

## **Інформаційна довідка** **щодо правового регулювання в державах-членах Європейського Союзу у** **сфері управління відходами упаковки\***

**Вступ.** Регулятивні підходи держав-членів ЄС у сфері управління відходами упаковки, зокрема, до системи розширеної відповідальності виробника товарів в упаковці різняться. Однак, серед мінімальних вимог функціонування систем розширеної відповідальності виробників, визначених Директивою 2008/98/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 19 листопада 2008 року про відходи та скасування деяких директив<sup>1</sup>, є запровадження належної системи моніторингу та контролю за виконанням з метою забезпечення того, щоб виробники продуктів та організації, що виконують обов'язки з розширеної відповідальності виробника (далі – ОРВВ) від імені виробників, виконували свої обов'язки з розширеної відповідальності виробника, у тому числі у випадку дистанційних продажів, щоб фінансові кошти використовувалися належним чином, і щоб усі суб'єкти, залучені до виконання схем розширеної відповідальності виробника, повідомляли надійні дані. Якщо на території держави-члена декілька організацій виконують обов'язки з розширеної відповідальності виробника від імені виробників продуктів, відповідна держава-член повинна призначити принаймні один орган, незалежний від приватних інтересів, або доручити органу публічної влади здійснювати нагляд за виконанням обов'язків із розширеної відповідальності виробника.

Крім того, держави-члени повинні забезпечувати регулярний діалог між відповідними стейкхолдерами, залученими до виконання схем розширеної відповідальності виробника, у тому числі виробниками та дистриб'юторами, приватними чи державними операторами з управління відходами, місцевими органами влади, організаціями громадянського суспільства та, у відповідних випадках, суб'єктами підприємницької діяльності, мережами центрів із повторного використання і ремонту та операторами послуг із підготовки до повторного використання.

Правове регулювання відповідних аспектів в окремих державах-членах ЄС (Австрія, Німеччина, Латвія, Литва, Франція, Естонія) є предметом цього аналізу.

**Основна частина.** У багатьох державах-членах ЄС дорадчі та координаційні органи у сфері управління відходами упаковки є запорукою забезпечення прозорості та чесних правил конкуренції в системі розширеної відповідальності виробника. Порівняльні характеристики особливостей утворення та діяльності дорадчих і координаційних органів / установ представлені в Додатку. Нижче наведено особливості правового регулювання вимог до юридичних осіб, що забезпечують координацію ОРВВ, або вимог до складу дорадчих органів у розрізі досліджуваних держав, а також особливості управління ОРВВ, що забезпечують прозорість прийнятих ними рішень.

---

<sup>1</sup> Директива 2008/98/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 19 листопада 2008 року про відходи та скасування деяких директив. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/2008-98-ec.pdf> (дата звернення: 10.12.2023)

Згідно із Законом Австрії про управління відходами<sup>2</sup> Федеральний міністр із захисту клімату, навколишнього середовища, енергетики, мобільності, інновацій та технологій (далі – Міністр) у сфері управління відходами уповноважений з метою координації укладати угоди з ОРРВ щодо збору відходів, інфраструктури збору, інформування кінцевих споживачів, утворення арбітражної ради, а також щодо фінансування інфраструктури збору та інформації для кінцевих споживачів.

Виконання відповідних завдань Міністр може доручити офіційним рішенням некомерційній юридичній особі. Доручення видається лише одній юридичній особі раз на 10 років за напрямом утворених систем розширеної відповідальності виробника. Юридична особа має відповідати таким критеріям: кадрова, технічна і фінансова спроможність виконання завдань, визначених законом; відсутність причин, які могли б поставити під сумнів повну неупередженість виконання завдань; забезпечення рівного ставлення до тих, хто підпадає під регулювання. На визначені Міністром юридичні особи (координаційні офіси за різними напрямками) поширюється законодавство про захист даних, а їх працівники зобов'язані зберігати конфіденційність щодо всіх фактів, які стали їм відомі виключно в процесі роботи, навіть після закінчення трудових відносин.

