

ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УТИЛИЗАЦИИ ОПАСНЫХ ОТХОДОВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

© 2015 г. Александр Александрович Ладейщиков¹

Аннотация: настоящая статья посвящена анализу ключевых правовых механизмов регулирования утилизации опасных отходов в праве Европейского союза.

Annotation: this article covers key aspects and prospects of the legal regulation of hazardous waste utilization in the law of the European Union.

Ключевые слова: утилизация опасных отходов; международное экологическое право; европейское право.

Key words: hazardous waste utilization; international environmental law, EU law.

Опасные отходы можно определить как отходы, которые сложно или опасно хранить, обрабатывать или уничтожать и которые могут содержать агрессивные, токсичные, реактивные, канцерогенные, инфекционные и другие опасные для человеческого здоровья или окружающей среды вещества². Однако несмотря на всю опасность, которую представляют подобные отходы, их производство в странах Европейского союза (ЕС) в целом продолжает расти³.

В связи с этим правовое регулирование утилизации опасных отходов в ЕС представляется чрезвычайно необходимым и в ближайшее время будет интенсивно развиваться. Такое развитие обусловлено также появлением новых прогрессивных технологий по переработке отходов, в том числе технологий, которые позволяют получать из отходов газ⁴ и электричество. Однако для успешного и широкого использования указанных технологий необходимо наличие соответствующей правовой базы.

Чтобы лучше понять механизмы регулирования утилизации опасных отходов в ЕС, необходимо сначала обратить внимание на один из основных источников международного права, затрагивающих сферу обращения с опасными отходами, а именно на Базельскую конвенцию о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 г.⁵ Затем стоит проанализировать развитие права ЕС и выделить в нем основные принципы обращения с опасными отходами.

После изучения основных принципов необходимо проанализировать главные документы, регламентирующие наиболее востребованные способы утилизации опасных отходов. На сегодняшний день это – захоронение на полигонах и сжигание в специальных установках.

Стоит отметить, что понимание основ права ЕС в области регламентации утилизации опасных отходов даст ключ к пониманию регулирования данной сферы во всех государствах – членах ЕС, а также укажет на возможные перспекти-

вы развития как европейского, так и отечественного экологического законодательства.

Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 г.: значение и основные принципы

Среди источников международного права важнейшим документом, регулирующим сферу обращения с опасными отходами, а также их трансграничную перевозку, по праву считается Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 г. (далее – Конвенция). Этот документ действует с 1992 г. и насчитывает 180 государств-участников, включая все страны ЕС.

Основной целью Конвенции при ее принятии послужила необходимость упорядочить в рамках права экспорт опасных отходов в развивающиеся страны для дальнейшей утилизации. Так, по данным Организации экономического сотрудничества и развития, только в 1983 г. примерно каждые 5 минут границу какого-либо государства пересекала партия токсичных отходов⁶.

Безусловно, принятие Базельской конвенции послужило поворотным моментом в области международного обращения с опасными отходами. Среди её основных принципов и положений стоит выделить следующие.

Во-первых, на международном уровне вводится определение самого понятия “опасные отходы” (ст. 1 Конвенции).

Во-вторых, ст. 15 Конвенции учреждает такой орган, как Конференция сторон, который, собираясь время от времени, принимает решения, направленные на наиболее полную и эффективную реализацию положений Конвенции. На сегодняшний день всего было проведено 11 совещаний Конференции сторон, последнее из которых имело место в 2013 г. в Женеве.

В-третьих, устанавливается чёткий механизм ограничения экспорта опасных отходов. Так, государства – участники Конвенции не вправе экспортировать опасные отходы в те государства, которые ввели запрет на импорт подобных отходов и уведомили об этом других участников Конвенции (ст. 4(1)(b), там же). Если страна – участница Конвенции не ввела запрета на импорт опасных отходов, то ввоз подобных

¹ Помощник юриста (ООО “Лемчик, Крупский и партнеры. Структурный и налоговый консалтинг”), магистр права (LLM) King’s College London (E-mail: alexander.lad2000@gmail.com).

