів відповідають державним будівельним нормам. На 55 полігонах наявна система

³¹ Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text

³² Dashboard zur Abfallwirtschaft. URL: <https://www.umweltbundesamt.at/abfall/dashboard>

збирання фільтрату, у тому числі на 50 полігонах наявна система знезараження фільтрату, на інших – влаштовано резервуари-накопичувачі, звідки періодично фільтрат транспортується на очисні споруди. На 18 полігонах влаштовано систему вилучення біогазу та експлуатуються когенераційні установки.

Тільки у 2023 році виявлено 13 тис. несанкціонованих звалищ, що займають площу 0,47 тис. га, із них ліквідовано – 12,5 тис. несанкціонованих звалищ площею 0,41 тис. га³³.

Варто зазначити, що відповідно до Закону № 2320-IX відповідальними за облік несанкціонованих сміттєзвалищ та відходів, власник яких не встановлений, є Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації. Відповідні міські державні адміністрації та органи місцевого самоврядування відповідальні за ліквідацію несанкціонованих сміттєзвалищ. Власник (балансоутримувач) полігона або суб'єкт господарювання, що здійснює управління полігоном, забезпечує розроблення та виконання протягом періоду експлуатації полігона програми моніторингу полігона та забезпечує проведення рекультивації полігона після припинення його експлуатації, а також догляд за ним після його рекультивації протягом 30 років. При цьому повноваження щодо контролю за дотриманням програми моніторингу власником (балансоутримувачем) полігону або суб'єктом господарювання, що здійснює управління полігоном, Законом № 2320-IX не передбачено.

Проект акта щодо правил технічної експлуатації полігонів, припинення експлуатації, рекультивації та догляду за полігонами після припинення їх експлуатації оприлюднений для громадського обговорення на сайті Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України³⁴. Він передбачає поступове приведення у відповідність до встановлених вимог місць розміщення відходів (полігонів, звалищ), що експлуатуються, до 1 січня 2030 року. У визначеному порядку повинна бути припинена експлуатація полігонів, що не будуть приведені у відповідність до встановлених вимог до цієї дати.

Таким чином, фінансовий тягар утримання тільки 5,7 тис. звалищ і полігонів в Україні, не враховуючи ліквідацію несанкціонованих місць, їх переоснащення та приведення у відповідність до нових вимог або проведення заходів рекультивації протягом 30 років після закриття полігону повністю несе власник (балансоутримувач) полігона або суб'єкт господарювання, що здійснює управління полігоном. Враховуючи, що власником полігону є органи місцевого

³³ Стан сфери управління побутовими відходами в Україні за 2023 рік. URL: <https://mtu.gov.ua/files/%D0%94%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BA%D0%B0%20%D1%89%D0%BE%D0%B4%D0%BE%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D1%83%20%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B8%20%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%BF%D0%BE%D0%B1%D1%83%D1%82%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BC%D0%B8%20%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%85%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D0%BC%D0%B8%20%D0%B7%D0%B0%202023%20%D1%80%D1%96%D0%BA.docx>

³⁴ Повідомлення про оприлюднення проекту наказу Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України «Правила технічної експлуатації полігонів, припинення експлуатації, рекультивації та догляду за полігонами після припинення їх експлуатації». *Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України*. URL: <https://mepr.gov.ua/povidomlennya-pro-oprylyudnennya-proyektu-nakazu-ministerstva-zahystu-dovkillya-ta-prirodnyh-resursiv-ukrayiny-pravyta-tehnichnoyi-ekspluatatsiyi-poligoniv-prypynennya-ekspluatatsiyi-rekultyvatsiyi-ta/>

самоврядування, навряд чи ситуація зі сміттєзвалищами в Україні покращиться найближчим часом.

Водночас стаття 10 Директиви 1999/31/ЄС передбачає вжиття державами-членами заходів для забезпечення того, щоб усі витрати, пов'язані зі створенням та експлуатацією полігону, включаючи, наскільки це можливо, фінансове забезпечення або його еквівалент і орієнтовні витрати на закриття та подальший догляд за майданчиком протягом принаймні 30 років, покривалися платою, яку стягуватиме оператор за утилізацію будь-якого типу відходів на цьому майданчику.

Для прикладу варто навести досвід управління сміттєзвалищами в Нідерландах/ Ця країна має один із найнижчих показників захоронення побутових відходів на полігонах (515 кг на душу населення) в Європі, за даними Євростату³⁵. У 1970-х роках там існувало понад 1600 діючих сміттєзвалищ, це число впало приблизно до 80 у 1992 році. На цей момент працює лише 19 сміттєзвалищ. До такого скорочення призвела низка регуляторних втручань³⁶, у тому числі запровадження: ієрархії управління відходами, заборони захоронення відходів, які підлягають переробленню; податку на відходи. Захоронення дозволяється лише як останній варіант, якщо інші варіанти неможливі. У 1990 році було утворено Національну раду з питань відходів (Afval Overleg Orgaan), яка слугувала платформою для консультацій та координації між урядом, провінціями та муніципалітетами щодо управління відходами, обговорення проектів законів перед ухваленням у парламенті та розробки нового законодавства на децентралізованому рівні із залученням усіх зацікавлених сторін (муніципалітетів та провінцій). Наявність такого майданчика згадується як один із головних чинників успіху в розробці та подальшій реалізації політики управління полігонами.

У 1990-х роках були прийняті Закон про охорону навколишнього середовища та Закон про захист ґрунту, які встановили комплексний підхід до захисту навколишнього середовища у Нідерландах і визначили ролі національного, регіональних (провінційних) та муніципальних органів. Відповідальність за управління сміттєзвалищами було передано регіональній владі (провінціям). У 1993 році було видано Указ про захист ґрунтів, який регламентував заходи, необхідні для будівництва сміттєзвалищ і їх рекультиватії. Всі існуючі полігони, які не відповідали встановленим вимогам, були виведені з експлуатації до 1 вересня 1996 року. Крім того, указами про заборону захоронення та утилізації відходів поступово запроваджувалася заборона на захоронення певних категорій відходів, для яких доступна технологія обробки (з 35 у 1995 році до 65 відповідно до Указу про заборону звалищ і захоронення відходів³⁷ з 1 січня 2024 року). До переліку заборонених до захоронення на полігоні відходів відносяться, зокрема: змішані будівельні відходи і відходи знесення, метал, папір і картон, пластикові й гумові відходи,

³⁵ Eurostat Municipal waste by waste management operations. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_wasmun/default/bar?lang=en&category=env.env_was.env_wasst

³⁶ Development of landfill management policy in the Netherlands. P.2. URL: https://projects2014-2020.interregeurope.eu/fileadmin/user_upload/tx_tevprojects/library/file_1531246928.pdf

³⁷ Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0009094/2024-01-01>

скло, текстиль, різні види пакування, деревина, дахові відходи, асфальт, залишки від спалювання осаду, осад з установок біологічного очищення стічних вод тощо.

