

Пропозиції
до проектів Законів України
«Про упаковку та відходи упаковки»
(реєстр. № 10066 від 18.09.2023; № 10066-1 від 29.09.2023;
№ 10066-2 від 04.10.2023)*

Проекти законів України реєстр. № 10066, № 10066-1, № 10066-2 розроблені з метою унормування правових, економічних і організаційних засад у сфері управління упаковкою та відходами упаковки, що відповідає євроінтеграційним зобов'язанням України та необхідності приведення національного законодавства у відповідність до законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС).

За результатами проведеного правового аналізу проектів вважаємо за необхідне звернути увагу на таке.

1. Щодо проекту Закону України «Про упаковку та відходи упаковки» (реєстр. № 10066 від 18 вересня 2023 р.).

1.1. Проект частково відповідає праву ЄС (acquis ЄС), зокрема: Директиві Європейського Парламенту та Ради 94/62/ЄС від 20 грудня 1994 року про упаковку та відходи¹ (далі – Директива про відходи упаковки) та Директиві 2008/98/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 19 листопада 2008 року про відходи та скасування певних Директив² (далі – Директива про відходи).

1.1.1. Мінімальні цільові показники з рециклінгу відходів упаковки, визначені в Додатку 3 до проекту, передбачають поступове досягнення цілей Директиви про відходи упаковки протягом 10 років із моменту введення в дію закону. Проте досягнення показників, передбачених цією Директивою не пізніше 31 грудня 2025 року, проектом заплановано через 6, 8, 9 років, а загальна норма рециклінгу має бути досягнута лише через 10 років. Директивою передбачено, що держави-члени можуть відкласти кінцеві терміни досягнення мінімальних цілей 2025 та 2030 років по конкретних видах упаковки, проте без шкоди для загальних показників переробки відходів упаковки та за певних умов:

відступ обмежується максимум 15 % від пунктів та однієї цілі або розподіляється між двома цілями;

у результаті відступу рівень переробки для однієї цілі не має знижуватися нижче 30 %;

у результаті відступу рівень переробки для цілей переробки скла й паперу / картону не повинен знижуватися нижче 60 %.

Отже, проектом не дотримано цих положень Директиви про відходи упаковки.

1.1.2. Стаття 9 Директиви про відходи упаковки передбачає, що упаковки мають відповідати гармонізованим стандартами ЄС, а у сферах, не охоплених такими стандартами, – відповідним національним стандартам. Саме

¹ Consolidated text: European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01994L0062-20180704> (дата звернення: 27.10.2023)

² Consolidated text: Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02008L0098-20180705&qid=1696929354928> (дата звернення: 27.10.2023)

тому доцільно передбачити, що в питаннях стандартів у сфері управління упаковкою європейські стандарти приймаються як національні відповідно до Закону України «Про стандартизацію».

Потребує уточнення ст. 15 проекту, якою передбачається, що упаковка, що вводиться в обіг, має відповідати всім суттєвим вимогам, передбаченим цим Законом, зокрема визначеним у Додатку 2 до цього Закону. Доцільно викласти у статті закону ці вимоги до упаковки, що вводиться в обіг, і передбачити норму щодо презумпції відповідності її стандартам у сфері управління упаковкою.

Прикладом нормування може бути досвід Естонії, де Законом про упаковку³ встановлена презумпція відповідності упаковки, що відповідає гармонізованому стандарту, а саме: *«Якщо упаковка була розроблена та виготовлена відповідно до гармонізованого стандарту, повідомлення про який було опубліковано в Офіційному віснику Європейського Союзу, передбачається, що упаковка, яка відповідає такому стандарту, відповідає вимогам § 13 цього Закону щодо вимог, передбачених стандартом»*.

1.1.3. Використання схем повернення депозитів відповідно до Директиви про відходи упаковки є одним із заходів заохочення збільшення частки багаторазової упаковки, розміщеної на ринку, та систем для повторного використання упаковки в екологічно чистий спосіб. Натомість проектом передбачено, що метою депозитної системи є виконання мінімальних показників рециклінгу відходів упаковки.

Крім того, пропонується запроваджувати депозитну систему за бажанням організацій розширеної відповідальності виробника (далі – ОРВВ) і за умови погодження такого рішення з усіма організаціями колективної розширеної відповідальності виробника (далі – ОКРВВ) та з координаційним комітетом. На нашу думку, такий підхід не сприятиме створенню депозитної системи в Україні. Наприклад, у Литві відповідно до Закону про управління упаковкою та відходами упаковки⁴ депозитна система багаторазової тари поширюється на багаторазову тару, яка визначається Міністром охорони навколишнього природного середовища на вимогу виробників та імпортерів у порядку, встановленому Урядом. На рівні закону унормовано обов'язки продавців упаковки в депозитній системі та умови звільнення їх від виконання цих обов'язків, умови повернення депозиту, вимоги до обов'язкового розміщення ціни депозиту на упаковці, умови, за яких депозит не повертається, та за яких упаковка не підлягає поверненню.

