

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

БІГДАШ В. О.,
студентка IV курсу факультету
прокуратури та кримінальної юстиції
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

СТАВНІЧУК Г. П.,
студентка IV курсу факультету
прокуратури та кримінальної юстиції
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

ТУЛНА Е. Є.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри екологічного права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 349.4(477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-6-1-29>

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕРОБКИ ПЛАСТИКУ В УКРАЇНІ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

У статті розглядається проблема законодавчого регулювання переробки пластику в Україні, а також акцентується увага на зарубіжному досвіді. Здійснюється посилання на останні дані у сфері переробки й утилізації відходів, зазначаються останні дослідження та публікації науковців. У статті також аналізується законопроект «Про зменшення кількості пластикових пакетів у цивільному обігу» від 28 лютого 2019 р., положення Директиви «Про упаковку і відходи від упаковки», а також низка інших нормативно-правових актів. Зокрема, положення вищезгаданого Законопроекту визнаються недосконалими з огляду на обмежену сферу його дії та відсутність ефективного механізму для регулювання поводження з пластиковими відходами. Крім того, в тексті Законопроекту зазначено, що він «визначає правові й організаційні заходи, спрямовані на зменшення обсягу пластикових пакетів», однак організаційно-правового механізму для забезпечення його виконання та можливості застосування юридичної відповідальності при порушенні його положень у проекті немає. Стаття також розглядає ефективність застосування Закону України «Про відходи», а саме ст. 32, яка забороняє захоронення не перероблених (необроблених) побутових відходів. Незважаючи на наявність заборонних приписів, цей Закон є неієвим, що підтверджується відсутністю інфраструктури для збирання, первинного та вторинного сортування, для перероблення і безпечного захоронення пластикових відходів. Окрім того, зазначаються Національна стратегія управління відходами



в Україні до 2030 р. та Національний план управління відходами до 2030 р., затверджений Кабінетом Міністрів України, що передбачає запровадження економічного стимулювання впровадження екологічно чистих технологій виробництва та розширення можливостей перероблення різних видів відходів. Робиться акцент на необхідності запозичення іноземного досвіду на прикладі боротьби із засміченням навколишнього середовища пластиком у Норвегії та Ірландії. Зокрема, розкриваються основоположні принципи боротьби на державному рівні у Норвегії із пластиковими пляшками. Передбачено скандинавським законодавством заохочувальну норму – якщо всі компанії-виробники в сумі переробляють понад 95% пляшок, то вони звільняються від податку.

Підіймається також питання щодо обмеження використання мікропластику в Європейському Союзі, зокрема використання у косметичці, миючих засобах, фарбах.

Ключові слова: переробка пластику, пластикова упаковка, вплив на навколишнє середовище, законодавство про переробку відходів.

The article deals with the problem of legislative regulation of plastic processing in Ukraine, and also focuses on foreign experience. It contains the latest data in the field of waste treatment and disposal, and recent research and publications of scientists are noted. This article also analyzes the Bill “On reducing the number of plastic bags”, The European Packaging and packaging waste directive 94/62/EC, as well as a number of other legal acts. In particular, the Bill mentioned above is considered to be imperfect in view of the limited scope of its action and the lack of an effective mechanism for regulating the management of plastic waste. This article also examines the effectiveness of the implementation of the Law of Ukraine “On Waste”, namely Art. 32, which prohibits the disposal of unprocessed (untreated) household waste. In spite of the existence of prohibitive regulations, this Law is inactive, which is confirmed by the lack of infrastructure for collection, primary and secondary sorting, for processing and safe disposal of plastic waste. In addition, the National Waste Management Strategy for Ukraine by 2030 and the National Waste Management Plan for 2030, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine, are envisaged. In particular, the fundamental principles of state-level plastic bottle control in Norway are disclosed. Norway has achieved this astonishing success through its governmental taxation system. The country has set an impressive example for the rest of the world to follow with its comprehensive recycling programme. The project is spearheaded by Infinitum, a non-profit co-operative between all plastic producers and importers. The latest figures show that it is now actively recycling 97% of all plastic bottles sold in the country, attracting international attention about how other nations can mimic its scheme to produce similarly impressive results in their homeland as well. The problem of limiting the use of microplastics in the European Union, including, the use of cosmetics, detergents and paints, is also being raised. Emphasis is placed on the need to borrow foreign experience from the example of environmental pollution by plastic in Norway and Ireland.

Key words: plastics recycling, plastic packaging, environmental impacts, waste management legislation.

