



Сближение с политикой ЕС по отходам

Краткий путеводитель для стран-партнеров по Европейской политике добрососедства, и России



отходы

Сближение с политикой ЕС по отходам

Краткий путеводитель для стран-партнеров по Европейской политике добрососедства, и России

Путеводитель по политике: политика по отходам

Август 2007

Александр Ньюбауэр (Ecologic)

При участии Заха Тагара (Друзья Планеты, Средний Восток) и Малхаза Дзнеладзе (Всемирный Фонд Дикой Природы, Кавказ)

Этот путеводитель был подготовлен и составлен ECOLOGIC – Институтом Международной и европейской Экологической Политики: Pfalzburger Str. 43-44, D-10717 Berlin, Tel. +49 30 86 88 00, Fax +49 30 86 88 0100 www.ecologic.eu, raggamby@ecologic.de

© Европейское Сообщество, 2008 г.

Воспроизводство разрешено с согласия источника.

Уведомление: Содержание публикации не обязательно отражает официальное мнение Европейской Комиссии.

ISBN 978-92-79-08285-6
Catalogue KH-30-08-208-RU-C



Содержание

1	Введение	5
2	В двух словах	7
3	Ожидаемые выгоды от сближения	9
4	Обзор политики ЕС по отходам	10
	4.1 Основные правила по обращению с отходами	10
	4.1.1 Рамочная Директива по Отходам	10
	4.1.2 Директива по Опасным Отходам	13
	4.1.3 Постановление о Транспортировке Отходов	14
	4.2 Правила для отдельных категории отходов (директивы по переработке/восстановлению)	15
	4.2.1 Директива по Упаковочным Отходам	15
	4.2.2 Директива по Изношенным Автомобилям	17
	4.2.3 Директива по Отслужившему Электрическому и Электронному Оборудованию	18
	4.2.4 Директива по Обращению с Отходами Добывающих Отраслей Промышленности	19
	4.3 Правила для регулирования процессов переработки отходов	20
	4.3.1 Директива по Наземным Свалкам	20
	4.3.2 Директива по Сжиганию Отходов	21
5	Нынешняя ситуация в сфере политики по отходам	23
	5.1 Восточные страны-партнеры и Россия	23
	5.2 Страны-партнеры Средиземноморья	23
6	Вопросы внедрения для стран-партнеров и России	24
	6.1 Управление отходами как зона общественного интереса	24
	6.1.1 Назначение органов управления отходами и планирование управления отходами	24
	6.1.2 Создание служб сбора отходов и наложение штрафов за их несанкционированный сброс	25
	6.2 От неконтролируемых к контролируемым наземным свалкам	26
	6.2.1 Наземные свалки в планах управления отходами	26
	6.2.2 Наземные свалки опасных отходов	26

6.3	Отведение определенных потоков отходов от «легальных» наземных свалок	26
6.3.1	Стимулирование восстановления и переработки определенных потоков отходов	27
6.3.2	Запрет на сброс органических отходов на наземных свалках в целях уменьшения эмиссии газов, вызывающих парниковый эффект	27
6.4	Стимулирование контроля за транспортировкой отходов в соответствии с Базельской Конвенцией	27
6.5	Гибкие инструменты для отведения потоков отходов от наземных свалок в пользу других способов переработки	28
6.6	Вопросы законодательства и механизмы внедрения	28
6.7	Оценка затрат на внедрение	29
6.8	Усвоенные уроки	29
7	Литература и дальнейшая информация	30
8	Директивы	32



1 Введение

Европейская политика добрососедства (ENP/ЕПД) была создана в 2003/2004 гг. и на настоящий момент хорошо сформирована в качестве основного механизма сотрудничества с сопредельными странами. Она представляет собой коллективный ответ Евросоюза на стремления соседей на востоке и юге совместно содействовать процветанию, стабильности и безопасности в регионе.

Недавнее расширение Евросоюза в 2004 и 2007 гг. внесло вклад в создание широкой зоны демократии и процветания в Европе. Однако политические, экономические, социальные и природоохранные бреши между Евросоюзом и его соседями на востоке (Беларусью, Украиной, Молдовой и Южным Кавказом) и на юге, в Средиземноморском регионе, внушают серьезное беспокойство, а в некоторых случаях и увеличиваются. Евросоюз желает предотвратить появление новых размежеваний между расширенным Евросоюзом и его соседями.

Европейская политика добрососедства представляет собой новый подход к отношениям Евросоюза с его соседями. Евросоюз предложил «партнерство в проведении реформ» 16-ти странам-соседям на юге и востоке от ЕС¹. Это предложение простирается за рамки обычного сотрудничества: оно предполагает интенсивный политический диалог и более глубокие экономические отношения, основанные на общих ценностях и на заинтересованности в решении общих проблем. Европейская политика добрососедства не направлена на присоединение к ЕС – если в дальнейшем какому-либо сопредельному государству и будет предложено вступить в члены ЕС, это будет самостоятельный процесс.

Необходимые юридические и институциональные рамки для интенсивного сотрудничества с сопредельными странами представлены Соглашениями о Партнерстве и Сотрудничестве или Договорами о Сотрудничестве. Инструменты для достижения конкретных результатов совместно оговариваются в виде специальных Программ Действий для стран-соседей ЕС², рассчитанных на краткосрочную и среднесрочную перспективу (3–5 лет). Они охватывают широкий спектр тем: политический диалог и макроэкономические реформы, торговлю, сотрудничество в Правосудии, Свободе и Безопасности, различные отраслевые политики (транспорт, энергетика, воздействие на природу и изменение климата, исследования, информационное общество, социальная политика и занятость), а также глубокий социальный аспект – общение между людьми, образование, здравоохранение, гражданское общество. Программы Действий служат также средством технической и финансовой поддержки усилий стран-партнеров по реформированию и модернизации.

Европейский механизм политики добрососедства и партнерства (ENPI), являясь вытекающим из политики финансовым инструментом, служит средством оказания поддержки на период 2007–2013 гг. в осуществлении Программ Действий стран, сопредельных с ЕС, а, в случае Российской Федерации, которая не охвачена Европейской политикой добрососедства³, – в реализации сетевого графика четырех зон общего пространства. В данном контексте этот инструмент выходит за рамки простого содействия устойчивому развитию и борьбы с бедностью; он направлен, например, на значительную поддержку мер, призванных усилить позиции стран-соседей на внутреннем рынке ЕС. Сближение законодательных и регулирующих систем и создание институциональных структур поддерживается при помощи таких механизмов, как обмен опытом, долгосрочные двусторонние договоренности со странами-членами или участие в программах и агентствах Сообщества. ENPI заменяет собой программы MEDA и TACIS и другие существующие географические и тематические инструменты.

Комиссия создала веб-сайт, дающий разъяснения по ЕПД и ее процессам, на нем размещены также ключевые документы ЕПД: Стратегии, Программы Действий и Отчеты о Прделанной Работе. Для доступа к данной информации используйте ссылку: http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm.

Ожидается, что страны-соседи ЕС получат значительные выгоды от полной реализации Программ Действий ЕПД, в том числе от более глубокого сближения с подходами ЕС. Более подробно о выгодах от усиленной охраны природы, в том числе в результате сближения, смотрите Главу 3.

¹ Алжир, Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Молдова, Марокко, Палестинская Автономия, Сирия, Тунис и Украина.

² За исключением Алжира, Беларуси, Ливии и Сирии, Программы Действий были согласованы со всеми упомянутыми странами.

³ Европейский Союз и Россия связаны программой Стратегического Сотрудничества.

В целях содействия странам-партнерам в реализации этих выгод, Европейской Комиссией было принято решение о предоставлении информации по природоохранной политике ЕС и законодательству в ключевых областях. Для этого Европейская Комиссия инициировала выпуск **шести кратких путеводителей** по следующим темам:

- **Качество воды**, с акцентом на Рамочной Директиве по Воде и связанными с ней разработками, такими как Директива по Наводнениям или Директива по Грунтовым Водам;
- **Управление отходами**, с акцентом на Рамочной Директиве по Отходам;
- **Качество воздуха**, с фокусировкой на Рамочной и Дочерних Директивах;
- **Оценка воздействия** на окружающую среду, Стратегическая Природоохранная Оценка, Доступ к Информации, Участие в Принятии Решений и Отчетность;
- **Охрана природы**, с акцентом на Директивах по Ареалам Обитания и Птицам (например, трансграничное сотрудничество) и сети «Natura 2000» (пути организации мер или мониторинга);
- **Промышленное загрязнение**, в том числе Директива по Интегрированному Контролю и Предотвращению Загрязнения.

Где уместно, путеводители ссылаются на семь Тематических Стратегий в рамках 6-ой Природоохранной Программы Действий (ППД)⁴. Тематические Стратегии образуют собой рамки деятельности на уровне ЕС для каждой из затронутых приоритетных областей и охватывают следующие сферы: почвы и морская среда (в приоритетной области биоразнообразия), воздух, пестициды и экология городов (в приоритетной области охраны природы, здравоохранения и качества жизни) и природные ресурсы и переработка отходов (в приоритетной области природных ресурсов и отходов)⁵.

Проблемы изменения климата становятся все более важным компонентом в природоохранном сотрудничестве ЕС со странами-партнерами, двусторонний диалог которых по этой теме постоянно углубляется. Документы по этой становящейся всё более важной теме всеобщего значения будут изданы отдельно от данных путеводителей.

Целью данного путеводителя по интегрированному предотвращению загрязнения и контролю (ИПЗК) является предоставление информации по политике и законодательству ЕС при помощи описания среды и объяснения того, как можно достигнуть прогресса путем определения приоритетов и последовательности действий. Этот путеводитель показывает, как постепенное или частичное сближение с природоохранной политикой ЕС и законодательством может помочь странам-соседям и России в решении природоохранных проблем.

Данный путеводитель устанавливает ключевые принципы и понятия соответствующих законодательных актов и обозначает основные инструменты, используемые внутри ЕС. Это включает в себя обобщение основных положений законодательства. Данный путеводитель также рассматривает нынешнюю общую ситуацию в области природоохранной политики в странах-соседях на востоке и в Средиземноморском регионе и потенциальные преграды для сближения. И наконец, путеводитель определяет необходимые шаги, которые нужно предпринять для содействия сближению. Так как в каждой стране ситуация различная, в путеводителе описан общий подход и не приведено ссылок на отдельные страны. Уместность полного или частичного сближения также должна рассматриваться в данном свете.

