

**Експертний висновок щодо Проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання використання побутових відходів як альтернативного джерела енергії» № 4835д (далі Проект закону)**

1. Назва проекту закону не повною мірою відповідає змісту документу (запропонованим змінам до законодавства). Це стосується наступних положень, які відносяться до загальних (рамкових) питань поводження з відходами, а не лише до стимулювання використання побутових відходів як альтернативних джерел енергії, зокрема щодо:

- поводження з небезпечними відходами – пропозиції внесення змін до Закону України «Про відходи» ст. 17 «Обов'язки суб'єктів господарської діяльності у сфері поводження з відходами», Ст. 18. «Компетенція Кабінету Міністрів України у сфері поводження з відходами», Ст. 37<sup>1</sup>. «Ліцензування господарської діяльності поводження з небезпечними відходами», Ст. 37<sup>2</sup>.» Ліцензування провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин» тощо;
- створення, на відміну від існуючого реєстру об'єктів утворення, утилізації та оброблення відходів, окремих реєстрів щодо об'єктів утворення відходів та об'єктів утилізації відходів (зміни до ст. 27, 28 чинного Закону України «Про відходи», та введення нової статті 28<sup>1</sup>)
- дозвільної системи у сфері поводження з відходами (Стаття 28<sup>2</sup>. «Дозвільна система у сфері поводження з відходами»);
- реалізації принципу розширеної відповідальності виробника (ст. 1, 18, 23. Пункт т), 23<sup>2</sup> й), Ст. 31<sup>1</sup>. «Принцип розширеної відповідальності виробника», ст.38) тощо.

**Вищезазначені питання носять системний характер і стосуються сфери поводження з відходами в цілому.** Подібні зміни повинні вноситись за узгодженням з профільними Міністерствами. За обсягом та змістом запропонованих змін Проект закону мав бути поданий на розгляд Комітету екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи як ключової інституції. Тому залишається цілком незрозумілою як назва Проекту закону, так і Комітет Верховної Ради України визначений Головним виконавцем.

2. **Значна кількість положень Проекту закону не відповідають директивам ЄС, які Україна зоб'язалась імплементувати в рамках Угоди про Асоціацію** (зокрема, Рамковій Директиві 2008/98/ЄС про відходи та 1999/31/ЄС про захоронення відходів). В першу чергу це стосується:

- **штучної мультиплікації положень щодо відходів в цілому виключно на побутові відходи:** ієрархія поводження з побутовими відходами, припинення статусу побутових відходів. У Директиві 2008/98/ЄС ці положення стосуються всіх відходів в цілому. Прийняття зазначених змін призведе в подальшому або до дублювання норм у новій редакції рамкового закону «Про відходи», або потреби у їх скасуванні. Згідно з Планом Імплементативної Директиви 2008/98/ЄС, затвердженим Наказом Мінприроди № 317 від 15.10.2015р., має бути розроблена нова редакція Закону України «Про відходи». Саме цей нормативний документ і має включати положення стосовно ієрархії пріоритетів, припинення статусу відходів тощо;
- **термінології,** наведеної у Проекті закону (**не відповідає визначенням Директив 2008/98/ЄС про відходи та 1999/31/ЄС про захоронення відходів**);
- подальшого застосування чотирьох класів небезпеки відходів як основи для визначення Пзув (показника загального утворення відходів) в рамках дозвільної діяльності, що не відповідає європейській практиці. У відповідності до законодавства ЄС відходи поділяються на 3 основні категорії: «небезпечні», «ті, що не є небезпечними» та «інертні»;
- норми щодо заборони захоронення «неутилізованих» відходів. У Директиві 1999/31/ЄС (стаття 6) чітко визначено, що на захоронення можуть спрямовуватись лише попередньо оброблені відходи. При цьому під обробленням у цьому випадку у Директиві мається на увазі «фізичні, термічні, хімічні або біологічні процеси, включаючи сортування,

що змінюють характеристики відходів, з метою зменшення їх обсягів або небезпечних властивостей, полегшення поводження з ними або покращення (сприяння) утилізації» (пункт (h) ст.2 Директиви 1999/31/ЄС). Тобто немає значення за рахунок застосування яких технологій це буде здійснено, **основна мета – зменшити потрапляння на полігони відходів, що біологічно розкладаються, зменшити обсяги відходів та їх небезпечність.**

3. У проекті Закону вживаються нетипові визначення («утилізовані побутові відходи», «переробник побутових відходів»), але стосовно лише окремих операцій і лише щодо побутових відходів. За такою логікою слідує, що на рівні Закону мають бути встановлені такі терміни як «захоронені побутові відходи», «вивезені побутові відходи», «захоронювач побутових відходів», «утилізатор побутових відходів» тощо, що є **недоцільним.**

Крім того, термін «перероблення» (англ. відповідник recycling) замінено на «матеріальна утилізація», некоректно наводяться визначення «утилізація побутових відходів», «підготовка відходів до повторного використання» тощо.