Вступ. Питання стосовно переробки використаних виробів із поліетилену сьогодні стоїть доволі гостро. Україна – не єдина держава в Європі, перед якою постають проблеми у сфері поводження з побутовими відходами, оскільки зростання чисельності населення та швидка індустріалізація призводять до неминучого їх збільшення. За даними Мінрегіону,



у 2017 р. в Україні (без урахування даних АР Крим і м. Севастополь) утворилося близько 52 млн м³ або близько 10 млн тонн побутових відходів. З них перероблено й утилізовано лише близько 6,6% побутових відходів, із яких: 2,48% спалено та 4,18% потрапило на заготівельні пункти вторинної сировини та сміттєпереробні заводи, всі інші були захоронені чи вивезені на стихійні сміттєзвалища [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що питання переробки відходів в Україні були і залишаються предметом численних досліджень науковців, таких як І. Бондар, О. Корольок, Л. Полтораченко, І. Васильченко, А. Калмикова, Р. Комишев та ін.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження питання переробки використаних виробів із пластику в Україні та Європейському Союзі, а також спроба вдосконалення національного законодавства шляхом доповнення його позитивним європейським досвідом.

Результати дослідження. 24 жовтня 2018 р. Європарламент остаточно заборонив цивільний обіг окремих видів продукції з поліетилену. Таке рішення пов'язане з масовим використанням та обігом пластикових виробів, а також токсичністю речовин, що виділяються при спалюванні пластику і викликають онкологічні захворювання та негативно впливають на репродуктивну функцію та імунну систему.

Тому задля зменшення кількості поліетиленових відходів до Верховної Ради України 28 лютого 2019 р. був поданий законопроект «Про зменшення кількості пластикових пакетів у цивільному обігу» (далі – Законопроект). На думку суб'єктів права законодавчої ініціативи, прийняття проекту допоможе наблизити національне законодавство до стандартів Європейського Союзу, а також значно знизить обсяги відходів із поліетилену, що покращить становище навколишнього середовища.

Законопроект передбачає заборону реалізації в об'єктах роздрібної торгівлі надлегких і легких пластикових пакетів, що не відповідають визначеним у ньому вимогам, за винятком біорозкладних пластикових пакетів і надлегких, «що призначені для пакування та транспортування свіжого м'яса, риби та продуктів із них, а також сипучих продуктів, льоду; визначаються вимоги до біорозкладних пластикових пакетів і їх маркування, державного нагляду та засади юридичної відповідальності за порушення цього Закону» тощо [2]. Однак у проекті не враховані найпринциповіші аспекти у сфері обігу поліетилену.

Базовою нормативно-правовою основою нормативної бази регулювання поводження з пластиковими відходами у ЄС є Директива «Про упаковку і відходи від упаковки», тому логічним було б використовувати її положення для доповнення вже чинного законодавства, а не прийняття нових законів із метою попередження множинності законів з одних і тих самих питань. У п. 1–11 Директиви передбачається, що для забезпечення постійного скорочення використання легких пластикових пакетів держави-члени ЄС повинні приймати відповідні заходи поряд із виконанням загальних завдань ЄС у сфері поводження з відходами [3]. Вказані заходи повинні враховувати поточний рівень використання пластикових пакетів, включати використання ефективних економічних інструментів, до яких належить встановлення тарифів, оподаткування, маркетингові обмеження тощо. Важливо зазначити, що ця Директива є обов'язковою для України, оскільки її положення повинні бути впроваджені протягом 3 років із дати набрання чинності Угодою про асоціацію, укладеною між Україною та ЄС. Отже, недоцільним вбачається прийняття окремого законопроект для регулювання зменшення кількості пластикових пакетів у цивільному обігу. Натомість законодавець повинен удосконалити вже чинне законодавство, враховуючи і той аспект, що правове регулювання використання визначених у проекті пластикових пакетів не має принципових відмінностей від правового регулювання використання іншої продукції з пластику одноразового чи багаторазового використання [5].

Окрім того, законопроект містить ряд суперечливих положень, зокрема у преамбулі зазначено: «цей Закон визначає правові та організаційні заходи, спрямовані на зменшення обсягу пластикових пакетів» [2], однак організаційно-правового механізму для забезпечення його виконання та можливості застосування юридичної відповідальності при порушенні його положень у проекті немає.



Наприклад, у Прикінцевих положеннях передбачається, що до набрання чинності положенням щодо заборони реалізації легких пластикових пакетів, тобто до 01 січня 2022 р. їх реалізація в об'єктах роздрібної торгівлі здійснюється виключно на платній основі за ціною, не нижчою за ціну придбання таких пластикових пакетів, а недотримання цього положення тягне за собою адміністративну відповідальність згідно з чинним законодавством [2]. Тобто адміністративна відповідальність передбачається лише за безоплатну реалізацію легких пластикових пакетів до 01 січня 2022 р. Після ж настання цього терміну юридичну відповідальність за реалізацію в об'єктах роздрібної торгівлі надлегких і легких пластикових пакетів, що не відповідають його вимогам, застосувати буде неможливо, оскільки у чинному законодавстві України не передбачено норм щодо порушення вимог «цього Закону» [5].