1.1.4. Розширена відповідальність виробника відповідно до Директиви про відходи запроваджується з метою посилення повторного використання, переробки та іншого відновлення відходів. Схема розширеної відповідальності виробника передбачає чітке визначення ролі та обов'язків усіх залучених суб'єктів, у тому числі, виробників, що вводять продукти в обіг на ринку держав-членів, організацій, що виконують обов'язки з розширеної відповідальності виробника від імені виробників, приватних або державних

³ Pakendiseadus Vastu võetud 21.04.2004 URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/105052021002?leiaKehtiv> (дата звернення: 27.10.2023)

⁴ PAKUOČIŲ IR PAKUOČIŲ ATLIEKŲ TVARKYMO 2001 m. rugsėjo 25 d. Nr. IX-517 URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.150891/asr> (дата звернення: 27.10.2023)

операторів з управління відходами, місцевих органів влади та, у відповідних випадках, операторів послуг із повторного використання і підготовки до повторного використання тощо. Із цією метою відповідно до Директиви про відходи мають бути вжиті заходи для забезпечення того, щоб виробники продукції або організації, які виконують зобов'язання розширеної відповідальності виробника від імені виробників продукції:

мали чітко визначене географічне, товарне та матеріальне охоплення, не обмежуючи ці зони тими, де збір та поводження із відходами є найбільш прибутковими;

забезпечили належну систему збору відходів у межах зобов'язань розширеної відповідальності;

мали необхідну фінансову та організаційну спроможність для виконання своїх зобов'язань розширеної відповідальності виробника;

впроваджували механізм самоконтролю, підкріплений, у відповідних випадках, регулярними незалежними аудитами;

оприлюднювали інформацію про стан досягнення цільових показників управління відходами, а у випадку колективного виконання зобов'язань розширеної відповідальності виробника – також інформацію про структуру власності, членів, розмір фінансових внесків та процедуру відбору операторів управління відходами тощо.

Отже, є необхідність у проекті чітко визначити систему розширеної відповідальності виробника у сфері відходів упаковки, суб'єктів, на яких поширюється розширена відповідальність виробника, зміст обов'язків учасників розширеної відповідальності, мету утворення організації розширеної відповідальності виробника та узгодити її із завданнями ОРВВ.

Потребують узгодження обов'язки виробника упаковки, виробника товарів в упаковці і ОРВВ. Так, відповідно до проекту виробники упаковки укладають з організаціями розширеної відповідальності виробника договори про передачу зобов'язань із розширеної відповідальності виробника щодо сервісної упаковки, виробник товарів в упаковці через систему ОРВВ забезпечує приймання, роздільне збирання та оброблення відходів упаковки. Водночас звертаємо увагу, що вищезазначеними положеннями Директиви про відходи передбачено, що весь комплекс зобов'язань розширеної відповідальності, включно із прийманням, роздільним збиранням та переробкою відходів упаковки, запровадженням системи самоконтролю, підкріпленої незалежним аудитом, забезпеченням обліку та звітності, виконується або виробником товарів в упаковці або організацією від імені виробника.

На наш погляд, також потребує доопрацювання положення проекту щодо виробника товарів в упаковці, який додатково утворює окрему юридичну особу для виконання обов'язків індивідуальної розширеної відповідальності виробника. Встановлення відсоткового порогу упаковки, виведеної на ринок, для створення ОРВВ, на нашу думку, суперечить Директиві про відходи, якою передбачено, що в разі встановлення схем розширеної відповідальності виробника має бути забезпечено рівне ставлення до виробників продукції незалежно від її походження чи розміру, без покладання непропорційного

регуляторного тягаря на виробників, – включаючи малі та середні підприємства, – невеликих кількостей продукції.

Положеннями проекту також не транспоновано вимоги Директиви про відходи щодо чіткого визначення географічного, товарного й матеріального охоплення діяльності ОРВВ, без обмеження цих територій лише тими, де збирання та управління відходами є найбільш прибутковими, а також щодо забезпечення належної доступності системи збору відходів на вказаних територіях, обов'язкових заходів щодо аудиту ОРВВ.

1.2. Інші положення проекту не суперечать положенням права ЄС, однак водночас потребують уточнень і доповнень із метою дотримання принципу правової визначеності.

1.2.1. Директива про відходи упаковки наводить визначення «упаковки», її види, критерії визначення та ілюстровані приклади цих критеріїв, які не є вичерпними.

