

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
до проекту Закону України
“ПРО УПАКОВКУ ТА ВІДХОДИ УПАКОВКИ”

1. Обґрунтування необхідності прийняття акта

Упаковка має значну соціальну та економічну функцію, однак, вона створює також певні екологічні проблеми. Ці проблеми, як показав досвід розвинутих країн світу, можна вирішувати тільки досягаючи балансу екологічних та економічних інтересів суспільства.

Протягом останніх років в Україні створюється система поводження з відходами тари та упаковки, яка не вирішує одне з найважливіших для суспільства питань – зменшення впливу відходів тари та упаковки на довкілля.

Внаслідок неефективних рішень і дій органів влади в країні не створено цілісну систему поводження з відходами тари та упаковки, що призводить до загострення екологічної ситуації та звуження потенціалу використання вторинних ресурсів, обмеження їх залучення в господарський товарообіг.

Державне регулювання у даній сфері характеризується незбалансованістю та дублюванням функцій і повноважень органів виконавчої влади, окремих суб'єктів господарювання. Практично кожний рік приймаються зміни до нормативно-правових актів у цій сфері за ініціативою різних владних інституцій та комерційних структур. Не визначено єдиний спеціально уповноважений орган виконавчої влади в сфері поводження з відходами упаковки.

Запроваджена в Україні, так звана, система поводження з відходами упаковки викривляє та обмежує конкуренцію. У зв'язку із запровадженням обов'язкової сплати за 100 відсоткову переробку, утилізацію відходів упаковки за затвердженими Урядом тарифами, що значно вищі ніж в інших країнах, при відсутності контролю за фактичним виконанням цих послуг, збільшується вартість товарів в упаковці та створюються умови для використання коштів не за призначенням.

Сьогодні в Україні створені умови для монополізації ринку поводження з відходами упаковки одним суб'єктом господарювання – державною компанією “Укрекокомресурси” Кабінету Міністрів України, діяльність якої не контролюється суспільством. Поєднавши функції державного управління з функціями суб'єкту підприємницької діяльності, компанія перетворила вирішення важливої державної проблеми в процес збору грошей з підприємств, а в кінцевому підсумку - з кожного споживача на користь однієї компанії. Створюються необґрунтовані перешкоди у здійсненні підприємницькій діяльності шляхом запровадження адміністративних та фінансових інструментів тиску на легальних виробників.

Діюча система поводження з відходами упаковки базується на положеннях окремих підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері, що не відповідають принципам європейського законодавства, зокрема Директиви 94/62/ЕС “Про упаковку та відходи упаковки”, не враховують досвіду розвинутих країн. Розвиток цієї галузі на таких засадах на державному рівні, створює ще один бар’єр на шляху до інтеграції України в Європейську спільноту.

Чому цей підхід є хибним?

- Запроваджує загальнонаціональну систему поводження з відходами упаковки постановою Кабінету Міністрів від 26.07.01р. № 915, що суперечить положенням одразу декількох законів України: “Про відходи”, “Про ціни та ціноутворення”, “Про оподаткування”.
- Створює монополію ДК “Укрекокомресурси” Кабінету Міністрів на діяльність, що пов’язана з поводженням відходами упаковки.
- Не встановлює планові показники з утилізації відходів упаковки, а без цього неможливо проконтролювати ефективність запроваджуваної системи та діяльності підприємств, установ та організацій, що займаються утилізацією відходів.
- Дублює функції Міністерства охорони навколишнього природного середовища України різними владними інституціями та ДК “Укрекокомресурси”, якій дозволено перебрати на себе окремі владні повноваження, поєднуючи їх з господарськими функціями.

Враховуючи вищезгадане, з метою створення цивілізованої системи поводження з відходами упаковки, яка б враховувала досвід країн Європейського Союзу розроблений проект закону України “Про упаковку та відходи упаковки”, який гармонізований із Спільною Директивою Європейського парламенту та Ради 94/62/ЕС від 20/12/1994 із змінами від 11.02.2004 2004 /12/ЕС “Про упаковку та відходи упаковки”.

2. Цілі і завдання прийняття акта

Цілями акту є:

- зменшення впливу відходів упаковки на довкілля;
- мінімізація витрат суспільства на здійснення природоохоронних заходів поводження з відходами упаковки.

Завданнями акта є:

- встановлення планових показників з утилізації відходів упаковки у відсотках до загальної маси упаковки, яку виробляють або використовують підприємства;
- встановлення обов’язків суб’єктів, які здійснюють поводження з упаковкою, щодо зменшення впливу на довкілля відходів упаковки;

- визначення основних механізмів виконання цих обов'язків з наданням суб'єктам можливості обирати для себе серед них більш економічно та організаційно прийнятні;
- встановлення організаційно-правових засад створення та діяльності неприбуткових об'єднань, які організують роздільний збір та утилізацію відходів упаковки;
- визначення видів правопорушень норм цього Закону;
- визначення міри санкцій за ці правопорушення.

3. Загальна характеристика і основні положення проекту акта

Серед основних положень законопроекту можна виділити такі:

1) Встановлює, відповідальність всіх суб'єктів “життєвого циклу” упаковки за утилізацію відходів упаковки, що має на меті такі цілі:

*на основі принципу “той хто забруднює, той відповідає” зобов'язати всіх суб'єктів “життєвого циклу” упаковки вживати заходів щодо зменшення впливу відходів упаковки на довкілля як шляхом їх утилізації або багаторазового використання, так і шляхом зменшення ваги упаковки та виробництва пакувальних матеріалів, які легко можуть бути утилізовані;

* зменшити відсоток ціни утилізації відходів упаковки, який закладений в ціну кінцевого продукту, що упакований.