² См.: Williams P. Waste treatment and Disposal. London, 2005. P. 93.

³ См.: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Waste_statistics#Further_Eurostat_information

⁴ См.: <http://www.waste-management-world.com/articles/2013/12/plasma-gasification-waste-to-energy-project-to-inject-gas-to-grid-in-uk.html>

⁵ Принята Конференцией полномочных представителей 22 марта 1989 г., вступила в силу 5 мая 1992 г.

⁶ См.: Cusack M.M. International law and the transboundary shipment of hazardous waste to the third world: will the Basel convention make a difference? // Am. UJ Int’l L. & Pol’y. 1989. № 5. P. 393.

веществ на территорию допустим лишь при наличии ее письменного согласия (ст. 4 (1)(с), там же).

Здесь также необходимо будет упомянуть так называемую “запретительную поправку”, которая была принята третьим совещанием Конференции Сторон в 1995 г. Идея данной поправки заключается в полном запрете экспорта опасных отходов для окончательного удаления или утилизации из стран, перечисленных в приложении VII к Конвенции (стороны Конвенции и другие государства, являющиеся членами ОЭСР, ЕС, а также Лихтенштейн), в другие страны⁷. И хотя данная поправка на сегодняшний день еще не вступила в силу, нельзя не признать, что именно благодаря Конвенции государствам, входящим в ЕС, приходится справляться с проблемой утилизации своих опасных отходов собственными силами и ресурсами. Именно этот факт делает особо важным и актуальным в праве ЕС регулирование конкретных видов утилизации опасных отходов, о которых речь пойдет ниже.

Общее регулирование обращения с опасными отходами в ЕС

В рамках ЕС было принято семь Программ действий в области защиты окружающей среды. Все эти Программы содержат в себе положения декларативного характера, устанавливают базовые ориентиры для стран – членов ЕС относительно снижения вредного воздействия на окружающую среду, а также обращают внимание на существующие экологические проблемы. Так, например, седьмая Программа, принятая в 2013 г.⁸, подчеркивает необходимость снижения выбросов так называемых “парниковых газов” и важность безопасного обращения с отходами (ст. 43 Программы). Однако указанные документы не предусматривают четкой регламентации такой сложной и ответственной деятельности, как утилизация опасных отходов.

Можно с уверенностью сказать, что одним из первых крупных документов в праве ЕС в сфере утилизации отходов была Рамочная директива по отходам 75/442/ЕЕС, принятая в 1975 г.⁹ Впоследствии нормы данной Директивы были взяты за основу при разработке Директивы об отходах 2006/12/ЕС.

Статья 4 Рамочной директивы по отходам определяет одну из главных целей ЕС в области защиты окружающей среды, а именно: обеспечение уничтожения отходов без риска для здоровья человека и без использования методов, которые могли бы повредить окружающей среде. Эта цель просматривается во всех последующих нормативных документах ЕС по утилизации отходов, в том числе опасных.

Необходимо отметить, что именно Рамочная директива 75/442/ЕЕС впервые в законодательстве ЕС ввела определение “отходы”: это любое вещество или объект, указанный в категориях перечня в Приложении I данной Директивы (ст. 1(а) Директивы 75/442/ЕЕС).

Одним из первых значимых нормативных актов в праве ЕС, посвященных регулированию утилизации опасных от-

ходов, является Директива по опасным отходам 91/689/ЕЕС 1991 г.¹⁰ В Приложении III данной Директивы приводится перечень характеристик, которые позволяют квалифицировать отходы как опасные.

Важно отметить, что регламентация обращения с радиоактивными отходами остается за рамками права ЕС, регулирующего вопросы, связанные с обращением и утилизацией опасных отходов.

В 2008 г. Директива по опасным отходам 91/689/ЕЕС и Директива 2006/12/ЕС были заменены Директивой по отходам 2008/98/ЕС¹¹, которая в настоящее время является важнейшим документом, регламентирующим процессы утилизации опасных отходов. Директива 2008/98/ЕС устанавливает основные принципы правового регулирования данной области, а также обязывает государства – члены ЕС самостоятельно разрабатывать детальные положения, контролируемые процессы утилизации опасных отходов.