У проекті критерії віднесення виробу або матеріалу до упаковки та приклади упаковки розміщені в Додатку 1. Слід звернути увагу, що в додатках розміщуються тільки ті положення закону, які неможливо викласти у стандартній формі статті законодавчого акта, проте вони повинні бути врегульовані на рівні закону. Тому, на наш погляд, критерії упаковки слід викласти безпосередньо в тілі закону, тоді як перелік прикладів, що не є вичерпним, доцільно навести в додатку.

Прикладом регламентації може бути досвід Естонії, де окрема стаття Закону про упаковку присвячена визначенню упаковки та критеріям, на яких ґрунтується її визначення, і містить бланкетну норму, згідно з якою при визначенні продукту як упаковки пояснювальні приклади викладені в Додатку I Директиви про відходів упаковки. Інша стаття регламентує види упаковки й типи пакувального матеріалу. У Латвії схожий підхід до структури Закону про упаковку, проте приклади застосування критеріїв визначення упаковки встановлюються актом Уряду.

1.2.2. Розділом II проекту визначаються суб'єкти у сфері управління упаковкою та відходами упаковки й повноваження окремих із них. Слушним, на наш погляд, було б унормувати повноваження кожного із суб'єктів сфери регулювання закону.

1.2.3. Потребують унормування положення щодо порядку створення та функціонування Реєстру виробників товарів в упаковці відповідно до Закону України «Про публічні електронні реєстри».

1.2.4. З огляду на статтю 19 Конституції України та регламентацію на рівні закону підстав, меж повноважень та способу діяльності органів державної влади та їх посадових осіб, потребує унормування порядок формування і діяльності, а також зміст висновку колегіального органу, до складу якого входять по одному представнику від центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління відходами, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері житлово-комунального господарства, органу державного ринкового нагляду.

1.2.5. Проектом визначається, що розмір плати за виконання ОРВВ мінімальних цільових показників рециклінгу одиниці маси відходів упаковки у відповідному році встановлюється такою організацією та оприлюднюється на її веб-сайті до 1 листопада року, що йому передує. На наш погляд, потребує уніфікації порядок формування розміру такої плати, також існує потреба у визначенні обов'язкового відсотку витрат, що спрямовуються ОРВВ на інформування населення та споживачів про порядок і вимоги щодо повернення упаковки, повторного використання упаковки та інші інформаційні заходи із запобігання утворенню відходів, у тому числі, роз'яснення щодо негативного впливу пластикових виробів на довкілля.

1.2.6. Проектом передбачено, що ОРВВ укладають договори про здійснення операцій з управління відходами упаковки за результатами відкритої конкурентної процедури відбору суб'єктів господарювання у сфері управління відходами упаковки. Порядок такої участі встановлюється ОРВВ. У зв'язку з цим потребують уточнення загальні підходи до «відкритої конкурентної процедури відбору», наприклад, щодо порядку участі, істотних умов, критеріїв відбору суб'єктів господарювання та можливих обмежень, оскільки у пропонуваній редакції відповідна норма є швидше декларативною.

1.2.7. Варто уточнити також, чи буде наслідком виключення ОРВВ із Реєстру організацій розширеної відповідальності виробника ліквідація утвореної юридичної особи.

1.2.8. Проектом передбачено створення центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління відходами, бази даних упаковки та відходів упаковки на підставі аналізу й узагальнення показників звітності, передбаченої статтею 34. У зв'язку із цим потребують унормування положення щодо порядку створення та функціонування такої бази даних відповідно до Закону України «Про публічні електронні реєстри», а також порядку використання інформації бази даних упаковки.

1.2.9. Відповідно до Директиви про відходи держави-члени повинні створити належні рамки для моніторингу та контролю за виконанням із метою забезпечення належного виконання виробниками товарів і організаціями, що виконують обов'язки з розширеної відповідальності виробника від імені виробників, своїх обов'язків із розширеної відповідальності виробника, у тому числі, у випадку дистанційних продажів, а також належного використання фінансових коштів та достовірності даних усіх суб'єктів, залучених до виконання схем розширеної відповідальності виробника.

Оскільки відповідно до пропонуваних положень статті 35 проекту перевірку звітності у сфері управління відходами упаковки, поданої через інформаційну систему управління відходами, забезпечує лише центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління відходами, у межах існуючої штатної чисельності згідно з пояснювальною запискою відповідна система контролю за дотриманням законодавства у сфері управління упаковкою та відходами упаковки не видається ефективною. Також незрозумілою є функція координаційного комітету в моніторингу діяльності ОРВВ.

2. Щодо проекту Закону України «Про упаковку та відходи упаковки» (реєстр. № 10066-1 від 29 вересня 2023 р.).

