

Регулирование утилизации опасных отходов в Англии и в Европейском союзе

*Ладейщиков А.А.**

В связи с общим ростом количества опасных промышленных производств и увеличения численности населения в мире проблема безопасной утилизации отходов становится с каждым годом все более актуальной. Особый риск для окружающей среды и здоровья человека представляют опасные отходы производства. Для минимизации такого риска необходимо четкое правовое регулирование процессов их утилизации.

Для выработки в России соответствующего правового регулирования в области утилизации отходов целесообразно изучить соответствующий опыт других государств, которые смогли решить проблемы, аналогичные тем, что стоят сейчас перед нашей страной.

Настоящая статья посвящена анализу современных правовых механизмов регулирования утилизации опасных отходов в Англии, а также основных нормативных документов Европейского союза, регламентирующих данные процессы.

Ключевые слова: утилизация опасных отходов; экологическое право ЕС; право Англии; европейское право.

По данным Департамента окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства Великобритании количество опасных отходов в Англии постепенно увеличивается, создавая очевидную угрозу для окружающей среды¹. Таким образом, правовое регулирование

* Ладейщиков Александр Александрович – магистр права (LLM) King's College London. alexander.lad2000@gmail.com.

утилизации опасных отходов в Соединенном Королевстве представляется чрезвычайно необходимым и в ближайшее время получит новое развитие.

Необходимо также отметить, что утилизация отходов – это глобальная экологическая проблема, что определенным образом характеризует правовое регулирование рассматриваемых отношений. В частности, это проявляется в централизованном и императивном характере регулирования данной сферы.

Чтобы лучше понять механизмы регулирования утилизации опасных отходов в Англии необходимо обратить внимание на нормативные акты Европейского союза (ЕС) и законодательства Англии, которые устанавливают основные принципы обращения с опасными отходами. Следует также понимать, что современное законодательство Великобритании как члена ЕС в этой области почти полностью сформировано под влиянием актов Евросоюза.

После изучения основных принципов регулирования утилизации опасных отходов необходимо также обратить внимание на регламентацию наиболее востребованных способов их утилизации. На сегодняшний день это захоронение на полигонах и сжигание в специальных установках.

Общее регулирование обращения с опасными отходами в ЕС

В рамках ЕС всего было принято семь Программ действий в области защиты окружающей среды. Каждая из них содержит положения декларативного характера и устанавливает базовые ориентиры для стран-участниц ЕС по снижению вредного воздействия на окружающую среду. Так, например, седьмая Программа, принятая в 2013 году², устанавливает необходимость достижения отметки потребления электроэнергии из возобновляемых источников в 20% к 2020 году.

Первым же основополагающим документом в праве ЕС в сфере утилизации отходов была Рамочная директива по отходам 75/442/ЕЕС, принятая в 1975 году³. В последующем положения указанного документа были взяты за основу позднее принятой Директивы об отходах 2006/12/2006 года.

В ст. 4 Рамочной директивы по отходам устанавливается одна из основных целей деятельности ЕС в области защиты окружающей среды – 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.

Важное значение Рамочной директивы 75/442/ЕЕС состоит также в том, что она впервые в рамках права ЕС определила понятие «отходы» как любое вещество или объект, указанный в категориях перечня в Приложении I данной Директивы (ст. 1(а) Директивы 75/442/ЕЕС).

Что касается опасных отходов, то их 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 вещества⁴. Это определение соответствует положениям первого крупного документа в праве ЕС, посвященного регулированию утилизации опасных отходов – Директивы по опасным отходам 91/689/ЕЕС 1991 года⁵. В Приложении III данной Директивы приводится перечень характеристик отходов, которые позволяют квалифицировать отходы как опасные.

Следует отметить, что утилизация радиоактивных отходов остается за рамками законодательства стран ЕС, регулирующего утилизацию опасных отходов.