У 2002 році було прийнято Національний план управління відходами, який, серед іншого, передбачав заходи моніторингу санітарних полігонів. Також було заборонено експорт відходів для спалювання або захоронення. Визначалося, що відходи, утворені в Нідерландах, які не можна повторно використати або спалити, повинні бути захоронені в Нідерландах. Винятки робляться лише в тому випадку, коли звалища за межами Нідерландів є єдиною можливістю обробки цих конкретних потоків відходів.

У Нідерландах розрізняють два типи звалищ: санітарні сміттєзвалища, що відповідають вимогам законодавства (19), та антисанітарні сміттєзвалища, які були виведені з експлуатації до 1 вересня 1996 року (приблизно 6000).

Для інвентаризації антисанітарних сміттєзвалищ, виявлення несанкціонованих сміттєзвалищ та оцінки фінансових наслідків у 1995 році започатковано програму NAVOS (NAzorg VOormalige Stortplaatsen)³⁸ на замовлення Консультативного комітету, до якого увійшли представники різних міністерств, Асоціації провінцій, Асоціації голландських муніципалітетів, Асоціації водних рад. Програма була зосереджена, у першу чергу, на організації та фінансуванні моніторингу колишніх сміттєзвалищ і, у другу чергу, на формулюванні можливих варіантів догляду (рекультивациі). Аспекти, які вивчалися, – це ступінь поширення забруднення ґрунтових вод, товщина верхнього покривного шару. Широке екологічне дослідження проводилося в усіх провінціях між 1995 і 2004 роками. У більшості випадків його результати показали, що об'єкти не становлять екологічної загрози. Отже, багато з колишніх сміттєзвалищ використовуються як природні чи сільськогосподарські угіддя або були переплановані чи реконструйовані. Остаточний звіт програми NAVOS містить пропозиції щодо змісту, організації та фінансування подальшого догляду за колишніми полігонами.

Єдиного нормативно-правового акта на національному рівні щодо правил управління колишніми сміттєзвалищами немає. Зобов'язання провінцій відповідно до Закону про охорону ґрунтів (втратив чинність із 1 січня 2024 року)³⁹ передбачали рекультивацію (усунення, наскільки це можливо, загрози забруднення ґрунту), запобігання й усунення ризиків, пов'язаних із забрудненням ґрунту, що залишається після рекультивациі, та продовження моніторингу ділянки колишнього сміттєзвалища, доки не буде продемонстровано стабільну остаточну ситуацію. На виконання цього Закону та/або Закону про охорону навколишнього середовища провінції розробили власні екологічні правила щодо управління та реконструкції колишніх сміттєзвалищ, що стимулювали будівництво на відповідних територіях, наприклад: будівництво легкоатлетичного майданчика, хокейного поля, житлового масиву тощо⁴⁰.

Що стосується діючих санітарних полігонів, то відповідальним органом за впровадження політики управління ними є Міністерство інфраструктури та

³⁸ NAVOS. URL: <http://www.nazorgstortplaatsen.nl/VM/Navos.aspx>

³⁹ Wet bodembescherming. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003994/2022-05-01#HoofdstukVI>

⁴⁰ Praktijkvoorbeelden. URL: <http://www.nazorgstortplaatsen.nl/VM/Praktijkvoorbeelden.aspx>

водного господарства, яке веде також їх облік. Провінції несуть відповідальність за ліцензування операторів сміттєзвалищ та виконання ними умов ліцензії, які визначають зміст обов'язків оператора сміттєзвалищ щодо управління полігоном, включаючи зобов'язання контролю, збирання, збору та очищення або утилізації фільтрату таким чином, щоб не було ризику забруднення ґрунту, а також інші умови, які враховують особливості полігону, для якого видано дозвіл, і характер відходів, які захоронюються на цьому полігоні⁴¹. Крім того, компетентний орган провінції, що видав ліцензії, може додатково встановити зобов'язання оператора в обсязі, передбаченому місцевими природоохоронними актами. Умови дотримання ліцензії перевіряються провінціями й оцінюються щороку, починаючи з 1991 року. Інформація подається до Міністерства інфраструктури та водного господарства.

Після затвердження плану подальшого управління полігоном, розробленого оператором, та закриття полігону провінція бере на себе адміністративну, фінансову та організаційну відповідальність за подальше управління полігоном та ризику, які можуть виникнути (у майбутньому) на полігоні або в його безпосередньому оточенні. Провінція також несе відповідальність за (фінансове) управління фондом догляду за санітарними сміттєзвалищами після їх закриття, який створюється провінцією та фінансується оператором полігону.

Питання фінансового забезпечення управління сміттєзвалищами і пошук більш стійкого та ефективного рішення призвели до об'єднання зусиль національних і місцевих органів влади з дослідницькими інституціями й укладення Зеленої угоди сталого управління сміттєзвалищами (Green Deal Duurzaam Stortbeheer⁴²). Правовою основою такого рішення був Закон про кризу та відновлення⁴³, який регламентував розробку і реалізацію окремих категорій просторових та інфраструктурних проєктів, а також механізм Зелених угод⁴⁴ Нідерландів між центральним урядом та іншими сторонами. Для проведення експерименту зі сталого управління сміттєзвалищами було обрано три полігони, правила їх експлуатації та оцінювання результатів досліджень визначало Міністерство інфраструктури та водного господарства і допускалися деякі відхилення від діючих норм щодо укриття полігону водонепроникним шаром. Кінцева мета експерименту полягала в тому, щоб на основі даних досліджень забезпечити правове регулювання сталого управління полігонами, яке сприяло б циркулярній економіці і фокусувалося на екологічно безпечному методі закриття сміттєзвалищ. У рамках проєкту досліджувалися можливості прискорення процесів деградації, стабілізації або іншого знешкодження забруднюючих речовин на звалищах.