2.1. Проект частково відповідає праву ЄС (acquis ЄС), зокрема: Директиві про відходи упаковки та Директиві про відходи.

2.1.1. Стаття 9 Директиви про відходи упаковки передбачає, що упаковка має відповідати гармонізованим стандартами ЄС, а у сферах, не охоплених такими стандартами, – відповідним національним стандартам. У зв'язку із цим необхідним є приведення у відповідність до вимог Директиви про відходи положення статті 5 проекту щодо випадків незастосування національних стандартів, що є ідентичними гармонізованим європейським стандартам, а також уточнити дефініцію «суттєві вимоги законодавства щодо упаковки», які є доказом дотримання відповідності національним стандартам.

2.1.2. Вимоги до складу упаковки, запропоновані у ст. 8 проекту, не узгоджуються із вимогами до складу та характеру пакування, визначеними у Додатку II до Директиви про відходи упаковки, оскільки не містять вимоги, згідно з якою не вважається біологічно розкладною оксорозкладна пластикова упаковка.

2.1.3. Розширена відповідальність виробника відповідно до Директиви про відходи запроваджується з метою посилення повторного використання, переробки та іншого відновлення відходів. Схема розширеної відповідальності виробника передбачає чітке визначення ролі та обов'язків усіх залучених суб'єктів, у тому числі, виробників, що вводять продукти в обіг на ринку держав-членів, організацій, що виконують обов'язки з розширеної відповідальності виробника від імені виробників, приватних або державних операторів з управління відходами, місцевих органів влади та, у відповідних випадках, операторів послуг із повторного використання і підготовки до повторного використання.

Із цією метою відповідно до Директиви про відходи мають бути вжиті заходи для забезпечення того, щоб виробник продукції або організація, яка виконує зобов'язання розширеної відповідальності виробника від імені виробників продукції:

мали чітко визначене географічне, товарне й матеріальне охоплення, без обмеження цих зон тими, де збір та поводження із відходами є найбільш прибутковими;

забезпечили належну систему збору відходів у межах зобов'язань;

мали необхідну фінансову та організаційну спроможність для виконання своїх зобов'язань розширеної відповідальності виробника;

впроваджували механізм самоконтролю, підкріплений, у відповідних випадках, регулярними незалежними аудитами;

оприлюднювали інформацію про стан досягнення цільових показників управління відходами, а у випадку колективного виконання зобов'язань розширеної відповідальності виробника – також інформацію про структуру власності, членів, розмір фінансових внесків та процедуру відбору операторів управління відходами тощо.

Отже, є необхідність у проекті визначити систему розширеної відповідальності виробника у сфері відходів упаковки, суб'єктів, на яких поширюється розширена відповідальність виробника, зміст обов'язків учасників розширеної відповідальності, мету утворення ОРВВ та узгодити її із завданнями

ОРВВ, оскільки метою ОРВВ згідно із проектом є лише виконання мінімальних цільових показників рециклінгу відходів упаковки.

Потребують узгодження обов'язки виробника товарів в упаковці і ОРВВ зі статтею 15 проекту, згідно з якою зобов'язання забезпечення досягнення мінімальних цільових показників із рециклінгу та відновлення відходів упаковки покладається на виробників. Потребують уточнення також випадки, коли виробники товарів в упаковці можуть виконувати свої зобов'язання щодо досягнення цілей з рециклінгу та відновлення відходів упаковки після укладення договору з ОРВВ, як це передбачено пунктом 1 частини першої статті 21 проекту. Звертаємо увагу, що вищезазначеними положеннями Директиви про відходи встановлено, що весь комплекс зобов'язань розширеної відповідальності, включно із забезпеченням досягнення мінімальних цільових показників із рециклінгу та відновлення відходів упаковки, запровадженням системи самоконтролю, підкріпленої незалежним аудитом, забезпеченням обліку та звітності, виконується або виробником товарів в упаковці або організацією від імені виробника.

Потребують також урегулювання обов'язки виробника товарів в упаковці в разі, коли він виходить зі складу ОРВВ або виключається з неї і ще не заснував організацію індивідуальної розширеної відповідальності виробника або не вступив до іншої.

На наш погляд, також потребує доопрацювання положення про потребу для виробника товарів в упаковці додатково утворювати окрему юридичну особу для виконання обов'язків індивідуальної розширеної відповідальності виробника.

Положеннями проекту також не транспоновано вимоги Директиви про відходи щодо чіткого географічного, товарного та матеріального охоплення діяльності ОРВВ, без обмеження цих територій лише тими, де збирання та управління відходами є найбільш прибутковими, та щодо забезпечення належної доступності системи збору відходів на вказаних територіях, обов'язкових заходів з аудиту ОРВВ.

