

Скільки коштує утилізувати відходи упаковки?

В.Г. Слабий, УкрПЕК, В.М. Кривошей, к.х.н., ІАЦ «Упаковка», м. Київ

* Продовження. Початок у № 3 (с. 49–52), 5 (с. 59–63) 2011 р.

У попередніх статтях були розглянуті вихідні постулати побудови систем поводження з твердими побутовими відходами (ТПВ) та відходами упаковки (ВУ), загальна схема руху ТПВ в Україні, пілотні проекти з роздільного збору ТПВ у різних регіонах, ефективність приймальних пунктів для заготівлі вторинної сировини, які залишились ще з радянських часів. Було проаналізовано, скільки та за які послуги (вивезення ТВП; за Постановою КМУ від 26.07.2001 р. № 915 «Про систему збирання, сортування, переробки та утилізації використаної упаковки та твердих побутових відходів») безпосередньо або опосередковано сплачує населення України, коли йдеться про видалення ТПВ та ВУ. Настав час розглянути загальні підходи до економічних інструментів у політиці поводження з ВУ в Європі, проаналізувати різний економічний інструментарій (екологічні податки та штрафи, депозитні системи, плата за послуги) відповідно до поставлених цілей.

Передмова

Пригадується одне із засідань трирічної давнини, на якому в широкому колі представників бізнесу, депутатів Верховної Ради, фахівців державних структур та громадських організацій розглядався Законопроект «Про упаковку та відходи упаковки». За всієї важливості питань про саму систему поводження з ВУ, принципи державної політики в цій сфері, права та обов'язки громадян, організацій, державних структур щодо поводження з упаковкою та ВУ основним питанням, яке на тих зборах викликало бурхливі суперечки, було: хто буде організовувати виконання норм утилізації (державна чи акредитована нею організація, створена бізнесом) і отримувати кошти від бізнесу для організації функціонування самої системи? Наче не було важливим обговорити норми утилізації ВУ, час їхнього введення, функції різних структур, причетних до функціонування системи, рівень державного регулювання та контроль за діяльністю щодо поводження з ВУ. Нарешті, обговорити саму мету впровадження системи поводження з упаковкою та ВУ, бо саме вона впливає на вибір економічних інструментів для функціонування системи. Не є самоціллю зібрати кошти, більш важливим є визначити напрямки їхнього ефективного використання, і перш за все для зменшення негативного впливу використаної упаковки на довкілля. Саме з таких позицій підходили в Європейському Союзі, коли розробляли та схвалювали Директиву 94/62 ЄС «Про упаковку та відходи упаковки», та в більшості європейських країн, коли адаптували законодавство до вимог цієї Директиви, на основі якої і створювали національні системи поводження з ВУ.

Визначення цілей та завдань

Відомо, що питання утилізації ВУ фактично знаходиться в економічній площині і діяльність у ринкових умовах на етапах від моменту викидання споживачем використаної тари та упаковки до моменту, коли однорідні за складом ВУ зосереджені в одному місці, не є прибутковою [1, 2]. Тому держава через ухвалення відповідних законодавчих актів змушує виробників товарів в упаковці займатися вирішенням проблеми зменшення негативного навантаження ВУ на навколишнє середовище. Визначившись із загальною метою введення системи поводження з ВУ, не можна залишити поза увагою те, що виконання запроваджених у країні обсягів переробки та утилізації ВУ повинно проводитися з найменшими витратами для суспільства. Мінімізація таких витрат очевидна, адже вони впливають на собівартість продукції в упаковці, на її конкурентоспроможність та гаманець споживача.