На сучасному етапі введено в дію Екологічний закон⁴⁵, і відповідальність за колишні сміттєзвалища в Нідерландах передано від провінцій до муніципалітетів. В екологічному плані муніципалітет може визначити

⁴¹ Stortbesluit bodembescherming. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005858/2016-07-01#HoofdstukIII>

⁴² Green Deal Duurzaam Stortbeheer. URL: <https://www.greendeals.nl/green-deals/green-deal-duurzaam-stortbeheer>

⁴³ Crisis- en herstelwet. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027431/2023-07-01#Hoofdstuk1>

⁴⁴ Green Deal aanpak. URL: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-economie/green-deal>

⁴⁵ Omgevingswet. URL: https://wetten.overheid.nl/BWBR0037885/2024-01-01/#Hoofdstuk5_Afdeling5.1_Paragraaf5.1.4_Artikel5.34

особливості фізичного середовища, де, серед іншого, можуть бути передбачені правила управління колишніми сміттєзвалищами.

Система роздільного збирання відходів.

Відповідно до Закону № 2320-IX роздільне збирання відходів у населених пунктах здійснюється для таких видів відходів, як папір і картон, пластик, скло, метал. При цьому створюються умови для забезпечення роздільного збирання біовідходів, текстилю, небезпечних відходів у складі побутових та інших видів відходів, що підлягають роздільному збиранню. Такі положення не повною мірою узгоджуються з Рамковою директивою про відходи, що передбачає для біовідходів роздільне збирання або відокремлення та переробку на місцях утворення і не допускає їх змішування з іншими видами відходів. Передбачено також роздільне збирання відпрацьованих мастил (олив), за винятком випадків, коли роздільне збирання технічно неможливе. Щодо небезпечних фракцій побутових відходів, їх окремий збір для уникнення забруднення інших потоків побутових відходів має бути впроваджений до 1 січня 2025 року.

В Україні організація роздільного збирання побутових відходів здійснюється виконавчими органами місцевого самоврядування відповідно до Методики роздільного збирання побутових відходів⁴⁶. Такі органи забезпечують управління побутовими відходами згідно з правилами благоустрою населеного пункту, регіональними та місцевими планами управління відходами та забезпечують кожному утворювачу побутових відходів надання послуги з управління побутовими відходами. Методика визначає етапи організації такого збирання, а саме:

визначення видів побутових відходів, що будуть збиратися роздільно;

вибір системи та технологічної схеми роздільного збирання для кожного виду побутових відходів, що будуть збиратися роздільно (контейнерна система, безконтейнерна система, пункти роздільного збирання побутових відходів);

визначення у встановленому законодавством порядку об'єктів оброблення відходів, на які будуть перевозитися роздільно зібрані відходи для здійснення операцій із відновлення і які отримали дозволи на здійснення операцій з оброблення відходів у встановленому законодавством порядку, вибір типів транспортних засобів спеціального призначення для збирання та перевезення відповідного виду побутових відходів та визначення графіку перевезення;

проведення розрахунків щодо обсягів надання послуги з управління побутовими відходами;

проведення конкурсу з визначення суб'єктів господарювання для здійснення операцій зі збирання та перевезення побутових відходів.

Методикою роздільного збирання побутових відходів також деталізовано положення закону щодо інших потоків відходів, для яких створюються умови забезпечення роздільного збирання, зокрема: відходів деревини, великогабаритних та ремонтних відходів, відходів зелених насаджень, пакування, електричного й електронного обладнання, батарей та акумуляторів.

⁴⁶ Методика роздільного збирання побутових відходів : Затверджено наказом Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України від 13 грудня 2023 року № 1130 : Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 2 лютого 2024 р. за № 168/41513. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0168-24#n16>

Крім того, Законом № 2320-ІХ передбачено обов'язок систем розширеної відповідальності (виробників упаковки, електричного та електронного обладнання, батарей і акумуляторів, транспортних засобів, знятих з експлуатації, мастил (олив), шин, текстилю) збирання на всій території України відходів, що утворилися внаслідок використання продукції, а також обов'язок суб'єктів господарювання, що здійснюють будівництво або знесення будівель та інженерних споруд, забезпечити роздільне збирання відходів будівництва та знесення, їх облік та передачу суб'єктам господарювання у сфері управління відходами для забезпечення їх оброблення. При цьому до обов'язків домогосподарств не належить сортування побутових відходів. Не допускати змішування відходів, що можуть бути відновлені, з відходами, що не можуть бути відновлені, зобов'язані лише інші утворювачі відходів, крім домогосподарств.

Законом № 2320-ІХ не регламентуються особливості роздільного збирання відходів системою розширеної відповідальності виробника, окрім положень щодо невключення до тарифу вартості послуг з управління побутовими відходами у разі запровадження розширеної відповідальності виробника щодо певного виду продукції та відходів, що утворюються внаслідок її споживання, та укладення договорів між органами місцевого самоврядування і організаціями розширеної відповідальності виробника (далі – ОРВВ). У разі запровадження розширеної відповідальності виробника щодо певного виду продукції, збирання (приймання) відходів такої продукції у пунктах роздільного збирання побутових відходів здійснюється на підставі договорів з ОРВВ та за рахунок таких організацій.

Отже, паралельне співіснування систем роздільного збору відходів виконавчими органами місцевого самоврядування та ОРВВ до прийняття спеціальних законів, передбачених Планом законопроектної роботи Верховної Ради України на 2024 рік, не видається юридично визначеним, як і відповідальність за роздільний збір відходів пакування, електричного та електронного обладнання, батарей і акумуляторів, транспортних засобів, знятих з експлуатації, мастил (олив), шин, текстилю в умовах відсутності ОРВВ. Як наслідок, система роздільного збору відпрацьованих мастил (олив) виробниками та імпортерами, регламентована ще 2012 року актом Уряду⁴⁷, на сьогодні не працює.

Крім того, Законом № 2320-ІХ передбачені лише цільові показники щодо підготовки до повторного використання та рециклінгу побутових відходів і відсутні цільові показники обов'язкового роздільного збору відходів на рівні територіальних громад, як рекомендовано у Звіті Європейської Комісії для підвищення рівня збирання та якості роздільного збору, що, своєю чергою, є важливою передумовою підготовки до їх повторного використання та перероблення.

Робота з такими цільовими показниками має базуватися на стимулах та підзвітності (наприклад, на системі фінансових заохочень та штрафів залежно

⁴⁷ Деякі питання збирання, перевезення, зберігання, оброблення (перероблення), утилізації та/або знешкодження відпрацьованих мастил (олив) : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2012 р. № 1221. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1221-2012-%D0%BF/ed20200917#Text>

від виконання цих цілей). Вивчаючи досвід держав-членів ЄС, Європейська Комісія рекомендує також впроваджувати заходи заохочення домогосподарств до сортування відходів, включаючи вищу частоту збору роздільних потоків, ніж змішаних відходів, а також заходи підвищення обізнаності в розрізі різних цільових груп. Деякі із запропонованих заходів уже працюють на рівні держав-членів ЄС.