2.1.4. Мінімальні цільові показники з рециклінгу відходів упаковки, визначені в Додатку 3 до проекту, передбачають поступове досягнення цілей Директиви про відходи упаковки протягом 10 років із моменту введення в дію закону. Проте досягнення показників, передбачених Директивою про відходи упаковки не пізніше 31 грудня 2025 року, проектом заплановано через 8, 10 років або не визначено взагалі. Досягнення показника загальної норми рециклінгу 2025 року Директиви про відходи упаковки не заплановано проектом. Звертаємо увагу, що Директивою про відходи упаковки передбачено, що держави-члени можуть відкласти кінцеві терміни досягнення мінімальних цілей 2025 та 2030 років по конкретних видах упаковки, проте без шкоди для загальних показників переробки відходів упаковки та за певних умов:

відступ обмежується максимум 15 % від пунктів та однієї цілі або розподіляється між двома цілями;

у результаті відступу рівень переробки для однієї цілі не має знижуватися нижче 30 %;

у результаті відступу рівень переробки для цілей переробки скла й паперу / картону не повинен знижуватися нижче 60 %.

Таким чином, проектом не дотримано вимоги Директиви про відходи упаковки.

2.1.5. Проект не містить положень, що транспонують вимогу статті 6а Директиви про відходи упаковки в частині, що «матеріали, які втратили статус відходів, призначені для використання як палива чи інших засобів генерування енергії, або для спалювання, зворотного заповнення чи захоронення, не враховуються з погляду досягнення цільових показників із рециклінгу».

2.1.6. Система роздільного збирання відходів упаковки, пропонована проектом, має охоплювати 25 мільйонів жителів на території України і обов'язково включати всі громади з населенням понад 15000 жителів та населенні пункти з кількістю населення від 1000 жителів, що суперечить статті 7 Директиви про відходи упаковки, яка передбачає повернення та/або збір використаної упаковки та/або відходів упаковки від усіх споживачів, іншого кінцевого користувача або з потоку відходів, щоб спрямувати їх до найбільш прийнятних альтернатив поводження з відходами.

Крім того, система роздільного збирання відходів упаковки не враховує відходи упаковки з деревини. На наш погляд, потребують узгодження норми щодо роздільного збирання відходів упаковки, що регламентуються статтею 35 Закону України «Про управління відходами», із системою роздільного збирання побутових відходів.

2.2. Інші положення проекту не суперечать положенням права ЄС, водночас вони потребують уточнень і доповнень із метою дотримання принципу правової визначеності й законодавчої техніки.

2.2.1. Директива про відходи упаковки наводить визначення «упаковки», її види, критерії визначення та ілюстровані приклади цих критеріїв, які не є вичерпними.

У проекті критерії віднесення виробу або матеріалу до упаковки та приклади упаковки розміщені в Додатку 1, а форма декларації про відповідність упаковки – у додатку 2. Слід звернути увагу, що в додатках розміщуються тільки ті положення закону, які неможливо викласти у стандартній формі статті законодавчого акта, проте вони повинні бути врегульовані на рівні закону. Тому, на наш погляд, критерії для упаковки слід викласти безпосередньо в тілі закону, тоді як перелік прикладів, що не є вичерпним, або форми документів доцільно визначити в додатку.

2.2.2. Загальні положення закону відповідно до засад законодавчої техніки включають предмет правового регулювання, сферу дії тощо. У структурі первинного закону логічним є унормування переліку суб'єктів, на яких поширюється дія закону, обсягу повноважень органів державної влади, інших державних органів та їх посадових осіб, способу здійснення повноважень.

Отже, потребує доопрацювання стаття проекту, яка регламентує «вимоги, що встановлюються цим Законом у сфері управління упаковкою та відходами упаковки», і визначення натомість сфери регулювання проекту. Потребують також визначення перелік суб'єктів, на яких поширюється дія закону, та

повноваження органів державної влади відповідно до предмета регулювання закону.

2.2.3. Відносини у сфері управління упаковкою та відходами упаковки охоплюють також відносини між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і їх посадовими особами, юридичними особами, отже проект у частині визначення законодавства у сфері управління упаковкою та відходами упаковки слушно було б доповнити Законом України «Про адміністративну процедуру».

2.2.4. Оскільки Законом України «Про управління відходами» визначено основні цілі та принципи державної політики у сфері запобігання утворенню та управління відходами, доцільно було б визначити принципи державної політики у сфері управління упаковкою та відходами упаковки, а не пріоритети згідно із Законом, як це пропонується проектом.

