

**Продвижение интересов через предоставление информации: case study принятия Waste Framework Directive (Рамочной директивы по обращению с отходами)**

Результаты эмпирического исследования

*Июль 2009 года*

Гузель Гарифуллина

Государственный университет – Высшая школа экономики

Экспертное знание играет важнейшую роль в процессе принятия политического решения. Усложнение вопросов, требующих вмешательства политических институтов различного уровня, расширение их круга приводит к росту потребности в специализированной информации. Происходит общая рационализация процесса согласования и продвижения интересов. Наиболее показательная сфера – государственное регулирование. При разработке нового регулирующего акта ответственные институты испытывают потребность в специфических данных, чтобы сделать регулирование эффективным. При этом наиболее полной и адекватной информацией обладают участники регулируемой общности, то есть заинтересованные стороны.

Европейский Союз представляет собой интересный пример для изучения возникающих отношений. Ему свойственна значительная роль регулирования<sup>1</sup>, закрепившаяся еще в период основания союза, первоочередной целью которого была либерализация рынков (требовавшая принятия большого количества регулирующих актов). Кроме того, именно в ЕС участие заинтересованных сторон в процессе принятия политических решений носит наиболее публичный и институционализированный характер. Именно это сделало возможным изучение процесса продвижения интересов на основе опубликованных самими участниками процесса источников. Конечно, получаемая картина не является полной, но в целом позволяет судить о поведении и стратегиях акторов.

---

<sup>1</sup> Giandomenico Majone, The Agency Model: The Growth of Regulation and Regulatory Institutions in the European Union <http://aei.pitt.edu/786/>, Archive of European Integration, University of Pittsburg

## **1. Институционально-политический контекст: особенности отрасли, законодательство, группы интересов**

Сфера переработки и в целом обращения с отходами в ЕС на протяжении последних лет не переставала создавать все новые проблемы: объемы отходов неуклонно росли и превышали рост ВВП, производители выражали недовольство сложностью и неоднозначностью трактовок законодательства, экологические активисты – слабым уровнем защиты окружающей среды и здоровья человека. Так как экологические вопросы и устойчивое развитие в последние годы заняли прочное место в европейской повестке дня, отрасль является объектом общественного внимания, однако из-за отсутствия прямых и очевидных опасностей и издержек для рядового гражданина, в первую очередь вопрос актуален для экологических движений и муниципалитетов.

Несколько лет перед принятием новой рамочной директивы стали свидетелями значительных изменений в отрасли, так или иначе связанные с ее расширением<sup>2</sup>. Первым и важнейшим фактором таких изменений является изменение экологических стандартов в европейском законодательстве, вторым – приватизация предприятий, ранее входивших в муниципальные службы по сбору и переработке отходов, третьим – расширение рынка, связанное с расширением ЕС и стремлением стран-кандидатов соответствовать требованиям Европейского Союза. Кроме того, в конце 90-х и начале 2000-х несколько крупнейших компаний отрасли столкнулись с финансовыми проблемами, наблюдались процессы консолидации и концентрации в отрасли, выделения небольшого числа крупнейших компаний.

При этом компании отрасли находятся под постоянным давлением все новых законодательно закрепленных требований, а производство отходов растет при незначительном росте их переработки, что не устраивает ни власти, ни экологов.

Политика в сфере обращения с отходами имеет множество аспектов: последствия для окружающей среды, для потребителей, экономические издержки для производителей, работа государственных и муниципальных служб, и т.п. Кроме того, в последнее время отходы все чаще воспринимаются как дополнительный ресурс, который можно эффективно использовать. Основные заинтересованные стороны при изменении законодательства в сфере переработки отходов – компании, занимающиеся переработкой отходов, экологические организации, компании всех отраслей в целом (вынужденные как-то управлять отходами своего производства). Причем если для компаний в целом отходы в

---

<sup>2</sup> **European waste management: background to a discussion on EWCs, A PSIRU report for EPSU, By Steve Davies, March 2003**

первую очередь являются источником издержек, то для перерабатывающих компаний они служат основой производства (источник выгод). Это выявляет своеобразную расстановку сил и интересов, когда речь идет о пересмотре законодательства.