Наприклад, у *Швеції* відповідно до Екологічного кодексу⁴⁸ кожен муніципалітет несе відповідальність за збір, транспортування та перероблення або утилізацію муніципальних відходів, які утворюються в муніципалітеті, якщо вони не підпадають під відповідальність виробника. Усі муніципалітети повинні мати чинний порядок прибирання, прийнятий муніципальною радою, який, серед іншого, визначає інтервали збору в різних зонах, а також різних фракцій відходів. Відходами, що підпадають під відповідальність муніципалітету, є: побутові відходи; фракції стічних вод з індивідуальних каналізаційних установок, які розраховані максимум на 25 осіб; вигрібні ями із сухих туалетів та подібних рішень; будівельні відходи та відходи знесення, що утворюються в результаті непрофесійної діяльності.

Рішенням уряду або органу, призначеного урядом, може впроваджуватися: звільнення муніципалітету від відповідальності щодо управління відходами, збір і оброблення яких забезпечується виробником чи ОРВВ;

зобов'язання муніципалітетів забезпечити систему управління відходами у разі, коли відповідальність за управління розподілена між муніципалітетом і виробниками або ОРВВ;

відповідальність муніципалітетів за управління відходами, відмінними від тих, що передбачені положеннями Екологічного кодексу.

Із 1994 року виробники, які виробляли пакування, були відповідальними як за його збір, так і за перероблення. Рішенням Міністерства клімату та бізнесу визначено, що з 1 січня 2024 року муніципалітети відповідальні за збір відходів пакування від домогосподарств, із 1 січня 2026 року – за збір відходів пакування, що накопичуються на площах, у парках та інших популярних місцях⁴⁹, а виробники – за перероблення відходів пакування. Шведське агентство з охорони довкілля уповноважено приймати рішення про розмір компенсації за діяльність муніципалітету щодо збору відходів пакування. Якщо немає затвердженої ОРВВ, компенсація муніципалітетам також включає витрати на перероблення відходів пакування. ОРВВ сплачують збори для фінансування діяльності, яку здійснюють муніципалітети. Вартість компенсації за збір розподіляється між ОРВВ на основі ринкових часток організацій.

Сортування є обов'язковим для всіх. Домогосподарства зобов'язані сортувати макулатуру, пакування, електричне сміття, батарейки, шини, знаряддя лову, відпрацьовані масла, текстиль і великогабаритне сміття та здавати його через існуючі системи збору. Якщо пакування містить інші відходи, має забезпечуватися відокремлення упаковки від вмісту. Пакування, що бере участь

⁴⁸ Miljöbalk (1998:808). URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808/#K15

⁴⁹ Förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar. URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20221274-om-producentansvar-for_sfs-2022-1274/

у депозитній системі (пластикова та металева тара), повертається відповідно до встановлених правил системи повернення. Власники нерухомості (власник індивідуальної нерухомості, а також власники багатоквартирних будинків) відповідальні за організацію збору відходів. Муніципалітет може визначити у своїх правилах, що власники нерухомості повинні сортувати великогабаритні відходи та зберігати їх окремо від інших відходів. Із 1 січня 2024 року⁵⁰ діють додаткові вимоги щодо обов'язкового сортування та роздільного збору біовідходів, до яких належать садово-паркові та харчові відходи від домогосподарств і підприємств.

Із 2015 року в *Німеччині* відповідно до Закону про циркулярну економіку⁵¹ сортування сміття є обов'язковим для всіх, у тому числі для кожного домогосподарства, яке має сортувати своє сміття та викидати його в різні баки та контейнери. Згідно із Законом існує обов'язок розділяти відходи на органічні відходи, папір, метал, пластик і скло, «наскільки це технічно можливо та економічно доцільно». Роздільний збір побутових відходів відповідно до Постанови про комерційні відходи⁵² включає також: папір, картон (крім гігієнічного паперу); деревину; текстиль; біологічні відходи (поділяються на харчові відходи, кухонні відходи, садово-паркові); інші фракції відходів. Якщо сміття не розділено належним чином, організація, відповідальна за вивезення сміття, може залишити контейнер, не спустошивши його, або збільшується рахунок за послугу утилізації сміття. Законодавством федеральних земель⁵³ визначається розмір штрафу за адміністративні правопорушення щодо неналежного поводження з відходами, у тому числі щодо невиконання вимог сортування, від 10 до 50 євро за перше порушення, та до 5000 євро за повторне. Для великогабаритного сміття муніципалітетом можуть бути встановлені додаткові правила. Судова практика свідчить, що орендодавці не несуть відповідальності за недбалу поведінку своїх орендарів⁵⁴, додаткові витрати орендодавця щодо сортування сміття у разі неналежної поведінки орендарів, якщо останні були попереджені орендодавцем, розподіляються як експлуатаційні витрати на орендаря відповідно до § 556 Цивільного кодексу⁵⁵.

Впровадження економічних інструментів.

Для стимулювання дотримання ієрархії управління відходами, забезпечення повного відшкодування витрат утворювачів та власників відходів та забезпечення фінансування заходів у сфері управління відходами Законом № 2320-IX передбачено впровадження уповноваженими органами таких економічних інструментів:

⁵⁰ Avfallsförordning (2020:614). URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/avfallsforordning-2020614_sfs-2020-614/#K3

⁵¹ Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/krwg/BJNR021210012.html>

⁵² Verordnung über die Bewirtschaftung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen¹ (Gewerbeabfallverordnung - GewAbfV). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gewabfv_2017/BJNR089600017.html

⁵³ Müll und Abfall: Bußgelder zur Müllentsorgung. URL: <https://www.bussgeldkatalog.org/umwelt-muell/>

⁵⁴ Verdict: Tenants are responsible for waste separation. URL: <https://immobilien-lindstedt.de/en/2020/10/judgment-tenant-is-responsible-for-waste-separation/>

