



Federal Ministry for the
Environment, Nature Conservation,
Building and Nuclear Safety

Umwelt
Bundesamt



Навчальний курс «Безпека хвостосховищ»

Тема 2.2

Відповідності та невідповідності українського законодавства щодо хвостосховищ законодавству ЄС

Викладач: к.е.н., Т.Л. Омеляненко

Курс підготовлено в рамках міжнародного проекту «Підвищення рівня знань серед студентів і викладачів з безпеки хвостосховищ та її законодавчий огляд в Україні»

ПЛАН

- 1. Існуюча ситуація в законодавстві України стосовно хвостосховищ**
- 2. Основні Документи ЄС, якими встановлюються вимоги до хвостосховищ та пов'язані з цим процедурні питання**
- 3. Оцінка рівня відповідності національного законодавства щодо хвостосховищ Європейським вимогам**

1. Існуюча ситуація в законодавстві України СТОСОВНО ХВОСТОСХОВИЩ

Основні Законодавчі акти

- Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» № 1264 - XII від 25.06.1991
- Закон України «Про відходи» (№187/98-ВР від 05.03.1998)
- Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» №2245-III від 18.01.2001
- Закон України «Про екологічний аудит» №1862-IV від 24.06.2004
- Закон України «Про основні принципи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» №877-V від 05.04.2007
- Закон України «Про екологічну експертизу» №45/95 від 09.02.1995
- Закон України «Про доступ до публічної інформації» №2939-VI від 13.01.2011
- Кодекс цивільного захисту України № 5403-VI від 02.10.2012

Основні підзаконні акти

Постанови Кабінету Міністрів України:

- «Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку» № 808 від 28.08.2013р.
- «Про затвердження Порядку ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів» №1360 від 31.08.1998 р.
- «Про затвердження Порядку ведення реєстру місць видалення відходів» №1216 від 3.08.1998р.
- «Про ідентифікацію та декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки» № 956 від 11.07.2002
- «Про затвердження Положення про Державний реєстр Потенційно небезпечних об'єктів» № 1288 від 29.08.2002

Інші нормативно-правові акти та документи

- ДБН В.2.4.-5:2012 «Хвостсховища і шламонакопичувачі. Частина I. Проектування. Частина II. Будівництво»
- Типове положення про порядок проведення навчання і перевірки знань з питань охорони праці та Переліку робіт з підвищеною небезпекою №15 від 26.01.2005
- Правила охорони праці під час експлуатації хвостосховищ і шламових господарств гірничорудних і нерудних підприємств № 20 від 19.01.2015
- «Про затвердження Методики обстеження і паспортизації гідротехнічних споруд систем гідравлічного вилучення та складування промислових відходів» Наказ Державного Комітету України у справах містобудування і архітектури № 252 від 19.12.1995р.
- «Про затвердження методики ідентифікації потенційно небезпечних об'єктів» Наказ МНС №98 від 23.02.2006 (zareєстровано в Мін'юсті 20.03.06 за №286/12160)

Основні документи, які повністю або частково охоплюють питання стосовно хвостосховищ (основні вимоги щодо забезпечення належного рівня безпеки, порядку експлуатації, процедурні питання тощо)

1. Директива 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості та внесення змін і доповнень до Директиви 2004/35/ЄС
2. Директива 2012/18/ЄС про контроль значних аварій, пов'язаних з небезпечними речовинами, що вносить зміни та скасовує Директиву 96/82/ЄС
3. Конвенція ЄЕК ООН «Про транскордонний вплив промислових аварій»
4. «Керівні принципи та забезпечення безпеки та належна практика для хвостосховищ» ЄЕК ООН 2008 рік
5. BREF довідник з найкращих доступних технологій з управління хвостосховищами та природними відвалами гірничовидобувної промисловості

Європейське законодавство

Директива 2006/21/ЄС

Не застосовується до:

(a) Відходи вироблені в результаті розвідувальних, видобувних робіт та робіт по переробленню мінеральних ресурсів та розроблення кар'єрів, але які не є безпосередньо результатом таких робіт;

(b) Відходи, що утворюються при розвідці, видобуванні та обробленні мінеральних ресурсів на морському шельфі;