Нагляд за діяльністю Координаційного офісу пакування (координаційний офіс у системі відходів упаковки) здійснює Міністр, який уповноважений видавати обов'язкові до виконання вказівки. Координаційний офіс, своєю чергою, має надавати Міністру необхідну інформацію та подавати відповідні документи.

Координаційний офіс розробляє концепцію своєї діяльності спільно з Міністром, переглядає її щорічно, щорічно звітує про свою діяльність, у тому числі із фінансових питань. Координаційний офіс повинен виконувати покладені на нього завдання з урахуванням принципів ощадливості, економії та доцільності.

Координаційний офіс пакування може наділятися додатковими повноваженнями відповідно до Закону. Він також забезпечує фінансування проектів у сфері відходів упаковки.

Розпорядженням Міністра від 29 грудня 2014 р.<sup>3</sup> некомерційну компанію Verpackungskoordinationsstelle mbH (VKS) було призначено координаційним органом у системі управління відходами упаковки із виконання завдань, визначених Законом.

Центральний офіс Німеччини (Zentrale Stelle Verpackungsregister, ZSVR)<sup>4</sup> утворено з метою забезпечення ефективного ринкового нагляду за виробниками товарів в упаковці та системами управління відходами. У співпраці з державними правоохоронними органами ZSVR забезпечує прозорі та чесні

---

<sup>2</sup> Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Abfallwirtschaftsgesetz 2002, Fassung vom 07.12.2023 URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20002086> (дата звернення: 10.12.2023)

<sup>3</sup> Gesamte Rechtsvorschrift für Betrauung der Verpackungskoordinierungsstelle gemeinnützige Gesellschaft mbH (VKS) als Koordinierungsstelle URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009103> (дата звернення: 10.12.2023)

<sup>4</sup>Zentrale Stelle Verpackungsregister URL: <https://www.verpackungsregister.org/en/foundation-authority/foundation/about-us> (дата звернення: 10.12.2023)

правила конкуренції в системі розширеної відповідальності виробника. Його роль полягає у просуванні стандартів у сфері відходів та прозорості звітування. Проте, якщо він виявить будь-які порушення, він зобов'язаний їх розслідувати. Таким чином, ZSVR зобов'язаний вимагати надавати документацію та замовляти додаткові аудиту, якщо це необхідно. Будь-які порушення закону будуть переслідуватися компетентними органами на федеральному рівні та рівні земель. Відповідно до Закону про розміщення на ринку, повернення та якісну переробку упаковки від 5 липня 2017 року виробники упаковки або зацікавлені організації, які їх представляють, до 1 січня 2019 року мали утворити юридичну особу зі статутним фондом щонайменше 100 000 євро під назвою Центральний офіс. Статут було затверджено за згодою Федерального міністерства навколишнього середовища<sup>5</sup>.

ZSVR був заснований такими асоціаціями:

- Федерацією промисловості харчових продуктів і напоїв Німеччини;
- Асоціацією роздрібною торгівлі Німеччини;
- Німецькою асоціацією пластикової упаковки та плівок;
- Асоціацією торгових марок Німеччини.

ZSVR представляє Голова. Іншими керівними органами ZSVR є Опікунська рада, Виконавча рада, Рада директорів і Консультативна рада зі збору, сортування та відновлення.

Опікунська рада складається із представників: засновників (8 осіб), федеральних земель (2 особи), асоціацій муніципалітетів, Федерального міністерства економіки та енергетики та Федерального міністерства навколишнього середовища.

Рада директорів складається із засновників (10 осіб) та представників: Федерального міністерства економіки та енергетики; Федерального міністерства навколишнього середовища; Федерального агентства з питань навколишнього середовища; федеральних земель (2 особи); асоціацій муніципалітетів; сектору управління побутовими відходами, приватного сектору управління відходами; ОРВВ; природоохоронних та споживчих організацій (2 особи).