⁴ По 6-ой ППД смотрите ссылку: <http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm>.

⁵ По семи Тематическим Стратегиям смотрите ссылку: http://ec.europa.eu/environment/newprg/strategies_en.htm.

2 В двух словах

Проблемы, на разрешение которых направлена данная политика:

Политика ЕС по отходам ставит целью стимулировать экологически приемлемые методы обращения с отходами. Основной задачей всех положений в области управления отходами является охрана здоровья человека и окружающей среды от вредного воздействия, вызванного сбором, транспортировкой, переработкой, хранением и выбросом отходов⁶.

В дополнение к (бесконтрольным) наземным свалкам и выбросам мусора многие страны сталкиваются с проблемой постоянного увеличения количества отходов и/или изменения их состава, например, увеличения доли отходов в виде электронного оборудования по мере роста экономики.

Каким образом политика направлена на разрешение данных проблем:

Иерархия управления отходами

Политика ЕС по отходам, а точнее Рамочная Директива по Отходам, устанавливает **иерархию управления отходами**, при помощи которой выстраиваются приоритеты управления и переработки отходов по следующим направлениям:

- Предотвращение или уменьшение производства отходов и их вредности;
- Утилизация отходов.

Безопасный сброс отходов, т.е. наземные свалки, рассматривается только в качестве последнего средства.

При помощи данной иерархии политика ЕС по отходам вносит вклад в использование энергетических и материальных ресурсов в составе отходов и таким образом стимулирует сохранение первичных ресурсов («первичной энергии», «первичных материалов»)⁷.

Планирование управления отходами

В целях содействия рациональному управлению отходами, принимающему во внимание количество и состав отходов и реальные нужды общества/региона, Рамочная Директива по Отходам предписывает осуществление планирования управления отходами.

Различные специальные директивы регулируют управление специфичными потоками отходов и устанавливают конкретные цели их утилизации и переработки. Эти директивы предписывают отдельный сбор данных видов отходов.

Другие директивы по управлению отходами устанавливают требования к различным методам обработки отходов, таким как сжигание и захоронение отходов, и определяют минимальные стандарты к этим методам.

⁶ Смотрите также перечень 2 Директивы Европарламента и Совета 2006/12/ЕС от 5 апреля 2006 г. по отходам (Рамочная Директива по Отходам).

⁷ Смотрите также перечень 5 Рамочной Директивы по Отходам.

Ожидаемые выгоды:

Выгоды от принятия законодательства ЕС по отходам многочисленны. Такое законодательство закладывает рамки для управления отходами, минимизирующие риски для здоровья человека и окружающей среды.

Соблюдение иерархии управления отходами и солидное планирование в сфере отходов способствует уменьшению или даже ликвидации неконтролируемых мусорных свалок и засорения широких территорий. Это, в свою очередь, уменьшает:

- Риск для здоровья человека,
- Загрязнение воздуха;
- Загрязнение почв и грунтовых вод;
- Эмиссию опасных веществ из отходов промышленности или опасных отходов в окружающую среду;
- Затраты на восстановление старых участков для захоронения мусора;
- Негативное влияние на биоразнообразие;
- Вонь и распространение крыс.

Кроме того, директивы по специфичным видам отходов поощряют использование вторичных материалов, таких как пластик или металлы и таким образом способствуют сохранению ресурсов. Директивы, ориентированные на переработку отходов, повышают природоохранные стандарты и уменьшают уровень выбросов.

Далее, сложная система управления отходами создает рабочие места в администрации (планировании и контроле управления отходами) и в оперативной деятельности (сбор мусора и его переработка). Некоторые из этих рабочих мест требуют высокой квалификации, особенно по сравнению с банальным «сбрасыванием» мусора на неконтролируемых свалках.

3 Ожидаемые выгоды от сближения

Сближение с законодательством ЕС по отходам может принести странам-партнерам ряд выгод за счет стимулирования более устойчивого управления отходами (сбора и переработки).

Рамочная Директива по Отходам устанавливает базовые требования к экологически безвредной и надежной системе управления отходами. Сближение с данной Директивой позволит странам-партнерам создать функционирующую инфраструктуру для управления отходами. Планирование управления отходами и надежная система сбора и переработки отходов может в значительной степени способствовать построению такой системы управления отходами, при которой риск для здоровья человека и окружающей среды, связанный с отходами, будет минимальным.

Директива по Опасным Отходам устанавливает дополнительные требования к управлению опасными отходами. Сближение с этой Директивой облегчит природоохранные и здравоохранительные проблемы, связанные с существующей практикой утилизации опасных отходов во многих странах-партнерах. Данная Директива также назначает органы власти, ответственные за планирование управления опасными отходами.

Постановление о Транспортировке Отходов, внедряющее Базельскую Конвенцию по Контролю Межгосударственных Передвижений Опасных Отходов и их Утилизацию, устанавливает особые требования и ограничения к транспортировке отходов в другие страны, включая страны, не входящие в ЕС. Это служит поддержанию самодостаточности каждой страны, особенно в плане переработки отходов, подлежащих утилизации, и защищает страны от заполнения отходами, происходящими из других стран. Сближение с Постановлением о Транспортировке Отходов и эффективный контроль за погрузкой отходов уменьшит риск и бремя, связанное с импортом (опасных) отходов на территорию стран-партнеров.

Для достижения определенного природоохранного уровня переработки отходов рекомендуется сближение законодательства стран-партнеров с базовыми директивами по переработке отходов, **Директивой по Наземным Свалкам** и **Директивой по Сжиганию Отходов**. Директива по Наземным Свалкам регулирует контролируемое сбрасывание отходов на наземных свалках при обязательном соблюдении минимальных требований и содержит условия последующего ухода за свалками. Сближение с этой Директивой, таким образом, способствует предотвращению загрязнения почв и грунтовых вод за счет уменьшения числа загрязненных участков на территории стран-партнеров. Хорошо управляемые наземные свалки взамен бесконтрольных свалок также понижают риск распространения паразитов и вонь.

В дополнение к базовым директивам по переработке отходов, сближение с **Директивой по Сжиганию Отходов** уменьшит и обеспечит контроль уровня эмиссии заводов по сжиганию отходов. Это способствует тому, чтобы сжигание мусора взамен его захоронения не привело к дополнительной угрозе для здоровья человека и окружающей среды, например, за счет чрезмерной эмиссии диоксидов и фуранов.

И наконец, сближение с директивами по специфичным потокам отходов, как например **Директива по Упаковочным Отходам**, **Директива по Непригодным Автомобилям** и **Директива по Отслужившему Электрическому и Электронному Оборудованию** повысят вторичное использование отходов в качестве ресурса за счет переработки/утилизации и снизят зависимость некоторых стран-партнеров от импорта первичного сырья, например, это относится к металлам, пластмассам, стеклу, бумаге, и т. д. Это, однако, потребует создания специальных коллекторных режимов, управляемых производителями соответствующей продукции в государстве. Таким образом, данные три Директивы представляют собой продвинутую форму управления отходами.

4 Обзор политики ЕС по отходам

Управление отходами регулируется большим количеством Директив и Постановлений ЕС. Самые важные из них будут рассмотрены в следующих разделах.

Самое важное заключается в том, что Европейское рамочное законодательство по отходам эволюционировало в следующих трех направлениях:

- Основные принципы **управления отходами** в целом (для всех видов отходов): Рамочная Директива по Отходам и Директива по Опасным Отходам; Постановление о Транспортировке Отходов (смотрите раздел 3.1 «Управление отходами в целом»);
- Правила для специфических **потоков отходов**: В качестве примера можно привести директивы, связанные с отходами упаковки, непригодными автомобилями, отслужившим электрическим и электронным оборудованием (ОЭЭО), отходами добывающей промышленности (смотрите раздел 3.2 «Директивы по специфическим потокам отходов»);
- Правила специфических **режимов переработки отходов**: В качестве примера можно привести директивы по наземным свалкам и сжиганию мусора (смотрите раздел 3.3 «Директивы по специфическим режимам переработки отходов»).

В следующих разделах будут обрисованы основные положения законодательства ЕС по отходам.

4.1 Основные правила по обращению с отходами

4.1.1 Рамочная Директива по Отходам

Рамочная Директива по Отходам (РДО)⁸ является базовым законом ЕС в сфере управления отходами. Она датируется 1975 г. и была переиздана в 2006 г. В настоящее время в Директиву вносятся поправки и в дальнейшем она будет объединена с Директивой по Опасным Отходам и Директивой по Отработанным Маслам⁹.

Директива устанавливает базовую иерархию управления и переработки отходов и содержит основные требования к очистным сооружениям. Рамочная Директива по Отходам распространяется на все **потоки отходов** (примечательное исключение составляют ядерные отходы и некоторые другие специфические виды отходов¹⁰).

Она устанавливает так называемую иерархию отходов, правила планирования управления отходами, квалифицированный сбор отходов и их переработку и требует соблюдения обязательных разрешительных процедур для очистных заводов. Согласно РДО страны-члены в течение двух лет должны добиться полного соответствия требованиям Директивы.

4.1.1.1 Иерархия отходов

Одной из базовых схем РДО является так называемая **иерархия отходов** (смотрите Статью 3 РДО). Европейская политика по отходам в качестве приоритетной цели ставит **предотвращение и уменьшение производства отходов и их вредности**. Этого можно достигнуть путем применения чистых технологий, бережливых к использованию природных ресурсов, разработки экологически безопасных продуктов и надлежащих технологий конечной утилизации опасных веществ, содержащихся в отходах, предназначенных для вторичного использования.

⁸ Директива Европарламента и Совета 2006/12/ЕС от 5 апреля 2006 г. по Отходам.

⁹ Предложение о поправке РДО представляет собой положения Тематической Стратегии по предотвращению и утилизации отходов, смотрите COM(2005)666.

¹⁰ Например трупы животных, сточные воды, взрывчатые вещества.

Следующий из наилучших вариантов – это

- **Вторичное использование отходов**, посредством **переработки, повторного использования, улучшения или любого другого процесса, целью которого является получение вторичного сырья**, или
- **Использование отходов в качестве источника энергии («восстановление энергии»).**

РДО рассматривает приведенные выше варианты как равноценно хорошие, в отличие от некоторых директив по определенным видам отходов, которые предписывают, что определенный минимум должен быть подвергнут переработке.