4. Проект Закону охоплює питання поводження з ТПВ в цілому, зокрема щодо створення оператора-посередника з надання послуг із поводження з відходами (у тексті «виконавець послуг з поводження з побутовими відходами»). Такий оператор визначається органами місцевого самоврядування. Його основними функціями є:

- організація надання послуг з вивезення, утилізації та захоронення побутових відходів,
- укладання договорів на надання цих послуг як зі споживачами, так і суб'єктами господарювання, що надають такі послуги;
- проведення розрахунків за надані послуги.

Виконавець послуг з поводження з побутовими відходами може сам надавати вищезазначені послуги, якщо він у порядку, встановленому органом місцевого самоврядування, визначений суб'єктом господарювання, який здійснює надання таких послуг.

Порядок визначення виконавця послуг з поводження з побутовими відходами затверджується виконавчими органами сільських, селищних, міських рад. Порядок визначення суб'єктів господарювання, які здійснюють надання послуг з утилізації або захоронення побутових відходів встановлюється органами місцевого самоврядування.

Це питання є доволі дискусійним на сьогодні, тому необхідно врахувати позицію Мінрегіону як органу, що забезпечує «формування та реалізацію державної регіональної політики... у сфері житлово-комунального господарства, зокрема щодо поводження з побутовими відходами».

**Будь-які пропозиції щодо змін системного характеру мають проходити обговорення з ключовими зацікавленими сторонами, відомствами й громадськістю.**

Крім того, недоцільним є надавати виконавцеві послуг з поводження з побутовими відходами можливості суміщення організаційних функцій та функцій безпосереднього надання послуг, **що може нести потенційні корупційні ризики.**

**Порядок визначення виконавця з надання послуг із поводження з відходами та Порядок визначення суб'єктів господарювання, які здійснюють надання послуг з утилізації або захоронення побутових відходів, мають бути єдиними для всіх і встановлюватись не органами місцевого самоврядування, а на державному рівні.**

5. Проектом Закону побутові відходи пропонується відносити до альтернативних джерел енергії, а також встановити «зелений тариф» на електроенергію вироблену з таких відходів.

У поправці 1104 н.д. Домбровського О.Г. до законопроекту № 4493 «Про ринок електричної енергії України», ТПВ відносили до відновлюваних джерел енергії. Автори законопроекту 4835д

відносять ТПВ вже до альтернативних джерел енергії. Складається враження, що основною метою законопроекту є створення підстав для отримання додаткових коштів через впровадження зеленого тарифу. При цьому з моменту відхилення правки було достатньо часу для того, щоб почати працювати над транспозицією європейських вимог, зокрема технічного характеру, стосовно спалювання, сумісного спалювання та інших методів термічного оброблення відходів, у тому числі ТПВ (Директива 2010/75/ЄС про промислові викиди). А також технічних вимог щодо умов за яких ТПВ, зокрема їх складові, можуть розглядатися як альтернативне джерело енергії (вимоги щодо їх калорійності, попереднього оброблення, вилучення ресурсоцінних компонентів, вимоги до використання SRF та RDF тощо). Однак на сьогодні на порядку денному залишаються лише пропозиції щодо введення зеленого тарифу.

Доцільно також нагадати, що на сьогодні в Україні вже діє та врегульований законодавством «зелений тариф». Це стосується технологій анаеробного розкладу. Відповідно до ст.171 Закону «Про електроенергетику» № 575/97-ВР від 16.10.1997 зелений тариф встановлюється для «суб'єктів господарювання, які виробляють електричну енергію з біомаси». Для цілей Закону про електроенергетику біомасою вважається «невикопна біологічно відновлювана речовина органічного походження, здатна до біологічного розкладу, у вигляді продуктів, відходів та залишків лісового та сільського господарства (рослинництва і тваринництва), рибного господарства і технологічно пов'язаних з ними галузей промисловості, а також складова промислових або побутових відходів, здатна до біологічного розкладу».

Оскільки одним з варіантів отримання електричної енергії з відходів є спалювання, то введення зеленого тарифу повинно обов'язково супроводжуватись інтеграцією формули енергоефективності, наведеної у Директиві 2008/98/ЄС, яка дозволяє визначити конкретне значення коефіцієнту енергоефективності. Це вкрай важливо, оскільки будь-яка операція термічного оброблення відходів з меншим коефіцієнтом енергоефективності розглядатиметься як найнижча сходинка ієрархії поводження з відходами – власне «видалення» (у Директиві це код D10. Спалювання на землі) і, по суті, стимулюватиметься подальше видалення відходів замість переходу на вищу сходинку ієрархії. На сьогодні ця норма відсутня в Українському законодавстві, а автори Проекту закону не поспішають з її введенням як окремої вимоги.

