

Інформаційна довідка
щодо окремих аспектів екологічної політики Європейського Союзу:
управління відходами, якість повітря, екологічний контроль та аудит
(розділ 27 «Довкілля та зміна клімату»)*

***Анотація.** В інформаційній довідці наведено перелік і розкрито зміст актів права Європейського Союзу у сферах: управління окремими видами відходів; підвищення якості повітря; екологічного контролю, зокрема схеми екологічного менеджменту та аудиту. Охарактеризовано основні тенденції зміни політики Європейського Союзу в цій сфері.*

***Ключові слова:** Європейський зелений курс, EMAS, екологічний контроль, європейська екологічна політика, управління відходами, якість повітря.*

Вступ. Європейський Союз (далі – ЄС) наразі стикається зі складними екологічними проблемами – починаючи від зміни клімату і втрати біорізноманіття, і закінчуючи виснаженням ресурсів та забрудненням. Для вирішення цих проблем в екологічну політику ЄС закладено такі принципи, як запобігання, усунення джерела забруднення та «забруднювач платить».

У 2019 році Європейська Комісія ініціювала Європейський зелений курс, висунувши екологічні проблеми на перший план при розробці всіх політик ЄС.

Основна частина.

1. Правове регулювання управління відходами в ЄС.

Політика ЄС щодо поводження з відходами спрямована на захист довкілля та здоров'я людей, а також на сприяння переходу ЄС до циркулярної економіки й базується на низці актів (див. Табл. 1). Основними цілями політики є: покращення управління відходами; стимулювання застосування інновацій при переробці відходів; обмеження захоронення відходів тощо.

Таблиця 1.

Предмет регулювання	Назва акта <i>acquis</i> ЄС	Зміст документа
Поводження з відходами	Директива 2008/98/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 19 листопада 2008 року про відходи та про скасування деяких директив ¹	визначає інструменти охорони довкілля та здоров'я людини у вигляді запобігання або зменшення утворення відходів, зменшення негативних наслідків від утворення відходів та поводження з ними, зокрема зменшення загальних наслідків використання ресурсів і підвищення ефективності такого використання
Захоронення відходів	Директива Ради 1999/31/ЄС від 26 квітня 1999 року про захоронення відходів ²	Закріплює обов'язковість вжиття заходів щодо обмеження захоронення відходів, а також запобігання або зменшення, наскільки це можливо,

¹ 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/eli/dir/2008/98/oj/eng>

² Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste. URL: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01999L0031-20240804>

		негативного впливу на довкілля, ризику для здоров'я людини, пов'язаного із захороненням відходів, протягом усього життєвого циклу сміттевого полігону. До 2035 року частка побутових відходів, що вивозиться для захоронення, має бути не більше 10 %
Перевезення відходів	Регламент (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 ³	встановлює правила перевезення відходів через кордон та визначає обов'язки експортерів відходів і системи контролю за перевезенням відходів
Відходи пакування	Директива Європейського Парламенту та Ради 94/62/ЄС від 20 грудня 1994 року про пакування та відходи пакування ⁴	визначає: поводження з відходами пакування, запобігання утворенню відходів пакування; системи повторного використання; забезпечення створення систем повернення, збору і відновлення пакування; вимоги до пакування. Встановлює цілі перероблення відходів пакування в цілому та окремих видів пакування до 2025 та 2030 років
Відпрацьовані батареї	Регламент (ЄС) 2023/1542 Європейського Парламенту та Ради від 12 липня 2023 року про батареї та відпрацьовані батареї, що вносить зміни до Директиви 2008/98/ЄС та Регламенту (ЄС) 2019/1020 та скасовує Директиву 2006/66/ЄС ⁵	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 переробку
Транспортні засоби, що вийшли з експлуатації	Директива Європейського Парламенту та Ради 2005/64/ЄС від 26 жовтня 2005 року про затвердження типу моторних транспортних засобів стосовно їхньої придатності для	встановлює заходи, спрямовані на запобігання утворенню відходів від транспортних засобів і повторне використання, перероблення та інші форми відновлення транспортних засобів, термін експлуатації яких

³ 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>

⁴ European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01994L0062-20180704>

