

РАСШИРЕННАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПРОИЗВОДИТЕЛЯ КАК МЕХАНИЗМ ЭКОЛОГИЗАЦИИ ЖИЗНЕННОГО ЦИКЛА ПРОДУКЦИИ

В статье представлен анализ концепции расширенной ответственности производителя и механизмов ее реализации в области обращения с отходами упаковки. Исследована нормативная правовая база применения принципа расширенной ответственности производителя в практике решения проблем экологизации жизненного цикла продукции в Республике Беларусь, отмечены слабые стороны действующего законодательства в области обращения с отходами. Обоснованы предложения по повышению эффективности реализации данной концепции путем возложения экономической ответственности за утилизацию упаковки на производителей упакованных товаров.

The article presents an analysis of the concept of extended producer responsibility and mechanisms for its implementation in the field of packaging waste. The legal and regulatory framework of the principle of extended producer responsibility in the practice of solving problems of ecological life cycle of products in the Republic of Belarus was investigated, the weaknesses of existing legislation in the field of waste management were marked. The proposals for improving the implementation of this concept by imposing economic responsibility for the disposal of packaging on manufacturers of packaged goods were substantiated.

Понятие «расширенная ответственность производителя» (РОП) (Extended Producer Responsibility, EPR) возникло в начале 1990-х гг. как принцип государственной экологической политики ряда европейских стран, направленный на решение острой проблемы использования и(или) обезвреживания отходов упаковочных материалов, а затем и многих других отработавших продуктов, таких как автомобили, шины, бумага, химические вещества, батарейки, некоторые электронные и фармацевтические товары. Основной задачей РОП является улучшение экологических характеристик продукции на всех этапах ее жизненного цикла, включая проектирование продукции, предупреждение ее попадания после использования в общий поток отходов и упрощение способов переработки в конце срока службы.

Сегодня наибольшее распространение принцип РОП получил в области обращения с отходами упаковки, т.е. деятельности, связанной с образованием отходов от упаковки, их сбором, разделением по видам, удалением, хранением, захоронением, перевозкой, обезвреживанием и(или) использованием. В настоящее время в странах с развитой экономикой признанным является требование соблюдения следующей строгой иерархической последовательности обращения с отходами упаковки:

- предотвращение образования отходов упаковки;
- сокращение количества отходов в источнике образования;
- повторное использование упаковки;
- переработка ее в качестве вторичных материальных ресурсов;
- переработка упаковки в качестве вторичных энергетических ресурсов;
- захоронение отходов на полигонах (как наименее предпочтительный способ обращения с отходами) [1].

Такой подход нашел отражение в законах, регламентирующих расширенную ответственность производителя в разных странах мира. Согласно принципу РОП производитель несет ответственность не только за отходы, образующиеся в процессе производства продукции, но и за отходы всего жизненного цикла, всего срока службы продукции, включая стадию утилизации.

Главная цель внедрения РОП — стимулирование производителей к разработке продукции с учетом экологических требований, что позволит предотвратить загрязнение окружающей природной среды и уменьшить количество потребляемых природных ресурсов на всех этапах жизненного цикла продукции, а также снизить затраты производителей на ее переработку.

Впервые реализация концепции РОП была узаконена Законом об упаковке, принятым в Германии в 1991 г. Применительно к упаковке принцип РОП предполагает, что производители упаковки будут производить, а производители упакованных товаров — применять такие виды упаковки, которые имеют небольшой объем, могут использоваться вторично, а их отходы легко поддаются переработке.

Следует заметить, что термин «расширенная ответственность производителя» не в полной мере отражает суть этого принципа, поскольку реализация РОП предполагает не только ответственность производителей упаковки за экологизацию ее жизненного цикла, но и тесное целенаправленное сотрудничество для достижения данной цели с другими хозяйствующими субъектами (производителями упакованной товарной продукции, импортерами, предприятиями розничной торговли, организациями по обращению с отходами), а также органами государственного управления, потребителями продукции и природоохранными организациями.