Необходимо выделить следующие нормы Директивы 2008/98/ЕС.

Во-первых, в документе устанавливается необходимость наличия так называемой иерархии отходов (“waste hierarchy”) как основы государственного регулирования и законодательной деятельности в области регламентации утилизации отходов (ст. 4 Директивы 2008/98/ЕС). Под иерархией отходов законодатель понимает перечень мер, которые должны последовательно применяться для того, чтобы минимизировать неблагоприятные последствия от воздействия отходов на окружающую среду. В соответствии со ст. 4 Директивы 2008/98/ЕС к таким мерам относятся: предотвращение появления отходов, подготовка к их повторному использованию, повторное использование (рециклинг), иная переработка и, наконец, удаление.

Во-вторых, вводится правило о недопущении смешивания опасных отходов с отходами других категорий (ст. 18(1), там же).

В-третьих, опасные отходы должны быть специальным образом упакованы и маркированы в соответствии с действующими международными стандартами и правилами, принятыми в ЕС (ст. 19(1), там же).

В-четвертых, предприятия, которые производят опасные отходы, обязаны проходить периодические проверки, проводимые компетентными государственными органами (ст. 34(1), там же).

В 2000 г. был принят крайне важный документ в сфере правового регулирования утилизации опасных отходов, который по своей значимости не уступает рассмотренной выше Директиве 2008/98/ЕС: Европейская комиссия Решением 2000/532/ЕС¹² утвердила Европейский каталог отходов, который заменил все предыдущие подобные каталоги и списки. Указанный Европейский каталог отходов содержит наиболее полный и подробный на сегодняшний день перечень отходов (включая опасные отходы) в праве ЕС.

⁷ См.: Решение III/1, принятое III совещанием Конференции сторон Базельской конвенции 18-22 сентября 1995 г. // UNEP/CHW.3/35–1995. – С.1.

⁸ См.: Decision of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2020 “Living well, within the limits of our planet”, 20 November 2013 // EU // http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/PE00064_en.pdf (Дата обращения: 9 января 2014 г.).

⁹ См.: Council Directive 75/442/EEC of 15 July 1975 on waste // OJ L. 1975. 194. P. 39–41.

¹⁰ См.: Council Directive 91/689/EEC of 12 December 1991 on hazardous waste // OJ L. 1991. 377. P. 20–27.

¹¹ См.: Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives // OJ L. 2008. 312. P. 3–30.

¹² См.: Commission Decision of 3 May 2000 replacing Decision 94/3/EC establishing a list of wastes pursuant to Article 1(a) of Council Directive 75/442/EEC on waste and Council Decision 94/904/EC establishing a list of hazardous waste pursuant to Article 1(4) of Council Directive 91/689/EEC on hazardous waste // OJ L. 2000. 226. P. 3–24.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что Директива по отходам 2008/98/ЕС и Решение Европейской комиссии 2000/532/ЕС являются фундаментом правового регулирования деятельности, связанной с опасными отходами, в ЕС.

Регулирование отдельных видов утилизации опасных отходов: захоронение на полигонах

Из всех способов утилизации отходов самым традиционным и доступным является захоронение на полигонах. Это обусловлено главным образом чрезвычайно низкими затратами при использовании такого метода по сравнению с иными способами и технологиями.

В законодательстве ЕС захоронение опасных отходов регламентирует Директива о захоронении отходов 99/31/ЕС 1999 г.¹³ Среди положений Директивы 99/31/ЕС можно выделить ряд важных принципов, а именно: полигоны для захоронения опасных отходов должны иметь отдельный класс¹⁴ (ст. 4 Директивы 99/31/ЕС); определенные виды отходов не подлежат захоронению (ст. 5, там же); перед тем, как принять опасные отходы на полигон для захоронения, оператор полигона должен зарегистрировать характеристики таких отходов, а также указать точное их расположение на полигоне (ст. 11, там же); минеральный слой, который защищает почву, должен быть толще для опасных отходов, чем для отходов других классов (ст.3(2) Приложения I Директивы 99/31/ЕС).