Є різні способи досягти загальної мети зменшення негативного впливу ВУ на навколишнє середовище. Їхній вибір залежить від структури та технічного рівня виробництва та використання упаковки в країні, наявності потужностей для збирання, сортування, переробки та утилізації ВУ, розуміння необхідності підтримки та фахової підготовки населення до впровадження систем поводження з ВУ. Крім того, важливим є розуміння та розподілення відповідальності за утворення ВУ, роль державних структур та готовність бізнесу до виконання завдань з утилізації ВУ. Треба враховувати також загальний рівень економіки країни, добробут та купівельну спроможність населення, його довіру

до державних структур, соціальну справедливість та впевненість у прозорому цільовому використанні коштів для поводження з ВУ.

Виходячи саме з цих позицій, можна сформулювати основні економічні заходи [3], які впливають з основної мети Директиви 94/62/ЄС «Про упаковку та відходи упаковки» — понизити негативний вплив ВУ на стан навколишнього середовища з одночасним функціонуванням ринкових відносин, запобігаючи різним перешкодам в торгівлі або диспропорціям чи обмеженням конкуренції продукції та послуг в європейському середовищі. Серед них треба виділити такі:

- екологічні податки або податки на екологічно небезпечну продукцію (упаковку);
 - свідцтво відповідальності (сертифікат) на індивідуальне виконання обов'язків з утилізації ВУ;
 - примусові депозити для конкретних видів упаковки, наприклад одноразових пляшок для напоїв;
 - акумуляція коштів в організації, що приймає відповідальність виробника.
- Є й інші економічні інструменти (штрафи за невиконання зобов'язань або добровільні депозити під галузевим управлінням тощо), але вони не такі ефективні чи мають обмежене використання. Тому основну увагу приділимо тим чотирьом, які означені вище. Перед цим ще раз треба наголосити, що вибір того чи іншого економічного інструменту для функціонування системи поводження з ВУ залежить від тих завдань, які планує вирішити держава для пониження негативного впливу ВУ на довкілля, але без різних перешкод в торгівлі чи обмежень конкуренції продукції та послуг. Наприклад, такими



завданнями можуть бути максимальне можливе використання ВУ як вторинної сировини, обмеження використання одноразової упаковки чи, навпаки, заохочення до виробництва упаковки багаторазового використання.

Економічні інструменти

Екологічні податки використовуються, коли треба обмежити використання окремих, найбільш шкідливих для навколишнього середовища видів упаковки або конкретних пакувальних матеріалів. Але такі системи лише обмежують відповідальність виробника сплатою податку. У той час як держава бере на себе всю відповідальність, щоб створити систему поводження з ВУ та повністю своїми структурами управляти нею. При цьому держава сама собі ставить завдання щодо кількості утилізованої та переробленої упаковки та організовує виконання цих завдань. Вона збирає податки, управляє системою, збирає та утилізує ВУ, підвищує ефективність системи і при цьому не завжди зацікавлена у зменшенні самих податків та витрат при функціонуванні системи. Як підсумок — держава бере на себе додаткові зобов'язання, виконання яких у більшості не є природним для державних структур, що, безперечно, позначається на ефективності функціонування системи, а найголовніше — на виконанні поставлених цілей та завдань.

В Європі екологічні податки щодо ВУ використовуються рідко, частково вони застосовуються в Голландії. З деякими припущеннями можна відмітити, що плата за послуги із збирання і утилізації ВУ в Україні, згідно з постановою Кабміну України № 915 та відповідним спільним Наказом Мініекономіки, Мінприроди і Держмитслужби № 789/414/709, є своєрідним екологічним податком з усіма його недоліками. Тим більше що результати його впливу на покращення стану справ у цій сфері вкрай негативні, на що неодноразово звертали увагу фахівці під час проведення різноманітних заходів із цих питань, у тому числі і на черговій нараді з питань створення ефективної системи роздільного збирання і комплексної переробки та утилізації використаної тари та пакувальних матеріалів, що відбулася в Мінприроди України 1 листопада 2011 р.