Нельзя не заметить, что отрасль, связанная с переработкой отходов, отличается от других отраслей промышленности. Это достаточно молодая сфера деятельности, во многом обязанная своим появлением повышению экологических стандартов и требований, которое происходило в европейских странах еще с 60-х – 70-х годов и особенно актуализировалось в последнее десятилетие. Само это отделяет и в чем-то противопоставляет мусороперерабатывающую промышленность другим, более традиционным, отраслям. Однако есть и общее. В силу специфики отрасли для ее акторов актуальным вопросом остается проблема взаимоотношений государственных/муниципальных служб и частных компаний, дальнейшая приватизация, улучшения налогового климата, общее дерегулирование. Эти позиции сближают их с компаниями других отраслей.

Таким образом, в процессе принятия рамочной директивы по отходам среди активных акторов можно выделить коалицию экологов и организаций, специализирующихся на вопросах здоровья человека, коалицию бизнеса (где особо выделяются компании, для которых вопрос отходов стоит особо остро – строительство, производство упаковки и т.п.) и промышленность переработки отходов (в виде коалиции национальных, европейских, международных организаций). Последняя по отдельным вопросам полностью солидарна с коалицией бизнеса, по стилистике – с экологами, а кроме того отстаивает ряд позиций, неактуальных для остальных отраслей (например, статус конкретных методов переработки отходов).

Регулирование обращения с отходами стало по сути первым специальным законодательством в сфере защиты окружающей среды в ЕС. Регулирование в этой сфере следует за изменениями в восприятии, вводя новые инструменты и стимулы. Первые нормативные требования появились после ряда инцидентов в 70-80х гг., связанных с опасными отходами. Во второй половине 90-х и начале 2000-х были приняты рамочные и отраслевые законодательные акты европейского уровня.

Однако европейское законодательство в области переработки и хранения отходов было достаточно фрагментированным, с 70-х годов до середины 2000-х было принято 12 директив в этой области<sup>3</sup>. Многие страны не соответствовали давно принятым нормам, и регулярно выявлялись значительные нарушения в области хранения, перевозки и переработки отходов.

---

<sup>3</sup> <http://www.euractiv.com/en/sustainability/waste-prevention-recycling/article-128551> **Waste Prevention & Recycling** 23 August 2004 - 17 June 2008

Предыдущая рамочная директива, принятая в 1975 году, не обеспечивала достаточной концептуальной ясности, что привело, в частности, к росту числа судебных актов и толкований Европейского суда по спорным вопросам. Кроме того, изменения последних лет – рост актуальности вопросов переработки и энергосбережения, приватизация в отрасли и повышение влияния частных компаний (и соответственное уменьшение роли муниципалитетов, консолидация в отрасли) требовали внесения изменений.

## **II. Последовательность процесса принятия решения**

Рамочная директива по обращению с отходами (Directive 2008/98/EC on waste -Waste Framework Directive) появилась в результате пересмотра предыдущей Директивы (75/442/ЕЕС) и включения в нее ряда других законодательных актов, ранее бывших самостоятельными. Основа новой Директивы – концепции и определения, связанные с отходами, принципы обращения с ними. Рамочный характер законодательства заключается в том, что в нем содержатся основные определения (например, термина «отходы») и требования к предприятиям по обращению с отходами. Это значит, что изменения в рамочной директиве автоматически отражаются на многих других сферах деятельности и законодательных актах. Кроме того, именно в такой рамочной директиве возможно установить общеевропейские цели и ориентиры по минимизации производства отходом.

