

Розширена відповідальність виробника, принципи «забруднювач платить» та «плати за те, що викидаєш»: як і за яких умов працюватиме цей інструментарій в Україні

Для ефективного впровадження реформ того чи іншого сектору діяльності держави важливо створити рамки для цієї діяльності, окреслити основні вимоги до її учасників/-ць, затвердити роль держави і створити механізми впровадження, контролю, а в разі порушення – штрафів. Саме з такою метою в кожній країні розробляється, імплементується та оновлюється законодавча база: згідно з новими потребами, викликами, розробками та дослідженнями. Україна не є винятком із цього процесу: прийнятий у 2022 році рамковий закон «Про управління відходами» має на меті не тільки врегулювати сферу управління відходами, але й долучити найкращі європейські практики та напрацювання.

Поряд з прийняттям рамкового закону маємо все ж зазначити гальмування в частині вдосконалення законодавства на національному рівні, що спричинило такі недоліки системи:

- У процесах поводження з твердими побутовими відходами (далі – ТПВ) в Україні переважає збирання та захоронення змішаних відходів. Посилаючись на дані Міністерства розвитку громад та територій, у 2021 році було перероблено та утилізовано близько 7,64 % побутових відходів, з них: 1,14 % спалено, а 6,5 % потрапило на заготівельні пункти вторинної сировини та сміттєпереробні лінії. Решта – а це близько 92 % – були захоронені.
- Підхід до управління відходами, де основою є захоронення, зменшує кількість можливостей для повторного використання (реюзу) та перероблення (рециклінгу) через відсутність політичних і економічних стимулів та відповідної інфраструктури. Це призводить до втрати ресурсного потенціалу, що є особливо критичним у контексті загальної тенденції виснаження природних ресурсів та залежності від окремих країн.
- Також спостерігаємо відсутність дієвого механізму контролю як за утворенням і ліквідацією несанкціонованих звалищ, так і за виконанням норм загалом.
- Недосконалість законодавчої бази як такої: початок розроблення профільних законопроектів хоч і розпочався у 2021 році, але через повномасштабне вторгнення реформа просувається повільними темпами.
- Відсутність системи та уніфікованої методології збирання і ведення обліку даних у сфері управління відходами (це питання Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів, починаючи з 2022 року, намагається врегулювати шляхом цифровізації і впровадження сервісу «ЕкоСистема»).
- Брак технологічних розробок та нових підходів у сфері, що пояснюється обмеженим фінансуванням та відсутністю економічних стимулів з боку держави.

Ці та інші більш охопні проблеми довкіллевой сфери зафіксовано в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року. Кількісним показником виконання визначених секторальних цілей та завдань є частка відходів, що захоронюються – 35 % загального обсягу утворених відходів станом на 2030 рік. Також слушні зауваження щодо реформи висловлені МБФ «Екологія. Право. Людина», ознайомитися з якими можна [тут](#).

Рамковий ЗУ «Про управління відходами», який набере чинності влітку 2023 року, має закласти низку важливих європейських підходів до системи управління відходами, які розглянемо нижче. У фокусі цього полісі брифа перебуватиме інструментарій, визначений у законі для підвищення частки повторного використання і перероблення, а також запобігання утворенню відходів, та перспективи його реалізації в Україні.

Запропонований інструментарій має допомогти включити як у законодавчу площину, так і практично реалізувати механізм поступового вирішення проблем сфери управління відходами, базуючись на ієрархії управління ТПВ (ст. 4 рамкового закону). Хоча зазначені інструменти містяться в різних розділах, проте саме вони складають основу для **переходу від поводження з відходами до підходу управління ресурсами**, спираючись на:

- принципи «забруднювач платить» (англ. polluter pays) та «плати за те, що викидаєш» (англ. pay as you throw);
- економічні інструменти, серед яких на особливу увагу заслуговує впровадження депозитних схем;
- розширену відповідальність виробника (далі – РВВ); цьому механізму приділимо особливу увагу, оскільки він посідає два ступені ієрархії та відповідає загальноприйнятим практикам у Європейському Союзі.

Нижче детальніше розглянемо ці інструменти.

Принципи «забруднювач платить» та «плати за те, що викидаєш» не є новими для європейських практик і є основою для стимулювання зменшення кількості відходів для компаній та споживачів/-ок відповідно.