⁵ 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%3A02023R1542-20240718>

	повторного використання, переробки та відновлення, а також про внесення змін до Директиви Ради 70/156/ЄС ⁶	закінчився, та їх компонентів, а також покращення екологічних показників усіх суб'єктів господарювання, залучених до життєвого циклу транспортних засобів
Відходи видобувної промисловості	Директива Європейського Парламенту та Ради 2006/21/ЄС від 15 березня 2006 року про управління відходами видобувної промисловості та про внесення змін до Директиви 2004/35/ЄС ⁷	визначає вимоги до управління відходами видобувної промисловості, правила планування управління відходами, вимоги до підприємств з утилізації відходів, систему класифікації об'єктів з утилізації відходами тощо
Утилізація хімічних речовин, які вважаються високотоксичними	Директива Ради 96/59/ЄС від 16 вересня 1996 року про утилізацію поліхлорованих біфенілів та поліхлорованих терфенілів (ПХБ/ПХТ) ⁸	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 Європейського Парламенту та Ради від 4 липня 2012 року про відходи електричного та електронного обладнання (WEEE) ⁹	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 залежно від категорії електричного та електронного обладнання
Залишковий осад стічних вод	Директива Ради від 12 червня 1986 року про захист навколишнього середовища,	регулює порядок використання осаду стічних вод у сільському господарстві таким чином, щоб запобігти

⁶ Directive 2005/64/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the type-approval of motor vehicles with regard to their reusability, recyclability and recoverability and amending Council Directive 70/156/EEC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02005L0064-20090203>

⁷ Directive 2006/21/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the management of waste from extractive industries and amending Directive 2004/35/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02006L0021-20090807>

⁸ Council Directive 96/59/EC of 16 September 1996 on the disposal of polychlorinated biphenyls and polychlorinated terphenyls (PCB/PCT). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01996L0059-20090807>

⁹ Directive 2012/19/EU of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on waste electrical and electronic equipment (WEEE) (recast). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02012L0019-20240408>

	зокрема ґрунту, у разі використання осаду стічних вод у сільському господарстві (86/278/ЄЕС) ¹⁰	шкідливому впливу на ґрунт, рослинність, тварин і людей
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 ¹¹	встановлює вимоги до суден та установ з утилізації, щоб гарантувати, що перероблення суден відбувається екологічно безпечним і надійним способом
Відходи, що містять стійкі органічні забруднювачі	Регламент (ЄС) 2019/1021 Європейського Парламенту та Ради від 20 червня 2019 року про стійкі органічні забруднювачі ¹²	встановлює правила утилізації відходів, що містять стійкі органічні забруднювачі
Радіоактивні відходи	Директива Ради 2011/70/Євратом від 19 липня 2011 року про запровадження рамок Співтовариства для відповідального та безпечного управління відпрацьованим паливом та радіоактивними відходами ¹³	встановлює межі забезпечення відповідального й безпечного управління відпрацьованим паливом та радіоактивними відходами з метою уникнення надмірного тягаря для майбутніх поколінь
Перевезення радіоактивних відходів	Директива Ради 2006/117/Євратом від 20 листопада 2006 року про нагляд та контроль за перевезенням радіоактивних відходів і відпрацьованого палива ¹⁴	регулює транспортування радіоактивних відходів і передбачає обов'язок держав-членів узгоджувати дії при плануванні їх переміщення та враховувати ці питання в національних програмах управління відходами

Звіт щодо прогресу України в межах Пакета розширення 2024 року¹⁵ містить оцінку значного прогресу у виконанні євроінтеграційних зобов'язань України щодо управління відходами, однак наразі відзначає лише часткову відповідність *acquis* ЄС. Так, у липні 2023 року набрав чинності рамковий закон

¹⁰ Council Directive of 12 June 1986 on the protection of the environment, and in particular of the soil, when sewage sludge is used in agriculture (86/278/EEC). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01986L0278-20220101>

¹¹ Regulation (EU) No 1257/2013 of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on ship recycling and amending Regulation (EC) No 1013/2006 and Directive 2009/16/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02013R1257-20240520>

¹² Regulation (EU) 2019/1021 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on persistent organic pollutants (recast). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02019R1021-20230828>

¹³ Директива Ради 2011/70/Євратом від 19 липня 2011 р. про запровадження рамок Співтовариства для відповідального та безпечного управління відпрацьованим паливом та радіоактивними відходами. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_004-11#Text