2.2.5. Проектом пропонується запроваджувати депозитну систему за бажанням виробників товарів в упаковці самостійно або спільно з іншими виробниками та розповсюджувачами упаковки для товарів. На нашу думку, такий підхід не сприятиме створенню депозитної системи в Україні, оскільки не визначає обов'язків для інших суб'єктів сфери управління упаковкою, окрім виробника товару, який увів її в обіг. Доцільним є також унормувати обов'язки продавців упаковки в депозитній системі та умови звільнення їх від виконання цих обов'язків, умови повернення депозиту, вимоги до обов'язкового розміщення ціни депозиту на упаковці, умови, за яких депозит не повертається, та за яких упаковка не підлягає поверненню.

2.2.6. Проектом не передбачено суб'єкта, який визначатиме розмір внесків від виробників (що вводять в обіг товари в упаковці і є членами ОРВВ), спрямованих на фінансування виконання мінімальних цільових показників із рециклінгу відходів упаковки. На наш погляд, потребує регламентації правовий статус такого суб'єкта та уніфікації порядок формування розміру такої плати, також є необхідність у визначенні обов'язкового відсотку витрат, що спрямовуються ОРВВ на інформування населення та споживачів про порядок і вимоги щодо повернення упаковки, повторного використання упаковки та інші інформаційні заходи із запобігання утворенню відходів, у тому числі, роз'яснення негативного впливу пластикових виробів на довкілля.

2.2.7. Проектом передбачено, що ОРВВ укладають договори про здійснення операцій з управління відходами упаковки за результатами відкритої конкурентної процедури відбору суб'єктів господарювання у сфері управління відходами упаковки. У зв'язку із цим потребують уточнення загальні підходи до «відкритої конкурентної процедури відбору», її порядок, критерії відбору суб'єктів господарювання та можливі обмеження, оскільки у пропонованій редакції відповідна норма є швидше декларативною.

2.2.8. Також варто уточнити, чи буде наслідком виключення ОРВВ із Реєстру організацій розширеної відповідальності виробника ліквідація утвореної юридичної особи.

2.2.9. Проектом передбачено функціонування бази даних упаковки та відходів упаковки, реєстру виробників товарів в упаковці, реєстру брокерів і

торговців. У зв'язку із цим потребують унормування положення щодо порядку створення та функціонування таких інформаційних систем відповідно до Закону України «Про публічні електронні реєстри».

2.2.10. Відповідно до Директиви про відходи держави-члени повинні створити належні рамки для моніторингу та контролю за виконанням із метою забезпечення належного виконання виробниками товарів і організацій, що виконують обов'язки з розширеної відповідальності виробника від імені виробників, своїх обов'язків із розширеної відповідальності виробника, у тому числі, у випадку дистанційних продажів, а також належного використання фінансових коштів та достовірності даних усіх суб'єктів, залучених до виконання схем розширеної відповідальності виробника.

Оскільки відповідно до пропонованих норм статті 31 проекту аналіз та узагальнення показників звітності забезпечує центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління відходами, у межах існуючої штатної чисельності згідно з пояснювальною запискою відповідна система контролю за дотриманням законодавства у сфері управління упаковкою та відходами упаковки не видається ефективною й потребує вдосконалення.

2.2.11. Положення проекту щодо можливості оскарження лише до суду рішення про накладення адміністративно-господарського штрафу не відповідає Закону України «Про адміністративні процедури».

3. Щодо проекту Закону України «Про упаковку та відходи упаковки» (реєстр. № 10066-2 від 4 жовтня 2023 р.).

3.1. Проект частково відповідає праву ЄС (acquis ЄС), зокрема: Директиві про відходи упаковки та Директиві про відходи.

3.1.1. Стаття 9 Директиви про відходи упаковки передбачає, що упаковка має відповідати гармонізованим стандартами ЄС, а у сферах, не охоплених такими стандартами, – відповідним національним стандартам. У зв'язку із цим необхідним є приведення у відповідність до вимог Директиви про відходи положення статті 5 проекту щодо випадків незастосування національних стандартів.

3.1.2. Розширена відповідальність виробника відповідно до Директиви про відходи запроваджується з метою посилення повторного використання, переробки та іншого відновлення відходів. Схема розширеної відповідальності виробника передбачає чітке визначення ролі та обов'язків усіх залучених суб'єктів, у тому числі, виробників, що вводять продукти в обіг на ринку держави-члена, організацій, які виконують обов'язки з розширеної відповідальності виробника від імені виробників, приватних або державних операторів з управління відходами, місцевих органів влади та, у відповідних випадках, операторів послуг із повторного використання і підготовки до повторного використання.