В 2008 году Директива по опасным отходам 91/689/ЕЕС и Директива 2006/12/ЕС были заменены Директивой по отходам 2008/98/ЕС⁶, которая в настоящее время является одним из наиболее актуальных и важных документов в области утилизации опасных отходов. Этот документ устанавливает основные принципы государственного регулирования в области утилизации отходов, в то же время обязывая государств – членов ЕС самостоятельно разрабатывать подробные нормы, регламентирующие процессы такой утилизации.

Среди основных принципов Директивы 2008/98/ЕС стоит особо выделить следующие.

Во-первых, необходимость установления иерархии отходов как основы государственного регулирования и законодательной деятельности в области регулирования утилизации отходов (ст. 4 Директивы 2008/98/ЕС).

Во-вторых, общее правило запрета 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 стандартами, принятыми в ЕС (ст. 19(1) там же).

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

В 2000 году был сделан значительный шаг в сфере правового регулирования утилизации опасных отходов: Европейская комиссия Решением 2000/532/ЕС⁷ утвердила Европейский каталог отходов, который заменил все предыдущие подобные каталоги и списки. Указанный Европейский каталог отходов содержит наиболее полный и подробный перечень отходов (включая опасные) на сегодняшний день в праве ЕС.

Таким образом, можно сделать вывод, что Директива по отходам 2008/98/ЕС и Решение Европейской комиссии 2000/532/ЕС являются основой современного правового регулирования утилизации опасных отходов в ЕС.

Общее регулирование обращения с опасными отходами в Англии

Два основных документа отображают современное правовое регулирование обращения с опасными отходами в Англии: Регламент обращения с опасными отходами (Англия и Уэльс) 2005 года⁸ (с последующими поправками) и Регламент перечней отходов (Англия) 2005 года⁹. Последний документ имплементирует в законодательство Англии каталог отходов, утвержденный Решением Европейской комиссии 2000/532/ЕС.

Следует подробнее остановиться на некоторых основных положениях Регламента обращения с опасными отходами (Англия и Уэльс) 2005 года.

Прежде всего, на производителей опасных отходов и организаций, которые удаляют опасные отходы из помещений, налагается обязанность направлять специальные уведомления в Агентство по окружающей среде Великобритании (ст. 21 Регламента). Эти уведомления должны содержать информацию о помещениях, где содержатся или откуда удаляются опасные отходы. Однако не все помещения подпадают под необходимость обязательной отчетности. Так, ст. 23 (3) документа содержит признаки, которым должны отвечать помещения, для освобождения от вышеуказанной обязанности. В данном положении также указывается, что в любом случае для такого освобождения в помещении

не должно производиться более 500 кг опасных отходов за период в двенадцать месяцев (ст. 30 Регламента в редакции 2009 года¹⁰).

При подаче уведомления заявитель обязан уплатить государственную пошлину (ст. 26 (7) Регламента). В свою очередь, Агентство по окружающей среде Великобритании обязуется проводить периодические проверки производителей, сборщиков и перевозчиков опасных отходов (ст. 56 и 57 там же).

Далее особое внимание уделяется перевозке опасных отходов (часть 6 Регламента). Устанавливается система специальных транспортных накладных, которые сопровождают опасные отходы при их перемещении (ст. 33 там же). В указанных накладных фиксируются описание отходов, данные о производителе отходов, данные о перевозчике отходов, а также данные об организации или лице, ответственном за окончательное уничтожение отходов. Производитель или лицо, осуществляющее хранение опасных отходов, должны сохранять все соответствующие записи не менее трех лет с момента передачи отходов другому лицу (ст. 49 (3) документа), а перевозчики – не менее одного года с момента доставки отходов до конечного пункта назначения (ст. 50 (2) там же).

Кроме того, Регламент устанавливает конкретные санкции за нарушение своих положений. Так, в соответствии со ст. 69, максимальное наказание за нарушение Регламента составляет два года тюремного заключения и уплату штрафа. Однако согласно с. 66, ответчик может быть освобожден от ответственности, если он в силу объективных причин не смог соблюсти требования Регламента, а именно при наличии условий чрезвычайной ситуации или серьезной опасности, а также если он предпринял все необходимые действия, чтобы минимизировать опасность для людей и окружающей среды и впоследствии в разумный срок исправил свое нарушение Регламента.