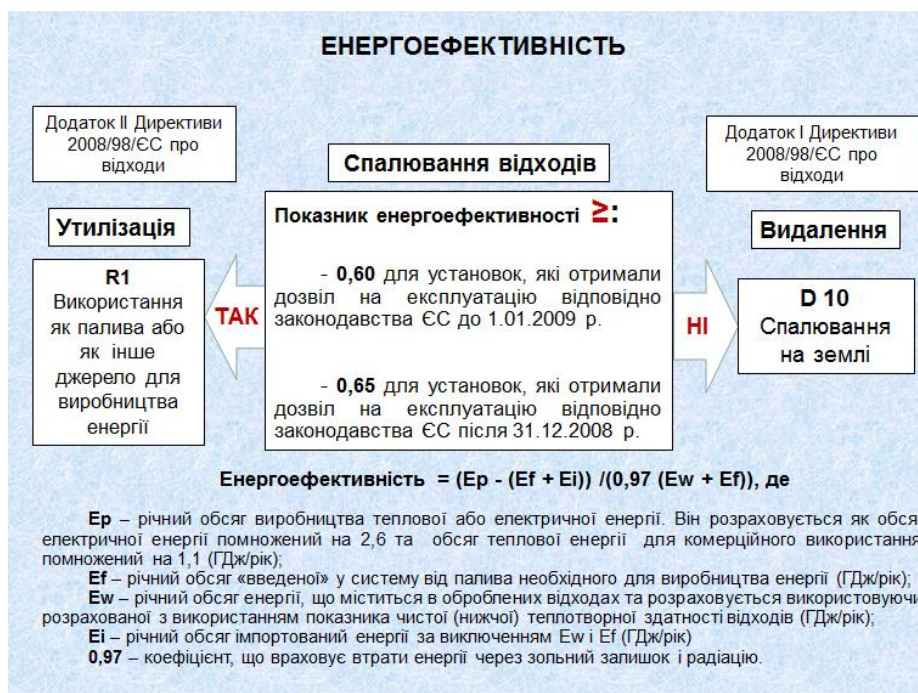


Рис. 1. Схема класифікування спалювання як операції з утилізації або видалення відповідно до Додатку II до Директиви 2008/98/ЄС про відходи

Говорячи про фінансове стимулювання отримання електричної енергії з відходів доцільно враховувати європейські тренди, оскільки Україна рухається у бік європейського простору.

У Повідомленні Європейської Комісії COM (2017) 34 від 26.01.2017р. «Роль технологій отримання енергії з відходів в економіці замкненого циклу»<sup>1</sup> виділено та відображено у ієрархії пріоритетів поводження з відходами (рис.2) наступні основні процеси отримання енергії з відходів (не лише електричної, але й теплової):



**Рис.2. Місце технологій отримання енергії з відходів у ієрархії поводження з відходами**

Європейською Комісією також визначено найбільш ефективні чотири процеси отримання енергії з відходів, зокрема:

- спільне спалювання на сміттєспалювальних заводах: газифікація твердого відновлюваного палива (SRF) та спільне спалювання призводить до утворення синтез-газу в установці зі спалювання для заміни викопного палива у виробництві електричної і теплової енергії;
- спільне спалювання при виробництві цементу і вапна: використання теплотворної здатності відходів для отримання енергії в цементних печах;
- спалювання відходів на спеціально призначених об'єктах (наприклад використання енергії, що міститься в димових газах, застосування у теплових насосах, постачання охолодженої води в мережі; постачання тепла з відходів через мережі централізованого теплопостачання тощо);
- анаеробний розклад/ ферментація: очистка біогазу для отримання біометану для подальшого розповсюдження та використання (наприклад, постачання в газову мережу та транспортування палива).

<sup>1</sup> European Commission Brussels, 26.1.2017 COM (2017) 34 final Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions «The role of waste-to-energy in the circular economy» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0034>

Крім вищезазначених методів, Комісія виділяє найвищі рівні енергоефективності, які досягаються за допомогою установок, що працюють в режимі комбінованого виробництва теплової та електричної енергії (ТЕЦ), у порівнянні з заводами, де виробляється лише або тепла, або електрична енергія.