Сама процедура принятия отходов на полигоны была разъяснена Решением Европейского совета 2003/33/ЕС 2002 г.¹⁵ Указанное Решение подробно описывает критерии принятия на полигоны для захоронения всех видов отходов, в том числе опасных, а также предусматривает способы оценки рисков воздействия отходов на окружающую среду, методики испытания отходов и другие важные правила для операторов полигонов и производителей опасных отходов.

Несмотря на то что захоронение на полигонах является наиболее экономичным способом утилизации опасных отходов, в последние годы в государствах – членах ЕС нельзя не заметить планомерного сокращения подобной практики. Показательно, к примеру, что в 2002 г. в Англии и Уэльсе был открыт 241 полигон для захоронения опасных отходов, а в июне 2009 г., по данным Агентства по окружающей среде Великобритании, число таких полигонов сократилось до 74¹⁶. Такая тенденция демонстрирует стремление к достижению целей, установленных Программами действий в области защиты окружающей среды, о которых упоминалось выше.

Регулирование отдельных видов утилизации опасных отходов: сжигание

¹³ См.: Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste // OJ L. 1999. 182. P. 1–19.

¹⁴ Полигоны, которые помещены под указанный класс, могут принимать для захоронения исключительно опасные отходы. Таким образом, наличие отдельного класса для подобных полигонов помогает государственным органам вести учет данных объектов и осуществлять за ними должный контроль.

¹⁵ См.: Council Decision of 19 December 2002 establishing criteria and procedures for the acceptance of waste at landfills pursuant to Article 16 of and Annex II to Directive 1999/31/EC // OJ L. 2003. 11. P. 27–49.

¹⁶ См.: *Hawkins R.G.P., Shaw H.S.* The practical guide to waste management law. London: Thomas Telford Publishing, 2004. P. 48; Environment Agency // <http://www.environment-agency.gov.uk/business/topics/waste/65397.aspx> (Дата обращения: 12 января 2014 г.).

В связи с постепенным отказом от практики захоронения опасных отходов в государствах ЕС все большее внимание привлекают к себе различные технологии сжигания отходов. Однако очевидно, чтобы не допустить выбросов в атмосферу вредных и опасных веществ при сжигании опасных отходов, необходимо использовать самые надежные и эффективные очистные механизмы и технологии. В свою очередь, это неизбежно приводит к высокой стоимости использования подобного вида утилизации: качественные устройства по сжиганию отходов могут обходиться в 10–50 раз дороже стоимости захоронения аналогичного количества уничтожаемых отходов¹⁷. Представляется, что для эффективного развития подобного вида утилизации отходов необходима существенная государственная поддержка.

Важнейшим документом, регламентирующим процедуры сжигания опасных отходов, является Директива по сжиганию отходов 2000/76/ЕС¹⁸, объединившая в себе Директиву по сжиганию опасных отходов 94/67/ЕС, а также Директивы по сжиганию отходов 89/369/ЕС и 89/429/ЕС 1989 г.

Стоит выделить наиболее значимые положения данной Директивы 2000/76/ЕС. Во-первых, перед принятием опасных отходов для сжигания оператор установки должен получить информацию о физическом и химическом составе отходов, их опасных характеристиках, а также подтверждение соблюдения условий разрешения на сжигание, которое предоставляется компетентными органами (ст. 5 (3) Директивы 2000/76/ЕС).

Во-вторых, в ст. 6 рассматриваемого документа устанавливаются конкретные технические стандарты, в соответствии с которыми должен проходить процесс сжигания отходов.

В-третьих, сами установки по сжиганию отходов должны проектироваться и функционировать таким образом, чтобы не нарушать лимитов по выбросам в атмосферу, установленных в Приложении V (ст. 7(1), там же).