ЗУ «Про управління відходами» пропонує таке тлумачення цих принципів:

- **«забруднювач платить»** – утворювач або власник відходів покриває витрати на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення та оброблення, включаючи витрати на створення та утримання об'єктів оброблення відходів (ст. 3 п. 2 2) та
- **«плати за те, що викидаєш»** – запровадження системи, за якої утворювачі та власники відходів сплачують лише за фактичну вагу відходів, непридатних для підготовки до повторного використання та відновлення, та створюються стимули для роздільного збирання відходів (ст. 56 п. 1 2).

Використання зазначених принципів має бути в основі побудови справедливої системи управління відходами, де ті, хто усвідомлено підходить до утворення відходів, викидають менше і, відповідно, сплачують меншу суму за надання послуг. З іншого ж боку, компанії, які виробляють продукцію, що забруднює довкілля та шкодить здоров'ю людей, зобов'язані сплачувати за управління відходами їхньої продукції для мінімізації впливу цих відходів на довкілля. Єдина можливість уникнути таких додаткових витрат – удосконалити свою продукцію чи/та її пакування, зробивши їх придатними до переробки чи компостування.

Пакування – це складова ТПВ, що постійно збільшується разом із зростанням добробуту населення. У середньому кожен/-на європейець/-ка генерує майже 180 кг відходів упаковки на рік. Упаковка є одним із основних споживачів первинних матеріалів, оскільки 40% пластику та 50% паперу, які використовуються в ЄС, призначені для пакування. Якщо не вжити заходів, до 2030 року обсяг відходів упаковки в ЄС збільшиться на 19%, а відходів пластикової упаковки – навіть на 46%. Узагальнених даних щодо споживання упаковки в Україні, на жаль, немає, але, зважаючи на проєвропейський вектор орієнтації економічного розвитку України, у перспективі матимемо такі само тенденції.

Дотримання умов перших двох сходинок ієрархії управління відходами – запобігання утворенню та повторне використання – забезпечує такий інструмент, як **депозитно-поворотна система** (англ. Deposit Return System, DRS). Це система, за допомогою якої споживачі/-ки, що купують продукт, сплачують додаткову суму (депозит або заставу), яка буде відшкодована після повернення упаковки або продукту в пункт прийому. Інструмент депозитно-поворотної системи мотивує споживачів/-ок збирати та повертати тару в систему управління відходами як для перероблення, так і для повторного використання; останнє зафіксовано в рамковому законі (ст. 1 п. 1.25) та визначається як будь-яка операція, після проведення якої продукція або її складові (компоненти), що не є відходами, повторно використовуються з тією самою метою, для якої вони були призначені. А впровадження депозитних схем та інших заходів для заохочення ефективного збирання використаних продукції та матеріалів виділяють як важливий економічний інструмент процесу реформи сектору відходів (згідно зі ст. 56 п. 1.4), хоча самому поняттю депозитної схеми в законі тлумачення не подається, що в майбутньому може ускладнити процес реалізації цього інструменту.

Відповідно до планів ЄС, до 1 січня 2028 року країни-членкині повинні запровадити депозитно-поворотні системи для одноразових пластикових пляшок і одноразових металевих контейнерів місткістю до 3 літрів (крім тари для вина, алкогольних напоїв, молока та молочних продуктів). Держави також можуть запроваджувати додаткові інструменти для іншої упаковки на національному рівні. Ці дії підкріплює імплементація Директиви ЄС про одноразові пластикові вироби (Directive (EU) 2019/904 on reducing the impact of certain plastic products on the environment), яка закріплює заборону на вироби з одноразового пластику, серед яких столові прилади (виделки, ножі, ложки і палички), соломинки та ватні палички (за певними винятками), мішалки для напоїв, вироби з оксорозкладного пластику тощо. Частково для регулювання проблеми забруднення одноразовим пластиком Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України розробило законопроект 6077-д «Про заходи щодо запобігання та зменшення негативного впливу пластикових виробів на навколишнє середовище», проте він містить тільки точкові зміни і заборони та не сприяє вирішенню проблеми на системному рівні.

З 30 листопада 2022 року триває черговий перегляд умов Директиви ЄС про пакування та відходи пакування (Packaging and Packaging Waste Directive (PPWD)). Цього разу фокус змістився на перші два щаблі ієрархії управління відходами. Було запропоновано нові вимоги щодо повторного використання пакування: споживачам/-кам гарантують наявність деяких продуктів у багаторазовій чи придатній до реюзу упаковці, або взагалі без будь-якого пакування. Зокрема, для компаній застосовуватимуться обов'язкові цілі щодо повторного використання пакування, наприклад, обов'язкове запровадження багаторазової тари для страв чи/та напоїв.