Последним средством при управлении отходами является разумная их утилизация. Самое важное, это включает в себя сбрасывание отходов на наземных свалках, но также – согласно существующего правоведения Суда Европейских Сообществ – сжигание смешанных отходов домохозяйств в специальных мусоросжигательных печах¹¹.

Общим требованием РДО является то, что страны-члены должны принимать необходимые меры для обеспечения переработки отходов или избавления от них, но способом, безопасным для здоровья человека и без использования процессов или методов, могущих оказать вредное воздействие на окружающую среду (статья 4 РДО (1)). Страны-члены должны также принимать меры для запрещения образования несанкционированных свалок отходов (статья 4 РДО (2)).

Однако, по отношению к иерархии отходов, Рамочная Директива по Отходам провозглашает лишь философию управления отходами, которая не предусматривает никакого механизма, способного эффективно предотвратить несоблюдение требований. В свою очередь, директивы по специфичным потокам отходов, описанные ниже, устанавливают обязательные по закону цели, которые могут быть навязаны Европейской Комиссией (посредством делопроизводства по нарушениям) в отношении восстановления и особенно вторичного использования отходов. Для смешанных отходов равного по степени законного обязательства не существует.

Практика в странах-членах:

В качестве примера соблюдения странами-членами ЕС иерархии отходов можно привести Налог на отходы в сфере строительства, введенный в Дании в 1987 г. Сброс отходов на наземных свалках подлежит обложению налогом по самой высокой ставке, затем идет ставка для сжигания отходов без производства энергии, затем для сжигания отходов с производством электроэнергии, и затем сжигание отходов с производством электрической и тепловой энергии. Переработка веществ не облагается налогом.

Во многих-странах членах ЕС введены налоги на сброс мусора на наземных свалках для того, чтобы перенаправить потоки отходов от наземных свалок к более сложным методам переработки отходов. В Германии нет налога на отходы. Однако, законодательство по избавлению от отходов здесь одно из наиболее жестких в странах ЕС. Более того, Германия объявила своей политической целью прекратить сброс городского мусора на наземных свалках к 2020 г. (цель 2020).

4.1.1.2 Компетентные органы

Страны-члены должны создать или назначить компетентный орган или органы, которые будут нести ответственность за внедрение Директивы. Специфическими задачами этих органов станут составление планов управления отходами, выпуск разрешений, инспектирование очистных сооружений (Статья 6 РДО).

¹¹ Этот последний пункт подлежит поправке в рамках РДО, в результате чего мусоросжигательные печи могут начать квалифицироваться как заводы по переработке отходов (переработка отходов в энергию), так как они энергетически эффективны и производят тепловую и электрическую энергию.

4.1.1.3 Планирование управления отходами

В соответствии со Статьей 5(1) РДО страны-члены должны обеспечить функционирование в ЕС самодостаточной сети по утилизации отходов, соответствующей наилучшим имеющимся технологиям и не провоцирующей дополнительные затраты.

Компетентные органы стран-членов должны составить один или более **планов по управлению отходами (Статья 7 РДО)**. Такие планы должны описывать в частности:

- Тип, количество, и источник отходов, подлежащий восстановлению или уничтожению;
- Общие технические требования;
- Любые особые договоренности в отношении определенных видов отходов; и
- Подходящие места для сбрасывания отходов или перерабатывающие установки.

В планах могут раскрываться

- Физические или юридические лица, уполномоченные управлять отходами;
- Оценочные затраты на восстановление и уничтожение;
- Подходящие меры для стимулирования рационального сбора, сортировки и переработки отходов.

Требования по планированию управления отходами в рамках РДО дополнены более специфичными требованиями к планированию в рамках Директив по Опасным Отходам и Упаковочным Отходам.

Рамочная Директива по Отходам в настоящее время находится в стадии пересмотра в связи с предложением Комиссии (COM(2005)667) о Директиве по Отходам, направленной на установление стандартов вторичного использования и принуждение стран-членов разработать национальные программы по предотвращению производства отходов.

Практика в странах-членах:

Страны-члены часто разрабатывают национальные и региональные/местные планы управления отходами¹². В то время как национальные планы управления отходами имеют больше стратегический характер, региональные и местные планы более ориентированы на действия; в них детально описаны текущие и планируемые системы сбора, режимы переработки, установки, и т. д.¹³.

4.1.1.4 Квалифицированный сбор отходов и их переработка

В соответствии со Статьей 8 РДО, страны-члены должны принимать необходимые меры для того, чтобы любому держателю отходов:

- (a) оказывались частные или общественные услуги по сбору отходов или была доступна услуга восстановления или уничтожения; или
- (b) была предоставлена возможность самостоятельного восстановления или уничтожения отходов в соответствии с требованиями Директивы.

Практика в странах-членах:

В целом, большинство старых стран-членов ЕС имеют профессиональную систему сбора отходов, которая обеспечивается либо муниципальными властями (общественные услуги), либо частными компаниями, наделенными полномочиями сбора отходов компетентными органами. Национальное законодательство обычно монополизировало такие общественные услуги по сбору отходов и переработке определенных фракций отходов, особенно когда это касается отходов домохозяйств.

¹² Смотрите Путеводитель ЕС «Подготовка Плана Управления Отходами», стр. 7 http://ec.europa.eu/environment/waste/plans/pdf/wasteguide_final.pdf (14 августа 2007 г.)

¹³ Там же.

4.1.1.5 Обязательные разрешительные процедуры для заводов по переработке отходов

РДО устанавливает разрешительные требования, которые должны соблюдаться компетентными органами в отношении заводов по переработке отходов (заводы по уничтожению или восстановлению, подробности смотрите в Статьях 9–12 РДО). В дополнение к этому, деятельность, связанная с переработкой отходов, должна подвергаться периодическим проверкам со стороны компетентных органов (Статья 13 РДО).

Прочное общественное управление отходами и разрешительные требования для установок по переработке ограничивают негативное воздействие от управления отходами и повышают участие общественности в процессе разработки местной политики по отходам.

4.1.1.6 Принцип «Платит загрязнитель»

Затраты на уничтожение отходов должны оплачиваться их держателем, пользующимся услугами сбора или уничтожения отходов; и/или предыдущим держателем или производителем, ставшим источником отходов.

4.1.2 Директива по Опасным Отходам

Директива по Опасным Отходам (ДОО) определяет специфичные требования для опасных отходов (т. е. особенно токсичных, канцерогенных, и т. д. – отходов, обычно производимых промышленностью). Она содержит критерии для разработки перечня опасных отходов/каталога отходов, устанавливает запрет на смешивание и требует планирования управления опасными отходами¹⁴.

4.1.2.1 Перечень/Каталог опасных отходов

ДОО не включает в себя список опасных отходов, но уполномочивает Европейскую Комиссию разработать такой перечень. ДОО обеспечивает абстрактные критерии для разработки перечня (смотрите Приложение III) и дает некоторые индикаторы по поводу того, какие виды отходов должны быть рассмотрены, когда Комиссия будет составлять перечень (Приложения I и II). Более того, ДОО предполагает, что список Комиссии может быть неполным и не включать всех существующих опасных отходов, поэтому от стран-членов приветствуется дополнение списка теми видами отходов, которые обладают характеристиками, приведенными в Приложении III.

4.1.2.2 Определение мест выброса опасных отходов

Страны-члены должны предпринимать необходимые меры для того, чтобы на каждом месте свалки опасных отходов выполнялось требование об учете и идентификации отходов (Статья 2(1) ДОО).

4.1.2.3 Запрет на смешивание

Статья 2(2) ДОО устанавливает запрет на смешивание определенных видов опасных отходов между собой, а также на смешивание с неопасными отходами. Самое важное заключается в том, что опасные отходы не могут быть смешаны с целью разбавления их опасных свойств, чтобы таким образом изменить их квалификацию на другую категорию. Разрешение на смешивание отходов может быть выдано только в исключительных случаях, при условии, что такое смешение экологически целесообразно (смотрите Статью 4 ДОО, смотрите выше), и особенно, если оно служит улучшению безопасности во время уничтожения или восстановления.

4.1.2.4 Планирование Управления Опасными Отходами

Страны-члены должны разработать планы управления опасными отходами, устанавливая методы для их переработки. Такие планы по переработке опасных отходов могут быть объединены с планами управления неопасными отходами (в соответствии со Статьей 5 РДО).

¹⁴ У стран-членов было более трех лет на адаптацию своего законодательства к ДОО.

4.1.3 Постановление о Транспортировке Отходов

Постановление о Транспортировке Отходов (ПТО) устанавливает ограничения по транспортировке отходов как внутри, так и вне территории Европейского Союза [Трансграничная Транспортировка Отходов (ТТО)] из экологических соображений. ПТО обеспечивает выполнение решений Базельской Конвенции и Совета Организаций Экономического Сотрудничества и Развития в ЕС.

Первоначальное Постановление о Транспортировке Отходов было фундаментально усовершенствовано в 2006 г.¹⁵, новые условия вступили в силу с 1 августа 2007 г. и будут рассмотрены в следующих параграфах¹⁶.

Целью контроля за Трансграничной Транспортировкой Отходов (ТТО) является обеспечение высокого уровня защиты окружающей среды и здоровья человека. Также целью является предотвращение несанкционированного сброса международных погрузок отходов и неконтролируемой переработки опасных отходов, так чтобы при этом не препятствовать нормальному ходу оборота отходов.

Этот справочник не может детально описать все условия ПТО и поэтому сосредоточен на его фундаментальных принципах.