В процессе принятия регулирующего акта можно выделить несколько основных этапов. Сначала предложения по пересмотру рамочного законодательства входили в пакет Тематической стратегии по обращению с отходами – «мягкого» законодательства, содержащего цели и приоритеты европейской политики в среднесрочной перспективе, общие подходы к решению проблем, проекты нормативных актов и оценку воздействия предложенных мер (всего в течение 2005-06 годов Комиссией были предложены семь Тематических стратегий в области охраны окружающей среды). Затем они были в виде отдельного законопроекта предложены Парламенту и Совету, и начался процесс совместного принятия решения (co-decision).

Тематическая стратегия по отходам, предложенная Комиссией в 2005 году (первичное предложение для обсуждения заинтересованными сторонами в 2003 году), включала в себя пересмотр, оптимизацию и дополнение существующих норм и создание новой Рамочной директивы по обращению с отходами. Основные цели, декларируемые Комиссией еще на раннем этапе формирования Тематической стратегии: создание стимулов для уменьшения производства отходов и для их переработки в условиях рынка, уточнение и операционализация<sup>4</sup> основных понятий («отходы» - когда они перестают ими быть, и т.д.)

---

<sup>4</sup> **European legislation on waste and the new Waste Framework Directive: Commission's perspective,**

Выработка Тематической стратегии стало результатом широких консультаций. Участие заинтересованных сторон выражалось в разнообразных обсуждениях, семинарах, экспертных заседаниях, и было достаточно широким. Так, в 2003 году Комиссия опубликовала документ для консультации с заинтересованными сторонами – «Towards a thematic strategy on the prevention and recycling of waste», и за 6 месяцев получила 220 ответов. Большинство – от организаций бизнеса. На опубликованную позже оценку воздействия будущего законодательства было получено более 80 отзывов. Кроме того, традиционно широко привлекались эксперты государств-членов ЕС. В частности, во время подготовки Тематической Стратегии были проведены неформальные встречи - с экспертами от государств-членов ЕС 25-27 февраля 2004 года в Лейпциге и 15 апреля 2004 года<sup>5</sup>.

После интернет-консультаций, встреч с заинтересованными сторонами и представителями государств-членов ЕС, Комиссия 17 января 2005 года разослала ответственным лицам государств ЕС опросник, посвященный пересмотру директивы по обращению с отходами. Дополненный опросник распространялся среди заинтересованных сторон. 1 марта 2005 года произошла встреча Комитета ЕС по обращению с отходами. Национальные эксперты, составляющие Комитет, обсудили вопросы пересмотра рамочной директивы по обращению с отходами ( Waste framework directive), по обращению с опасными отходами (Hazardous Waste Directive) и отработанным маслам (Waste Oils Directive).

21 декабря 2005 года Комиссия опубликовала Тематическую стратегию по предотвращению производства и переработке отходов (Thematic strategy on the prevention and recycling of waste), предложение по пересмотру директивы по обращению с отходами (Waste Framework Directive), решение об отмене директивы по отработанным маслам (Waste Oils Directive), и решение о включении директивы по обращению с опасными отходами в рамочную директиву по обращению с отходами<sup>6</sup>.

С этого момента начался второй этап - процесс обсуждения и согласования новой рамочной директивы. Формальная процедура принятия директивы следовала схеме совместного решения (co-decision), с относительно большой ролью Европарламента. Законодательное предложение по Директиве было внесено Комиссией в декабре 2005 года<sup>7</sup>. Первое чтение в Парламенте состоялось 12 февраля 2007 года. Предложенные поправки (около 400) были

---

<http://www.greenpeace.org/raw/content/espana/reports/european-legislation-on-waste.pdf>

<sup>5</sup> *Preparatory work for the development of the Waste Strategy: Informal meetings and workshops, [annotated agenda \(pdf ~100K\) outcome of the meeting \(pdf ~70K\)](#).*

<sup>6</sup> <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20081105144808/http://www.defra.gov.uk/environment/waste/thematicstrat/background.htm>

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=en&DosId=193712](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=193712)  
<http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=2&procnum=COD/2005/0281>

затем оставлены для рассмотрения Советом. Некоторые из поправок Парламента достаточно радикально меняли предложение Комиссии, поэтому процесс согласования занял достаточно долгий период времени. Общая позиция была принята Советом 20 декабря 2007 года. Второе чтение в Парламенте по общей позиции состоялось 17 июня 2008 года. Новая рамочная директива была окончательно принята 19 ноября 2008 года<sup>8</sup>.