(c) Нагнітання води та повторне нагнітання відкачуваних ґрунтових вод як визначено в першому та другому підпунктах пункту (j) частини 3 ст. 11 Директиви 2006/60/ЄС, в межах визначених цією статтею

* Із тлумачення термінів Директиви слідує, що нею не охоплюються питання поводження з такими відходами видобувної промисловості, які утворились внаслідок плавлення, термічних виробничих процесів (інших ніж випал вапняку) та металургійних процесів мінеральних ресурсів

Охоплює:

Поводження з відходами, які утворюються в результаті розвідувальних, видобувних робіт, перероблення й зберігання мінеральних ресурсів та розробки кар'єрів - відходів видобувної промисловості

Хвостосховища, як один з типів об'єктів розміщення відходів видобувної промисловості

Директива 2012/18/ЄС

Охоплює:

Підприємства як цілісна територія під контролем суб'єкту, де небезпечні речовини містяться в одній або декількох установках, включаючи спільну або супутню інфраструктуру, або види діяльності

у т.ч. діючі об'єкти зі знешкодження хвостів збагачення, зокрема, хвостосховища та хвостові дамби, що містять небезпечні речовини

Не застосовується до:

(a) військових підприємств, установок або приміщень для зберігання;

(b) загроз, що виникають через іонізуюче випромінювання речовин;

(c) перевезення небезпечних речовин транспортом, по внутрішніх водних шляхах, по морю або повітря, а також проміжного тимчасового зберігання за межами підприємств, на які поширюється ця Директива, зокрема, навантаження і розвантаження, транспортування з інших транспортних засобів;

(d) транспортування небезпечних речовин по трубопроводах, включаючи насосні станції, за межами підприємств, на які поширюється ця Директива;

(e) розробки, а саме до розвідки родовищ, видобутку та перероблення корисних копалин на рудниках, у кар'єрах, зокрема, видобуток шляхом буріння свердловин;

(f) розробки родовищ корисних копалин, включаючи вуглеводні на морському шельфі;

(g) зберігання газу у підземних морських сховищах, включаючи, об'єкти, спеціально призначені для зберігання, та місця, де також здійснюються розвідка і розробка родовищ корисних копалин, зокрема, вуглеводнів;

(h) місць для розміщення відходів, включаючи підземні сховища для відходів.

Хвостосховища

Законодавство України

- акти (закони) загальної дії (характеру);
- акти спеціального (предметного) законодавчого регулювання;
- підзаконні акти під інші адміністративно-правові (відомчі) документи регулятивного характеру

Рис. 1. Охоплення питань регулювання хвостосховищ українським законодавством та законодавством Європейського Союзу

Директива 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості

Передбачає заходи, процедури й гарантії для попередження та зменшення, наскільки це можливо, будь-якого негативного впливу на навколишнє середовище, та будь-яку загрозу, що може виникнути в зв'язку з цим, для здоров'я населення, в результаті управління відходами видобувної промисловості.

Основні положення Директиви

1. Розроблення і запровадження планів з управління відходами видобувної промисловості.
2. Порядок подання та вимоги щодо заявки на отримання дозволу та порядок надання дозволу на функціонування об'єктів/місць розміщення відходів (О/МРВ)
3. Запровадження класифікації О/МРВ.
4. Заходи, що стосуються гірничих виїмок.
5. Вимоги до будівництва, управління, закриття та післяексплуатаційного періоду О/МРВ.
6. Інвентаризація закритих О/МРВ.
7. Контроль з метою попередження трансграничного впливу.
8. Впровадження фінансових гарантій.

Директива 2006/21/ЄС

Повна відповідність

Статті: 6(п.1-4), 11(1), 15, 17 (1,2), 16 (3), 19)