⁵⁵ Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/_556.html

- 1) встановлення ставок екологічного податку, що справляється за захоронення відходів на полігонах, залежно від виду відходів та класу полігону;
- 2) запровадження системи, за якої утворювачі та власники відходів сплачують лише за фактичну вагу відходів, непридатних для підготовки до повторного використання та відновлення, та створюються стимули для роздільного збирання відходів;
- 3) запровадження розширеної відповідальності виробника для певних видів відходів, розроблення заходів для підвищення її організаційної та економічної ефективності;
- 4) впровадження депозитних схем та інших заходів заохочення ефективного збирання використаних продукції та матеріалів;
- 5) надання податкових пільг для стимулювання повторного використання та благодійного пожертвування продукції;
- 6) оподаткування продукції, відходи якої спричиняють значний негативний вплив на навколишнє природне середовище, з метою зменшення споживання такої продукції та стимулювання впровадження найкращих доступних технологій і методів управління для їх рециклінгу;
- 7) стимулювання використання продукції та матеріалів, отриманих у результаті підготовки відходів до повторного використання та рециклінгу;
- 8) надання податкових і кредитних пільг для фінансової підтримки проведення наукових досліджень та впровадження інноваційних технологій оброблення, зокрема рециклінгу, відходів.

Фактично серед передбачених економічних інструментів наразі в Україні існує лише екологічний податок за захоронення, правове регулювання якого потребує перегляду.

Крім того, не всі заходи, що стимулюють застосування ієрархії управління відходами, передбачені Додатком IVa до Рамкової директиви про відходи, запроваджені Законом № 2320-IX, наприклад, скасування субсидій, які не відповідають ієрархії відходів, чи економічні стимули для регіональних і місцевих органів влади для сприяння запобіганню утворенню відходів та активізації схем роздільного збирання.

Подальше вдосконалення законодавства щодо впровадження стимулів розробки нових технологій переробки та утилізації відходів, створення ефективних правових механізмів фінансування екологічних проєктів на шляху ефективного управління відходами широко рекомендується в наукових дослідженнях⁵⁶.

Найпоширенішим економічним інструментом серед держав-членів ЄС, за оцінками Європейського агентства з навколишнього середовища, станом на 2023 рік⁵⁷, є податок на розміщення відходів на сміттєзвалищах, який впровадили 22 держави-члени ЄС, окрім Кіпру, Хорватії, Німеччини, Люксембургу та Мальти. Його ставки значно різняться в державах-членах ЄС (див. Рис. 7). Другим за поширенням економічним інструментом є система оплати Pay-as-you-

⁵⁶ Наприклад: Синчанський С.О. Правове регулювання управління небезпечними відходами в Україні. URL: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.84.2.32>

⁵⁷ Economic instruments and separate collection systems – key strategies to increase recycling. European Environment Agency. URL: <https://www.eea.europa.eu/publications/economic-instruments-and-separate-collection>

throw (PAYT) – схема, за якою плата за відходи, яку здійснюють споживачі, модулюється пропорційно кількості змішаних побутових відходів. Відповідну систему оплати PAYT впровадили 20 держав-членів ЄС, окрім Латвії, Польщі, Болгарії, Греції, Мальти, Кіпру та Португалії.

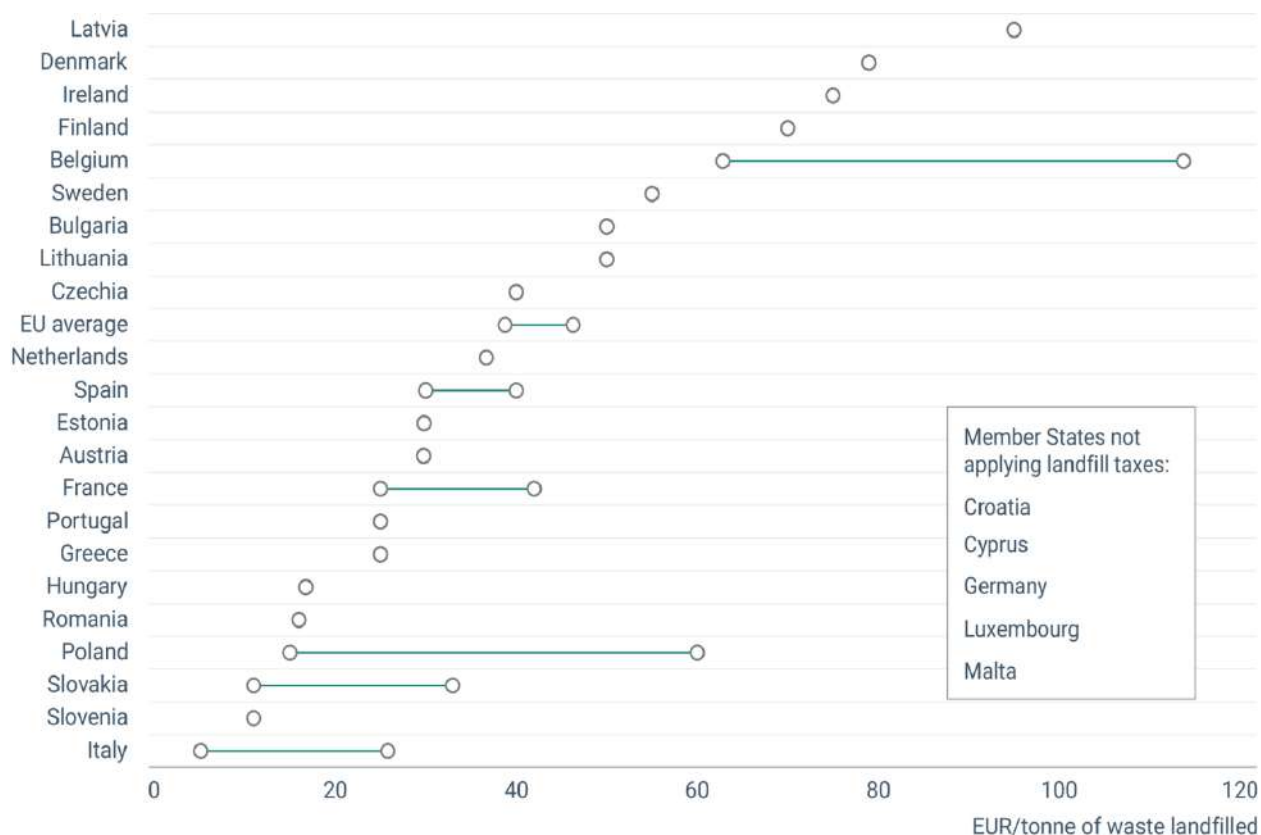


Рис.7. Рівень податку в євро за тону відходів, вивезених на сміттєзвалище. Деякі держави-члени ЄС використовують мінімальний і максимальний поріг ставки податку, який позначається двома крапками, з'єднаними лінією⁵⁸.