Із цією метою відповідно до Директиви про відходи мають бути вжиті заходи для забезпечення того, щоб виробник продукції або організація, яка виконує зобов'язання розширеної відповідальності виробника від імені виробників продукції:

мали чітко визначене географічне, товарне та матеріальне охоплення, без обмеження цих зон тими, де збір та поводження із відходами є найбільш прибутковими;

забезпечили належну систему збору відходів у межах зобов'язань;

мали необхідну фінансову та організаційну спроможність для виконання своїх зобов'язань розширеної відповідальності виробника;

упроваджували механізм самоконтролю, підкріплений, у відповідних випадках, регулярними незалежними аудитами;

оприлюднювали інформацію про стан досягнення цільових показників управління відходами, а у випадку колективного виконання зобов'язань розширеної відповідальності виробника – також інформацію про структуру власності, членів, розмір фінансових внесків та процедуру відбору операторів управління відходами тощо.

Отже, існує необхідність визначити у проекті систему розширеної відповідальності виробника у сфері відходів упаковки, суб'єктів, на яких поширюється розширена відповідальність виробника, зміст обов'язків учасників розширеної відповідальності, мету утворення ОРВВ та узгодити її із завданнями ОРВВ, оскільки метою ОРВВ згідно із проектом є лише виконання мінімальних цільових показників.

Потребують узгодження обов'язки виробника упаковки, виробника товарів в упаковці і ОРВВ. Так, відповідно до проекту виробники упаковки укладають з організаціями розширеної відповідальності виробника договори про передачу зобов'язань із розширеної відповідальності виробника щодо сервісної упаковки, а виробники несуть зобов'язання виконання мінімальних цільових показників із рециклінгу. Водночас звертаємо увагу, що вищезазначеними положеннями Директиви про відходи передбачено, що весь комплекс зобов'язань розширеної відповідальності, включно із прийманням, роздільним збиранням та переробкою відходів упаковки, запровадження системи самоконтролю, підкріпленої незалежним аудитом, забезпечення обліку та звітності виконується або виробником товарів в упаковці, або організацією від імені виробника.

На наш погляд, також потребує доопрацювання положення про те, що для виробника товарів в упаковці необхідно додатково утворювати окрему юридичну особу для виконання обов'язків індивідуальної розширеної відповідальності виробника. Встановлення відсоткового порогу упаковки, виведеної на ринок, для створення ОРВВ, на нашу думку, суперечить Директиві про відходи, якою передбачено, що в разі встановлення схем розширеної відповідальності виробника має бути забезпечено рівне ставлення до виробників продукції незалежно від її походження чи розміру, без покладання непропорційного регуляторного тягаря на виробників, включаючи малі та середні підприємства, невеликих кількостей продукції.

Положеннями проекту також не транспоновано вимоги Директиви про відходи щодо чіткого визначення географічного, товарного та матеріального охоплення діяльності ОРВВ, без обмеження цих територій лише тими, де збирання та управління відходами є найбільш прибутковими, та щодо

забезпечення належної доступності системи збору відходів на вказаних територіях, обов'язкових заходів із аудиту ОРВВ.

3.1.3. Використання схем повернення депозитів відповідно до Директиви про відходи упаковки є одним із заходів заохочення збільшення частки багаторазової упаковки, розміщеної на ринку, та систем для повторного використання упаковки в екологічно чистий спосіб. Натомість проектом передбачено, що метою депозитної системи є виконання мінімальних показників рециклінгу відходів упаковки.

Крім того, пропонується запроваджувати депозитну систему за бажанням організацій розширеної відповідальності виробника і за умови погодження такого рішення з усіма організаціями колективної розширеної відповідальності виробника та з координаційним комітетом. На нашу думку, такий підхід не сприятиме створенню депозитної системи в Україні. Доцільним є також унормувати обов'язки продавців упаковки в депозитній системі та умови звільнення їх від виконання цих обов'язків, умови повернення депозиту, вимоги до обов'язкового розміщення ціни депозиту на упаковці, умови, за яких депозит не повертається, та за яких упаковка не підлягає поверненню.

3.1.4. Мінімальні цільові показники з рециклінгу відходів упаковки, визначені в Додатку 3 до проекту, передбачають поступове досягнення цілей Директиви про відходи упаковки протягом 10 років із моменту введення в дію закону. Проте досягнення показників, передбачених Директивою про відходи упаковки не пізніше 31 грудня 2025 року, проектом заплановано через 8, 9, 10 років. Досягнення показника Директиви про відходи упаковки загальної норми рециклінгу 2025 року заплановано через 10 років. Звертаємо увагу, що Директивою про відходи упаковки передбачено, що держави-члени можуть відкласти кінцеві терміни для досягнення мінімальних цілей 2025 та 2030 років по конкретних видах упаковки, проте без шкоди для загальних показників переробки відходів упаковки й за певних умов:

відступ обмежується максимум 15 % від пунктів та однієї цілі або розподіляється між двома цілями;

у результаті відступу рівень переробки для однієї цілі не має знижуватися нижче 30 %;

у результаті відступу рівень переробки для цілей переробки скла й паперу / картону не повинен знижуватися нижче 60 %.