Стаття Директиви	Нормативно-правовий акт України, у якому зафіксовані вимоги Директиви
Стаття 6 – Попередження значних аварій та поінформування – пункти 1-4.	Гірничий закон України № 1127-XIV від 6.10.1999р. Постанова КМУ «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки» № 306 від 29 лютого 2012р Постанова КМУ «Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для навколишнього природного середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)» № 212 від 19.03.2008
Стаття 11 п.1 – Будівництво та управління О/МРВ (стосовно покладання зобов'язань).	Закон України "Про відходи" № 187/98–ВР від 5.03.1998 Постанова КМУ «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами» від 13 липня 2016 р. № 446 (п.8,9)
Стаття 15 – Відповідальність за завдану навколишньому природному середовищу шкоду.	Гірничий закон України № 1127-XIV від 6.10.1999 р.
Стаття 16 п. 3 – Транскордонний вплив. – п.3 (про надання необхідної інформації у разі настання випадку аварії іншим державам, що можуть зазнавати впливу від неї).	Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» № 2245-III від 18.01.2001 р.
Стаття 17 (п.1) – Здійснення перевірок уповноваженими органами.	Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» № 2245-III від 18.01.2001 р. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Порядку організації та проведення перевірок суб'єктів господарювання щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства» затвердженим наказом № 464 від 10.09.2008 р. Постанова КМУ «Про затвердження положень про порядок здійснення гірничого нагляду» № 143 від 21.02.1995 року
Стаття 17 (п.2) Зобов'язання оператором збереження та оновлення записів щодо управління відходами та О/МРВ.	Постанова КМУ "Про затвердження Порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів" № 2034 від 1.11.1999 р. Наказ Державного комітету України у справах містобудування і архітектури «Про затвердження Методики обстеження і паспортизації гідротехнічних споруд систем гідравлічного вилучення та складування промислових відходів» № 252 від 19.12.95
Стаття 19 – Штрафні санкції.	Гірничий закон України № 1127-XIV від 6.10.1999 р. Кодекс України про адміністративні правопорушення

Директива 2006/21/ЄС

Неповна відповідність

Стаття: 3, 4(п.1,2), 7, 9, 10, 11(п.2), 12, 13

Стаття 4 – Загальні вимоги (п.1, 2).

Стаття 7 – Заявка та дозвіл. Стаття 9 – Система класифікації місць видалення відходів (О/МРВ).

Стаття 10 – Гірничі виїмки.

Стаття 11 – Будівництво та управління О/МРВ - п.2

Стаття 12 – Процедури закриття та на стадії після закриття О/МРВ

Стаття 13 – Попередження погіршення стану довкілля

Директива 2006/21/ЄС

Відсутність вимог Директиви у національному законодавстві

Статті: 2, 4(п.3), 5, 6(п.5,6.), 8, 11, 14,16 (п.1,2), 20, 21 (2)

Стаття Директиви
Стаття 4 п.3 – Загальні вимоги. Вимоги, що стосуються застосування найкращих доступних технологій.
Стаття 5 – План управління відходами.
Стаття 6 п.5, 6 – Попередження значних аварій та поінформування. Вимоги, що стосуються інформування громадськості та забезпечення участі громадськості.
Стаття 8 – Участь громадськості (зокрема, на етапі видачі дозволу).
Стаття 11 п.3. – Будівництво та управління О/МРВ - п.3 (щодо зобов'язань оператора, у випадку настання значної аварії на О/МРВ та щодо щорічного звітування).
Стаття 14 – Фінансова гарантія. 2009/335/ЄС
Стаття 16 – Транскордонні наслідки – п.1,2 (щодо надання інформації в процесі отримання дозволу).
Стаття 20 – Інвентаризація закритих О/МРВ (у тому числі покинутих (безхазяйних)). <i>Закон України «Про відходи» Ст.28. Ведення реєстру місць видалення відходів</i>
Стаття 21 – Обмін інформацією. – п.2 (щодо інформування про наявність найкращих доступних технологій).

Директива 2006/21/ЄС

Ключові невідповідності

1. Відсутність механізму віднесення О/МРВВ до об'єктів категорії А

На виконання вимог Директиви затверджено Рішення 2009/337/ЄС щодо визначення критеріїв класифікації об'єктів у відповідності до Додатку III Директиви Регламент (ЄС) № 1272/2008 від 16.12.2008 р. щодо класифікації, пакування та маркування небезпечних речовин та сумішей

ДОДАТОК III. Критерій для визначення класифікації споруд для відходів

Споруди для відходів класифікуються як такі, що відносяться до категорії А, якщо:

- ✓ неправильні та невідповідні роботи, наприклад, відвал породи або провів дамби, може призвести до значних аварій, на основі оцінки ризиків, беручи до уваги такі фактори як дійсні та майбутні масштаби, місцезнаходження та вплив на навколишнє середовище споруд для відходів; або
- ✓ вони містять відходи, що класифікуються як небезпечні...; або
- ✓ вони містять речовини або препарати, що класифікуються як небезпечні відповідно до Директив 67/548 або 1999/45/ЄС при певній граничній величині. (замінено Регламентом (ЄС) № 1272/2008)

Рішення 2009/337/ЄС

- Визначення потенціалу для втрати життя або безпеки для здоров'я людини як незначного або несерйозного
- Визначення потенційної безпеки для навколишнього середовища як не серйозне

У разі втрати структурної цілісності для хвостосховищ, людські життя повинні вважатися загрозою, де рівні води або суспензії, щонайменше 0,7 м над землею або де швидкість скидання води або шламів перевищують 0,5 м/с.

Гранична величина визначається, як відношення маси сухої речовини:

- запланованого обсягу всіх небезпечних відходів розміщених на об'єкті в кінці запланованого періоду експлуатації, до
- запланованого обсягу відходів розміщених на об'єкті в кінці запланованого терміну експлуатації

У разі, якщо відношення зазначеного в пункті 1 становить від 5% до 50% = Категорія А.

Директива 2006/21/ЄС

Ключові невідповідності

1. Відсутність окремих термінів (інертні відходи)

На виконання вимог Директиви затверджено Рішення 2009/359/ЄС щодо доповнення визначення «інертні відходи»

2. Фінансові Гарантії

На виконання вимог Директиви затверджено Рішення 2009/335/ЄС щодо встановлення фінансових гарантій

3. Плани управління відходами

4. Дозвільна система (проблема відсутності на сьогодні порядку отримання дозволів на здійснення операцій із поводження з відходами)

5. Інвентаризація закритих О/МРВ (у тому числі покинутих (безхазяйних)).

Директива 2006/21/ЄС

Ступінь відповідності – низький

Для України характерні:

1. Значна розосередженість норм регулювання щодо відходів видобувної промисловості.
2. Наявність низки суттєвих невідповідностей положенням Європейських документів, що регулюють питання хвостосховищ.

Зазначений стан нормативно-правового регулювання:

1. Не кореспондується з важливістю і масштабністю завдань поводження з цією категорією відходів для України.
2. Об'єктивно несе ризик послаблення контролю і відповідальності за невиконання відповідних вимог.
3. Створює достатні підстави для висновку про доцільність розробки окремого законодавчого акту, який би узагальнював вітчизняний досвід, і охоплював вимоги Директиви 2006/21/ЄС.

Директива 2012/18/ЄС про контроль значних аварій, пов'язаних з небезпечними речовинами

Встановлює правила щодо запобігання значних аварій, які пов'язані з небезпечними речовинами, і обмеження їх наслідків для здоров'я людини і навколишнього середовища.

Основні положення Директиви 2012/18/ЄС

- Додаток I Директиви, що відповідає Регламенту (ЄС) № 1272/2008 від 16.12.2008р. щодо класифікації, пакування та маркування небезпечних речовин та сумішей
Регламентом здійснюється імплементація, в межах Союзу, Глобальної гармонізованої системи класифікації та маркування хімікатів (GHS), що була прийнята на міжнародному рівні, у межах структури ООН). Цим Регламентом було введено нові класи та категорії безпеки;
- політика запобігання значних аварій (Ст. 8) та плани дій в аварійних ситуаціях (Ст. 12);
- введення більш суворих стандартів для перевірок (Ст. 20);

Основні положення Директиви 2012/18/ЄС

- **обов'язок оператора вжити всі необхідні заходи для запобігання великих аварій та обмеження їх наслідків для здоров'я людини та довкілля (Ст. 5);**
- **посилення координації між компетентними органами влади (Ст. 6);**
- **посилення зобов'язань у відношенні доступу громадськості до інформації, консультацій із громадськістю при прийнятті рішень і доступ до правосуддя (Ст. 14, 15, 23, Додаток V);**
- **удосконалення керування інформацією, перегляд норм відносно рівня і якості інформації, доступ до інформації у електронному вигляді (Ст. 14, 15, Додаток V);**
- **краща інтеграція процедур інформування з метою сприяння більш послідовному застосуванню положень Директиви;**