Податок на розміщення відходів на сміттєзвалищах часто використовується в поєднанні із заборонаю на захоронення певних видів відходів. Заборона на захоронення також використовується як альтернатива податкам на розміщення відходів. Так, Бельгія, Естонія, Угорщина, Литва, Люксембург, Нідерланди, Словаччина (із 2024 року) та Словенія забороняють захоронення необроблених побутових відходів. Бельгія, Чехія, Данія, Фінляндія, Словенія та Швеція забороняють захоронення відходів, що біологічно розкладаються. Австрія, Німеччина, Люксембург і Словенія забороняють захоронення відходів, певний загальний вміст органічного вуглецю в яких перевищений. Польща і Швеція забороняють захоронення горючих відходів, а Чехія (із 2030 року) забороняє захоронення відходів, в яких перевищена певна теплотворна здатність. Кіпр, Чехія, Франція, Мальта та Словенія забороняють захоронення окремо зібраної вторинної сировини, а Латвія (із 2030 року) забороняє захоронення відходів, що підлягають вторинному переробленню.

Податки на спалювання вводять лише дев'ять держав-членів ЄС (Данія, Нідерланди, Латвія, Бельгія, Франція, Іспанія, Австрія, Португалія та Італія), і в

⁵⁸ Overview of landfill taxes on municipal waste used in EU Member States, 2023. European Environment Agency. URL: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/overview-of-landfill-taxes-on>

середньому вони встановлюються на значно нижчому рівні, ніж податки на захоронення (див. Рис. 8).

Огляд поточних показників перероблення, захоронення та спалювання відходів у 27 державах-членах ЄС, а також основні економічні інструменти, що застосовуються, та рівень охоплення населення зручними системами роздільного збору біовідходів наведені у Додатку.

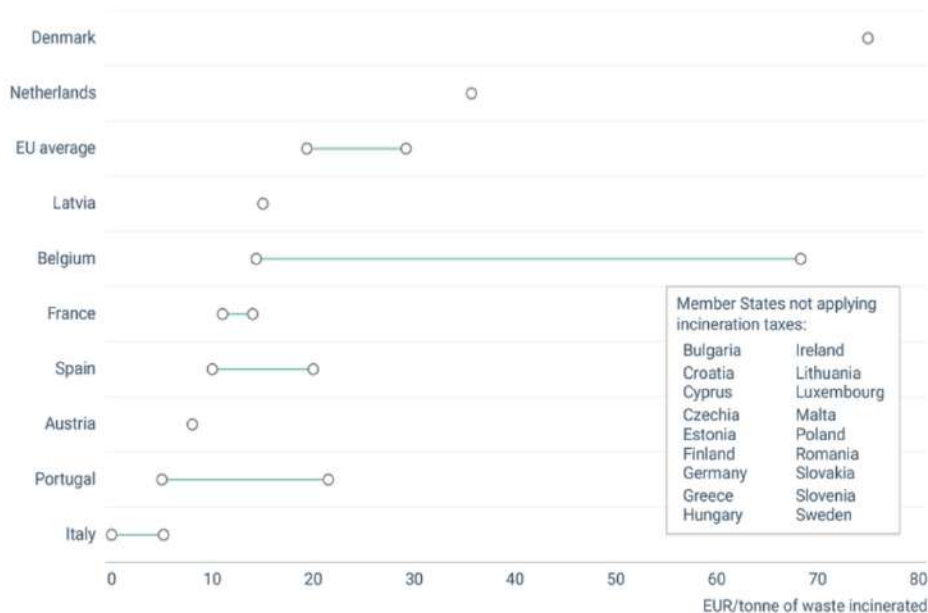


Рис.8. Рівень податку в євро за тону спалених відходів. Деякі держави-члени ЄС використовують мінімальний і максимальний поріг ставки податку, який позначається двома крапками, з'єднаними лінією⁵⁹.

Відповідно до висновку Європейського агентства з навколишнього середовища⁶⁰ жоден окремо взятий економічний інструмент не дозволить досягти високого рівня перероблення відходів та запобігти їх потраплянню на полігони, необхідна узгоджена й послідовна комбінація інструментів, а ефективність податків залежить не лише від ставки податку, а й того, як вони адмініструються та забезпечуються.

П'ять держав-членів ЄС із найвищим рівнем перероблення відходів (53–70 %) – Німеччина, Австрія, Словенія, Нідерланди та Люксембург – застосовують податок на сміттєзвалища чи їх заборону або поєднання цих інструментів. У кожній із цих держав високий рівень охоплення населення високозручними системами роздільного збору біовідходів. Крім того, усі вони застосовують удосконалену схему оплати (РАУТ). Жодна із п'яти держав-членів із найнижчими показниками перероблення відходів (11–27 %) – Мальта, Румунія, Кіпр, Греція та Португалія – не застосовує продуманий податок на захоронення або його заборону. У більшості з них системи роздільного збору біовідходів потребують удосконалення. У деяких випадках держава-член може досягти

⁵⁹ Overview of taxes on the incineration of municipal waste used in EU Member States, 2023. European Environment Agency. URL: <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/overview-of-taxes-on-the?activeTab=265e2bee-7de3-46e8-b6ee-76005f3f434f>

⁶⁰ Economic instruments and separate collection systems – key strategies to increase recycling. European Environment Agency. URL: <https://www.eea.europa.eu/publications/economic-instruments-and-separate-collection>

хороших показників управління відходами без використання кількох інструментів одночасно (Швеція).

Наприклад, у *Німеччині*, що належить до держав із найвищими показниками переробки, податок на захоронення відходів не впроваджено, як і податок на спалювання відходів. Водночас відповідно до Постанови про сміттєзвалища та довгострокове зберігання⁶¹ діє заборона на розміщення на сміттєзвалищах окремих категорій відходів, а також побутових відходів, що попередньо не оброблені. Правила визначення плати за вивезення відходів є відповідальністю муніципалітетів, які не зобов'язані застосовувати системи РАУТ. Поточні системи РАУТ охоплюють близько 30 % населення. Практикується система ідентифікації сміттєвих баків, що забезпечує не тільки ефективну систему збору побутових відходів, а й справедливу оплату⁶².