Голосование Европарламента во втором чтении летом 2008 года было положительно оценено<sup>9</sup> основными промышленными секторами и отраслью переработки отходов, и с разочарованием – экологами. При этом последние признавали ряд положительных сдвигов в процессе согласования – в частности, включение количественных показателей для повышения доли перерабатываемого мусора в государствах-членах ЕС.

Таким образом, возможности для вмешательства заинтересованных сторон были выше на первом этапе, в процессе выработки Тематической стратегии, так как Комиссия широко практиковала консультации по различным вопросам.

### **III. Акторы и стратегии**

**UNICE** (с 2007 года **BUSINESSEUROPE**, Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe - Союз конфедераций промышленников и работодателей Европы)

Необходимость пересмотра европейского законодательства в области отходов заявлялась ассоциацией на протяжении нескольких лет. Основные претензии к существующему законодательству состояли в его нечеткости, из-за чего становились возможными разнообразные трактовки основных терминов и требований, затрудняющие деятельность компаний в разных странах ЕС.

UNICE публиковала свои позиции по конкретным проблемам в сфере регулирования отходов еще в конце 90-х. В 2001 была опубликована комплексная позиция по вопросу. Затем, когда обращение с отходами вошло в шестую Программу действий, и не дожидаясь формального предложения Комиссии, организация европейского бизнеса отправила письмо за подписью Президента UNICE на имя Президента Комиссии Проди со своими предложениями<sup>10</sup>.

**Цели UNICE** в ходе кампании: уточнения определения «отходов» с учетом интересов рынка вторичного сырья, четкое различие «отходов» и «побочных продуктов», общее упрощение

---

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/environment/waste/framework\\_directive.htm](http://ec.europa.eu/environment/waste/framework_directive.htm)

<sup>9</sup> *Waste Framework Directive welcomed by industry, Thursday 19 June 2008 Legislation News*

<sup>10</sup> [http://www.ferma.eu/PressNews/Newsletters/tabid/106/DMXModule/458/Command/Core\\_Download/Default.aspx?EntryId=56](http://www.ferma.eu/PressNews/Newsletters/tabid/106/DMXModule/458/Command/Core_Download/Default.aspx?EntryId=56)

законодательства<sup>11</sup>, недопущение фрагментации внутреннего рынка и появления барьеров для движения товаров (в данном случае отходов), приоритет существующего законодательства по конкретным видам продукции, гибкая иерархия процедур обращения с отходами, недопущение жестких количественных целей по минимизации отходов и чрезмерного перекладывания ответственности на производителя (особенно по минимизации отходов), а также дополнительной бумажной работы для производителей.<sup>12</sup>

### **Стратегия предоставления информации**

Для продвижения интересов своих членов UNICE участвовала в консультациях, проведенных Комиссией (по Тематической стратегии), регулярно обновляла заявления о своих позициях по тем или иным вопросам, предоставляла предложения в Европарламент и участвовала в слушаниях. Кроме существовавшей подгруппы (внутри секретариата организации) по окружающей среде, была образована рабочая группа по вопросу отходов (Waste task force), в заседаниях которой принимали участие и другие крупные акторы (ЕЕВ, FEAD в частности).