¹⁴ Council Directive 2006/117/Euratom of 20 November 2006 on the supervision and control of shipments of radioactive waste and spent fuel. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/117/oj/eng>

¹⁵ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Ukraine 2024 Report. *Website of the European Commission*. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

про управління відходами, а протягом 2024 року було прийнято понад 20 законодавчих актів, що стосуються побутових відходів, підготовки регіональних і місцевих планів управління відходами та експлуатації об'єктів переробки відходів. Україна повинна буде прийняти план управління відходами та стратегію і план дій щодо циркулярної економіки відповідно до своїх зобов'язань у Плані для України, а також продовжувати зусилля з повного приведення законодавства у відповідність до *acquis* ЄС у сфері відходів. Крім того, 6 000 існуючих сміттєзвалищ необхідно закрити або привести у відповідність до вимог ЄС.

2. Стандарти ЄС щодо підвищення якості повітря.

Із 1980-х років ЄС впроваджує політику щодо якості повітря, яка сприяє суттєвому зменшенню більшості забруднювачів повітря протягом останніх десятиліть. Однак, проблема якості повітря ще далеко не вирішена. Щороку забруднене повітря спричиняє близько 250 000 передчасних смертей і коштує економіці ЄС до 850 мільярдів євро¹⁶.

Нова Директива (ЄС) 2024/2881 Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2024 року про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи (перероблена)¹⁷ набула чинності 10 грудня 2024 року. Директива, зокрема: визначає спільні методи моніторингу, оцінки та інформування про якість атмосферного повітря в ЄС; встановлює цілі щодо якості атмосферного повітря за допомогою механізму регулярного огляду з метою уникнення, запобігання або зменшення шкідливого впливу на здоров'я людини та довкілля; визначає необхідність оцінки якості повітря за допомогою репрезентативної високоякісної мережі моніторингу, що включає понад 4000 станцій моніторингу якості повітря по всьому ЄС, та розширеного використання моделювання якості повітря; передбачає систему обміну достовірною та об'єктивною інформацією про якість повітря, включаючи інформування широкої громадськості про можливий вплив на здоров'я. Директива передбачає розробку планів щодо якості повітря, які будуть ефективними для припинення та запобігання перевищення стандартів ЄС¹⁸.

Отже, нові правила якості повітря мають на меті покращити якість життя мільйонів європейців і сприятимуть подальшому захисту біорізноманіття та екосистем, одночасно стимулюючи економіку ЄС.

Окрім того, стандарти щодо якості повітря містяться в таких актах права ЄС:

➤ Директива 2008/50/ЄС про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи¹⁹;

¹⁶ Air Quality. Website of the European Commission. URL: https://environment.ec.europa.eu/topics/air/air-quality_en

¹⁷ Directive (EU) 2024/2881 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on ambient air quality and cleaner air for Europe (recast). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/2881>

¹⁸ Air Quality. Website of the European Commission. URL: https://environment.ec.europa.eu/topics/air/air-quality_en

¹⁹ Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0050>

- Директива 2004/107/ЄС щодо миш'яку, кадмію, ртуті, нікелю та поліциклічних ароматичних вуглеводнів в атмосферному повітрі²⁰;
- Директива Комісії (ЄС) 2015/1480 про внесення змін до кількох додатків до Директив 2004/107/ЄС та 2008/50/ЄС²¹;
- 2011/850/ЄС: Виконавче рішення Комісії від 12 грудня 2011 року, що встановлює правила для Директив 2004/107/ЄС та 2008/50/ЄС Європейського Парламенту та Ради щодо взаємного обміну інформацією та звітності про якість атмосферного повітря²².

Звіт щодо прогресу України в межах Пакета розширення 2024 року²³ містить оцінку загального стану виконання євроінтеграційних зобов'язань України щодо якості атмосферного повітря та відзначає часткову відповідність acquis ЄС. У сфері імплементації директив щодо якості повітря було досягнуто обмеженого прогресу: прийнято законодавство щодо моніторингу якості повітря та якості палива; подано звіт відповідно до Конвенції Європейської економічної комісії ООН про повітря; затверджено 36 державних програм моніторингу повітря.