**Ключовими для України є наступні висновки вищезазначеного повідомлення Європейської Комісії:**

- Європейська Комісія як і раніше схильна до того, щоб фінансова підтримка (як ЄС в цілому так і окремих держав) спрямувалась тим операціям, що знаходяться у відповідності до ієрархії пріоритетів поводження з відходами, **тобто пріоритет надається попередженню утворення відходів, їх повторному використанню, роздільному збиранню та переробленню (recycling).**
- В майбутньому **більше уваги слід приділяти такому процесу, як анаеробний розклад відходів, що біологічно розкладаються**, коли перероблення матеріалів поєднується з утилізацією енергії. **З іншого боку, роль спалювання відходів необхідно переглянути, щоб ці операції не перешкоджали забезпеченню збільшення перероблення та повторного використання** та щоб запобігти створенню надлишкових потужностей для оброблення залишкових відходів.
- Комісія закликає всі держави-члени прийняти до уваги ці рекомендації при оцінюванні і перегляді планів управління відходами в рамках законодавства ЄС. При плануванні майбутніх інвестицій у створення потенціалу отримання енергії з відходів важливо, щоб держави-члени брали до уваги ризик знецінення активів. При оцінюванні національних планів управління відходами та моніторингу прогресу в досягненні цільових показників щодо утилізації, Комісія буде продовжувати надавати рекомендації, що **планування потужностей з отримання енергії з відходів відповідає і підтримує ієрархію відходів, і що таке планування бере до уваги потенціал нових виникаючих технологій оброблення та перероблення** (Повідомленні Європейської Комісії COM (2017) 34 , стор.10)

Враховуючі висновки Європейської Комісії та беручи до уваги рух України до стандартів Європейського Союзу й підписання Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС, доцільно зазначити, що економічне стимулювання виробництва електричної енергії з побутових відходів до впровадження всіх необхідних технічних та екологічних вимог є недоцільним.

**6. За станом на 4 липня 2017 року Проект Закону не був оприлюднений на сайті Верховної Ради України, однак пройшов розгляд у профільному Комітеті, що є порушенням вимог Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» № 1861-VI від 10.02.2010.**

7. Також доцільно пам'ятати, що проект закону 4835 (тепер 4835д) йшов «у комплекті» з проектами законів 4846 та 4847, доля та подальші плани щодо яких поки що не озвучені. По суті ініціативи запропоновані цими законопроектами вбули висвітлені ще у проектах законів № 2611а та 2612а від 18.07.2013 року, потім вдруге у проекті закону № 1742-1 від 17.01.2015 р. (тоді ще з акцентом на централізацію управління сферою захоронення та утилізації ТПВ через Нацкомпослуг), а потім проектами законів 3198-1, 3199-1 та 3200-1 від 21.10.2015 ( з урахуванням процесів децентралізації). Тому проекти законів 4836, 4837, 4838 від 16.06.2016 р доцільно розглядати як четверту ітерацію з тими ж самими ініціативами (з незначними редакційними відмінностями від законопроектів 3198-1 та 3199-1 та 3200-1).

**У підсумку** варто зазначити, що відповідно до зобов'язань України, про які вже вище йшла мова, має бути затверджено документ Стратегічного планування у сфері поводження з відходами - Національну Стратегію поводження з відходами. Наразі у Проекті Стратегії (опублікованому на сайті Мінприроди у грудні 2016 року) відсутні рекомендації щодо фінансових інструментів стимулювання отримання електричної енергії з відходів. У стратегії пріоритет надається підготовці

спочатку всіх необхідних документів (у тому числі технічного характеру), а потім на основі попередніх ТЕО визначення доцільності будівництва таких об'єктів.

Другим кроком Мінприроди має розробити нову редакцію проекту закону «Про відходи». І цей документ має вийти «від Мінприроди», а не як окрема депутатська ініціатива, із залученням до обговорення всіх зацікавлених сторін, що свідчитиме про наявність сформованої та чіткої позиції Міністра екології та природних ресурсів України, а також стратегічного підходу та єдиного бачення на рівні держави. Всі інші законодавчі ініціативи щодо проекту закону «Про відходи» доцільно розглядати як «проекти» окремих лобістських груп в Україні, відсутність чіткої позиції профільного Міністерства з цих питань та системного бачення вирішення проблеми.

Проект закону 4835д значною мірою не відповідає вимогам законодавства ЄС. Його прийняття дозволить при аналізі відповідності українського законодавства положенням Директив ЄС в черговий раз констатувати: «відповідність відсутня» і зафіксувати рух віддалення України від ЄС.

Враховуючи масштаб визначених необхідних змін до законопроекту (дозвільна система, небезпечні відходи, ієрархія пріоритетів тощо) доопрацювання. У випадку врахування вищезазначених пропозицій обсяг змін перевищить 50% від вихідного тексту Проекту Закону, що за юридичною практикою викличе необхідність нового проекту закону.

В рамках законотворчої роботи у сфері поводження з відходами наразі пріоритет має бути надано доопрацюванню та прийняттю Стратегії поводження з відходами та нової редакції Закону України «Про відходи» (розробленої та поданої Мінприроди), як рамкового за статусом. Лише після цього можливо розглядати доцільність прийняття інших нормативно-правових актів у сфері поводження з відходами.

**Т.Л. Омеляненко**