Отличительной особенностью UNICE является раннее присутствие в процессе выработки решения – организация предоставляла аргументированные позиции по вопросам политики в сфере отходов еще до того, как вопрос об актуализации законодательства был поставлен перед самой Комиссией. Кроме того, ассоциация работодателей в данном кейсе направляла информацию всем выделенным адресатам – как трем основным институтам, так и заинтересованной общественности. В том, что касается процесса принятия поправок, видно, что обращения к Комиссии присутствуют до момента внесения ею законодательного предложения в Совет и Парламент: дискуссия перемещается туда. Соответственно, в этот период появляются публичные документы, предназначенные в первую очередь для заинтересованных граждан, мнение которых важно Европарламенту, а также обращения непосредственно в Парламент (письма в ответственный комитет).

Источники информации в документах UNICE не упоминаются.

**ЕЕВ** (European Environmental Bureau, Европейское бюро защиты окружающей среды)

Европейское бюро по окружающей среде, естественно, рассматривает вопросы минимизации и переработки отходов в первую очередь с точки зрения экологического давления роста производства мусора: загрязнения природных сред и воздействия на здоровье человека. В отношении существующего законодательства Бюро высказывало серьезные претензии в

<sup>11</sup> 11 March 2005 UNICE RESPONSE TO EU COMMISSION CONSULTATION ON THE SIMPLIFICATION OF WASTE LEGISLATION BY INTEGRATION OF THE RELEVANT PROVISIONS IN THE HAZARDOUS WASTE DIRECTIVE (91/689/EEC) INTO THE WASTE FRAMEWORK

<sup>12</sup> 4 February 2008 Position Paper on the Revision of the Waste Framework Directive

части единства требований и подходов в государствах-членах Евросоюза. Основные приоритеты экологов: персональная ответственность производителя за продукт (в том числе его переработку), поощрение распространения положительного опыта одних стран по предотвращению производства мусора на весь ЕС, даже ценой кратковременных издержек для внутреннего рынка<sup>13</sup>.

Конкретные позиции (**цели**) в процессе пересмотра «мусорного» законодательства: установить четкие целевые показатели переработки мусора в ЕС на ближайшие годы, перенести принципы ответственности производителей, которые используются для таких изделий как автомобили и электроника, на другие отрасли и группы продуктов, продвигать уменьшение производства мусора, а также недопущение опасных веществ и материалов в отходах, разграничить понятия переработки отходов и выработки энергии из отходов (energy recovery).

В ходе кампании, кроме информирования собственных членов и общественности, ЕЕВ предоставило в европейские институты ряд документов по своей позиции. Была создана рабочая группа по отходам, проводились исследования<sup>14</sup>.

Что касается источников информации, ссылки на разнообразные исследования встречаются достаточно часто, примерно в половине случаев. Большинство из них, естественно, это опубликованные работы по различным направлениям – как доклады об исследованиях, так и публикации в специализированных журналах. Однако используются и результаты собственных исследований, и данные, полученные для самого Бюро или его членов сторонними организациями. Все документы, предназначенные в первую очередь для рассмотрения Еврокомиссией, ссылаются на результаты исследований. Изменений в обращении к тому или иному источнику по ходу обсуждения и формальной процедуры принятия закона не прослеживается.

ЕЕВ единственный из рассматриваемых акторов проводил собственные исследования – это «ЕЕВ 2001: Ecodumping by Energy Recovery» и опрос «The Quality of National Implementation of the Waste Landfill Directive». Отсылки к исследованиям, заказанным ассоциацией или ее членами, также присутствуют только в документах ЕЕВ. Это, например, работа Ökopol GmbH о энергетической эффективности мусоросжигания (THE ENERGY EFFICIENCY FORMULA OF ANNEX II OF THE WASTE FRAMEWORK DIRECTIVE - A CRITICAL REVIEW).

Таким образом, Бюро обладает значительными экспертными ресурсами – своими и

---

<sup>13</sup><http://www.eeb.org/activities/waste/Index.html>

<sup>14</sup><http://www.eeb.org/activities/waste/background.html>

заемными.