ПТО предполагает две процедуры по контролю за транспортировкой отходов:

- процедура при ранее достигнутом уведомлении и согласии: процедура применима ко **всем** погрузкам отходов, **предназначенных для уничтожения, и опасным и полуопасным отходам, предназначенных для переработки (по поводу последних смотрите «Желтый Список» в Приложении IV и IVA ПТО и Статью 3(1)(b) ПТО);**
- процедура, при которой груз сопровождается определенной информацией, применима к неопасным отходам, **предназначенным для переработки (смотрите «Зеленый Список», Приложение III, IIIA и IIIB ПТО.**

Основным правилом является то, что обо всех трансграничных перевозках отходов, **предназначенных для уничтожения**, должно быть сообщено компетентным органам и разрешено ими, это относится как к компетентным органам в точке отправления, так и в точке назначения, и где, необходимо в транзитных пунктах (смотрите детальные условия Статьи 4 ПТО). В разрешении может быть отказано на основании причин, приведенных в Статье 11. Одной из таких причин может быть то, что планируемая перевозка или сбрасывание отходов противоречит мерам, предпринятым для соблюдения принципов близости, приоритетов переработки и самодостаточности на уровне Сообщества и отдельных стран в соответствии с Рамочной Директивой по Отходам. Причина имеет «общую» формулировку, благодаря которой практически любая транспортировка отходов, предназначенных для уничтожения, может получить отказ. На **смешанный городской мусор** (мусор домохозяйств и т. д.) обычно распространяются правила по отходам, предназначенным для уничтожения (Статья 3 часть 5 ПТО), что дает возможность органам власти отказать в трансграничной перевозке смешанных отходов домохозяйств. Экспорт отходов, предназначенных для уничтожения, за пределы территории ЕС запрещен (исключение составляют страны ЕАСТ, которые также являются участниками Базельской Конвенции при определенных обстоятельствах), смотрите Статью 34 ПТО.

Отходы, **перечисленные в «Желтом Списке» и предназначенные для переработки**, в принципе подчиняются правилам по отходам для уничтожения. Однако, причины на отказ в перевозках таких отходов приведены в Статье 12.

Трансграничные перевозки отходов **«Зеленого Списка», предназначенные для переработки**, не нуждаются в уведомлении компетентных органов или получении разрешения от них. Применяются лишь некоторые административные информационные требования (смотрите подробности Статьи 18).

Экспорт отходов, предназначенных для переработки, за пределы территории ЕС, подлежит множеству ограничений, описание которых не входит в рамки данного исследования (Смотрите Статью 36 ПТО).

¹⁵ ПОСТАНОВЛЕНИЕ (ЕС) № 1013/2006 ЕВРОПАРЛАМЕНТА И СОВЕТА, от 14 июня 2006 г о транспортировке отходов.

¹⁶ Первоначальное Постановление о Транспортировке Отходов должно было начать применяться странами-членами по прошествии 15 месяцев со дня публикации.

4.2 Правила для отдельных категории отходов (директивы по переработке/восстановлению)

Хотя Рамочная Директива по Отходам устанавливает базовую иерархию по отходам, в ней нет законодательно обязывающих и принудительных обязательств по восстановлению смешанного твердого мусора в рамках Рамочной Директивы по Отходам или Директивы по Опасным Отходам, так как иерархия лишь определяет политическую «цель» и не принуждает при помощи показателей по переработке.

В противоположность этому, за последние годы на европейском уровне был принят ряд директив, регулирующих **отдельные (специфичные) категории отходов**. Эти директивы относятся к следующим направлениям:

- Упаковочные отходы;
- Изношенные автомобили;
- Батареи;
- Электрическое и электронное оборудование;
- Отходы добывающей промышленности.

Все эти Директивы отражают **иерархию управления отходами**, обозначенную в Рамочной Директиве по Отходам, где приоритет дается предотвращению/уменьшению производства специфичных отходов, а восстановление и переработка рассматривается как второй из лучших вариантов.

Другая общая черта этих директив состоит в том, что направления отходов, регулируемые ими, **должны обрабатываться отдельно** и для них предписаны **специфичные цели по восстановлению и переработке**. Переработка обозначает повторный процесс производства для того, чтобы либо восстановить первоначальный продукт, либо для переработки в другой продукт, в том числе это относится и к органической переработке, но исключает переработку в энергию. Восстановление – более широкий термин, чем переработка, и включает в себя все операции, перечисленные в Приложении IIB Рамочной Директивы по Отходам, т. е. восстановление энергии (например, при сжигании мусора мусор выступает в качестве топлива) и переработку. В противовес Рамочной Директиве специальные директивы не рассматривают переработку и восстановление энергии как равноценные варианты, но устанавливают минимальные целевые показатели по **переработке**, таким образом, отдавая предпочтение этому способу как более «ценному» при использовании материалов в качестве ресурсов.

С помощью специальных требований директив сбрасывание вышеуказанных видов отходов на наземных свалках очень ограничено.

4.2.1 Директива по Упаковочным Отходам

Такое направление как упаковочные отходы подлежит регулированию в рамках Директивы по Упаковочным Отходам (ДУО)¹⁷.

СФЕРА: Упаковочные отходы включают в себя отходы от всех продуктов, произведенных из материалов любой природы, и используемые для придания формы, защиты, удобства обращения, доставки и презентации товаров, от сырья и до готовой продукции, от производителя к потребителю. Статья 3 ДУО содержит более детальное описание типов упаковочных отходов.

УМЕНЬШЕНИЕ ОТХОДОВ: Страны-члены должны, прежде всего, обеспечить уменьшение количества упаковочных отходов (например, путем ограничения упаковывания потребительских товаров).

ЦЕЛЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ПО ВОССТАНОВЛЕНИЮ И ПЕРЕРАБОТКЕ: В качестве следующей меры страны-члены должны стимулировать повторное использование и восстановление/переработку упаковочных отходов (Статьи 5–7 ДУО) и соблюдать квоты по восстановлению/переработке. Страны-члены могут содействовать системам повторного использования таких упаковочных материалов, которые могут быть повторно использованы экологически безопасным способом (Статья 5 ДУО).

¹⁷ Директива Европарламента и Совета 94/62/ЕС от 20 декабря 1994 г. по упаковке и упаковочным отходам, Официальный Дневник L 365, 31/12/1994, стр. 0010-0023.

Далее страны-члены должны предпринимать меры для создания **систем**, обеспечивающих:

- а.) возврат и/или сбор использованной упаковки** потребителем или другим конечным пользователем, или изъятие из определенного потока отходов для последующего перенаправления по наиболее приемлемому пути управления отходами;
- б.) повторное использование или восстановление**, в том числе переработку упаковки и/или ее сбор, для того чтобы выполнялись задачи Директивы. Эти системы должны быть открыты для участия субъектов экономики соответствующих отраслей и компетентных общественных органов (смотрите Статью 7).

Целевые показатели по переработке и восстановлению упаковочных отходов:

Режим переработки	Параметры	Квота на 2001–2008 гг.	Квота с 31.12.2008 г.
Восстановление	Общее кол-во	50% (min)–65% (max)	60 % (min)
Переработка	Общее кол-во	25% (min)–45% (max)	55% (min)–80% (max)
Переработка	Стекло	15% (min)	60% (min)
Переработка	Бумага	15% (min)	60% (min)
Переработка	Металлы	15% (min)	50% (min)
Переработка	Пластмассы	15% (min)	22,5% (min)
Переработка	Дерево	15% (min)	15% (min)

Практика в странах-членах

Германия и Австрия приняли Указ об Упаковочных Отходах и создали организации по переработке упаковочных отходов, которые финансируются и управляются частными лицами.

Затраты на восстановление/переработку упаковочных отходов включены в цену соответствующего потребительского товара, который имеет отметку "Grüner Punkt" (Зеленый Пункт). В 2004 г. доля восстановленных упаковочных материалов составила 78,4%, а переработанных – 69,9%¹⁸. Это означает, что в период между введением рамочного законодательства, требующего осуществления раздельного сбора и повторного использования/восстановления/переработки упаковочных материалов в 1991 г., и 2004 г., доля переработанных/восстановленных отходов удвоилась с 39,2 до 78,4%¹⁹.

В целях стимулирования переработки упаковочных отходов и предотвращения засорения загородных территорий банками от напитков и другими видами упаковок напитков, Германия ввела депозит на все банки и другие экологически вредные виды упаковок (например, пластиковые бутылки). Депозиты подлежат возврату после того, как тара поступает в точки переработки (в супермаркетах, и т. д.). С момента введения такого депозита, такое направление отходов как тара от напитков в Германии просто перестало существовать²⁰.

В **Великобритании** у компаний есть выбор, как им соблюдать требования ДУО. Они могут либо осуществлять всю деятельность самостоятельно и приобретать свидетельства о соблюдении обязательств, или они могут присоединиться к регистрационной схеме соответствия. Эта структура несет законные обязательства по переработке для компании и выполняет их по ее поручению. В настоящий момент количество таких организаций составляет 21²¹. По информации DEFRA британская система весьма успешна в увеличении доли восстановленного и переработанного упаковочного материала – с 30% в 1997 г. до 55,6% к 2004 г.²². В абсолютных величинах, общее количество восстановленного или переработанного упаковочного мусора в 1998 г. было 3,3 млн. тонн, а в 2004 г. оно составило почти 5,65 млн. тонн, то есть более 2,3 млн. тонн дополнительного упаковочного мусора было отвлечено от наземных свалок в 2004 г. по сравнению с 1998 г.

¹⁸ <http://www.env-it.de/umweltdaten/public/theme.do?nodelfident=2315> (27 февраля 2007 г.).

¹⁹ <http://www.bmu.de/abfallwirtschaft/doc/37498.php> (9 марта 2007 г.).

²⁰ <http://www.ksta.de/html/artikel/1146473999709.shtml> (9 марта 2007 г.).

²¹ <http://www.defra.gov.uk/Environment/waste/topics/packaging/faq.htm> (27 февраля 2007 г.).

²² <http://www.defra.gov.uk/environment/waste/topics/packaging/pdf/packagewaste06.pdf>, стр. 18 (1 ноября 2007 г.).

Согласно информации Европейской Комиссии, в 2004 г. в **ЕС-25** средняя доля восстановления упаковочных отходов и сжигания их на энергосостанавливающих заводах была 65,6%, а средняя доля переработки составила 53,9%. Следующие доли были достигнуты для различных упаковочных материалов: стекло – 58%, бумага и картон – 70,4%, металлы – 57%, пластмассы – 24,6%²³. Все старые страны-члены создали системы возврата, сбора и восстановления упаковочных отходов. Большинство приняли меры, направленные на стимулирование использования восстанавливаемых материалов.

4.2.2 Директива по Изношенным Автомобилям

Сбор и переработка изношенных автомобилей подлежит регулировке посредством Директивы по Изношенным Автомобилям (ДИА).

СФЕРА: ДИА регулирует вопросы изношенных, «выброшенных автомобилей», определение которым дается в Статье 2 № 1 и 2 (автомобили категорий M1 и N1).