Таблиця 1.
Порівняння ефективності різних систем поводження з ВУ

Система	Можливості для збору ВУ (виходячи з норм утилізації)	Витрати на систему
Депозит за упаковку від напоїв	Недостатні	Високі
Сертифікати відповідальності	Недостатні	Низькі
Організація, що приймає відповідальність виробника	Достатні	Оптимальні
Організація, що приймає відповідальність виробника + депозит за упаковку від напоїв	Достатні	Високі
Сертифікати відповідальності + депозит за упаковку від напоїв	Недостатні	Високі
Організація, що приймає відповідальність виробника + сертифікати відповідальності	Недостатні	Низькі

Свідомство відповідальності (сертифікат утилізації) засвідчує виконання виробником своїх обов'язків щодо утилізації ВУ. Але ця відповідальність, на жаль, обмежується тільки сплатою внеску підприємству, яке видає відповідні сертифікати. Такий економічний інструмент стимулює збирання та утилізацію ВУ, які належать комерційним організаціям. Система поводження з ВУ за таким економічним інструментом, як свідомство або сертифікат відповідальності, не підтримує і не фінансує збирання ВУ від споживачів на муніципальному рівні. Вона не є життєздатною через те, що обсяг ВУ від комерційних організацій обмежений і навіть збирання 100 % їх буде недостатньо, щоб виконати норми щодо утилізації всіх ВУ. Крім того, держава повинна мати відомство для перевірки сертифікатів, які можуть видаватися десятками спеціалізованих підприємств.

Примусові депозити частіше за все одноосібно не можуть виконати повністю завдання з ефективного функціонування системи поводження з ВУ. Зазвичай поряд із системою примусових депозитів повинна функціонувати інша система, яка б стимулювала збирання інших видів ВУ в контейнери та їхнє подальше сортування. Але збирання та сортування ВУ за наявності таких двох систем не є ефективним заходом, бо підвищує витрати їхніх учасників. За своєю структурою депозитна система досить дорога, бо треба мати точний облік грошових коштів та зобов'язань. Через необхідність недопущення шахрайських операцій треба використовувати близькі до банківських системи безпеки. Крім того, одноразова упаковка для напоїв не є основною в структурі всіх ВУ, що спонукає одночасно підтримувати діяльність й іншої системи поводження з ВУ. До того ж споживачу треба буде виконувати більше «домашньої роботи» — ВУ у вигляді пляшок для напоїв віднести назад в магазин, інші ВУ — розсортувати по контейнерах.

Можна зазначити, що такі депозитні системи застосовуються в основному в скандинавських країнах, Естонії, частково в Німеччині.

Покоління населення, яке жило за часів Радянського Союзу, пам'ятає приймальні пункти, куди несли скляні пляшки, макулатуру, іншу вторсировину. Деякі організації за нинішніх часів в Україні організують роботу таких

*Таблиця 2.
Еволюція застосування економічних інструментів під час упровадження систем поводження з ВУ [3]*