### **Предоставление информации и процесс принятия решения**

Если рассмотреть задокументированную информацию, которое Бюро предоставляло в процессе согласования нового законодательства, становится видно, что основным адресатом информации до внесения законодательного предложения была Комиссия, а после этого момента Бюро сконцентрировалось на публичном пути доступа, обращаясь к заинтересованной общественности. Всего два документа адресованы Парламенту, из них только один непосредственно по пересмотру рамочной директивы (в преддверии второго чтения).

Большинство документов (15 из 24) являются по сути публичными заявлениями, предназначенными как сторонников организации, так и для всех заинтересованных лиц (не исключая, естественно, политических деятелей или бюрократов). Большинство оставшихся предназначены для Комиссии.

Обоснованным выводом, вероятно, будет то, что работа с общественным мнением актуальнее на этапе парламентского обсуждения, что вполне объяснимо, учитывая, что это единственный институт с прямой демократической легитимностью, формируемый на всеобщих выборах и потому более чувствительный к общественным настроениям. Кроме того, именно на этот период приходится и участие в публичной акции совместно с FoE Егоре, и разнообразные публикации в СМИ, часто также совместные.

**FEAD** (European Federation of Waste Management and Environmental Services – Европейская федерация переработки отходов)

### **Характеристики актора**

FEAD – ассоциация, представляющая европейскую мусороперерабатывающую промышленность. В нее входят национальные ассоциации соответствующего профиля, членами которых, в свою очередь, являются отдельные компании, очень различающиеся по направлению и масштабам деятельности. Кроме того, членами национальных ассоциаций могут быть муниципальные образования, которые занимаются сбором и переработкой отходов.

Образованная в 1981 году, ассоциация промышленности по переработке отходов была создана для диалога с европейскими структурами тремя национальными торговыми

ассоциациями (Германии, Франции и Великобритании<sup>15</sup>). Членство значительно расширилось в последующие годы, и к настоящему моменту большинство стран ЕС представлены в FEAD национальными отраслевыми организациями (в том числе узкоотраслевыми, связанными с определенным видом отходов или переработки) и отдельными компаниями.

Организация представляет более 380 мусоросжигающих заводов, 2000 свалок (landfills), 1400 компостных фабрик (composting sites), 1600 заводов по переработке мусора. Это 68% твердых бытовых отходов (municipal solid waste) и 75% промышленных и коммерческих отходов в ЕС<sup>16</sup>.

Кроме управляющих органов, FEAD располагает системой из 6 комитетов<sup>17</sup>, которые составляют и возглавляют представители организаций-членов: комитет по вопросам рынка и законодательства (Market/Legal, в приоритетные направления деятельности которого входит в том числе и пересмотр рамочной директивы по отходам), комитет по техническим стандартам (Technical standards including collection), комитет по опасным отходам и перевозке (Hazardous waste & shipments), комитет по переработке отходов (Material recovery), комитет по эффективной выработке энергии (Energy Recovery), комитет по свалкам (Landfill).

Что касается источников информации и соответственно экспертных ресурсов, ассоциация использует только материалы чужих исследований – уже проведенных и опубликованных - например, «A changing climate for energy from waste? Eunomia Research and Consulting limited, May 2006» или «German Environment ministry study: Waste Incineration – A Potential Danger? September 2005». Можно заключить, что в пакет ресурсов ассоциации ограничен.

Основные цели в ходе кампании: сохранение гибкого подхода в отношении иерархии процедур, применяемых к различным видам отходов (и в целом большая свобода предпринимателя по выбору путей использования отходов), легитимация предприятий, использующих отходы для производства энергии, в качестве мусороперерабатывающих (recovery) и вносящих вклад в борьбу с изменением климата, юридическая точность в определении «отходов» (в том числе когда они перестают ими быть) на европейском уровне, недопущение жестких количественных ориентиров по переработке отходов, недопущение ограничений для движения отходов внутри ЕС (self-sufficiency and proximity principle)<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> [http://www.esauk.org/publications/reports/50europa\\_web.pdf](http://www.esauk.org/publications/reports/50europa_web.pdf)