УМЕНЬШЕНИЕ ОТХОДОВ: ДИА²⁴ в Статье 4 призывает экономических деятелей сокращать количество выброшенных автомобилей путем повторного использования ресурс-эффективных материалов, устранения опасных веществ из автомобилей, и включения в дизайн автомобиля все большего числа восстанавливаемых материалов. Кроме того, ДИА устанавливает **запрет на использование определенных материалов** в конструкциях либо запчастях автомобилей. Эти запреты не рассматриваются в данном путеводителе.

ЦЕЛЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ПО ВОССТАНОВЛЕНИЮ И ПЕРЕРАБОТКЕ: ДИА устанавливает требования по сбору и переработке изношенных автомобилей. Двумя базовыми новшествами ДИА являются следующие:

- **Бесплатная система возврата изношенных автомобилей**, обязательная для соблюдения производителями и другими экономическими субъектами (с 1 января 2007 г. обязательна для всех автомобилей);
- **Целевые показатели по восстановлению и переработке** изношенных автомобилей.

Статья 5 ДИА обязывает страны-члены принимать необходимые меры для обеспечения:

- **Создания субъектами экономики систем приема изношенных автомобилей** и, насколько это технически целесообразно, использованных частей, изъятых при ремонте пассажирских автомобилей,
- Создания **адекватного количества пунктов приема** на своих территориях.

Все непригодные автомобили должны быть направлены в авторизованные пункты по переработке. Изношенный автомобиль только тогда может быть снят с учета, когда представлен сертификат об уничтожении как свидетельство того, что автомобиль был передан в авторизованный пункт по переработке и будет ей подвергнут (разобран, очищен, измельчен и переработан) в соответствии с требованиями ДИА. Страны-члены, в которых не предусмотрена процедура снятия с учета, должны другим способом обеспечить информирование компетентных органов о том, что непригодный автомобиль достиг пункта переработки.

Пункт по переработке должен отвечать минимальным требованиям, предусмотренным в Статье 6 и Приложении I ДИА. С 1 января 2006 г. доля переработки и **восстановления** для всех автомобилей должна составлять 85% среднегодового веса автомобиля. В течение того же времени доля повторного использования и **переработки** должна быть повышена минимум до 80% в среднем на автомобиль в год. Эти показатели увеличены до 95% и 85% соответственно к 1 января 2015 г.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПРОИЗВОДИТЕЛЯ: Принцип ответственности производителя является коренным механизмом, введенным Директивой. И хотя Директива нацелена на страны-члены, действующими лицами являются производители или третьи стороны, и это они несут ответственность за сбор, переработку, восстановление и уничтожение автомобилей экологически безопасным способом.

²³ <http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/data.htm> (24 августа 2007 г.).

²⁴ Директива Европейского Парламента и Совета 2000/53/ЕС от 18 сентября 2000 г. по изношенным автомобилям, Официальный Дневник L 269, 21.20.2000, стр. 34.

4.2.3 Директива по Отслужившему Электрическому и Электронному Оборудованию

Директива по Отслужившему Электрическому и Электронному Оборудованию (ДОЭЭО) – одна из наиболее поздних в числе узконаправленных директив по отходам.

СФЕРА: Электрическим и электронным оборудованием называется такое, для надлежащей работы которого необходим электрический ток или электромагнитные поля, а также оборудование, предназначенное для генерирования, передачи и измерения таких токов и полей, подпадающее под категории Приложения IA и разработанное для использования при напряжении переменного тока менее 1000V и постоянного тока – менее 1500V.

УМЕНЬШЕНИЕ ОТХОДОВ: Директива по Отслужившему Электрическому и Электронному Оборудованию²⁵ (далее ДОЭЭО) предписывает в Статье 4, что страны-члены должны стимулировать разработку и производство электрического и электронного оборудования с учетом возможностей демонтажа и восстановления, в частности повторного использования и переработки оборудования, его компонентов и материалов.

ЦЕЛЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ПО РАЗДЕЛЬНОМУ СБОРУ, ПЕРЕРАБОТКЕ И ВОССТАНОВЛЕНИЮ: Страны-члены должны принять надлежащие меры для того, чтобы минимизировать выброс отслужившего оборудования в смеси с несортированными городскими отходами и достигнуть высокого уровня раздельного сбора такого оборудования. Директива обязывает страны-члены создавать системы, позволяющие конечному пользователю и дистрибьюторам возвращать оборудование бесплатно. ДОЭЭО предписывает **минимальный показатель раздельного сбора** оборудования от домохозяйств в количестве 4 кг в среднем на 1 жителя в год (Статья 5 ДОЭЭО). Этот обязательный показатель будет пересмотрен в 2008 г.

Переработка должна как минимум включать в себя изъятие жидкостей. Директива устанавливает также целевые показатели по переработке и восстановлению, которые изменяются в зависимости от категории оборудования.

Электронное Оборудование	Переработка	Восстановление
Крупная домашняя техника		
Автоматические раздатчики	75%	80%
Оборудование ИТ и телекоммуникаций		
Потребительское оборудование	65%	75%
Мелкая бытовая техника		
Осветительное оборудование		
Инструменты		
Игрушки, оборудование для спорта и досуга		
Инструменты мониторинга и контроля	50%	70%
Газоразрядные лампы	80%	–

ПЕРЕРАБОТКА

Для обеспечения экологически безопасной переработки отдельно собранного отслужившего электрического и электронного оборудования, Директива ОЭЭО устанавливает требования: в Приложении II – для специфических материалов и компонентов ОЭЭО, и в Приложении III – для переработки и мест хранения.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПРОИЗВОДИТЕЛЯ: Принцип ответственности производителя является коренным механизмом, введенным Директивой. И хотя Директива нацелена на страны-члены, действующими лицами являются производители или третьи стороны, и это они несут ответственность за сбор, переработку, восстановление и уничтожение оборудования экологически безопасным способом. Они ответственны за финансирование, маркировку, организацию, сбор и предоставление информации.

²⁵ Директива Европейского Парламента и Совета 2002/96/ЕС от 27 января 2003 г. по отслужившему электрическому и электронному оборудованию (ДОЭЭО).

4.2.4 Директива по Обращению с Отходами Добывающих Отраслей Промышленности

Директива по Обращению с Отходами Добывающих Отраслей Промышленности – совсем свежая, принятая в 2006 г. Она направлена на предотвращение или минимизацию неблагоприятного воздействия на окружающую среду и здоровье человека как от повседневной деятельности добывающей промышленности, так и от аварий.

СФЕРА: Директива по Обращению с Отходами Добывающих Отраслей Промышленности применяется к отходам, полученным в результате добычи, переработки, хранения минеральных ресурсов и деятельности карьеров. Отходы, регулируемые этой Директивой, больше не подпадают под сферу регулирования Директивы 1999/31/ЕС по наземным свалкам.

УМЕНЬШЕНИЕ/ПЕРЕРАБОТКА/ВОССТАНОВЛЕНИЕ: Страны-члены должны обеспечить составление планов управления операторами очистных сооружений, которые подлежат пересмотру каждые пять лет. Целями планов управления должны быть следующие:

- Предотвращение или уменьшение производства отходов и негативного влияния от них;
- Стимулирование восстановления отходов путем переработки, вторичного использования или регенерации;
- Стимулирование краткосрочного и долгосрочного безопасного избавления от отходов.

План управления отходами как минимум должен включать следующее:

- описание отходов и их классификацию, описание веществ, используемых для обработки минеральных ресурсов, а также методов выброса и систем транспортировки;
- описание операций, в результате которой генерируются отходы;
- процедуры контроля и мониторинга;
- где применимо, классификацию мусорных сооружений;
- план по закрытию и последующие процедуры;
- меры по предотвращению загрязнения воды и почвы;
- исследование состояния земли, которая подвергнется влиянию мусорных сооружений.

СТРОИТЕЛЬСТВО И УПРАВЛЕНИЕ СООРУЖЕНИЯМИ ПО ПЕРЕРАБОТКЕ ОТХОДОВ ДОБЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ: Отходы добывающей промышленности должны управляться при помощи специальных сооружений в соответствии с определенными правилами, установленными Директивой.

При создании или модифицировании нового сооружения, компетентные органы должны удостовериться в том, что:

- сооружение имеет подходящее место расположения;
- физическая стойкость обеспечена, загрязнение воды и почвы предотвращено;
- мониторинг и инспектирование производятся компетентными лицами;
- предусмотрен механизм закрытия сооружения, реабилитации земли и следующих за закрытием действий.

Директива классифицирует сооружения высокого риска как «Категорию А», сооружениями этой группы должны соблюдаться требования по предотвращению серьезных аварий. Это предопределяет соответствие режима их деятельности и мер безопасности положениям Директивы (не рассмотрены в данном исследовании).

Компетентные органы должны удостовериться в том, что операторы сооружений предприняли необходимые меры для предотвращения загрязнения воды и почвы, в частности путем:

- оценки генерации сточных вод²⁶;
- предотвращения генерации сточных вод и предотвращения контакта между поверхностными или грунтовыми водами и отходами;
- очистки загрязненной воды и сточных вод в целях обеспечения их безопасного слива.

²⁶ Сточные воды в данном контексте подразумевают любую жидкость, просачивающуюся сквозь захороненные отходы, в том числе загрязненные дренажные воды.

При заполнении отходами добывающей промышленности образовавшихся пустот в целях реабилитации и строительства, операторы должны предпринять надлежащие меры для обеспечения безопасности и стабильности отходов, производить мониторинг и предотвращать загрязнение почвы и воды.

ИНСПЕКТИРОВАНИЕ, ЗАПИСИ И ОТЧЕТЫ: Компетентные органы должны инспектировать сооружения с регулярными интервалами, в том числе и после закрытия. Операторы обязаны вести постоянный учет всех операций по управлению отходами и предоставлять их инспекторам компетентного органа.

Страны-члены должны обеспечить регулярную и периодически обновляемую инвентаризацию закрытых сооружений, в том числе заброшенных, имеющих на их территории. Такая инвентаризация должна распространяться на сооружения, оказывающие в настоящее время серьезный ущерб окружающей среде или которые могут потенциально стать объектом серьезной угрозы здоровью человека или окружающей среде в краткосрочной или среднесрочной перспективе.