Слід навести приклади застосування й інших економічних інструментів. Так, відповідно до Закону про управління відходами *Австрії*⁶³ впровадження депозитних схем одноразового пакування для напоїв із пластику або металу з об'ємом наповнення 0,1 л або більше до максимум 3 л стане обов'язковим із 1 січня 2025 року. Щоб збільшити квоту багаторазового пакування до 25 % до 2025 року та щонайменше до 30 % до 2030 року із січня 2024 року поступово розширюється асортимент напоїв у багаторазовій тарі в продуктових магазинах (пиво, вода, соки, безалкогольні напої, молоко).

Відповідно до Австрійського плану відновлення та стійкості на 2022–2026 роки за кошти Європейського Союзу (NextGenerationEU) на загальну суму 130 млн євро та національні кошти федерального уряду на загальну суму 124 млн євро Міністерством захисту клімату у 2022 році впроваджено програму «Австрійський бонус на ремонт»⁶⁴. Програма спрямована на запобігання утворенню відходів і передбачає надання компенсації громадянам Австрії за ремонт і технічне обслуговування електричного та електронного пристрою чи велосипеда в розмірі 50 % від витрат, але не більше 200 євро. Із 1 січня 2021 року послуги з ремонту (включаючи ремонт та переобладнання) велосипедів, взуття, шкіряних виробів, одягу чи домашньої білизни оподатковуються за зниженою ставкою податку в розмірі 10 %⁶⁵.

У Нідерландах депозитна система для металеві і пластикові тари для води, безалкогольних напоїв, пива та слабоалкогольних напоїв об'ємом 3 літри або менше передбачена Указом про управління відходами пакування⁶⁶. Із 1 січня 2024 року забороняється пропонувати кінцевому споживачеві в готелях, кафе чи ресторанах одноразові пластикові стакани для пиття або одноразове пакування

⁶¹ Verordnung über Deponien und Langzeitlager (Deponieverordnung - DepV). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/depv_2009/BJNR090010009.html

⁶² Chip für Mülltonnen. URL: <https://www.staedteservice.de/leistungen/abfallwirtschaft/muelltonnen/chip/index.html>

⁶³ Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Abfallwirtschaftsgesetz 2002, Fassung vom 02.10.2024. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20002086>

⁶⁴ Förderaktion Reparaturbonus. URL: <https://www.reparaturbonus.at/>

⁶⁵ FAQ – Änderung der Umsatzsteuersätze aufgrund des COVID 19-Steuermaßnahmengesetzes. URL: <https://www.bmf.gv.at/themen/steuern/fuer-unternehmen/umsatzsteuer/informationen/FAQ-%E2%80%93-%C3%84nderung-der-Umsatzsteuers%C3%A4tze-ab-1.1.2021-aufgrund-des-COVID-19-Steuerma%C3%9Fnahmengesetzes.html>

⁶⁶ Besluit beheer verpakkingen. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035711/2024-01-01#Paragraaf6>

для харчових продуктів⁶⁷. Така заборона не поширюється на заклад, який забезпечить у 2024 році принаймні 75 % збору такого пакування для переробки, про що інформується Міністерство інфраструктури та водного господарства. Додатково стягується плата в пунктах продажу кінцевому споживачеві їжі на винос за одноразові пластикові стаканчики для пиття або одноразове пластикове пакування для харчових продуктів. Для напоїв і страв, що вживатимуться на місці, клієнти можуть вибрати альтернативу багаторазового використання.

Податок на одноразову тару для напоїв застосовується у **Фінляндії** з 1976 року⁶⁸. Податок був дуже успішним як доповнення до депозитної системи, впровадженої у 1950-х роках.

Державна екологічна служба **Латвії** та приватний оператор депозитної системи (SIA «Depozīta Iepakojuma Operators») уклали 14 січня 2021 року угоду про забезпечення роботи депозитної системи в Латвії⁶⁹. Угода передбачає, що оператор депозитної системи забезпечить її роботу протягом семи років – до 31 січня 2029 року. Умови депозитної системи регламентуються постановою уряду⁷⁰. Депозитна система поширюється на одноразову та багаторазову первинну тару для певних видів напоїв об'ємом від 0,1 до 3 л. Відповідно до Закону про пакування⁷¹ депозитний пакувальник (постачальник послуг, виробник або дистриб'ютор продукції, який продає напої в депозитному пакуванні на ринку Латвії), якщо обсяг виготовленої і використаної протягом календарного року депозитної тари для напоїв становить 150 кілограмів або більше, зобов'язаний управляти використаною депозитною тарою для напоїв на всій території Латвії, уклавши з оператором депозитної системи договір про участь у системі.

Оператор депозитної системи у співпраці з благодійною організацією Ziedot.lv розпочав у грудні 2022 року благодійну ініціативу «По жертвуй свій депозит»⁷², у рамках якої споживачі можуть пожертвувати депозитні кошти за передану тару в мережі taromat по всій Латвії на три різні благодійні ініціативи: українських дітей-біженців у Латвії, нужденних людей похилого віку та притулки для тварин. Для того, щоб депозитна система була присутня в школах, мотивуючи учнів і надаючи їм уявлення про цінність депозитних ящиків, за інформаційної підтримки Міністерства освіти і науки та Програми «Екошколи» оператор депозитної системи розпочав акцію «Нехай твоя школа творить добро!»⁷³, яка передбачає безкоштовну доставку депозитних ящиків для збору депозитного пакування у приміщення латвійських шкіл. Відповідні ініціативи свідчать про те,

⁶⁷ Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van 29 maart 2022, nr. IENW/BSK-2022/50452, houdende regels inzake aangewezen kunststofproducten voor eenmalig gebruik (Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik). URL: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-8376.html#d17e1443>

⁶⁸ Tax on disposable beverage containers. URL: <https://sdgs.un.org/partnerships/tax-disposable-beverage-containers>

⁶⁹ Depozīta sistēma. Valsts vides dienests (VVD). URL: <https://www.vvd.gov.lv/lv/depozita-sistema>

⁷⁰ Depozīta sistēmas darbības noteikumi Ministru kabineta noteikumi Nr. 519 Rīgā 2020. gada 11. augustā (prot. Nr. 47 75). URL: <https://likumi.lv/ta/id/316731-depozita-sistemas-darbibas-noteikumi>

⁷¹ Iepakojuma likums. URL: <https://likumi.lv/ta/id/57207-iepakojuma-likums>

⁷² No 8. decembra visā Latvijā depozīta maksu iespējams ziedot labdarībai. Valsts vides dienests (VVD). URL: https://www.vvd.gov.lv/lv/jaunums/no-8-decembra-visa-latvija-depozita-maksu-iespejams-ziedot-labdaribai?utm_source=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

⁷³ Akcijas ietvaros Latvijas skolas varēs saņemt depozīta kastes tukšo iepakojumu savākšanai. Depozīta Iepakojuma Operators. URL: <https://depozitapunkts.lv/akcijas-ietvaros-latvijas-skolas-vares-sanemt>

наскільки важливою є участь громадськості в ефективному управлінні відходами та переході до більш сталого, екологічного та відповідальнішого споживання.