Международная практика показывает, что максимально эффективными являются системы, управление которыми осуществляют производители упакованных товаров. Роль государственных органов заключается в контроле за выполнением производителями своих обязательств, а также в создании непрерывных цепочек сбора отходов, которые делают возможным рыночное развитие систем переработки. Однако создание идеальной системы утилизации невозможно без отлаженной организации сбора использованной упаковки. В связи с этим необходимо учитывать, что решение об утилизации использованной упаковки принимает потребитель, и именно он обеспечивает отделение этой продукции от других отходов. Должна быть создана отдельная система сбора отходов, которая позволяет сохранить ресурсную ценность использованной продукции. С этой целью во многих странах для упаковки напитков введен залогово-возвратный механизм, обеспечивающий мотивацию потребителей в сборе и возврате пластмассовой тары в пункты ее приема.

Следует отметить также, что важную роль в системе обращения упаковки и упаковочных отходов играет маркировка упаковки, которая существенно облегчает ее сбор и повторное использование. Маркировка производится в целях:

- идентификации и классификации упаковочных материалов и упаковки;
- информирования конечного потребителя о возможности многократного использования упаковки либо о возможности возврата и утилизации одноразовой упаковки;
- информирование конечного потребителя о раздельном сборе упаковочных отходов.

В случае невозможности утилизации упаковки, на нее должен быть нанесен знак «не подлежит утилизации» [8].

В настоящее время все более востребованной становится полимерная упаковка, и можно с уверенностью прогнозировать дальнейшее увеличение спроса на нее. В то же время высо-

кие цены на полимерные материалы вызывают интерес к их вторичной переработке, которая в достаточной мере налажена во многих регионах мира. В Китае и Японии собирается и перерабатывается 75—85 % использованной упаковки, в Западной Европе и США — 50 и 30 % соответственно. В некоторых европейских странах, например в Швейцарии, этот показатель превышает 80 % [9]. В Республике Беларусь, несмотря на вступление в силу Указа Президента Республики Беларусь № 313 от 11.07.2012 г. «О некоторых вопросах обращения с отходами потребления», собираемость упаковочных отходов так и осталась в пределах 10 %. В то же время предприятия-переработчики вторсырья вынуждены импортировать то, что в нашей стране подлежит захоронению на полигонах.

Значительная часть упаковочных отходов является вторичными материальными ресурсами, и, следовательно, установление правовых основ обращения с такими ресурсами, предусматривающих их использование и вовлечение в хозяйственный оборот, является важной государственной задачей.

Европейские страны руководствуются Директивой ЕС 94/62/ЕС от 20 декабря 1994 г. «Об упаковке и отходах упаковки», в которой установлены основные требования по сбору и переработке отходов упаковки в странах — членах ЕС, включая требования по переработке определенного процента от ее объема. В Республике Беларусь государственное регулирование обращения с упаковкой и ее отходами касается двух аспектов: 1) безопасности упаковки и 2) управления потоками упаковки и упаковочных отходов. Минимальные требования к безопасности продукции и услуг, в соответствии с принципами технического регулирования, предъявляются техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности упаковки» (ТР ТС 005/2011), утвержденным Решением Комиссии Таможенного союза от 16 августа 2011 г. № 769. Документ только устанавливает буквенные и цифровые обозначения материалов, из которых изготовлена упаковка, а также изображения пиктограмм, наносимых на упаковку и свидетельствующих о возможности утилизации упаковки после использования [8]. Что же касается нормативных и правовых актов, регулирующих обращение упаковки и упаковочных отходов, то Закон Республики Беларусь «Об обращении с отходами» от 20 июля 2007 г. № 271-З (в ред. от 12.12.2012 г.) определил административную, экономическую и информационную ответственность производителей и импортеров за отходы, образующиеся после утраты потребительских свойств их товаров.

Ст. 4 вышеназванного закона устанавливает приоритетность использования отходов по отношению к их обезвреживанию или захоронению при условии соблюдения требований законодательства об охране окружающей среды и с учетом экономической эффективности [4]. Кроме того, на увеличение объемов сбора вторичного сырья направлена Государственная программа сбора (заготовки) и переработки вторичного сырья в Республике Беларусь на 2009—2015 гг. Основной целью данной программы является максимальное вовлечение отходов в гражданский оборот в качестве вторичного сырья.