4.3 Правила для регулирования процессов переработки отходов

Директивы направленные на регулирование процессов переработки отходов устанавливают минимальные требования к должной переработке определенных видов отходов.

4.3.1 Директива по Наземным Свалкам

Директива по Наземным Свалкам нацелена на содействие соблюдению иерархии отходов и поэтому запрещает выброс определенных видов отходов на наземных свалках. Таким образом, она **ограничивает варианты для сброса отходов на наземных свалках.**

Самое важное состоит в том, что странам-членам необходимо **сформулировать стратегию, целью которой станет уменьшение потока отходов, разлагающихся биологическим путем, к наземным свалкам.** Статья 5(2) устанавливает следующие цели:

Биоразлагающийся городской мусор, направляемый на наземные свалки, должен быть уменьшен до определенной пропорции к общему количеству (по весу) биоразлагающегося городского мусора, произведенного в 1995 г. или в любой последний более ранний год, по которому имеется стандартизированная информация Евростата:

- До 75% к 16 июля 2006 г.;
- До 50% к 16 июля 2009 г.;
- До 35% к 16 июля 2016 г..

Страны-члены, которые в 1995 г. (или любом последнем более раннем году, по которому имеется стандартизированная информация Евростата) сбрасывали более 80% своего собранного городского мусора на наземных свалках, могут отсрочить выполнение этих целей на период, не превышающий четыре года.

Одной из главных целей и выгод от уменьшения сбросов биоразлагающегося мусора на наземных свалках является сокращение эмиссии метана – важной причины парникового эффекта и гораздо более вредного для климата, чем CO₂.

Более того, Директива по Наземным Свалкам запрещает выброс целой серии отходов на наземных свалках (смотрите Статью 5(3)).

В Статье 6(а) говорится о том, что только отходы, преданные переработке, могут быть сброшены на наземных свалках (за исключением инертных отходов). Обработка должна уменьшить количество отходов или их вредность для здоровья и окружающей среды.

Директива по Наземным Свалкам устанавливает законные стандарты для наземных свалок. Если эти требования не соблюдаются, наземная свалка должна быть закрыта. Директива определяет 3 категории свалок, которые должны соответствовать различным требованиям:

- Наземные свалки инертных отходов (Категория 0)
- Наземные свалки для неопасных отходов (Категории I и II)
- Наземные свалки для опасных отходов (Категория III и IV).

Детальные критерии для приема отходов на различных наземных свалках приведены в Решении Совета 2003/33.

Кроме того, Директива содержит требования по лицензированию, техническому обслуживанию, закрытию и последующему обслуживанию свалок.

Как следствие Директивы, наземные свалки, не отвечающие базовым требованиям (то есть твердой основы, предотвращающей загрязнение грунтовых вод водами, просачивающимися со свалок), должны быть закрыты и по отношению к ним должны быть выполнены требования по последующему обслуживанию.

4.3.2 Директива по Сжиганию Отходов

Целью Директивы по Сжиганию Отходов (ДСО) является предотвращение или максимальное ограничение негативного воздействия на окружающую среду, вызванного сжиганием мусора, особенно загрязнений за счет выбросов в атмосферу, почву, поверхностные и грунтовые воды.

СФЕРА: Директива по Сжиганию Отходов устанавливает предельные допустимые величины выбросов для сооружений, сжигающих или параллельно сжигающих отходы.

РАЗРЕШИТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ: СДО гласит, что ни одно сооружение по сжиганию отходов не может осуществлять подобную деятельность без наличия на то специального разрешения. Заявление на получение такого должно содержать описание мер, которые должны гарантировать, что:

- сооружение разработано, оборудовано и будет действовать таким образом, чтобы были учтены требования данной Директивы, связанные с категориями отходов, подлежащих сжиганию;
- тепло, выделяемое при сжигании или совместном сжигании отходов, восстанавливается в максимально возможной степени, например, путем объединения тепла и энергии, генерации технологического пара или отоплении района;
- остатки процесса будут минимизированы в количестве и по вредности и по возможности использованы вторично;
- выброс остатков, который не может быть предотвращен, уменьшен или переработан, будет осуществляться в соответствии с национальным законодательством и законодательством Сообщества.

Директива перечисляет дальнейшие требования, необходимые для получения разрешения (например, соблюдение стандартов измерений согласно Приложению III, конкретный анализ того, какое количество отходов может быть сожжено, и т. д.).

УСЛОВИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУСОРОСЖИГАТЕЛЬНОГО ЗАВОДА: Мусоросжигательный завод должен работать в таком режиме, чтобы достигнуть такого уровня сжигания, при котором содержание шлаков и зольного остатка (Всего Органического Угля (ВОУ) было бы меньше 3% или потеря их при воспламенении была бы меньше 5% от сухого веса материала. Более того, Директива определяет требования по процессу сжигания (минимальные температуры для опасных и неопасных отходов, обработка газов, и т. д.).

Директива устанавливает **предельно допустимые величины выбросов** для выхлопных газов и стоков вод для мусоросжигательных печей и заводов по совместному сжиганию отходов. Эти требования должны быть проверены на предмет соответствия Директиве по Интегрированному Контролю и Предотвращению Загрязнения, которая гласит, что большому количеству типов мусоросжигательных печей и заводов по совместному сжиганию отходов необходимо выдавать разрешения на осуществление деятельности после анализа на предмет Наилучших Имеющихся Технологий (НИТ).



5 Нынешняя ситуация в сфере политики по отходам

Следующий раздел описывает текущую ситуацию в сфере управления отходами в странах-партнерах.

5.1 Восточные страны-партнеры и Россия

Сфера управления отходами в большинстве стран-соседей ЕС и России находится в процессе трансформации. В **Программах Действий** этих стран одной из приоритетных целей считается принятие законодательства и планирование управления отходами в качестве основных природоохранных аспектов (смотрите Программы Действий для Армении, Азербайджана, Грузии, Молдовы, Украины).

Следующие природоохранные проблемы являются общими для всех стран:

- Отсутствие общепринятой политики по уменьшению или восстановлению отходов;
- Неконтролируемый сброс отходов;
- Отсутствие надлежащей переработки опасных отходов;
- Проблемы нелегального трансграничного передвижения отходов;
- Нелегальный импорт опасных отходов.

5.2 Страны-партнеры Средиземноморья

В той степени, в которой это касается стран-партнеров Средиземноморья, управление отходами играет значительную роль в их Программах Действий, сюда входят такие страны как Египет, Израиль, Марокко, Палестинская Автономия, Тунис. В принципе, страны Средиземноморья сталкиваются с проблемами, аналогичными для восточноевропейских стран и России, но к ним можно добавить следующие:

- Частое отсутствие качественной службы управления отходами;
- Существование «неформального» сектора переработки²⁷.

²⁷ Это означает неформальных «рабочих», которые обыскивают мусорные баки в поисках ценных материалов и продают их посредникам или малым фирмам, которые «восстанавливают» данные материалы. Такая деятельность неформальных рабочих, зачастую происходящая втайне и на чужой территории, не одобряется государственной властью и частными домовладениями, кроме того, она не соответствует стандартам гигиены.

6 Вопросы внедрения для стран-партнеров и России

Финансирование ЕПД со стороны ЕС

С начала новой Финансовой Структуры 2007–2013 гг., ЕС обеспечивает финансовую поддержку странам-соседям при помощи специального Европейского механизма политики добрососедства и партнерства (ENPI). Он нацелен на различные области сотрудничества, в том числе на устойчивое развитие и охрану окружающей среды, оказывая поддержку совместно оговоренным приоритетам реформирования в рамках Программ Действий ЕПД. ENPI будет направлен на устойчивое развитие и сближение с политикой и законодательством ЕС и принесет радикальное улучшение в возможности оказания поддержки трансграничному сотрудничеству, а также сотрудничеству на внешних границах ЕС, таким образом закладывая основы для избежания возникновения новых размежеваний и содействия гармоничному территориальному развитию по внешним границам ЕС. ENPI заменяет собой программы MEDA (для южных Средиземноморских соседей) и TACIS (для соседей на востоке и Российской Федерации).

Руководствуясь согласованными в Программах Действий приоритетами, ENPI обеспечивает поддержку в рамках национальных, региональных, трансграничных и межрегиональных программ. Существует также целый ряд тематических программ глобального охвата, от которых страны-соседи ЕС могут получать выгоды. Это включает в себя тематическую программу по охране природы и устойчивому управлению природными ресурсами, в том числе энергетическими.

Бюджет ENPI зафиксирован на уровне около 12 миллиардов евро на период 2007–2013 гг. В реальности это означает повышение на 32% по сравнению с предыдущей финансовой структурой.

В качестве средства технической поддержки в рамках ПЕС были созданы **Инструмент Технической Поддержки и Информационного Обмена (ИТПИО)** и долгосрочные **двусторонние соглашения** со странами-соседями ЕС:

- **ИТПИО** обеспечивает техническую поддержку и обучение, связанные с осуществлением Программ Действий ПЕС, в том числе связанные со сближением, применением и наблюдением за соблюдением законодательства. В значительной степени он основан на имеющемся спросе, служит для обращения за поддержкой и для быстрого предоставления специальной квалифицированной информации, необходимой для разрешения проблем²⁸.
- **Прямое двустороннее сотрудничество (заключение двусторонних соглашений)** направлено на оказание странам-бенефициариям поддержки в развитии современных и эффективных систем администрации. Оно способно также постепенно способствовать сближению с законодательством ЕС, где это уместно и необходимо.

В зависимости от статус-кво (начальной позиции) каждой страны, должен применяться пошаговый подход, подходящий для улучшения природоохранного качества управления отходами.

6.1 Управление отходами как зона общественного интереса

6.1.1 Назначение органов управления отходами и планирование управления отходами

Первым основным шагом государства на пути к экологически безопасному управлению отходами является объявление этой отрасли **зоной общественного интереса**, независимо от того, осуществляется ли такое управление в основной массе государственными или частными учреждениями.

²⁸ <http://taiaex.ec.europa.eu/>

Многие страны в настоящий момент находятся в процессе административной реструктуризации, и в этих странах должны быть назначены общественные органы управления отходами, которые несли бы четкую ответственность за разработку такой системы, при которой негативное влияние на окружающую среду и здоровье человека было бы минимальным. Затем таким органам предстоит разработать политику управления отходами, состоящую из базовых стратегических вариантов и технического повседневного управления потоками отходов в стране.