Стоит отметить, что даже при отсутствии чрезвычайной ситуации или серьезной опасности ответчик может избежать ответственности, если он предпринял все разумные предупредительные меры и проявил должную заботливость для избежания нарушения Регламента.

Правовое регулирование отдельных видов утилизации опасных отходов: захоронение на полигонах

Захоронение является наиболее традиционным и распространенным способом утилизации отходов. Главное преимущество этого

метода – чрезвычайно низкие затраты по сравнению с другими способами и применяемыми технологиями.

В рамках ЕС захоронение опасных отходов регулируется Директивой о захоронении отходов 99/31/ЕС 1999 года¹¹, которая, в свою очередь, была имплементирована в законодательство Англии Регламентом о захоронении отходов (Англия и Уэльс) 2002 года¹² с последующими поправками. В 2007 году данный регламент был заменен Регламентом о разрешениях в сфере окружающей среды. В настоящее время в Англии действует версия Регламента о разрешениях в сфере окружающей среды 2010 года с периодически вносимыми в него поправками.

Среди положений Директивы о захоронении отходов 99/31/ЕС можно отметить ряд важных принципов: полигоны для захоронения опасных отходов должны иметь отдельный класс (ст. 4 Директивы 99/31/ЕС); некоторые 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).

Регламент о захоронении отходов (Англия и Уэльс) 2002 года ввел в законодательство Англии вышеуказанные принципы наряду с другими нормами Директивы о захоронении отходов 99/31/ЕС. Помимо прочего, Регламент наложил на Агентство по окружающей среде Великобритании обязанности по ведению классификации полигонов (ст. 7 Регламента), наблюдению за деятельностью операторов полигонов, а также инспекции самих полигонов (ст. 13 и 14 там же).

Порядок принятия отходов на полигоны был разъяснен Решением Европейского совета 2003/33/ЕС 2002 года¹³. Данное 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.

В марте 2004 года Департамент окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства Великобритании объявил о начале общественных консультаций по поводу критериев принятия отходов на полигоны для захоронения. В том же году в Регламент о захоронении

отходов (Англия и Уэльс) 2002 года были внесены изменения для имплементации Решения Европейского совета 2003/33/ЕС в законодательство Англии.

Несмотря на то, что захоронение на полигонах является наиболее экономичным способом утилизации опасных отходов, в последние годы можно заметить серьезную тенденцию сокращения подобной практики. Показательно, что в 2002 году в Англии и Уэльсе был открыт 241 полигон для захоронения опасных отходов, а в июне 2009 года, по данным Агентства по окружающей среде Великобритании, число таких полигонов сократилось до 74¹⁴. Представляется, что такая тенденция является следствием соблюдения Великобританией положений Программ действий в области защиты окружающей среды, о которых упоминалось ранее.

Правовое регулирование отдельных видов утилизации опасных отходов: сжигание

В свете постепенного сокращения применения такого способа утилизации опасных отходов, как захоронение, все больше внимания привлекают к себе различные технологии сжигания отходов. В то же время, как для ученых, так и для предпринимателей очевидным является то, что сжигание отходов возможно только с применением крайне надежных и современных технологий, с использованием высококлассных фильтров и других дорогостоящих очистных механизмов. 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 отходов¹⁵. Представляется, что без существенной государственной поддержки подобный вид утилизации отходов не может эффективно развиваться.

Одним из ключевых документов, который регулировал процедуры сжигания опасных отходов является Директива по сжиганию отходов 2000/76/ЕС¹⁶ 2000 года, которая объединила Директиву по сжиганию опасных отходов 94/67/ЕС 1994 года, а также две Директивы по сжиганию отходов: 89/369/ЕС и 89/429/ЕС соответственно (обе приняты в 1989 году).