Впервые в Республике Беларусь для решения проблемы сбора и переработки отходов полимерной упаковки принцип РОП был введен с принятием постановления Совета Министров от 27 февраля 2003 г. № 261 «О некоторых вопросах обращения с отходами пластмасс». В данном постановлении было отмечено, что пластмассовая тара, применяемая юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями для упаковки товара при его производстве, а также пластмассовая тара, использованная для упаковки товара, ввезенного на территорию Республики Беларусь для реализации, является источником образования отходов пластмасс, оказывающих вредное воздействие на окружающую среду. Юридические лица и индивидуальные предприниматели, которые являлись производителями или импортерами товаров, упа-

кованных в пластмассовую тару, обязаны были или создать собственную систему сбора и переработки отходов пластмасс, или один раз в полугодие перечислять в фонды охраны природы плату за организацию переработки отходов пластмасс [5].

После того как в феврале 2006 г. данное постановление утратило силу, механизм РОП в отношении пластиковой упаковки регулировался законодательством об экологическом налоге. Изначально обязанность производителей и импортеров пластмассовой тары, а также товаров, упакованных в пластмассовую тару, платить экологический налог устанавливал Указ Президента Республики Беларусь от 07.05.2007 г. № 215 «О ставках налога за использование природных ресурсов (экологического налога) и некоторых вопросах его взимания». Затем вышеназванный Указ утратил силу и с принятием 11 декабря 2009 г. Особенной части Налогового кодекса Республики Беларусь производители и импортеры пластмассовой тары освобождались от уплаты экологического налога в случае сбора и переработки ими 20 и более процентов произведенной и(или) импортируемой пластмассовой тары. Сбор и переработка отходов пластмасс могли осуществляться плательщиками налога самостоятельно и(или) организациями, осуществляющими деятельность по сбору и переработке отходов пластмасс [7].

В 2011 г. производство и(или) импорт пластмассовой тары, а также импорт товаров, упакованных в такую тару, исключались из объектов налогообложения экологическим налогом, и полимерная упаковка оказалась вне системы экономического регулирования ответственности за ее утилизацию. Только 1 августа 2012 г. вступил в силу Указ Президента № 313 от 11.07.2012 г. «О некоторых вопросах обращения с отходами потребления», который установил механизм реализации принципа РОП. Вводимая система во многом аналогична действующим в странах ЕС моделям расширенной ответственности производителей и устанавливает правовой и экономический механизмы регулирования работы с отходами потребления, направленные на ресурсосбережение и охрану окружающей среды.

В настоящее время в Республике Беларусь принцип РОП распространяется на следующие группы товаров: тару, масла смазочные, резиносодержащие товары, батарейки, лампы и термометры, бытовую технику.

В соответствии с вышеназванным Указом обязанность по сбору, обезвреживанию и(или) использованию отходов, образующихся после утраты потребительских свойств полимерной упаковки, возлагается на производителя или поставщика этой упаковки. На производителя упакованных товаров данная обязанность не распространяется [2].

Следует отметить, что, в соответствии с моделью расширенной ответственности, в некоторых странах Евросоюза, например в Германии и Франции, утилизационный сбор уплачивают как раз производители упакованных товаров, ведь именно они диктуют моду на рынке упаковки, требуя нужной для себя тары. Представляется, что и в Республике Беларусь возложение экономической ответственности за утилизацию упаковки на производителей упакованных товаров может стать действенным механизмом мотивации экологически ориентированного обращения с отходами упаковки.

Если производители упакованных товаров возьмут на себя финансовые расходы на поддержание систем сбора и утилизации упаковки, то очевидно, что они будут стремиться снизить потребление упаковки, сокращая тем самым свои издержки. Кроме того, производители товаров будут выдвигать производителям упаковки требования к снижению объема и веса упаковочных материалов, обеспечению возможности их повторного использования и переработки с минимальным воздействием на окружающую природную среду.

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь № 313, обеспечение сбора, обезвреживания и(или) использования отходов, образующихся после утраты потребительских

свойств продукции, производителями полимерной упаковки может осуществляться двумя способами. Первый — это создание собственной системы сбора отходов. Вторым способом является внесение платы за услуги по организации сбора, обезвреживания и(или) использования отходов тары оператору — государственной некоммерческой специально уполномоченной организации [6].

Производители вправе самостоятельно выбирать организационный механизм сбора, обезвреживания и(или) использования отходов. В случае принятия решения о формировании собственной системы сбора отходов, ключевыми экономическими параметрами становятся затраты на создание сети приемных заготовительных пунктов; закупку и установку специальных контейнеров; создание производственных линий для сортировки. При принятии решения о заключении договора со специально уполномоченной организацией-оператором определяющим является размер установленной платы. В обоих случаях организация сбора, обезвреживания и(или) использования отходов отражается на затратах на производство и реализацию произведенной продукции и, как следствие, на ее конкурентоспособности [3].