**10% у 2030 році,
50% у 2040 році**

Упаковки для транспортування мають бути повторно використані.

**10% у 2030 році,
40% у 2040 році**

Цілі для готових страв навінос із ресторанів.

**20% до 2030 року,
80% до 2040 року**

Напоїв будуть реалізовуватися в ємностях, які є частиною системи повторного використання, або ж споживачі/-ки зможуть приносити власні ємності для повторного наповнення (рефілу).

Також передбачається заборона певних типів непотрібної упаковки (наприклад, одноразової упаковки для фруктів і овочів, одноразової упаковки в ресторанах і кафе, коли споживачі/-ки харчуються у приміщенні закладу, одноразової упаковки для доглядових засобів у готелях тощо). За даними ЄС, застосування названих вище та інших заходів, які наразі перебувають на етапі узгодження у відповідних органах Союзу, зменшить викиди парникових газів від упаковки на 23 мільйони тонн до кінця десятиліття. Про запровадження таких вимог до пакування в Україні нині зовсім не йдеться, хоча якраз у цій сфері є багато можливостей для створення ефективних схем реюзу з нуля без потреби подальшого переформатування наявних підходів, як у ЄС. Це може зекономити як кошти, так і зусилля держави та бізнесу.

Основним інструментом повернення пакування у виробничий цикл є **розширена відповідальність виробників (далі – РВВ)**. Це поширена практика, яка забезпечує в ряді країн ЄС найбільший відсоток збору, перероблення, і/або повторного використання пакування, відходів електричного та електронного обладнання, батарей та акумуляторів, шин, мастил тощо.

Згідно з рамковим законом, РВВ – це:

- комплекс економічних, фінансових, адміністративних та організаційних заходів для забезпечення відповідальності виробників певних видів продукції за управління стадією відходів у життєвому циклі продукції (розділ I ст. 1 п. 1.33);
- один з основних принципів державної політики у сфері запобігання утворенню та управління відходами (ст. 3 п. 1.4);
- важливий економічний інструмент для стимулювання дотримання ієрархії управління відходами, забезпечення повного відшкодування витрат утворювачів та власників відходів та забезпечення фінансування заходів у сфері управління відходами (ст. 56 п. 1. 3).

У ЄС РВВ застосовується, починаючи з 1994 року, щодо різного потоку відходів. Основа впровадження РВВ – Директива Європейського Парламенту і Ради 94/62/ЄС від 20 грудня 1994 року про пакування та відходи пакування. У 2018 році директиву вчергове переглянули і для держав-членкинь ЄС встановили більш амбітні цілі щодо переробки відходів упаковки до 2025 і 2030 років (наприклад, до кінця 2030 року принаймні 70 % від ваги всіх відходів упаковки мають бути переробленими).

Зупинити зростання кількості відходів упаковки можна тільки накладанням регуляторних обмежень. ЄС планує досягти цього шляхом цільового скорочення кількості відходів упаковки на 15 % до 2040 року на особу в кожній державі ЄС, беручи за основу показники 2018 року. Сподіваємося, що і в нових нормативно-правових актах щодо відходів упаковки буде наведено не менш амбітні показники скорочення цього виду відходів.

Згідно з Дорожньою картою впровадження реформи управління відходами, у I кварталі 2023 року на розгляд громадськості та погодження з центральними органами виконавчої влади має бути винесений проєкт ЗУ «Про упаковку та відходи упаковки». Також до кінця 2023 року планується прийняття цього закону та супровідних підзаконних актів для уведення в дію закону, розроблення та впровадження IT-компонента реформи. Станом на час створення цього матеріалу тексту закону ще немає вільному доступі, але можемо проаналізувати доступну на цьому етапі інформацію.

Види відходів, що підпадають під дію РВВ (згідно зі ст. 10 ЗУ «Про управління відходами»):

- упаковка;
- електричне та електронне обладнання;
- батареї і акумулятори;
- транспортні засоби, зняті з експлуатації;
- мастила (оливи);
- шини;
- текстиль.

Об'єднує ці групи відходів те, що вони є ресурсоцінними, придатними до повторного використання та перероблення, що зобов'язує нас шукати наявні або ж створювати нові можливості подовження життєвого циклу цієї продукції (перед переведенням їх у категорію «відходи») та максимального збору і перероблення (після отримання ними статусу відходів).