Рік	Країна	Економічні інструменти систем поводження з ВУ
1978	Данія	Введений податок на тару для напоїв і склянки для напоїв у розлив
1982	Швеція	Банки з-під напоїв звільняються від податку, якщо входять у депозитну систему
1989	Ісландія	Примусові депозити по одноразовій тарі для напоїв
1990	Швейцарія	Примусові депозити, прив'язані до завдань зниження об'єму відходів із специфічних матеріалів
1991	Німеччина	Квоти на повторне заповнення тари для напоїв
	Швеція	Вимоги депозитів для тари з ПЕТ з-під напоїв
1993	Бельгія	Введений податок на одноразову тару для напоїв, прив'язаний до досягнення цілей з утилізації
	Бельгія	Введений податок на упаковку для розчинників, клеїв та чорнил, за винятком депозитної системи
	Данія	Введений податок на одноразові паперові та полімерні пакети
	Італія	Введений податок на поліетилен, який використовується для виробництва полімерної плівки
	Норвегія	Введений податок на одноразову тару для напоїв
1994	Фінляндія	Введений податок на одноразову тару для напоїв, за участі в депозитній системі — за зниженою ставкою
	Німеччина	Ряд муніципалітетів запровадили оподаткування одноразової упаковки для харчових продуктів
	Польща	Введений акциз на полімерну упаковку
1995	Угорщина	Новий продуктовий збір за пакувальні матеріали
	Латвія	Введений податок на упаковку та одноразову упаковку для харчових продуктів за використання природних ресурсів, прив'язаний до досягнення цілей з утилізації відходів
1996	Люксембург	Пропозиція податку на тару для напоїв, прив'язаного до квот на частку ринку і цілей з утилізації відходів, відхилено через заперечення Єврокомісії
	Португалія	Квоти на повторне заповнення тари для напоїв
1997	Естонія	Введений акцизний податок на тару для алкогольних напоїв, прив'язаний до цілей з повторного використання/відновлення (утилізації)
	Італія	Податок на поліетилен для полімерної плівки анульований під тиском Єврокомісії і замінений системою відповідальності виробника
1998	Данія	Введений податок на упаковку для ряду бакалійних товарів
	Данія	Введений податок на плівку ПВХ
	Естонія	Розширений акцизний податок на тару для безалкогольних напоїв
	Німеччина	Муніципальні податки на одноразову упаковку продовольчих служб визнані неконституційними
	Португалія	Квоти на повторне заповнення обмежені тарою для напоїв для домашнього вжитку
2000	Естонія	Акцизний податок розширений на всю упаковку для напоїв у продажу
	Румунія	Введений екологічний податок на упаковку
	Швейцарія	Авансовий збір за видалення відходів на скляну тару для напоїв
	Швейцарія	Примусовий депозит на тару для напоїв із ПВХ замінив раніше введено заборону
	Швейцарія	Може бути введений примусовий депозит на тару для напоїв з ПЕТ, скла та алюмінію, якщо не будуть виконані цілі з утилізації відходів із специфічних матеріалів
2001	Угорщина	Продуктовий збір за пакувальні матеріали тепер прив'язаний до норм багаторазового використання/утилізації
	Ірландія	Введений податок на забруднення навколишнього середовища щодо ряду полімерних пакетів
	Польща	Акциз на полімерну упаковку замінений продуктовим збором на всю упаковку, прив'язаним до цілей з відновлення
	Румунія	Введений податок на упаковку
	Словаччина	Введені продуктові збори для компаній