Одна из основных проблем, связанная со сбором использованной упаковки в Республике Беларусь, — низкий уровень осведомленности потребителей и ограниченные возможности для участия в системе раздельного сбора отходов, а также отсутствие заинтересованности потребителей. Необходимо разработать программы сбора отходов, удобные для потребителей, чтобы сделать возврат использованной упаковки для переработки таким же простым, как и покупка упакованного товара.

Многие компании готовы взять на себя бремя РОП. Задача государства состоит в законодательном закреплении нормативов переработки, запрете захоронения упаковочных отходов на полигонах, а также в создании таких условий, при которых деятельность субъектов хозяйствования, задействованных в жизненном цикле продукции, будет ориентирована на охрану окружающей природной среды и рациональное использование природных ресурсов.

Проведенный анализ актуальной проблемы, заявленной в названии статьи, позволяет сформулировать следующие выводы:

1. В настоящее время необходимым условием экономически эффективного и одновременно экологически ориентированного обращения с упаковкой и упаковочными отходами является применение принципа расширенной ответственности производителя.

2. Расширенная ответственность производителя — система, направленная на экологизацию жизненного цикла продукции в целях минимизации экологических последствий ее производства, использования и утилизации (рециклинга).

3. Применительно к упаковке расширенная ответственность производителя предполагает соблюдение как производителями тары, так и производителями упакованных товаров следующего требования: производить и использовать такие виды упаковки, которые имеют минимально возможные объем и вес, могут использоваться вторично, а их отходы — легко перерабатываться.

4. Основными направлениями предотвращения загрязнения окружающей природной среды отходами полимерной упаковки являются:

- сокращение содержания в упаковке и упаковочных отходах вредных веществ;
- уменьшение объема производимой упаковки на единицу упакованного товара;
- снижение массы образующихся и не утилизируемых отходов упаковки.

5. Действенным механизмом мотивации экологически ориентированного обращения с отходами упаковки в Республике Беларусь может стать возложение экономической ответственности за утилизацию упаковки на производителей упакованных товаров.

6. Для успешного применения принципа расширенной ответственности производителя в Республике Беларусь необходимо выполнение как минимум следующих условий:

- совершенствования нормативной правовой базы, направленное на создание экономической заинтересованности потребителей в сборе и сортировке отходов упаковки;
- организации действенной системы сбора и переработки отходов упаковки;
- информирования и повышения осведомленности производителей и потребителей о принципе расширенной ответственности производителя.

Литература

1. Берграм, М.М. Расширенная ответственность производителя в сфере обращения с отходами / М.М. Берграм // Твердые бытовые отходы. — 2013. — № 6. С. 58—62.
2. Информация о порядке применения норм Указа Президента Республики Беларусь от 11.07.2012 г. № 313 «О некоторых вопросах обращения с отходами потребления»: поручение Совета Министров Респ. Беларусь, 06.10.2012 г., № 32/203—263 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». — Минск, 2013.
3. Лопачук, О.Н. Организация обращения с отходами потребления в контексте расширенной ответственности производителя / О.Н. Лопачук, Л.И. Панкрутская // Науч. тр. Белорус. гос. экон. ун-та / В.Н. Шимов [и др.]; отв. ред. В.Н. Шимов. — Минск, 2013.
4. Об обращении с отходами: Закон Респ. Беларусь, 20 июля 2007 г., № 271-3: в ред. Закона Респ. Беларусь от 12.12.2012 г. № 6-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». — Минск, 2013.
5. О некоторых вопросах обращения с отходами пластмасс: Постановление Совета Министров Республики Беларусь, 27.02.2003 г., № 261 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». — Минск, 2013.
6. О некоторых вопросах обращения с отходами потребления: Указ Президента Респ. Беларусь, 11.07.2012 г., № 313 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». — Минск, 2013.
7. Налоговый Кодекс Республики Беларусь (Особенная часть) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». — Минск, 2013.
8. Технический регламент Таможенного союза «О безопасности упаковки» (ТР ТС 005/2011) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». — Минск, 2013.
9. von Schroeter, W. Pet Recycling. Why does it work well in Switzerland? / W. von Schroeter // Pet Planet insider. — 2013. — № 10.

Статья поступила в редакцию 20.12.2013 г.