Проєкти законів, що сприятимуть впровадженню РВВ:

- «Про упаковку та відходи упаковки»;
- «Про відходи електричного та електронного обладнання» (ВЕЕО);
- «Про батареї, батареї і акумулятори»

Виробник несе відповідальність за весь життєвий цикл своєї продукції, що покриває етапи:

- дизайну упаковки;
- виробництва;
- розповсюдження;
- використання;
- управління відходами пакування.

Система РВВ включає (згідно зі ст. 10 п. 3):

- **приймання та/або збирання на всій території України** відходів, що утворилися внаслідок використання продукції, подальше управління цими відходами, та фінансову відповідальність за таку діяльність;
- **інформування** споживачів/-ок відходів не лише про наявні системи для приймання і роздільного збирання відходів, але й про заходи, яких вони можуть вживати для запобігання утворенню відходів, про придатність відходів до повторного використання і рециклінгу;
- **розроблення продукції** та її складових (компонентів) з урахуванням мінімізації негативного впливу на здоров'я людей та навколишнє природне середовище, запобігання та зменшення обсягів утворення відходів у процесі виробництва та використання продукції, виробництва довговічної продукції, придатної для ремонту та повторного використання, а також максимального залучення у виробництво вторинної сировини.

Що передбачається проєктом ЗУ «Про упаковку та відходи упаковки»:

- Поширюється на всю упаковку.
- Виробники товарів в упаковці реалізують РВВ
 - колективно;
 - індивідуально.
- Колективна відповідальність передбачає
 - створення організації(-й) РВВ (далі – ОРВВ);
 - неприбутковий статус ОРВВ;
 - відкритість ОРВВ для всіх виробників, створення однакових умов, незалежно від частки пакування виробника на ринку упаковки.
- Індивідуальна відповідальність передбачає відповідальність виробника лише щодо власної упаковки, але має забезпечити територіальне покриття відповідно до норм закону.
- Встановлення мінімальної частки покриття ринку для створення ОКРВВ.
- Реєстрація у відповідному реєстрі – це обов'язок виробників товарів в упаковці для отримання можливості продавати свою продукцію на ринку.
- Реєстр включає:
 1. Виробників товарів в упаковці.
 2. Організації РВВ.
- Заборона видалення відходів упаковки у змішані побутові відходи, якщо пропонується роздільне збирання.
- Спільне зобов'язання ОМС та організації(-й) РВВ інформувати споживачів/-ок про функціонування системи роздільного збирання відходів упаковки.
- Цільові показники з рециклінгу відходів упаковки.

Принципи, яких має дотримуватися ОРВВ: вимірні цілі, покриття витрат, прозорість, інформованість. ОРВВ – це концепція, а не бізнес-план і не франшиза, саме тому важливий статус неприбутковості РВВ. Дизайн кожної національної системи ОРВВ визначається та формується згідно з потребами окремо взятої держави: відповідно, навіть всередині ЄС ці системи не є уніфікованими. Вони залежать від національного законодавства, рішень ОКРВВ та місцевої влади (які визначають модель збирання вторсировини). ОКРВВ потрібні громадам не тільки для зменшення потоку відходів на захоронення, але і можуть приносити дохід: наприклад, шляхом плати за використання наявної у громади інфраструктури для збирання, перевезення та обробки відходів (контейнери, персонал тощо).

Основним завданням ОРВВ є забезпечення наявності й роботи зручної та ефективної інфраструктури збору, сортування і переробки, щоб якомога більше упаковки залишалося в системі циркулярної економіки. Також важливо здійснювати постійний пошук того, як покращити цілі системи шляхом виявлення слабких місць, сприяння інноваціям і прогресу.

Відповідальними за збір та переробку пакування є компанії, які наповнюють упаковку (якщо не передбачено іншого), а також компанії-імпортери продукції.

РВВ стимулює до екодизайну пакування. Зокрема, до зменшення ваги пакування, тому що виробники переробляють не кількість пакування (поштучно), а вагу.