Продовження табл. 2

Рік	Країна	Економічні інструменти систем поводження з ВУ
2002	Данія	Примусові депозити на тару для напоїв замінили раніше введеною заборону на банки з-під напоїв
	Німеччина	Примусові депозити на певну тару для напоїв
	Угорщина	Продуктовий збір за пакувальні матеріали розповсюджений на виробників та імпортерів упаковки, якщо не досягнуто цілей з утилізації
	Ісландія	Продуктовий податок (утилізаційний податок) на паперову та картонну упаковку, пакети з-під напоїв, металеву, скляну і полімерну упаковку
	Ісландія	Продуктовий податок на одноразову металеву, скляну та полімерну упаковку має замінити примусовий депозит на одноразову тару для напоїв не пізніше 2008 р.
	Латвія	Податок на використання природних ресурсів тепер прив'язаний до цілей з утилізації упаковки
	Литва	Новий продуктовий збір за первинну упаковку, прив'язаний до цілей з утилізації упаковки
2003	Бельгія	Комісія дає відвід пропозиції про прив'язку звільнення від екоподатку на одноразову тару з-під напоїв, що утилізується, до вмісту на неї
	Болгарія	Введені продуктові збори за упаковку як штрафи за невиконання цілей з утилізації
	Румунія	Податок на упаковку стає штрафною санкцією за невиконання цілей з утилізації
2004	Бельгія	Переглянутий екоподаток на одноразову тару з-під напоїв, тепер звільнення не передбачене
	Естонія	Примусові депозити на тару з-під напоїв
	Естонія	Акциз розповсюджений на всю упаковку у продажу, а не тільки на тару з-під напоїв
	Фінляндія	Податок на упаковку з-під напоїв розповсюджений на зворотну тару — після 2008 р. передбачене звільнення від податку для одноразової та зворотної упаковки за умови участі в депозитно-зворотній системі
	Угорщина	Введений податок на тару з-під напоїв, прив'язаний до цілей з утилізації та квот на частки ринку для зворотної тари
	Угорщина	Введений податок на полімерні пакети
	Мальта	Введений податок на упаковку, прив'язаний до результатів вторинного використання
2005	Мальта	Введений податок на полімерні пакети, прив'язаний до результатів вторинного використання
	Хорватія	Введена заохочувальна винагорода для фасувальних компаній, які не забезпечують нові квоти на повторне заповнення тари з-під напоїв
	Хорватія	Примусові депозити на одноразову тару з-під напоїв
	Хорватія	Введений збір за використання відходів за вагою щодо всієї тари у продажу, а також додатковий збір поштучно щодо всієї одноразової тари з-під напоїв
	Естонія	Акциз розповсюджений на всю тару у продажу, якщо не досягнуто цілей з відновлення упаковки
	Німеччина	Примусові депозити на більш широкий спектр тари з-під напоїв замінюють квоти на частки ринку
	Латвія	Починаючи з 2007 р. повне звільнення від податку на використання природних ресурсів буде надаватися компаніям, які беруть участь у системі відновлення упаковки
2006	Норвегія	Покриття податку на тару з-під упаковки тепер включає в себе тару з-під соку і молока
	Швеція	Депозитні вимоги розповсюджені на всі полімерні пляшки та металеві банки для всіх напоїв, готових до вживання
	Італія	Введений податок на полімерні пляшки з-під мінеральної води з метою участі в забезпеченні загальної доступності води
2007	Бельгія	Бельгійський суд анулював екоподаток на одноразову тару з-під напоїв; тепер уряд пропонує оподаткувати і зворотну тару за ставкою 1/7 від тари одноразового використання
	Бельгія	Запропоновано ввести екоподаток на всі пакувальні матеріали в липні 2007 р.; паперова та картонна упаковка звільняються від податку
	Нідерланди	Коаліційна угода нового уряду містить публічну обіцянку ввести податок на всю упаковку

приймальних пунктів. З деяким при-ближенням вони можуть нагадувати де-позитну систему. Але й вони мають ті самі недоліки, і перш за все через високі витрати на функціонування.

Акумулявання коштів в організації, що приймає на себе відповідальність ви-робника за утилізацію та переробку ВУ, є найбільш ефективним за показ-никами можливості для збору ВУ (ви-ходячи з норм утилізації) та витрат на створення і функціонування системи (табл. 1).

Виробники, які зобов'язані утилізува-ти ВУ, беруть ініціативу у свої руки та створюють організації, які беруть на себе відповідальність за виконання встановлених державою обсягів утилі-зації. За такою системою можна збира-ти усі види ВУ в межах однієї системи, яка має значне охоплення, та утилізу-вати їх найбільш ефективно і з якомога меншими витратами. Саме некомер-ційний (неприбутковий) характер та-ких організацій дає можливість оп-тимізувати витрати на утилізацію. За такою системою встановлені норми утилізації ВУ досягаються шляхом впровадження роздільного збирання на муніципальному рівні, де спожи-вачів навчають сортувати ВУ. А для ви-робників діє чітка система контролю за використанням коштів за призначен-ням, виконанням завдань з утилізації ВУ, організацією добросовісної конку-ренції та залученням більшої кількості суб'єктів господарювання до участі в діяльності такої системи.

Ця система найбільш розповсюджена в Європі: вона застосовується в Бельгії, Франції, Іспанії, Португалії, Австрії, Чехії, Угорщині, Болгарії, Румунії.