Рівень відповідності національного законодавства

Повна або достатньо повна відповідність	Часткова відповідність	Відсутність відповідності
<p style="text-align: center;">Ст. 1, 5, 7, 8, 9, 17, 18, 19, 22, 23, Додаток III</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Загальна мета; ➤ обов'язки оператора; ➤ подання відомостей (щодо діяльності підприємства, установки, фактори, які можуть стати причиною виникнення великої аварії або погіршити її наслідки тощо); ➤ політика щодо запобігання великим аваріям; ефект «доміно», заходи, що вживаються після виникнення великої аварії; ➤ заборона експлуатації; ➤ конфіденційність інформації; доступ до правосуддя 	<p style="text-align: center;">Ст. 2, 3, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 20, 21, 23 Додаток I, II, IV, V</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Сфера застосування; ➤ звіт про заходи безпеки; ➤ перегляд повідомлення, системи управління безпекою та звіту про заходи безпеки у разі модифікації підприємства (установки, складського приміщення); ➤ плани дій в аварійних ситуаціях; ➤ інформування та участь громадськості; ➤ перевірки; ➤ інформаційна система та обмін інформацією 	<p style="text-align: center;">Ст. 4</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Оцінка небезпеки виникнення великої аварії, пов'язаної з конкретною небезпечною речовиною;

Директива 2012/18/ЄС

Ступінь відповідності високий

Законодавство України відповідає вимогам цієї Директиви в частині наявності обов'язків суб'єктів господарської діяльності, а саме:

- вжиття заходів, спрямованих на запобігання аваріям, обмеження і ліквідацію їх наслідків та захист людей і довкілля від їх впливу;
- ідентифікація об'єктів підвищеної небезпеки суб'єктом господарської діяльності відповідно до порогової маси небезпечних речовин;
- розроблення суб'єктом господарської діяльності та подання ним до уповноважених органів виконавчої влади декларації безпеки об'єкта підвищеної небезпеки, а також перевірки повноти та якості цієї декларації органами виконавчої влади;
- порядок перегляду декларації безпеки об'єкта підвищеної небезпеки;
- повідомлення уповноважених органів виконавчої влади про внесення змін і доповнень до плану локалізації та ліквідації аварій.

Конвенція ЄЕК ООН «Про транскордонний вплив промислових аварій»*

Ця Конвенція застосовується до попередження промислових аварій, забезпечення готовності до них і ліквідації наслідків аварій, які можуть привести до транскордонного впливу, включаючи вплив аварій, викликаних стихійними лихами, а також щодо міжнародного співробітництва, що стосується взаємної допомоги, досліджень і розробок, обміну інформацією і технологією в галузі запобігання промислових аварій, забезпечення готовності до них і ліквідації їх наслідків.

Україна підписала Конвенцію у 2003 році , але не ратифікувала її

- 1) Встановлення небезпечної діяльності (повна гармонізація)
- 2) Повідомлення про небезпечну діяльність (майже повна гармонізація, але формальна)
- 3) Попередження (майже повна – необхідне доповнення стосовно відповідальності оператора)
- 4) Забезпечення готовності (неповна відповідність)
- 5) Ліквідація наслідків та взаємодопомога (низький рівень)
- 6) Інформація для громадськості та участь громадськості (високий рівень, формально)

В цілому бажаний рівень імплементації не досягнуто

* За оцінками попереднього проекту

«Керівні принципи та забезпечення безпеки та належна практика для хвостосховищ» ЄЕК ООН

Передбачені до застосування органами влади, операторами хвостосховищ та громадськістю з метою Сприяння з обмеження кількості аварій на хвостосховищах та тяжкості їх наслідків для здоров'я людини та навколишнього середовища.

Рівень відповідності законодавства:

- 1. Щодо країн-членів Середній**
- 2. Щодо компетентних органів Середній**
- 3. Щодо операторів високий, повністю відповідає міжнародним вимогам щодо безпеки**

В цілому – середній

Основні принципи безпеки передбачені національним законодавством, але не вистачає точності у технічних специфікаціях та мірах (заходах) з виконання

BREF довідник з найкращих доступних технологій з управління хвостосховищами та природними відвалами гірничовидобувної промисловості

Не є обов'язковим для України. Однак у статтях Директив, зокрема Директиви 2006/21/ЄС визначається доцільність застосування ВАТ