Отже, норми цього законопроекту не досконало регулюють суспільні відносини у сфері зменшення в обігу пластикових пакетів, тому він потребує зазначених виправлень і вдосконалень.

До того ж, для вирішення проблеми, що склалася з пластиковими відходами, замало обмежити використання лише пластикових пакетів, адже є також велика кількість пластикових відходів, обіг яких потрібно регулювати.

Варто зазначити, що з 01 січня 2018 р. в Україні заборонено захоронення не перероблених відходів, що зазначено у ст. 32 Закону України «Про відходи» [3]. П. «і» ч. 1 ст. 32 відповідає двом Директивам ЄС – 1999/31/ЄС та 2008/98/ЄС, які врегульовують питання поводження з відходами у країнах Європи, надають чітку послідовність дій, які необхідно виконувати з відходами, класифікують відходи, ставлять стратегічну мету скоротити кількість відходів, що вивозяться на полігони [4]. Але фактично вищезгаданий закон, окрім заборони, не передбачає жодного механізму для належного збирання, первинного та вторинного сортування, перероблення і безпечного захоронення не перероблених відходів. Тому ця стаття закону має лише декларативний характер.

08 листопада 2017 р. Уряд України схвалив Національну стратегію управління відходами в Україні до 2030 р., яка закріплює ієрархію поводження з відходами, мінімізацію утворення відходів, зменшення потенційних ризиків від забруднення відходами тощо.

Окрім того, на виконання Стратегії 20 лютого 2019 р. Кабінет Міністрів України затвердив Національний план управління відходами до 2030 р., який передбачає запровадження економічного стимулювання впровадження екологічно чистих технологій виробництва та розширення можливостей перероблення (рециклінгу), забезпечення функціонування централізованих потужностей для перероблення різних видів відходів.

Зазначений План містить положення, які передбачають формування державної політики у сфері управління відходами упаковки. Загалом це єдина частина, де зазначається необхідність запровадження особливої процедури перероблення пластикових відходів. Як і у разі із Законопроектом, регулювання одного виду відходів не є дієвим способом попередження засмічення території України використаними відходами з пластику.

До того ж, План дублює необхідність прийняття окремого Закону «Про управління відходами» та передбачає створення центрального органу виконавчої влади з питань управління відходами, що не відповідає принципу системності законодавства, який виключає множинність законів з одних і тих самих питань [6].

З огляду на необхідність удосконалення законодавства України з питань переробки відходів, зокрема відходів із пластику, вважається доцільним проаналізувати іноземний досвід.

Згідно з Директивою «Про скорочення споживання легких пластикових пакетів» до 2019 р. ЄС планує скоротити споживання пакетів з 200 до 90 штук на рік на людину, а до 2025 р. – до 40. З початку 2019 р. магазинам у Євросоюзі заборонили безкоштовно роздавати пластикові пакети, а в 2021 р. в Євросоюзі набуває чинності заборона на продаж одноразового пластикового посуду. Також до 2029 р. Європа планує збирати 90% використаних пластикових пляшок на переробку. Законопроект Євросоюзу працює за принципом «забруднювач платить». Так, наприклад, за залишені в океані рибальські мережі заплачують не рибалки,



а виробники снастей. А на всіх пластикових виробках з'являться наклейки, що пояснюють небезпеку викинутих предметів для екології.

Крім того, відповідно до Європейської Стратегії щодо пластику в круговій економіці, прийнятої у січні 2018 р., суб'єктам виробництва заборонено використовувати у своїх продуктах майже всі наявні види мікропластику, небезпечність якого полягає у тому, що він не розкладається, а накопичується в організмі людини і тварин, потрапляючи туди з водою [7]. На вимогу Європейської Комісії Європейське хімічне агентство розпочало підготовку пропозицій стосовно заборони використання мікропластику та пластику, що підлягає біохімічному розкладу, у продукції для споживачів чи для спеціального використання (зокрема використання у косметиці, миючих засобах, фарбах). Такі дії спрямовані на виконання Стратегії Європейської Комісії щодо пластику в циркулярній економіці, ухваленої 16 січня 2018 р.

Для одержання необхідної інформації агентство проведе консультації із зацікавленими особами та навесні розпочне ризик-орієнтовану та соціально-економічну оцінку використання оксо- та мікропластику.

Цікавим є досвід Ірландії, що починаючи з 2002 р. збільшувала вартість одноразових пластикових пакетів у супермаркетах шляхом впровадження екологічного збору. Ці дії призвели до того, що споживання пакетів у країні з 2002 р. зменшилося на 95% і зараз складає усього 18 пакетів на людину в рік [8]. Окрім того, планують запровадити т. зв. «податок на лате», націлений скоротити використання одноразових кавових чашок до 2021 р. У такий спосіб уряд країни хоче змінити звички споживачів і знизити негативний вплив пластику на довкілля. Уряд пропонує збір розміром до 0,25 євро за чашку. Згідно з задумом це спонукатиме споживачів користуватися багаторазовими термочашками.