Еволюція економічних інструментів

Наприкінці варто навести інформацію (табл. 2) про еволюцію застосування в різних країнах Європи економічних інструментів під час впровадження сис-тем поводження з ВУ [3]. Наведені дані свідчать про барвисту картину викорис-тання різних систем. Це підтверджує те, що на вибір економічних інструментів систем поводження з ВУ впливає багато факторів і серед них найголовніший — готовність бізнесу, населення та держав-них структур країни до їхнього впровад-ження. Зміна економічних інструментів в одній і тій самій країні вказує на нама-гання застосувати найбільш вигідні для конкретних економічних умов, рівень

довіри до урядових структур з боку населення та бізнесу і найголовніше — розуміння відповідальності за зменшення негативного впливу на навколишнє середовище ВУ.

На жаль, ситуація в Україні з поводженням з ВУ не задовольняє ні споживачів, ні державу, ні бізнес, ні суспільство. Діючий в Україні порядок поводження з ВУ не відповідає інтересам:

- **споживачів**, які зобов'язані сплачувати додаткові кошти за «віртуальні» послуги з утилізації ВУ;
- **держави**, у якій екологічна ситуація з цих питань неконтрольована, державна політика не визначена, немає концепції розвитку даної сфери;
- **бізнесу**, для якого створені перешкоди і бар'єри для ведення бізнесу в Україні, не забезпечуються умови конкурентного середовища, нормативно-правові акти не відповідають базовому законодавству в цій сфері;
- **суспільства** через неефективність, непрозорість системи та використання зібраних коштів не за призначенням.

Разом з тим доручення Президента України № 1-1/1522 від 25 липня 2011 р. передбачає — через забезпечення вдосконалення нормативно-правових актів з метою збільшення обсягів використання ВУ як вторинної сировини, створення умов для добросовісної конкуренції, недопущення монополізації ринку послуг — на основі європейського досвіду створити в Україні ефективну систему роздільного збирання і комплексної переробки та утилізації використаної упаковки як вторинної сировини. Але виконати це завдання без вибору економічних інструментів для функціонування системи поводження з ВУ залежно від поставлених цілей та завдань майже неможливо.



Література

1. Слабий В.Г. Екологічна безпека відходів упаковки в Україні: Мат-ли конф. «Пакувальна індустрія (стан та перспективи для харчових продуктів)». — К.: ІАЦ «Упаковка», 2011. — С. 120–125.
2. Слабий В.Г. Законодавство про упаковку та його проблеми в Україні: Мат-ли конф. «Пакувальна індустрія України». — К.: ІАЦ «Упаковка», 2008. — С. 5–18.
3. Экономические инструменты в политике обращения с упаковкой и использованными упаковочными материалами. — Europen, 2007. — С. 77. *Ж*

Скільки стоить утилізувати відходи упаковки?

В.Г. Слабий, В.Н. Кривошеї, к.х.н.

Автори показали, що вибір економічних інструментів для функціонування систем оброблення з відходами упаковки залежить від цілей і задач, які ставить держава в цій області. В європейській практиці серед таких інструментів використовуються: екологічні податки, сертифікат відповідальності, примусовий депозит, накопичення коштів в управлінській організації. Автори дають характеристику цим економічним інструментам, приводять їх переваги і недоліки, дають інформацію про еволюцію їх застосування в європейських країнах.

Ключевые слова: відходи упаковки; система оброблення з відходами упаковки; економічні інструменти.

How much is recycled packaging waste?

V.G. Slabiy, V.N. Krivoshey, Ph.D.

The authors showed that the choice of economic instruments for the operation of waste treatment systems depends on the goals and objectives. In European practice among these tools are used: environmental taxes, a certificate of liability, compulsory deposit of contributions in the management of the organization. The authors give a characterization of these economic instruments that give them advantages and disadvantages, provide information about the evolution of their use in European countries.

Key words: waste; system for handling the waste package; economic instruments.