Консультативна рада зі збору, сортування та відновлення складається: із трьох представників асоціацій муніципалітетів; представника сектору управління побутовими відходами; двох представників ОРВВ; двох представників приватного сектору управління відходами.

Відповідно до Закону про упаковку Латвії<sup>6</sup> передбачено утворення дорадчого органу у сфері управління упаковкою – Ради управління упаковкою, рішення якої мають дорадчий характер. Рада управління упаковкою створюється рішенням Кабінету Міністрів. Уряд затверджує інституції, що мають бути представлені в Раді управління упаковкою, та положення про неї.

---

<sup>5</sup> Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz - VerpackG) URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/verpackg/BJNR223410017.html> (дата звернення: 10.12.2023)

<sup>6</sup> Iepakojuņa likums Rīgā 2002.gada 9.janvārī URL: <https://likumi.lv/ta/id/57207-iepakojuņa-likums> (дата звернення: 10.12.2023)

До складу Ради управління упаковкою<sup>7</sup> входять три представники Державної екологічної служби та по одному представнику від державних установ:

Міністерства економіки;

Державної податкової служби;

Міністерства захисту довкілля та регіонального розвитку;

Міністерства аграрної політики.

Рада управління упаковкою уповноважена запитувати та отримувати інформацію, пов'язану з управлінням упаковкою, від державних і муніципальних органів для виконання своїх функцій; запитувати й отримувати від платників податків та ОРВВ необхідну додаткову інформацію про створення та застосування системи управління упаковкою для підготовки рекомендацій щодо надання зазначеним платникам звільнення від сплати податку; запрошувати фізичних осіб до участі без права голосу в засіданнях Ради. Створення та ведення бази даних інформації про розміщені на ринку товари в упаковці, відходи упаковки, а також функції контролю у сфері управління відходами упаковки забезпечує Державна екологічна служба.

Система розширеної відповідальності виробника у **Франції** включає 12 секторів. Консультації між зацікавленими сторонами за повідомленням Міністерства, відповідального за довкілля, є одним із ключових елементів у створенні цієї системи. Такі консультації відповідно до Екологічного кодексу<sup>8</sup> забезпечуються через Національну раду з циркулярної економіки та Міжгалузеву комісію з розширеної відповідальності виробника.

Крім того, кожна організація колективної розширеної відповідальності виробника (екоорганізація) утворює комітет зацікавлених сторін, що складається, зокрема, із виробників, представників місцевих органів влади, відповідальних за поводження з відходами, асоціацій захисту навколишнього середовища та асоціацій захисту споживачів, а також операторів із запобігання та управління відходами. Комітет надає рекомендації екоорганізації щодо прийняття нею необхідних рішень, пов'язаних із виконанням обов'язків екоорганізації, наприклад, щодо сум фінансових внесків учасників, фонду фінансування повторного використання та переробки, критеріїв відбору операторів збору і переробки.

Схожий підхід до управління організаціями колективної розширеної відповідальності виробника (далі – ОКРВВ) демонструє законодавство **Литви**<sup>9</sup>. До складу Контрольної ради ОКРВВ у рівній кількості входять представники учасників, операторів збору й переробки, та по одному представнику від Асоціації муніципалітетів Литви і Міністерства навколишнього середовища. Контрольна рада створюється шляхом підписання багатосторонньої угоди, в якій повинні бути визначені: порядок контролю за виконанням договірних зобов'язань операторів збору і переробки; порядок контролю за виконанням

<sup>7</sup> Iepakojuma apsaimniekošanas padomes nolikums Ministru kabineta noteikumi Nr.736 URL: <https://likumi.lv/ta/id/236974-iekpojuma-apsaimniekosanas-padomes-nolikums> (дата звернення: 10.12.2023)