Лідер у боротьбі проти пластикових пляшок – Норвегія, де в 2016 р. переробили майже 600 млн пляшок, тобто 97% всіх пляшок в країні. Норвегія стимулює населення використовувати менше пластику шляхом оподаткування товарів із пластику. Таким чином, ті громадяни, що використовують менше пластику, платять менші податки. Досвід Норвегії в питанні поводження з пластиковими пляшками – один із найефективніших у світі. Система включає екологічний податок для виробників пластикових пляшок і надбавку до вартості кожної пляшки, яка працює як поворотний депозит. Система була розроблена норвезької організацією Infinitum, яка займається переробкою відходів із пластику і металу.

У рамках норвезької системи до роздрібною ціни товару в пластиковій пляшці додається 1 норвезька крона (\$ 0,12) – до стандартної пластикової пляшки обсягом 500 мл. Надбавка до вартості літрової пляшки – 2,5 норвезькі крони (\$ 0,31). Такий депозит повертається покупцеві при здачі ємностей назад у магазин. Споживач отримує за здані пляшки чек або купон і на виручену суму може оплатити інші покупки.

Для виробників пластикових пляшок у країні введений екологічний податок. Чим більше пляшок компанія переробляє, тим нижче відсоток податку. Якщо всі компанії-виробники в сумі переробляють понад 95% пляшок, то вони звільняються від податку. Норвезькі виробники пластикових пляшок досягають цих показників щорічно з 2011 р.

За даними Infinitum, нині більше 97% пластикових пляшок у Норвегії переробляються. 92% сировини переробляються в нові ємності. Деяка частка сировини перероблялася більше 50 разів, а в навколишнє природне середовище країни потрапляє менше 1% всіх пластикових пляшок [9].

Висновки. Нині законодавство не передбачає реальних механізмів, що могли б забезпечити ефективну переробку пластику й обмеження його виробництва та використання. Незважаючи на наявність норм законодавства, які за своїм призначенням повинні були б врегулювати питання поводження з відходами, вони на практиці є недієвими. Зважаючи на усе вищесказане, доцільним є удосконалення чинного законодавства шляхом встановлення механізму для належного збирання, первинного та вторинного сортування, перероблення і безпечного захоронення відходів із пластику.

Актуальним є питання продовження інтеграції й адаптації законодавства щодо управління відходами відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС. Розвиток сміттєпереробної галузі



в Україні знаходиться на етапі становлення, але може бути вкрай ефективним за умови її розвитку з боку держави.

Список використаних джерел:

1. Кращі європейські практики управління відходами : посібник / А. Войціховська, О. Кравченко, О. Мелень-Забрамна, М. Панькевич ; за заг. ред. О. Кравченко. Львів : Компанія «Манускрипт», 2019. 64 с. URL: http://epl.org.ua/wpcontent/uploads/2019/07/Krashchi_ES_praktuku_NET.pdf (дата звернення: 09.11.2019).
2. Про зменшення кількості окремих видів відходів з поліетилену в цивільному обігу : Проект закону України № 9507 від 28 січня 2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65388 (дата звернення: 10.11.2019).
3. Про відходи : Закон України від 05 березня 1998 р. № 187/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 36–37. Ст. 242. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 05.11.2019).
4. Директива Ради та Європейського Парламенту 94/62/ЄС від 20 грудня 1994 р. про пакування та відходи пакування (ОJ, L 365, 31/12/1994). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b05 (дата звернення: 04.11.2019).
5. Про зменшення кількості пластикових пакетів в цивільному обігу : Висновок на проект Закону України № 9507 від 16 квітня 2019 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=65388&pf35401=47699> (дата звернення: 09.11.2019).
6. Про затвердження Національного плану управління відходами до 2030 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2019 р. № 117-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-2019-%D1%80> (дата звернення: 10.11.2019).
7. European Commission. 2018 a. A European Strategy for Plastics in a Circular Economy. URL: <https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/plastics-strategy-brochure.pdf> (дата звернення: 09.11.2019).
8. Mauro Anastasio and James Nix, “Plastic Bag Levy in Ireland, Green Budget Europe”. URL: <https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/0817a609-f2ed-4db0-8ae0-05f1d75fbaa4/IE%20Plastic%20Bag%20Levy%20final.pdf?v=63680923242> (дата звернення: 01.11.2019).
9. Legal Limits on Single-Use Plastics and Microplastics: A Global Review of National Laws and Regulations. URL: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27113/plastics_limits.pdf (дата звернення: 05.11.2019).