Наиболее существенные положения Директивы по сжиганию отходов 2000/76/ЕС следующие.

Во-первых, перед тем как принять опасные отходы для сжигания оператор установки должен получить информацию по физическому и химическому составу отходов, их опасных характеристиках, а также информацию о соблюдении условий разрешения на сжигание, предоставленного компетентными органами (ст. 5 (3) Директивы 2000/76/ЕС).

Во-вторых, процесс сжигания должен производиться в соответствии с техническими требованиями, изложенными в ст. 6 рассматриваемого документа.

В-третьих, установки по сжиганию отходов должны производиться и работать таким образом, чтобы не нарушать лимиты по выбросам в атмосферу, установленные Приложением V (ст. 7(1) там же).

В общем и целом, Директиву по сжиганию отходов 2000/76/ЕС можно охарактеризовать как чрезвычайно значимый и ценный документ для разработчиков и производителей установок по сжиганию отходов, в том числе и опасных. Это связано, главным образом, с тем, что Директива включает в себя не только правовые нормы, но и конкретные технические стандарты, необходимые для инженеров при разработке соответствующих технологий.

В 2010 году Европейский совет ратифицировал Директиву о промышленных выбросах 2010/75/EU¹⁷, которая вступила в силу в январе 2011 года. В 2013 году указанная директива была имплементирована в английское законодательство поправками к Регламенту о разрешениях в сфере окружающей среды 2010 года.

Директива о промышленных выбросах 2010/75/EU является важным шагом на пути консолидации права ЕС в сфере регулирования выбросов вредных веществ в атмосферу. Данная директива объединила в себе семь действовавших до 2010 года директив, а именно: Директиву о крупных сжигательных установках 2001/80/ЕС 2001 года, Директиву о комплексном контроле и предотвращении загрязнений 2008/1/ЕС 2008 года, вышеописанную Директиву о сжигании отходов 2000/76/ЕС, Директиву по выбросам растворителей в окружающую среду 1999/13/ЕС 1999 года, а также три директивы о диоксиде титана: Директиву 78/176/ЕЕС 1978 года, Директиву 82/883/ЕЕС 1982 года и Директиву 92/112/ЕЕС 1992 года.

Глава IV Директивы о промышленных выбросах 2010/75/EU устанавливает нормы, регулирующие работу установок по сжиганию отходов, в том числе установок, которые, в первую очередь, нацелены

на выработку электроэнергии. Приложение VI содержит в себе технические стандарты, которым должны соответствовать вышеуказанные установки и 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 сжигание опасных отходов.

Выводы

По итогам исследования правового регулирования утилизации опасных отходов в Англии можно сделать следующие выводы.

Во-первых, правовое регулирование данной сферы в Англии полностью основано на директивах и иных источниках права ЕС. В рамках ЕС основные документы, регулирующие обращение с опасными отходами – это Директива по отходам 2008/98/ЕС и Решение Европейской комиссии 2000/532/ЕС. Наличие такого централизованного регулирования можно объяснить повышенной опасностью регулируемого предмета для здоровья человека и окружающей среды. Именно этот фактор также объясняет тот факт, что, несмотря на системообразующую роль судебных прецедентов в праве Англии, регулирование вопросов утилизации опасных отходов опирается, главным образом, на нормативные документы.

Во-вторых, основные источники права Англии, регламентирующие обращение с опасными отходами – это Регламент обращения с опасными отходами (Англия и Уэльс) 2005 года (с последующими поправками) и Регламент перечней отходов (Англия) 2005 года. Главный нормативный документ, который регулирует такие виды утилизации опасных отходов в Англии, как их захоронение и сжигание, это Регламент о разрешениях в сфере окружающей среды 2010 года с периодически вносимыми в него поправками. Указанный документ включил в себя Регламент о захоронении отходов (Англия и Уэльс) 2002 года, а также имплементировал в английское законодательство Директиву о промышленных выбросах 2010/75/EU. На примере этого Регламента нельзя не увидеть в английском праве процесс систематизации и кодификации нормативных актов, регламентирующих процессы утилизации отходов, в том числе опасных.