Вважаємо за потрібне також виділити проблематику, з якою може зіштовхнутися реалізація названих вище інструментів в Україні станом на цей час:

- Часткове знищення інфраструктури зі збору та переробки вторсировини внаслідок воєнних дій на території України.
- Відсутність чи низька спроможність держави фінансово підтримувати цей інструментарій.
- Низька зацікавленість держави загалом і громад зокрема впроваджувати реформи управління відходами через виділення більш важливих тем.
- Можливі перепони для забезпечення гігієнічних норм у випадку застосування практик реюзу.
- Можливе засилля біопластику, який виробники будуть використовувати як первинне пакування, хоча в Україні фактично відсутні переробні та компостувальні потужності, а також чіткі вимоги до цього типу пакування та його сертифікації. Більше про біопластичне забруднення можна дізнатися [тут](#).

Загалом, оцінюючи законодавчі нововведення в секторі управління відходами як задовільні, чекатимемо на публічне обговорення відповідних законопроектів. Норми, які наразі пропонує закон, доволі розмиті, відсутнє визначення низки термінів, а також механізмів забезпечення та контролю за виконанням цих норм. Також спостерігаємо гальмування оголошеного Дорожньою картою темпу обговорення і розгляду важливих секторальних законопроектів («Про упаковку та відходи упаковки»), натомість Міндовкілля пропонує громадськості до обговорення нашвидкуруч створений законопроект 6077-д «Про заходи щодо запобігання та зменшення негативного впливу пластикових виробів на навколишнє середовище», який не є ключовим для реформи, має відмінності із відповідником у ЄС та не містить справді ефективних економічних інструментів впровадження відповідних норм. Цей крок є доволі спекулятивним і виглядає як продовження відтермінування впровадження реформи у сфері відходів з боку профільного міністерства.

Нижче висловлюємо свої пропозиції та рекомендації для покращення функціонування обраного Україною інструментарію виконання ієрархії управління відходами.

- Дотримуватися зафіксованого в Дорожній карті реформи сектору управління відходами темпу розробки, обговорення та прийняття комплементарних до рамкового ЗУ «Про управління відходами» НПА, зокрема, технічних вимог до об'єктів оброблення, ДБН для полігонів, а також законопроектів «Про упаковку та відходи упаковки», «Про відходи електричного та електронного обладнання», «Про батареї і акумулятори», доопрацювати ЗУ № 6077 «Про заходи щодо запобігання та зменшення негативного впливу пластикових виробів на навколишнє середовище» для формування наприкінці поточного 2023 року функціонуючих юридичних рамок сфери.
- Розробити та ухвалити Національний план управління відходами та Національну програму запобігання утворенню відходів, спираючись на положення Плану дій циркулярної економіки ЄС та нові норми Директиви 94/62/ЄС.
- Розглянути та прийняти Закон «Про державний екологічний контроль».
- Забезпечити відповідність прийнятих НПА цілям Європейського зеленого курсу.
- Забезпечити уніфікований збір даних та інформації, а також безперервний доступ до цих даних.
- Розробити регіональні та місцеві плани управління відходами з огляду на положення рамкового закону.
- Запровадити стимули, зокрема економічні, для бізнесу та населення з метою зменшення кількості захоронення відходів, водночас збільшивши сектор повторного використання та переробки.
- Надати бюджетні та/або забезпечити можливості отримання грантових коштів для підтримки діяльності еко-свідомих бізнесів. Залучати інвестиції у сферу управління відходами.
- Дослідити, перейняти та впровадити кращі європейські практики у сфері впровадження РВВ, депозитно-поворотних систем та в управлінні відходами.
- Проводити інформаційно-просвітницькі кампанії та промоції кращих практик мінімізації утворення відходів для загального підвищення рівня культури поводження з відходами серед населення.
- Зупинити промоцію біопластику як одного з кращих рішень для заміни одноразового пластикового пакування на біопластикове через відсутність переробних потужностей та стандартизації для такого пакування. Заміна одного одноразового пакування на інше не є шляхом досягнення циркулярної економіки.
- Активно підтримувати різні пілотні інфраструктурні та бізнес-проекти, посилюючи інновативність сфери як такої.
- Розв'язати проблему вмісту хімікатів у пакуванні, яке контактує з харчовими продуктами, тому важливо зважати на цей аспект у контексті розробки НПА, беручи за приклад норми і стандарти ЄС.
- Встановити норми щодо використання переробленої сировини у продукції та пакуванні, що стимулюватиме сектор переробки.

Авторка: Діана Попфалуші, координаторка проекту «Рамковий закон «Про управління відходами»: аналіз з перспективи відповідності принципам zero waste», аналітикиня.

Рецензентка: Ольга Мелень, юристка МБО «Екологія. Право. Людина», адвокатка.