Для подготовки и контроля за надлежащим управлением отходов, данные органы должны осуществить обзор количества и качества отходов, производимых в стране, и разработать варианты их сбора и обработки. Для получения такой картины необходимо внедрение планирования управления отходами.

План должен включать обзор потоков отходов и существующих «официальных» площадок по переработке. Такой «статус-кво» план может служить основой для разработки и/или улучшения политики по отходам, в том числе и стратегических вариантов, таких как будущие методы сбора/переработки отходов. В зависимости от первоначальной позиции стран, органы управления отходами должны идентифицировать приоритетные сферы деятельности, направленные на решение самых острых проблем в этой области. Статьи 6.2–6.5 дают обзор наиболее общих проблем и способов их решения с помощью сближения с законодательством ЕС по отходам.

6.1.2 Создание служб сбора отходов и наложение штрафов за их несанкционированный сброс

Одной из основных причин недостаточности управления отходами, а в результате и мусора на улицах («засорения улиц»), являются:

- Отсутствие эффективной системы сбора отходов;
- Высокие цены на услуги по сбору отходов;
- Недостаточность осведомленности о природоохранных аспектах.

Мусор на улицах идентифицирован в качестве проблемы во многих странах-соседях ЕС, что влечет за собой серьезные проблемы санитарии и гигиены, в том числе создание среды, благоприятной для инвазии крысами и другими паразитами, вони и риска загрязнения почв и грунтовых вод. По этой причине борьба с засорением улиц должна стать приоритетом для тех стран, где такая проблема широко распространена.

Для того чтобы трансформировать ситуацию с неконтролируемым сбросом отходов в управляемую систему, для органов управления может стать полезной **Рамочная Директива по Отходам** в ее связи с Директивами по Наземным Свалкам и Сжиганию Отходов.

Фундаментальным требованием для экологически безопасного социально приемлемого управления отходами является организация общественными органами профессионального сбора и обработки отходов, производимых местным сообществом²⁹.

В свою очередь, любая «неформальная» утилизация отходов, например, изъятие неуполномоченными лицами ценных товаров с наземных свалок и/или общественных/частных мусорных баков должна пресекаться. Исключительное право на занятие деятельностью по управлению отходами, предоставленное компетентным общественным службам либо частным фирмам, должно служить гарантией того, что сбор осуществляется профессионально. В дополнение, любая переработка отходов, включая повторное использование, должна осуществляться на станциях, получивших специальные разрешения, обеспечивающие соблюдение законно установленных природоохранных и здравоохранных стандартов.

Для того чтобы бороться с небрежным отношением общества к проблеме засорения улиц, такое поведение может классифицироваться как проступок и подлежать штрафованию, конечно при условии наличия политической воли и систем взимания таких штрафов.

²⁹ Непосредственная деятельность по сбору отходов может осуществляться как общественными службами, так и частными фирмами, наделенными такими полномочиями со стороны.

6.2 От неконтролируемых к контролируемым наземным свалкам

6.2.1 Наземные свалки в планах управления отходами

Существование неконтролируемых мусорных свалок идентифицируется в качестве ключевой проблемы в большинстве стран Восточной Европы, Средиземноморья и России.

Для улучшения ситуации уполномоченным органам необходимо в первую очередь произвести инвентаризацию существующих неконтролируемых свалок и присвоить им категории в зависимости от их потенциального воздействия на окружающую среду. Затем уполномоченным органам предстоит оказывать давление для постепенного закрытия неконтролируемых свалок, несущих высокий риск для здоровья человека и состояния окружающей среды. В течение переходного периода и с учетом экономических реалий в соответствующих странах, такие свалки могут использоваться для хранения инертных отходов, подготавливая их к закрытию.

Введение законных обязательств в виде разрешений на законную эксплуатацию наземных свалок и предписывание определенных минимальных природоохранных требований посредством таких разрешений могли бы значительно уменьшить негативное давление на окружающую среду и привели бы – после завершения адекватного переходного периода, необходимого по экономическим причинам, – к закрытию многих неконтролируемых наземных свалок. Требования Директивы по Наземным Свалкам и Решение о Критериях Приемки Отходов могут служить необходимым справочником при составлении плана управления наземными свалками.

В долгосрочной перспективе неконтролируемые свалки должны быть заменены свалками, отвечающими базовым природоохранным требованиям, таким как сбор сточных вод, опечатывание дна, сбор газов, контроль за опасными веществами, что приведет к ограничению количества свалок и уменьшению несанкционированных сбросов отходов. Такая реформа требует значительных инвестиций в инфраструктуру, а также квалифицированного персонала для инспектирования свалок и обеспечения соблюдения ими соответствующих стандартов. Это все приводит к резкому возрастанию затрат на содержание свалок.

6.2.2 Наземные свалки опасных отходов

Особо остро стоит вопрос о закрытии несанкционированных свалок опасных («промышленных») отходов, имеющих гораздо более высокий загрязняющий потенциал для почв и грунтовых вод по сравнению со свалками неопасных отходов. Так как такие свалки довольно распространены во многих восточноевропейских и средиземноморских странах, их перевод на статус официальных (разрешенных) становится высокоприоритетным.

Более того, **запрет на сбрасывание опасных отходов** вместе с обычными отходами жизнедеятельности домохозяйств и построение свалок, предназначенных исключительно для опасных отходов, приобретает первостепенное значение. Требования **Директивы по Наземным Свалкам**, предусматривающие присваивание свалкам различных классов, в том числе Класса III для свалок опасных отходов, может служить руководством для построения и эксплуатации таких свалок опасных отходов.

Кроме этого, рекомендуется разработка планов управления опасными отходами, которые, как указано в **Директиве по Опасным Отходам**, могут быть частью общих планов управления отходами.

6.3 Отведение определенных потоков отходов от «легальных» наземных свалок

Даже в том случае, если восточные и средиземноморские соседи ЕС и Россия пожелают продолжать эксплуатацию свалок в качестве своей основной практики, им будет необходимо предпринять еще один важный шаг по отведению определенных потоков отходов от наземных свалок.

Отведение от наземных свалок может коснуться потоков отходов, которые:

- Подходят для переработки или восстановления энергии и/или
- Являются источником львиной доли эмиссии с поверхности свалок газов, вызывающих парниковый эффект, например органический мусор.

Условием отведения определенных потоков отходов от наземных свалок к другим режимам обработки должны стать изначальный отдельный сбор таких отходов или их фактическое изъятие из смешанного мусора.

При нынешнем уровне технологического прогресса появление такой технологии по сортировке может стать возможным в скором будущем, и тогда схемы по раздельному сбору могут стать несущественными.

Это, однако, потребует больших политических усилий для привлечения инвестиций в перерабатывающие высокие технологии и принятия более высоких тарифов за услуги сложного управления отходами, ведь все эти способы, включая высокий процент переработки, являются более дорогостоящими по сравнению с обычными наземными свалками.

Вопрос обращения на рынке продуктов переработки и восстановления приобретает первостепенную важность, так как таким способом можно снизить затраты на управление отходами. Таким образом, политики должны стимулировать торговлю и использование вторичных продуктов и функционирование станций, преобразующих отходы в энергию. Для этого, общественные кампании и общественное снабжение должны повысить осведомленность общества о том, что отходы могут использоваться в качестве ресурса.

6.3.1 Стимулирование восстановления и переработки определенных потоков отходов

Даже если деятельность официально разрешенных наземных свалок предпочтительнее, чем бесконтрольное сбрасывание отходов, свалки все же считаются наименее благоприятным для окружающей среды способом «переработки» отходов. Ресурсы, содержащиеся в определенных видах отходов, могут быть потеряны в связи с их «захоронением» на свалках, которые, в свою очередь, зачастую становятся загрязненными участками после закрытия.

Таким образом, переработка и восстановление отходов предпочтительно должны осуществляться по отношению к отходам на мусорных свалках, как определено Иерархией Отходов Рамочной Директивы по Отходам (смотрите Статью 3 РДО).

Стимулирование переработки отходов и восстановления энергии служит следующим целям:

- Использованию отходов в качестве ресурса при производстве вторичных материалов и энергии;
- Ограничению территорий, необходимых под наземные свалки, и сокращению количества загрязненных участков.

Вторичным эффектом от экстенсивной переработки и восстановления отходов является создание рабочих мест, так как даже официальным наземным свалкам требуется меньшее количество сотрудников, чем станциям по переработке или производству энергии.

Элементы директив, регулирующих специфичные потоки отходов, такие как упаковочные отходы, непригодные автомобили, отслужившее оборудование, могут служить руководством о том, какие потоки отходов следовало бы отводить от захоронения на наземных свалках в пользу перерабатывающих заводов.

6.3.2 Запрет на сброс органических отходов на наземных свалках в целях уменьшения эмиссии газов, вызывающих парниковый эффект

Захороненный на наземных свалках органический мусор является причиной эмиссии метана, очень вредного для климата. Таким образом, в целях защиты климата захоронение биомусора, древесных отходов, канализационного осадка на наземных свалках должно быть запрещено в пользу более безопасной переработки, например, ферментации или компостирования.

6.4 Стимулирование контроля за транспортировкой отходов в соответствии с Базельской Конвенцией

Эффективный контроль за транспортировкой отходов со стороны компетентных органов экспортирующих и импортирующих стран является непременным условием для достижения сокращения масс опасных отходов, транспортируемых нелегально в другие страны. Такое сокращение импорта отходов также уменьшит сложность для стран-импортеров в плане нахождения приемлемого способа обхождения с данными отходами. И наоборот, страны-экспортеры отходов должны разработать стратегии, позволяющие им решать проблемы своих отходов самостоятельно и надлежащим способом.

Базельская Конвенция о Контроле за Трансграничной Перевозкой Опасных Отходов и их Удалением, участниками которой являются практически все страны-соседи, представляет собой рамочные условия для уменьшения трансграничных перевозок опасных и других отходов до минимума, соответствующего принципам экологически безопасного управления.

Эффективное внедрение требований Базельской Конвенции странами-партнерами в значительной степени помогло бы ограничить нежелательный импорт опасных и других отходов в страны Восточной Европы, Средиземноморья и Россию. Европейское Постановление о Регулировании Транспортировок Отходов может послужить хорошей основой для разработки зрелого национального и транснационального законодательства, внедряющего Базельскую Конвенцию и устанавливающего четкие процедуры и условия, которые должны соблюдаться при транспортировке опасных и других отходов из одного государства в другое.