<sup>16</sup> <http://www.lasua.lv/files/FEAD.ppt>

<sup>17</sup> <http://www.lasua.lv/files/FEAD.ppt>

<sup>18</sup> PRESS RELEASE, FEAD welcomes second reading vote of the European Parliament Environment Committee on the Revision of the Waste Framework Directive 17 April 2008, <http://www.endseurope.com/docs/80418a.doc>

## Стратегия предоставления информации

Начав высказывать свою позицию Комиссии после того, как последняя начала работать над проектом Тематической стратегии по отходам, FEAD фактически неизменно обращается к ней, а затем – к Европарламенту. Как и в случае с другими акторами, достаточно четко виден переход законопроекта из фазы разработки (Комиссией) в стадию согласования (Советом и Парламентом) и соответственное «переключение» подачи информации.

Кампания FEAD включала ответ на консультации по Тематической стратегии в 2003 г., для чего были организованы две рабочие группы по ключевым вопросам, в том числе определения понятий<sup>19</sup>. Комиссии были представлены также позиции ассоциации по конкретным проблемам, предложения поправок для Европарламента<sup>20</sup>.

В процессе обсуждения нового рамочного закона FEAD также действовал в различных направлениях.

19-21 июня 2006 года прошла конференция, организованная Ассоциацией городов и регионов за переработку отходов и устойчивое использование ресурсов (ACR+). На ней обсуждались вопросы улучшения законодательства в области обращения с отходами, при участии представителей институтов ЕС, региональных и муниципальных органов власти, бизнеса и НКО. Партнером конференции выступило ЕЕВ. Мероприятие было повторено в октябре 2007 года при поддержке FEAD<sup>21</sup>.

В преддверии второго чтения, в ноябре 2006 года, по запросу докладчика в Европарламенте Каролин Джексон (Caroline Jackson) ассоциация предоставила в Парламент свои предложения относительно необходимых поправок.

Федерация участвовала в конференции Международной ассоциации твердых отходов по пересмотру европейской рамочной Директивы (ISWA EU Seminar “The revision of the Waste Framework Directive”) в Брюсселе в мае 2007 года.

19 октября 2007 года FEAD проводил конференцию в Афинах<sup>22</sup> (Future Challenges for the European Waste Management Industry), на которой обсуждалось в том числе и изменение европейского законодательства в сфере отходов. На мероприятии присутствовали член Европарламента Иоханнес Блокланд (Johannes Blokland, теневой докладчик по законопроекту) и представитель Еврокомиссии Каролина Фрас (Karolina Fras, ответственная

<sup>19</sup> FEAD Activities and Priorities in 2003 and a preview into next year, By Dominique PIN, FEAD President, FEAD/ESA Conference 14 October 2003, London

[http://www.fead.be/uploads/documents/Conference/Conf2003\\_Dominique\\_Pin\\_text.pdf](http://www.fead.be/uploads/documents/Conference/Conf2003_Dominique_Pin_text.pdf)

<sup>20</sup> ACTIVITY REPORT 2004 AND 2005 ISSUES

<sup>21</sup> [http://www.voeb.at/media/2006/fead\\_bulletin\\_15.pdf](http://www.voeb.at/media/2006/fead_bulletin_15.pdf), <http://www.acrplus.org/betterregwastebxl>

<sup>22</sup> FEAD CONFERENCE 2007, Friday 19 October 2007, Athens, Greece

[http://www.paseppe.gr/library/Downloads/docs/FEAD\\_Bulletin\\_Athens\\_2007.pdf](http://www.paseppe.gr/library/Downloads/docs/FEAD_Bulletin_Athens_2007.pdf)

за проект), а также постоянного представительства Греции в ЕС. В выступлениях национальных членов FEAD высказывались основные пожелания отрасли в связи с предстоящим вторым чтением в Парламенте и обсуждениями в Совете.