И наконец, необходимо отметить, что за последние 15 лет в праве ЕС и в праве Англии произошел ряд важных изменений в части

регулирования утилизации опасных отходов. Это можно объяснить, в первую очередь, тем, что именно в данный промежуток времени наблюдается динамичное развитие технологий безопасного уничтожения отходов. Все более активно ведутся разработки таких высокотехнологичных видов их утилизации, как, например, газификация и пиролиз¹⁸. Очевидно, что для успешного функционирования подобных технологий необходимо подробное и четкое правовое регулирование их применения на практике. В связи с этим, представляется, что в ближайшие годы в нормативные акты, регулирующие сферу утилизации отходов, будет вноситься все большее количество поправок для приведения существующих нормативных документов в соответствие с последними техническими достижениями.

Regulation of Hazardous Waste Utilization in England and in the European Union (Summary)

*Alexander A. Ladeyschikov**

Due to the constant growth of the number of industrial facilities endangering the environment and the increase in human population, the problem of efficient hazardous waste utilization becomes more and more important.

In order to develop effective legal regulation of hazardous waste utilization in Russia it is necessary to pay attention to the experience of other countries that managed to solve the problems, similar to those this country is facing at the moment.

This article analyzes current legal mechanisms regulating utilization of hazardous waste in England, as well as the key documents of the European Union controlling this activity.

Keywords: hazardous waste utilization; environmental law of the EU; English law; EU law.

* Alexander A. Ladeyschikov – LLM King's College London. alexander.lad2000@gmail.com.

- ¹ S.3.2.2 Draft National Policy Statement for Hazardous Waste issued by Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA)//London: The Stationery Office, 2011. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/82284/annex1.pdf (дата обращения: 11.01.2014).
- ² S.10 of the 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. URL: http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/PE00064_en.pdf (дата обращения: 09.01.2014).
- ³ Council Directive 75/442/EEC of 15 July 1975 on waste//OJ L. – 1975. – 194. – P. 39-41.
- ⁴ Williams P. Waste treatment and Disposal. London: John Wiley & Sons Ltd, 2005. – P. 93.
- ⁵ Council Directive 91/689/EEC of 12 December 1991 on hazardous waste//OJ L. – 1991. – 377. – P. 20-27.
- ⁶ 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.
- ⁷ 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.
- ⁸ The Hazardous Waste (England and Wales) Regulations 2005//Statutory Instruments. – 2005. – 894. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2005/894/pdfs/ukxi_20050894_en.pdf (дата обращения: 11.01.2014).
- ⁹ The List of Wastes (England) Regulations 2005//Statutory Instruments. – 2005. – 895. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2005/895/made/data.pdf> (дата обращения: 11.01.2014).
- ¹⁰ The Hazardous Waste (England and Wales) (Amendment) Regulations 2009//Statutory Instruments. – 2009. – 507. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2009/507/pdfs/ukxi_20090507_en.pdf (дата обращения: 11.01.2014).
- ¹¹ Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste//OJ L. – 1999. – 182. – P. 1-19.
- ¹² The Landfill (England and Wales) Regulations 2002//Statutory Instruments. – 2002. – 1559. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2002/1559/pdfs/ukxi_20021559_en.pdf (дата обращения: 12.01.2014).
- ¹³ 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.
- ¹⁴ Hawkins R.G.P., Shaw H. S. The practical guide to waste management law. London: Thomas Telford Publishing, 2004. – P. 48; Environment Agency. URL: <http://www.environment-agency.gov.uk/business/topics/waste/65397.aspx> (дата обращения: 12.01.2014).
- ¹⁵ Williams P. Waste treatment and Disposal. London: John Wiley & Sons Ltd, 2005. – P. 101.
- ¹⁶ 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.
- ¹⁷ 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.
- ¹⁸ Williams P. Waste treatment and Disposal. London: John Wiley & Sons Ltd, 2005. – P. 325.