6.5 Гибкие инструменты для отведения потоков отходов от наземных свалок в пользу других способов переработки

Существует набор инструментов для достижения сокращения количества отходов, аккумулируемых на наземных свалках. По существу, наземные свалки считаются низшим уровнем цепи обращения отходов. Однако, отведение отходов в пользу других способов переработки, таких как сжигание, может также создать проблемы для окружающей среды и здоровья человека, если станции по переработке не вооружены надлежащими технологиями, предотвращающими вредные выбросы (например, выброс диоксидов), и не управляются профессионально.

Вариантами контрольных мер могут быть, например, меры, внедренные в Дании (запрет на сброс воспламеняющегося мусора на наземных свалках), Германии (запрет на древесные и прочие отходы с коэффициентом $VOU > 5\%$), или Австрии (запрет на отходы с коэффициентом $VOU > 3\%$). Эти варианты запрещают сброс специфических отходов на наземных свалках. Они преимущественно применяются к отходам с высоким содержанием органических веществ, эмиссия газов от которых вызывает парниковый эффект. Директива по Наземным Свалкам также обязывает страны-члены уменьшать количество органического мусора, сбрасываемого на наземных свалках.

Другая возможность заключается в введении экономических стимулов, уменьшающих привлекательность сбрасывания мусора на наземных свалках и увеличивающих привлекательность переработки. Примером может быть налог на земельные свалки, налагаемый в настоящее время лишь на национальном уровне и не имеющий общесоюзной обязательности. Этот налог при помощи ценовых механизмов нацелен на сокращение общей массы отходов, предназначенных для захоронения на наземных свалках.

Еще одним вариантом, который может быть описан как смесь командно-контрольных мер и экономического стимулирования, является ответственность производителя (например, в Директивах по упаковочным отходам, отслужившим автомобилям и оборудованию). Эти меры обязывают производителей, импортеров и розничную торговлю достигать определенных целевых показателей по сбору и повторному использованию/переработке/восстановлению специфических потоков отходов. До настоящего момента эти меры все еще не запрещают выброс определенных частей таких отходов на наземных свалках, но устанавливают обязательный по закону минимум для их восстановления и переработки. У производителей, предприятий розничной торговли и импортеров есть свобода выбора инструмента для достижения этих целей.

6.6 Вопросы законодательства и механизмы внедрения

Страны-соседи ЕС и Россия могли бы получить значительные выгоды от принятия некоторых принципов, обозначенных в Европейском законодательстве по отходам. В этом плане, странам-партнерам зачастую необходимо разработать или обновить:

- Национальную политику управления отходами и планы управления отходами;
- Рамочное законодательство по отходам;
- Системы устойчивого управления отходами;
- Классификацию отходов и системы инвентаризации.

Для обеспечения внедрения в практику заново разработанных/обновленных политик и понятий необходима эффективность контрольных и внедряющих механизмов. Поэтому требуется наличие следующих инструментов:

- Контрольные механизмы;
- Наличие инфраструктуры;
- Институциональные возможности, участие общества и доступность информации;
- Улучшение осведомленности и обучение;
- Экономические и финансовые инструменты, управление трансграничными передвижениями отходов, эффективные механизмы международного сотрудничества и сближение с законодательством ЕС по отходам.

Помимо этих аспектов (насуточно необходимых для устойчивой системы управления отходами) дальнейшие трудности при осуществлении сближения законодательств заключаются в затратах, которые повлечет за собой передовая система управления отходами. Появляется необходимость не только в дополнительных административных и оперативных сотрудниках для обеспечения надлежащего функционирования системы, но и во внедрении передовых технологий.

6.7 Оценка затрат на внедрение

Надлежащая обработка остаточных отходов может повлечь дополнительные затраты для граждан. Точные затраты и цены **не могут** быть приведены в данном исследовании, однако здесь приводятся оценочные данные.

В Германии цена на сброс отходов на наземных свалках, функционирующих надлежащим образом и соответствующих Директиве по Наземным Свалкам и не облагающихся налогом на наземные свалки, составляет в среднем 75–150 Евро/тонну³⁰. Затраты на содержание свалок, не соответствующих этим требованиям, конечно гораздо ниже, и это относится практически ко всем свалкам на территории стран, затронутых данным путеводителем.

В случае когда остаточные отходы предварительно обрабатываются на Заводах Механико-Биологической Обработки (МБО), цены (в Германии) варьируются от 50 до 90 Евро³¹ за обработку, плюс затраты на сброс на наземных свалках отходов, оставшихся после обработки (обычно ферментация или компостирование, около 30% от вводимого объема). Высокотеплотворные отходы, отделенные во время МБО (около 20–30% от вводимого объема) могут быть совместно сожжены на промышленных заводах (фрезере для разбуривания цементных пробок, электростанциях). Такая обработка обходится примерно в 25–40 Евро/тонну. Таким образом, общая сумма затрат на обработку 1 тонны мусора может быть оценена в 80–140 Евро.

Термальная обработка остаточных отходов в мусоросжигательной печи, соответствующей Директиве по Сжиганию Отходов, может оцениваться в 100–140 Евро/тонну в среднем³².

6.8 Усвоенные уроки

Многие элементы законодательства ЕС по отходам направлены на улучшение ситуации с управлением отходами в странах-партнерах Восточной Европы, Средиземноморья и в России.

Очевидно, что применение одновременно всего законодательства ЕС по отношению ко всему этому региону не представляется реалистичным и необходимым. Так как регион не является гомогенетическим, самым полезным может оказаться пошаговое применение мер управления отходами в странах региона, в зависимости от «первоначальных позиций» каждой из них.

Те страны, у которых еще не сформирована солидная общественная система управления отходами, должны начать с внедрения базовых требований качественного общего планирования управления отходами и обеспечения воплощения этих планов на практике.

Страны, у которых уже имеются хорошо функционирующие общественные/частные службы управления отходами и исключительно «легальные» наземные свалки, могут поднять природоохранные стандарты для наземных свалок, ввести целевые показатели по переработке/восстановлению и получать выгоды от опыта ЕС в сфере различных потоков отходов.

³⁰ Смотрите Nassour/Legler, Integration von vorhandenen Anlagen zur Restabfallbehandlung ab dem Jahr 2005, in Müll und Abfall 2003, стр. 223.

³¹ Там же.

³² Смотрите оценку в 130 Евро, предполагаемую проектом ЕС HOLIWAST для сжигания отходов: http://www.lca-net.com/holiwast/542jhw/1/costs_operators/.

7 Литература и дальнейшая информация

Домашняя Страница Европейской Комиссии «Отходы» <http://ec.europa.eu/environment/waste/index.htm>.

Краткое описание всех составляющих европейского законодательства по отходам:

<http://europa.eu/scadplus/leg/en/s15002.htm>.

Сообщение от Комиссии Совету, Европарламент. Европейский Экономический и Социальный Комитет и Комитеты регионов: На пути улучшения устойчивости использования ресурсов: Тематическая стратегия по предотвращению и переработке отходов {COM(2005) 666 final}.

Сближение с природоохранным законодательством ЕС в Восточной Европе, Кавказе и Центральной Азии.

Путеводитель, Европейские Сообщества, 20003.

Наилучшие Имеющиеся Технологии – Справочный документ по сжиганию и очистке отходов,

<http://eippcb.jrc.es/pages/FActivities.htm>.

Strategie für die Zukunft der Siedlungsabfallentsorgung, Федеральное Природоохранное Агентство 2005,

http://www.ecologic.de/download/projekte/1800-1849/1818/1818_kurzfassung.pdf (Немецкая версия)

Европейская Комиссия: Справочник по планированию управления отходами,

<http://ec.europa.eu/environment/waste/plans/index.htm>.

Отчет Комиссии Совету и Европарламенту о внедрении директивы 94/62/ес по упаковочным отходам и их влиянии на окружающую среду, а также на функционирование внутреннего рынка [SEC(2006)]

http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2006&nu_doc=767.

Директива по Отслужившим Автомобилям, Оценка внедрения странами-членами ЕС

http://www.europarl.europa.eu/comparl/envi/pdf/externalexpertise/end_of_life_vehicles.pdf

Европейский Тематический Центр по Управлению Ресурсами и Отходами <http://waste.eionet.europa.eu/>



8 Директивы

Основное законодательство по отходам

- Директива Европарламента и Совета по Отходам 2006/12/ЕС от 5 апреля 2006 г.;
- Директива Совета по Опасным Отходам 91/689/ЕЕС от 12 декабря 1991 г.;
- Постановление Европарламента и Совета (ЕС) № 1013/2006 от 14 июня 2006 г. по Транспортировке Отходов

Директивы по отдельным категориям отходов

- Директива 86/278/ЕЕС по использованию осадка сточных вод в сельском хозяйстве;
- Директива Европарламента и Совета 94/62/ЕС от 20 декабря 1994 г. по упаковочным материалам и отходам;
- Директива Европарламента и Совета 2000/53/ЕС от 18 сентября 2000 г. по отслужившим автомобилям;
- Директива Европарламента и Совета 2002/96/ЕС от 27 января 2003 г. по отслужившему электрическому и электронному оборудованию (WEEE);
- Директива Европарламента и Совета 2006/21/ЕС от 15 марта 2006 г. по управлению отходами добывающей промышленности;
- Директива Европарламента и Совета 2006/66/ЕС от 6 сентября 2006 г. по батареям и аккумуляторам и отслужившим батареям и аккумуляторам и отменяющая Директива 91 157 ЕЕС;
- Директива Совета 96/59/ЕС от 16 сентября 2006 г. об отходах, содержащих полихлорированные бифенилы и терфенилы (PCB/ПСТ);

Директивы по специальным методам регулирования процессов переработки отходов

- Директива Совета 1999/31/ЕС от 26 апреля 1999 г. о наземных мусорных свалках;
- Решение Совета 2003/33 от 19 декабря 2002 г. о критериях приемлемости отходов для наземных мусорных свалок;
- Директива Совета и Европарламента 2000/76/ЕС от 4 декабря 2000 г. о сжигании отходов.



ISBN 978-92-79-08285-6



9 789279 082856