Європейською Комісією зазначається, що для повного узгодження необхідно: встановити національні граничні рівні викидів; контролювати викиди летких органічних сполук; посилити моніторинг дотримання вимог щодо вмісту сірки в паливі; поліпшити збір даних про якість повітря.

3. Стандарти ЄС у сфері екологічного контролю, зокрема схеми екологічного менеджменту та аудиту.

Схема екологічного менеджменту та аудиту (Eco-management and audit scheme, далі – EMAS) є ідеальним інструментом для вирішення екологічних проблем. Вона була створена Європейською Комісією та запроваджена Регламентом (ЄС) № 1221/2009 Європейського Парламенту та Ради від 25 листопада 2009 року про добровільну участь організацій у схемі екологічного менеджменту та аудиту Співтовариства (EMAS), що скасовує Регламент (ЄС) № 761/2001 та Рішення Комісії 2001/681/ЄС та 2006/193/ЄС²⁴, допомагаючи організаціям покращити свої екологічні показники, заощадити енергію та оптимізувати використання ресурсів. Це преміальний інструмент управління для оцінки, звітності та покращення екологічних показників організацій.

²⁰ Directive 2004/107/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 2004 relating to arsenic, cadmium, mercury, nickel and polycyclic aromatic hydrocarbons in ambient air. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0107>

²¹ Commission Directive (EU) 2015/1480 of 28 August 2015 amending several annexes to Directives 2004/107/EC and 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council laying down the rules concerning reference methods, data validation and location of sampling points for the assessment of ambient air quality. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015L1480>

²² 2011/850/EU: Commission Implementing Decision of 12 December 2011 laying down rules for Directives 2004/107/EC and 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council as regards the reciprocal exchange of information and reporting on ambient air quality (notified under document C(2011) 9068). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529998035942&uri=CELEX:32011D0850>

²³ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Ukraine 2024 Report. *Website of the European Commission*. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

²⁴ Regulation (EC) No 1221/2009 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the voluntary participation by organisations in a Community eco-management and audit scheme (EMAS), repealing Regulation (EC) No 761/2001 and Commission Decisions 2001/681/EC and 2006/193/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009R1221>

Загальні екологічні показники організації регулярно перевіряються за допомогою EMAS (див. Рис. 1). Це забезпечується шляхом:

- визначення їх прямого й непрямого впливу на довкілля та встановлення добровільних цілей і завдань щодо його зменшення;
- створення та впровадження надійних систем екологічного менеджменту з визначеними заходами;
- систематичної оцінки їх ефективності та прозорості звітності щодо екологічних показників;
- підвищення прозорості шляхом публікації своєї екологічної заяви та участі у відкритому діалозі з громадськістю та зацікавленими сторонами;
- визнання їх зусиль акредитованим незалежним екологічним верифікатором;
- заохочення активної участі співробітників та забезпечення навчання.