<sup>8</sup>Code de l'environnement URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000041599060](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041599060) (дата звернення: 10.12.2023)

<sup>9</sup> Lietuvos Respublikos pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymas URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.150891/asr> (дата звернення: 10.12.2023)

договірних зобов'язань учасників ОКРВВ; обов'язок членів Контрольної ради не розголошувати третім особам інформацію, отриману під час здійснення діяльності Контрольної ради, крім випадків, установлених нормативно-правовими актами; порядок призначення членів Контрольної ради. Діяльність інших координаційних або дорадчих органів у Литві, а також в **Естонії** на законодавчому рівні не врегульовано. Водночас в Естонії із травня 2021 року набрали чинності зміни до Закону про упаковку<sup>10</sup>, згідно з якими фінансова звітність і дані виробників товарів в упаковці та ОРВВ, що передаються до електронної системи звітності, підлягають перевірці незалежного аудитора.

**Висновки.** Координаційні та дорадчі установи / органи, утворені в деяких країнах, забезпечують виконання окремих функцій моніторингу діяльності ОРВВ, достовірності поданої звітності, а також беруть участь / розробляють нормативно-правові акти у сфері управління відходами упаковки. Умови представництва різних зацікавлених сторін у складі таких установ / органів зазвичай регламентуються на законодавчому рівні. Якщо умови діяльності координаційної установи включають її фінансування за рахунок ОРВВ, законодавством держав-членів ЄС передбачається компетентний орган держави, який забезпечує нагляд за діяльністю такої установи. Водночас окремі держави запроваджують особливі механізми самоконтролю ОРВВ, які, на нашу думку, сприяють прозорості та достовірності їх діяльності та компенсують відсутність координаційних установ.

*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.*

---

<sup>10</sup> Pakendiseadus Vastu võetud 21.04.2004 URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/105052021002?leiaKehtiv> (дата звернення: 27.10.2023)

**Порівняльна характеристика особливостей утворення та діяльності координаційних та дорадчих установ / органів у сфері управління відходами упаковки**

Держава	Назва консультативного / дорадчого органу	Порядок утворення	Організаційна форма	Функції	Порядок фінансування	Нагляд за діяльністю
Австрія	Офіс координації пакування	визначається рішенням Федерального міністра із захисту клімату, навколишнього середовища, енергетики, мобільності, інновацій та технологій	неприбуткова організація	надання інформації кінцевим споживачам, включаючи компенсацію за послуги; проведення необхідної оцінки щодо збору відходів пакування; участь у підготовці Міністерством нормативних актів; аудит учасників ОРВВ; організація арбітражних процедур; перевірка достовірності щомісячних звітів ОРВВ, її учасників, публікація списку учасників ОРВВ та його оновлення; ведення реєстру виробників упаковки; укладання договорів з операторами пунктів збору про надання необхідних даних тощо.	установа має право стягувати щоквартальну плату за фінансування, що покриває витрати на її діяльність; компенсація за послуги	Федеральне міністерство із захисту клімату, навколишнього середовища, енергетики, мобільності, інновацій та технологій
	Міжвідомча комісія з питань пакування	посадовий склад визначається нормативним актом; персональний – затверджується рішенням Федерального	дорадчий орган	консультації з питань здійснення заходів щодо запобігання утворення відходів упаковки та організації збору та переробки відходів упаковки	–	–