Обмеження обігу пластику.

Як зазначалося, значна частина положень Директиви (ЄС) 2019/904 Європейського Парламенту та Ради від 5 червня 2019 року про зменшення впливу деяких пластикових виробів на навколишнє середовище (далі – Директива 2019/904) в Україні залишилася неімplementованою. Законом України «Про обмеження обігу пластикових пакетів на території України» не заборонено розміщення на ринку одноразових пластикових виробів, наведених у частині В Додатку до Директиви 2019/904, таких як ватні палички, столові прилади, соломинки, харчові контейнери з пінополістиролу з кришкою або без кришки, що використовуються для зберігання харчових продуктів, які призначені для негайного споживання на місці або на винос, тощо. Частково вимоги Директиви 2019/904 щодо встановлення розширеної відповідальності виробників одноразових пластикових виробів, що є пакуванням, будуть регламентовані за результатами прийняття законодавства про управління відходами пакування. Водночас потребують імplementації вимоги щодо: розширеної відповідальності виробників повітряних куль, тютюнових виробів із фільтрами та фільтрів, знарядь лову, що містять пластик, вологих серветок; маркування та вжиття заходів для інформування споживачів і стимулювання відповідальної поведінки споживачів, щоб зменшити кількість сміття від продуктів, на які поширюється дія цієї Директиви.

2.2. Шляхи розвитку законодавчого регулювання сфери управління відходами в Україні на основі міжнародного досвіду та європейських стандартів.

1. Інтегрувати принципи ресурсоефективності та переходу до економіки замкнутого циклу в галузеве законодавство, просувати та підтримувати стійкі моделі виробництва та споживання; заохочувати повторне використання продуктів і створення систем, що сприяють ремонту та повторному використанню, зокрема електричного та електронного обладнання, текстилю й меблів, а також пакувальних і будівельних матеріалів та виробів.

2. Продовжити адаптацію законодавства України у сфері управління відходами до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС), що включає:

- правове регулювання управління відходами видобувної діяльності, електричного та електронного обладнання, відпрацьованих батарей та акумуляторів, відпрацьованих шин, відпрацьованих мастил (олив) та транспортних засобів, знятих з експлуатації, залишкового осаду стічних вод;

- вжиття необхідних заходів для досягнення постійного скорочення споживання одноразових пластикових виробів, передбачених Директивою 2019/904 Європейського Парламенту та Ради від 5 червня 2019 року;

- оновлення правового регулювання перевезення відходів через кордон, обов'язків експортерів відходів, систем контролю за перевезенням відходів відповідно до Регламенту (ЄС) 2024/1157 Європейського Парламенту та Ради від 11 квітня 2024 року про перевезення відходів, що вносить зміни до

Регламентів (ЄС) 1257/2013 та (ЄС) 2020/1056 та скасовує Регламент (ЄС) 1013/2006;

- впровадження систем розширеної відповідальності виробника для тютюнових виробів із фільтрами, знятих з лаву, що містять пластик;
- під час розгляду законодавчих ініціатив щодо управління відходами пакування врахування пропозицій Європейської Комісії стосовно перегляду законодавства ЄС щодо пакування та відходів пакування, зокрема в частині: обмеження непотрібного пакування; просування багаторазових пакувальних рішень та пакування, придатного для перероблення; збільшення використання переробленого пластику в пакуванні через обов'язкові цілі мінімального вмісту вторинної сировини;
- впровадження обов'язкового роздільного збирання біовідходів та відходів від зелених насаджень, відходів пакування, відпрацьованих мастил (олив);
- заборону захоронення необроблених побутових відходів.

3. Розглянути можливість внесення змін до законодавства у сфері управління відходами щодо:

- обмеження захоронення окремих потоків відходів;
- запровадження обов'язкового сортування відходів для домогосподарств і заходів для заохочення домогосподарств до сортування відходів;
- розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та систем розширеної відповідальності виробника щодо забезпечення роздільного збору відходів, що утворюються внаслідок споживання продуктів, на які поширюється відповідальність виробника. Визначити повноваження органів місцевого самоврядування щодо збору, перероблення, утилізації відходів, що утворюються внаслідок споживання продуктів, на які поширюється відповідальність виробника, у разі відсутності на території громади організацій розширеної відповідальності виробника, а також механізми компенсації;
- застосування виваженої, узгодженої та послідовної комбінації економічних інструментів, що стимулюють застосування ієрархії управління відходами;
- впровадження депозитної системи щодо окремих одноразових пластикових виробів, тари зі скла та металу для напоїв об'ємом від 0,1 до 3 л;
- впровадження механізмів державної фінансової підтримки, залучення інвестицій і міжнародних грантів для забезпечення інвентаризації, оцінки стану сміттєзвалищ та сталого управління сміттєзвалищами;
- врегулювання проблем перероблення відходів руйнації, які утворюються внаслідок триваючої військової агресії, із максимальною оцінкою їх економічного потенціалу в процесі рециклінгу задля виготовлення нової продукції;
- визначення змісту повноважень органів влади і органів місцевого самоврядування щодо проведення інформаційних кампаній для підвищення обізнаності громадськості з питань запобігання утворенню відходів та забрудненню навколишнього природного середовища;

- надання повноважень органам місцевого самоврядування впроваджувати заходи стимулювання відповідальної поведінки споживачів;
- утворення постійно діючого консультативно-дорадчого органу у сфері управління відходами;
- удосконалення правового регулювання інформаційної системи у сфері управління відходами та забезпечення доступу громадськості до якісних і повних даних у сфері управління відходами, що включають оцінку ефективності вжитих заходів щодо запобігання утворенню відходів та зміни поведінки споживачів.

4. Забезпечити удосконалення інституційної структури та зміцнення кадрового потенціалу у сфері управління відходами.

5. Впровадити програми залучення громадськості до ефективного управління відходами, підвищення обізнаності населення щодо управління відходами та переходу до більш сталого, екологічного та відповідальнішого споживання.

***Дослідницька служба
Верховної Ради України***

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*