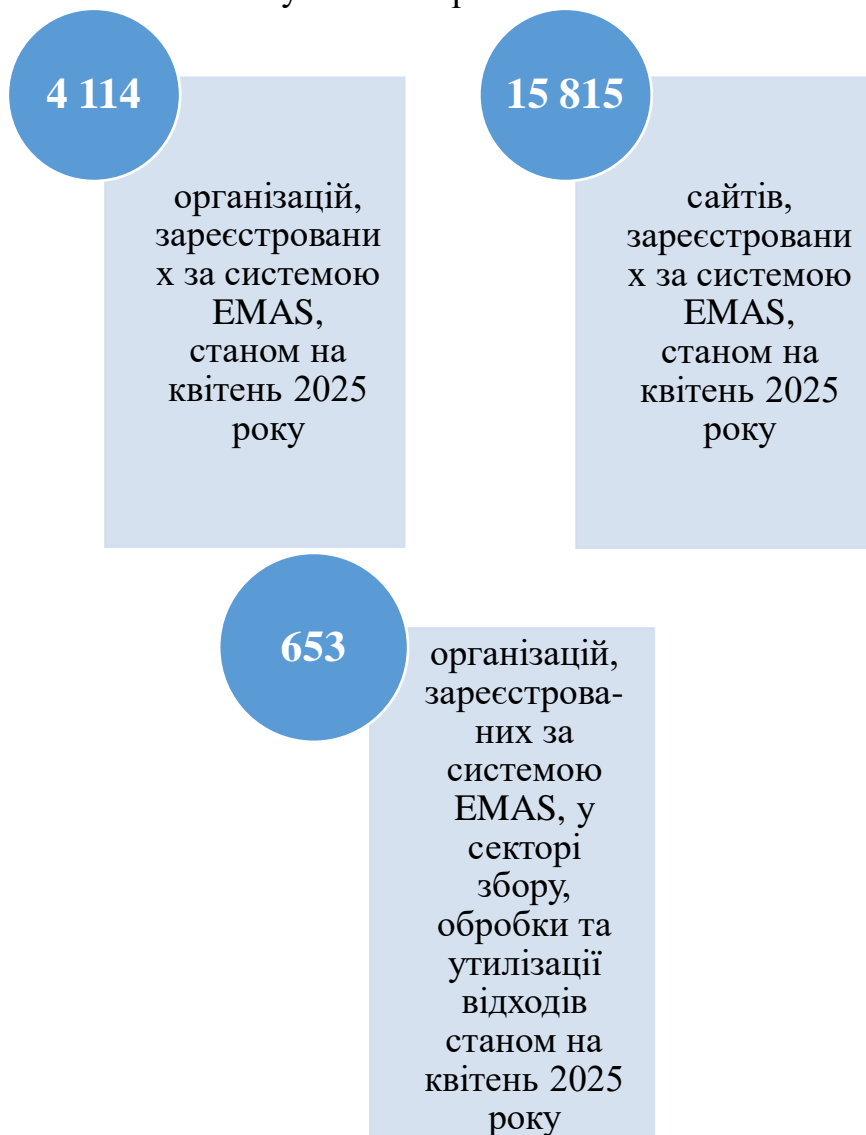


Рис. 1.

Звіт щодо прогресу України в межах Пакета розширення 2024 року²⁵ містить оцінку загального стану виконання євроінтеграційних зобов'язань України у сфері моніторингу стану довкілля та відзначає часткову відповідність acquis ЄС. Концепція державної програми моніторингу довкілля була затверджена в липні 2023 року. Однак, режим воєнного стану перешкоджає реалізації положень Концепції. Що стосується доступу громадськості до інформації про стан довкілля, то в жовтні 2023 року було прийнято Закон про національний реєстр викидів та перевезень забруднюючих речовин (PRTR), а у березні 2024 року було також прийнято законодавство про подання звітності до реєстру.

Європейською Комісією відмічено, що Україна повинна надалі забезпечувати відповідність доступу громадськості до екологічної інформації згідно зі стандартами ЄС.

Висновки. Важливими елементами екологічної політики ЄС є: управління різними видами відходів, підвищення якості повітря та екологічний контроль, зокрема, схема екологічного менеджменту та аудиту.

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

Переглянута Директива (ЄС) 2024/2881 щодо якості атмосферного повітря наближає гранично допустимі значення якості повітря в ЄС до стандартів Всесвітньої організації охорони здоров'я, сприяючи подальшому зменшенню впливу забруднення повітря на здоров'я протягом наступних років. Водночас забруднення повітря продовжує залишатися головним екологічним ризиком для здоров'я європейців (а також вплив шуму, хімічних речовин і зростаючий вплив кліматичних хвиль на здоров'я людини), спричиняючи хронічні захворювання та пов'язані з ними смертельні випадки, особливо в містах та міських районах. Варто зазначити, що Верховною Радою України до кінця року має бути розглянуто питання впровадження практичних заходів із відновлення стану атмосферного повітря шляхом висадження дерев листяних порід суб'єктами господарювання, що здійснюють викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря та діяльність яких пов'язана із впливом фізичних та біологічних факторів на його стан, що є складовою комплексу заходів із відновлення довкілля та адаптації до змін клімату.

Важливим інструментом у межах Європейської зеленої угоди є Схема екологічного менеджменту та аудиту (EMAS). Її метою є спрямування організацій до циркулярного використання ресурсів та зменшення їх впливу на довкілля. Ця Схема також має бути запроваджена в Україні найближчими роками.

²⁵ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Ukraine 2024 Report. Website of the European Commission. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

** 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.*