2) Встановлює у відповідності з європейським досвідом планові показники з утилізації відходів упаковки на перші п'ять років після набрання чинності законом у відсотках до загальної маси упаковки, яку виробляють або використовують підприємства. Починаючи з 15% для першого року цей відсоток збільшується кожний рік на 5%, досягаючи 35% для п'ятого року.

Встановлює поняття системи поводження з відходами упаковки як сукупності підприємств, установ, організацій та споживачів, діяльність яких в сфері поводження з відходами координується оператором системи поводження з відходами упаковки та здійснюється за єдиною програмою. Такі системи є основними елементами загальнонаціональних систем поводження з відходами у всіх країнах Європейського Союзу. Згідно законопроекту оператором системи є неприбуткове об'єднання підприємств, які зобов'язані здійснювати утилізацію відходів упаковки.

3) Проект Закону України “Про упаковку та відходи упаковки”, як і аналогічна директива ЄС 94/62/ЕС, розроблений у відповідності з принципами, так званого, “нового підходу”, що на даний час широко застосовується під час розроблення законодавчих актів в Євросоюзі. Суть цього підходу полягає у встановленні державою для суб'єктів тільки цілей та деяких вимог щодо їх досягнення. У такий спосіб зобов'язаним суб'єктам надається певний рівень свободи щодо вибору найбільш прийнятної для них способу досягнення встановлених законом цілей, що сприятиме мінімізації

витрат суспільства в цілому та окремих суб`єктів на вирішення поставлених задач.

4) Надає можливість підприємствам, установам і організаціям виконувати обов`язки щодо утилізації відходів упаковки одним з нижченаведених способів (на вибір підприємства):

* утилізація відходів упаковки власними силами;

* укладання угод з будь-яким оператором системи поводження з відходами упаковки.

Таким чином, підприємствам, установам і організаціям надається можливість виконувати обов`язки щодо утилізації відходів найбільш вигідним (організаційно і фінансово) для них способом - цим досягається мінімізація загальних витрат суспільства на вирішення проблеми зменшення негативного впливу відходів упаковки на довкілля.

5) Визначає міри санкцій до підприємств, установ та організацій за невиконання обов`язків стосовно утилізації відходів упаковки.

6) Визначає на основі досвіду розвинутих країн світу спеціально уповноважений орган державної виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів відповідальним за контроль виконання положень цього Закону.

Впровадження зазначеного закону дозволило б на рівні окремого підприємства контролювати в певних межах власні витрати на вирішення проблеми зменшення негативного впливу відходів упаковки на довкілля, а на державному рівні – створити ефективну загальнонаціональну систему поводження з відходами упаковки, яка відповідає визнаним в Європі критеріям.

Слід підкреслити, що одним із основних завдань проекту закону України “Про упаковку і відходи упаковки” є створення рівних умов для всіх підприємств, що будуть працювати на ринку вторинної сировини, а також умов для запобігання експлуатації ідеї захисту навколишнього середовища. Окрім цього, проект увібрав у себе позитивний досвід розвинених країн світу, в яких вдалося досягнути високих стандартів у справі зменшення впливу відходів упаковки на навколишнє середовище.

4. Стан нормативно-правової бази у даній сфері

На даний час нормативно-правова база у сфері поводження з відходами упаковки складається з законів України “Про відходи”, “Про охорону навколишнього природного середовища”, “Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення”, “Про житлово-комунальні послуги” та низки підзаконних актів, серед яких необхідно виділити Постанову КМ України №915 від 26 липня 2001р. “Про впровадження системи збирання, сортування, транспортування, переробки та утилізації відходів як вторинної сировини”.

Прийняття поданого законопроекту не потребує внесення змін до інших законів.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Прийняття та впровадження Закону України “Про упаковку та відходи упаковки” не вимагає додаткових витрат з державного бюджету.

Виконання зобов'язаними суб'єктами норм цього Закону призведе на першому етапі впровадження системи поводження з відходами упаковки до незначного підвищення собівартості продукції, що упаковується, і, відповідно, до незначного збільшення роздрібних цін на цю продукцію. Таке підвищення цін є неминучим для будь-яких систем поводження з відходами упаковки, які фінансуються не за рахунок державного бюджету.

Однак, низка положень цього Закону запроваджує передумови для зменшення витрат підприємств, що здійснюють поводження з відходами, на їх утилізацію. Серед цих положень можна виділити такі основні:

- створення безприбуткового об'єднання зобов'язаних суб'єктів;
- створення умов для добросовісної конкуренції між суб'єктами у сфері поводження з відходами упаковки;
- інтегрування систем поводження з відходами упаковки у місцеві системи поводження з твердими побутовими відходами.

Завдяки відсутності практики існування систем утилізації відходів упаковки у значних масштабах, відсутності сформованого ринку вторинної сировини, неможливо зробити коректний прогноз величин підвищення цін на упаковану продукцію, що буде спричинено введенням в дію цього Закону. Однак, зважаючи на згадані положення стосовно мінімізації витрат суспільства, можна стверджувати, що Закон буде сприяти вирішенню проблеми утилізації упаковки найбільш економічно доцільним для суспільства способом.

6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття акта

Серед соціально-економічних наслідків прийняття Закону України “Про упаковку та відходи упаковки” можна виділити такі основні:

- збільшення обсягів використання відходів упаковки як вторинної сировини.
- поступове залучення населення до вирішення проблеми мінімізації впливу відходів упаковки на довкілля.
- зменшення напруги в суспільстві шляхом чіткого визначення основних прав та обов'язків всіх суб'єктів, що здійснюють поводження з відходами.
- створення рівних умов для діяльності всіх суб'єктів, що працюють у сфері поводження з відходами упаковки.