27 февраля 2008 года прошел совместный семинар международных и европейских организаций отрасли переработки отходов ISWA/ FEAD/ CEMR/ EEB (Joint Workshop on Tomorrow's Waste Legislation<sup>23</sup>), где присутствовали представители директоратов Комиссии (DG Environment, DG Taxation and Customs Union), Европарламента (в том числе докладчик по законопроекту Каролина Джексон), ассоциаций промышленности и отдельных компаний различных секторов, а также НКО.

В связи с предложениями Комиссии по пересмотру законодательство в области отходов внутри ассоциации была организована Консультационная группа (The FEAD Consultancy Group), члены которой встречались 5 раз с августа по октябрь 2006 для обсуждения поправок, внесенных комитетом Европарламента (более 600 поправок). Итогом работы группы стали предложенные FEAD поправки (29 августа 2006), рекомендации по Тематической стратегии и рамочной директиве(октябрь 2006).

Что касается менее формальных встреч, то представители группы встречались с Иоханнесом Блокландом (Johannes Blokland), с Каролин Джексон, другими представителями Европарламента<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> ISWA/ FEAD/ CEMR/ EEB Joint Workshop on Tomorrow's Waste Legislation, 27 February 2008

<sup>24</sup> [http://www.voeb.at/media/2006/fead\\_bulletin\\_15.pdf](http://www.voeb.at/media/2006/fead_bulletin_15.pdf)

## **Предварительные выводы по кейсу.**

Раньше всех начинает UNICE, ЕЕВ и FEAD присоединяются позже. Однако все три рассматриваемых актора присутствуют в процессе обсуждения будущего законодательства намного раньше, чем Комиссия публикует Communication по Тематической стратегии и начинает консультации. То есть все ассоциации так или иначе отслеживают предварительный период выработки предложений и стремятся заявить о своей заинтересованности как можно раньше. Раннее присутствие организации работодателей трудно объяснить в рамках кейса, можно лишь предположить, что это связано с относительной слабостью отраслевой ассоциации, которая из-за своей молодости, неукорененности в процессе принятия решений и неоднородности состава, а также ограниченности ресурсов, не смогла заранее мобилизоваться.

В том, что касается адресатов, публиковать свои позиции для широкой публики предпочитает ЕЕВ (это более половины документов, Бюро делает ставку на публичные мероприятия, акции, документы – традиционные инструменты экологических организаций), а UNICE работает в первую очередь с Комиссией. При этом ассоциация работодателей направляла информацию всем выделенным адресатам, ориентируясь на Комиссию до формирования законопроекта, и на Парламент и Совет – после. Этому образцу в целом следуют и другие группы: после перехода ко второму этапу ЕЕВ переключается с Комиссии на публичный путь доступа, а FEAD - на обращение к Парламенту. При этом ЕЕВ фактически «замолкает» еще до первого чтения, а вот FEAD и UNICE продолжают действовать.

Источники информации, на которые ссылаются акторы в представляемых документах, для каждого из них свои. Если ЕЕВ приводит данные разнообразных исследований примерно в половине случаев (и во всех документах, адресованных Комиссии), и кроме опубликованных работ среди них есть и исследования, заказанные самим Бюро или его членами, и собственные исследования группы, то FEAD ссылается только на опубликованные данные, а в документах UNICE источники информации не упоминаются. Здесь снова видно преимущество ЕЕВ, состоящее в возможности сотрудничать с более широким кругом организаций – как европейских, так и международных. Именно ЕЕВ – организация с наиболее разнородным членством – обладает наибольшими экспертными ресурсами, а также достаточными финансовыми средствами, чтобы заказывать дополнительные исследования. А вот «ассоциации ассоциаций» - FEAD и UNICE – слабо обеспечены экспертными ресурсами. Конечно, это означает только, что они компенсируют их недостаток другими ресурсами – ресурсом места, финансовыми и организационными.