		міністра сільського, лісового господарства, навколишнього середовища та водного господарства				
Латвія	Рада управління упаковкою	інституційний склад визначається актом Уряду; персональний склад затверджується наказом Міністерства захисту довкілля та регіонального розвитку	дорадчий орган	надання пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правових актів щодо управління упаковкою; оцінка документів платників податку на природні ресурси; ОРВВ щодо створення та застосування системи управління упаковкою; надання рекомендацій Державній екологічній службі щодо застосування пільги від сплати податку платникам податків, які самостійно створили та застосовують систему ОРВВ; співпраця з ОРВВ та неурядовими організаціями, які здійснюють діяльність у сфері управління упаковкою	матеріально-технічне забезпечення засідань здійснюється Державною екологічною службою	-
Франція	Національна рада з циркулярної економіки	кількісна і представницька участь визначена Екологічним кодексом (представники державних установ, асоціацій органів місцевого самоврядування, асоціацій професійного	адміністративна комісія дорадчого характеру	за вимогою Міністра, відповідального за довкілля, надання висновків із питань циркулярної економіки, у тому числі управління відходами, які надаються на розгляд Уряду; надання висновків щодо проектів законодавчих та нормативно-правових актів, що впливають на відповідну сферу; участь у розробці та моніторингу національних стратегій циркулярної економіки;	функції членів Національної ради з циркулярної економіки виконуються безкоштовно. Забезпечення діяльності здійснюється Міністерством,	Національна рада з циркулярної економіки звітує перед міністром, відповідальним за довкілля

		спрямування у сфері захисту прав споживачів, природоохоронних організацій, бізнесу, профспілкових організацій та парламентарі)		контроль впровадження керівних принципів політики циклічної економіки; прийняття внутрішніх правил діяльності.	відповідальним за довкілля	
Міжгалузева комісія з розширеної відповідальності виробника	3	кількісна і представницька участь визначається Екологічним кодексом. Персональний склад формується наказом міністра, відповідального за довкілля. Складається із президента і 5 колегій (виробників товарів; місцевих органів; професійних асоціацій із захисту довкілля, споживачів; операторів із запобігання утворенню та управління відходами; державного сектору) по 5 учасників у кожній колегії.	дорадчий орган при Міністерстві, відповідальному за довкілля	погодження плану ОКРВВ щодо запобігання та управління відходами в громадах, який відповідні організації розробляють і впроваджують; надання висновків: щодо проектів наказів, що встановлюють специфікації діяльності системи ОРВВ; запитів на реєстрацію ОКРВВ та індивідуальних систем; проектів наказів щодо фінансових внесків учасників ОКРВВ; інших нормативно-правових актів, що впроваджуються Міністерством, відповідальним за довкілля	функції виконуються безоплатно	-



Ні-меччина	Центральний офіс	Засновники, розмір статутного фонду, повноваження визначені Законом. Статут погоджується Федеральним агентством з охорони навколишнього середовища	благодійний фонд	<p>реєстрація виробників товарів в упаковці перед розміщенням її на ринку через систему електронної обробки даних; перевірка звітності виробників та ОРВВ; перегляд фінансових можливостей систем; призначення аудитора в тих ОРВВ, які не прийняли відповідне рішення; перевірка ОРВВ та оцінка їх діяльності; за погодженням із Федеральним агентством з охорони навколишнього середовища приймає специфікації щодо форми звітів; мінімальний стандарт для оцінки придатності до вторинної переробки упаковки; розробляє за погодженням з Федеральним відомством процедуру розрахунку ринкових часток окремих систем у загальній кількості упаковки; розраховує частки ринку, що підлягають тимчасовому розподілу між окремими ОРВВ; приймає рішення про класифікацію місць утворення відходів, які можна порівняти з приватними домогосподарствами; веде реєстр аудиторів; розробляє за погодженням із Федеральним відомством інструкції з аудиту; встановлює та керує електронними системами обробки даних; надає доступ до електронної тендерної платформи для проведення тендерів на послуги збору;</p>	на підставі угод з ОРВВ відповідно до їх частки на ринку в розрахунковому періоді; оцінка отриманих зборів має бути затверджена Федеральним агентством з навколишнього середовища.	Федеральне агентство з охорони навколишнього середовища та Федеральне аудиторське відомство відповідають за нагляд за бюджетом Центрального офісу та використання коштів
------------	------------------	--	------------------	---	--	--

			перевірка записів об'ємних потоків і квот на переробку		
--	--	--	---	--	--