В целом Директиву по сжиганию отходов 2000/76/ЕС можно охарактеризовать как чрезвычайно ценный документ для компаний, которые занимаются разработкой и производством установок по сжиганию отходов, в том числе опасных. Значимость этого документа трудно переоценить, так как он включает в себя не только правовые нормы, но и технические стандарты, необходимые для инженеров при разработке соответствующих технологий.

В 2010 г. Европейский совет принял Директиву о промышленных выбросах 2010/75/EU¹⁹, которая вступила в силу в январе 2011 г.

Директива 2010/75/EU является заметным шагом на пути консолидации права ЕС в сфере регулирования выбросов вредных веществ в атмосферу. Этот документ объединил в себе семь действовавших до 2010 г. директив, а именно: Директиву о крупных сжигательных установках 2001/80/ЕС, Директиву о комплексном контроле и предотвращении загрязнения 2008/1/ЕС, вышеописанную Директиву о сжигании отходов 2000/76/ЕС, Директиву по выбросам растворителей в окружающую среду 1999/13/ЕС, а также три директивы о диоксиде титана: Директиву 78/176/ЕЕС, Директиву 82/883/ЕЕС и Директиву 92/112/ЕЕС.

¹⁷ См.: *Williams P.* Ibid. 2005. P. 101.

¹⁸ См.: Directive 2000/76/EC of the European Parliament and the Council of 4 December 2000 on the incineration of waste // OJ L. 2000. 332. P. 91–111.

¹⁹ См.: Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) // OJ L. 2010. 334. P. 17–119.

Подобно Директиве о сжигании отходов 2000/76/ЕС, Директива 2010/75/EU включает в себя важные положения как для юристов, так и для инженеров – разработчиков установок по сжиганию отходов: Приложение VI, содержащее в себе технические стандарты, которым должны соответствовать данные технологии.

В целом можно прийти к заключению, что Директива о промышленных выбросах 2010/75/EU является на сегодняшний день наиболее полным и подробным документом, регулирующим процедуру сжигания опасных отходов.

Перспективы развития правового регулирования утилизации опасных отходов в ЕС

Рассмотрев основы правового регулирования утилизации опасных отходов в ЕС, можно сделать предположения о том, как будет развиваться эта сфера в ближайшем будущем.

Скорее всего развитие будет идти по следующим направлениям.

Во-первых, это совершенствование регулирования применения современных высокотехнологичных способов утилизации отходов, которые не были привычными еще полтора десятилетия назад, но сейчас приобретают все большую значимость. К таким способам, в частности, относятся пиролиз и газификация²⁰ – термическая обработка отходов без доступа кислорода или с ограниченной его подачей. К категории современных наукоемких способов утилизации можно также отнести находящие все большее применение на практике методы химического и биологического обезвреживания.

²⁰ См.: *Williams P. Op. cit.* P. 325.

Однако здесь сразу же стоит отметить, что для эффективной работы подобных прогрессивных способов недостаточно лишь формальных правил их применения. Как было отмечено выше, разработка и внедрение высокотехнологичных устройств по утилизации отходов связаны с существенными затратами, несопоставимыми с расходами на традиционное захоронение отходов. В этой связи можно сделать вывод о том, что на уровне как всего ЕС, так и его государств-участников в ближайшее время будет продолжаться разработка мер государственной поддержки создателей и разработчиков современных технологий по утилизации отходов. Учитывая сложную экономическую ситуацию в ЕС, скорее всего такая задача видится непростой.

Ещё одно направление, по которому намечается развитие утилизации отходов, в том числе опасных, – это становление единой интегрированной системы обращения с отходами²¹. Основная идея этой системы заключается в том, что все существующие разрешённые способы утилизации отходов по-своему эффективны. Каждый такой способ должен играть определённую роль в единой цепочке управления отходами, которая начинается с производства отходов и заканчивается их переработкой или окончательным уничтожением.

Вполне вероятно, что для реализации на практике вышеуказанной идеи в ЕС будет разработан единый для всех стран-участниц документ, который посредством систематизации всех нормативных актов в сфере утилизации отходов предложит общую модель слаженного функционирования современных технологий в этой сфере.

²¹ См.: *ibid.* P. 367, 368.