Таким чином, проектом не дотримано вимоги Директиви про відходи упаковки.

3.2. Інші положення проекту не суперечать положенням права ЄС, водночас вони потребують уточнень і доповнень із метою дотримання принципу правової визначеності й законодавчої техніки.

3.2.1. Директива про відходи упаковки наводить визначення «упаковки», її види, критерії визначення та ілюстровані приклади цих критеріїв, які не є вичерпними.

У проекті критерії віднесення виробу або матеріалу до упаковки та приклади упаковки розміщені в Додатку 1, а суттєві вимоги до складу упаковки – у Додатку 2. Слід звернути увагу, що в додатках розміщуються тільки ті положення закону, які неможливо викласти у стандартній формі статті

законодавчого акта, проте вони повинні бути врегульовані на рівні закону. Тому, на наш погляд, критерії упаковки та вимоги до складу упаковки слід викласти безпосередньо в тілі закону окремою статтею, тоді як перелік прикладів, що не є вичерпним, доцільно навести в додатку. Слід також уникати застосування дефініції «суттєві».

3.2.2. Розділом II проекту визначаються суб'єкти у сфері управління упаковкою та відходами упаковки й повноваження окремих із них. Слушним, на наш погляд, було б унормувати повноваження кожного із суб'єктів у сфері регулювання закону.

3.2.3. Потребують унормування положення щодо порядку створення та функціонування Реєстру виробників товарів в упаковці відповідно до Закону України «Про публічні електронні реєстри».

3.2.4. З огляду на статтю 19 Конституції України та регламентацію на рівні закону підстав, меж повноважень та способу діяльності органів державної влади та їх посадових осіб, потребує унормування порядок формування і діяльності, а також зміст висновку колегіального органу, до складу якого входять по одному представнику від центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління відходами, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері житлово-комунального господарства, органу державного ринкового нагляду.

3.2.5. Проектом визначається, що розмір плати за виконання ОРВВ мінімальних цільових показників рециклінгу одиниці маси відходів упаковки у відповідному році встановлюється такою організацією та оприлюднюється на її веб-сайті до 1 листопада року, що йому передує. На наш погляд, потребує уніфікації порядок формування розміру такої плати, також існує необхідність у визначенні обов'язкового відсотку витрат, що спрямовуються ОРВВ на інформування населення та споживачів про порядок і вимоги щодо повернення упаковки, повторного використання упаковки та інші інформаційні заходи із запобігання утворенню відходів, у тому числі, роз'яснення негативного впливу пластикових виробів на довкілля.

3.2.6. Проектом передбачено, що ОРВВ укладають договори про здійснення операцій з управління відходами упаковки за результатами відкритої конкурентної процедури відбору суб'єктів господарювання у сфері управління відходами упаковки. Порядок такої процедури встановлюється ОРВВ. У зв'язку із цим потребують уточнення загальні підходи до «відкритої конкурентної процедури відбору», наприклад, щодо порядку участі, істотних умов, критеріїв відбору суб'єктів господарювання та можливих обмежень, оскільки у пропонованій редакції відповідна норма є швидше декларативною.

3.2.7. Варто уточнити також, чи буде наслідком виключення ОРВВ із Реєстру організацій розширеної відповідальності виробника ліквідація утвореної юридичної особи.

3.2.8. Статтею 35 проекту передбачено створення центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління відходами, бази даних упаковки та відходів упаковки на підставі аналізу та узагальнення показників звітності. У зв'язку із цим потребують унормування положення щодо

порядку створення та функціонування такої бази даних відповідно до Закону України «Про публічні електронні реєстри», а також порядку використання інформації бази даних упаковки.

3.2.9. Відповідно до Директиви про відходи держави-члени повинні створити належні рамки для моніторингу та контролю за виконанням із метою забезпечення належного виконання виробниками товарів і організаціями, що виконують обов'язки з розширеної відповідальності виробника від імені виробників, своїх обов'язків із розширеної відповідальності виробника, у тому числі у випадку дистанційних продажів, а також належного використання фінансових коштів та достовірності даних усіх суб'єктів, залучених до виконання схем розширеної відповідальності виробника.

Оскільки відповідно до пропонованих положень статті 36 проекту перевірку звітності у сфері управління відходами упаковки, поданої через інформаційну систему управління відходами, забезпечує лише центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління відходами, у межах існуючої штатної чисельності згідно з пояснювальною запискою відповідна система контролю за дотриманням законодавства у сфері управління упаковкою та відходами упаковки не видається ефективною. Також незрозумілою є функція координаційного комітету в моніторингу діяльності ОРВВ.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*