

НЕДОСТАТКИ МЕХАНИЗМА РОП В ЕС

Обсуждая реформирование модели расширенной ответственности в России, мы ориентируемся, прежде всего, на существующие системы РОП в мире, главным образом – в европейских странах, являющихся родоначальниками этого экономического инструмента. Однако, говоря о плюсах систем, используемых в Европе, не стоит забывать и об их недостатках, открыто признаваемых как на уровне ЕС, так и в отдельных странах региона. В Швеции, Германии и Нидерландах механизмы РОП применяют уже почти 30 лет, но и здесь существует ряд проблем.

*И. С. Забралов, руководитель департамента аналитики и стандартизации технологий ППК «РЭО»**

НЕЗНАЧИТЕЛЬНОЕ ВЛИЯНИЕ НА ЭКОДИЗАЙН УПАКОВКИ

Даже спустя десятилетия после введения механизма РОП во многих странах упаковка, которую трудно или вообще невозможно перерабатывать, все еще широко используется. Так, за все это время не появилось каких-либо ограничительных механизмов или мер стимулирования в рамках систем РОП в отношении упаковки из трудно перерабатываемых и не востребованных на рынке вторсырья подвидов пластика (скажем, вспененного полистирола), применение которых во многих регионах либо полностью запрещено, либо будет запрещено в течение ближайших лет (Китай, Индия, Тайвань, американские штаты Мэриленд, Мэн и др.) [1]. В Европе же сегодня практически не встречается, к примеру, дифференцирования ставок платежей в рамках модели РОП для различных подвидов пластика в упаковке.

* Точка зрения, отраженная в статье, является не официальной позицией ППК «РЭО», а лишь частным мнением автора статьи.

В целом показатели переработки отходов товаров и упаковки с внедрением системы РОП неизменно улучшаются. В Германии показатель рециклинга общего объема ТКО без учета компостирования вырос с 26,3% в 1995 г. до 49,5 в 2018 г. [2] – прежде всего за счет роста переработки отходов упаковки благодаря внедрению системы РОП. Тем не менее отсутствует существенное положительное влияние системы на экодизайн товаров, так как долгое время ее развитие не сопровождалось созданием каких-либо индикаторов в отношении именно экологического дизайна. Лишь с началом разработки Еврокомиссией плана действий по переходу к экономике замкнутого цикла в 2015 г. началось внедрение конкретных требований по экодизайну, не связанных напрямую с механизмом РОП. Практически во всех странах Европы отдельные производители передают свою ответственность крупным операторам систем РОП, такой механизм называется коллективной ответственностью (далее – КО). Механизм КО приводит к выравниванию затрат среди производителей товаров, что лишает их стимула прилагать дополнительные усилия в направлении экодизайна: применять легко перерабатываемую упаковку, снижать общий объем используемой упаковки и т. д.

В случае же переноса ответственности на производителей упаковки, как это было ранее предложено Минприроды России (в проекте Концепции реформирования механизма расширенной ответственности производителей и импортеров потребительских товаров и упаковки), каждый производитель трудно перерабатываемой либо вообще неперерабатываемой упаковки вынужден будет нести всю полноту ответственности за свою продукцию, не прикрываясь результатами других производителей упаковки, пригодной для переработки и фактически перерабатываемой в больших объемах.

ТРУДНОСТИ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ ТОВАРОВ В УПАКОВКЕ

Страны ЕС сталкиваются с высокими затратами и в целом невозможностью администрирования огромного количества производителей товаров в упаковке, особенно небольших: это и цветочные магазины, использующие упаковку при продаже, и кондитерские, кофейни, службы доставки, электронные магазины. Миллионы компаний поставляют товары на рынок, закупая и применяя упаковки. Правительства европейских стран пытаются усовершенствовать свои системы РОП таким образом, чтобы увеличить эффективность администрирования и снизить издержки. В Германии, для которой характерна очень высокая доля так называемых фрирайдеров – компаний, уклоняющихся от выполнения своих обязательств (по оценкам – около 25%), с 01.01.2019 действует новый Закон об упаковке (Verpackungsgesetz), который увеличил размер штрафов за уклонение от ответственности. В стране также создан Центральный реестр упаковки (Zentrale Stelle Verpackungs Register, ZSVR), который подразумевает обязательную регистрацию для производителей и ряд

При использовании модели КО производителей товаров общие для системы целевые показатели достигаются. Однако для каждого отдельного товаропроизводителя необходимости стремиться к достижению этих же целей нет. Например, те участники рынка, которые используют для своей продукции перерабатываемую упаковку, прикрывают тех, кто работает с плохо перерабатываемой.

других изменений, направленных на решение накопившихся проблем. Таким образом, даже в такой развитой европейской стране с относительно небольшой территорией, как Германия, спустя почти 30 лет после внедрения системы РОП проблема администрирования остается острой. Среди причин сложившейся ситуации – отсутствие возможности организации должного контроля за большим количеством производителей товаров, прежде всего из-за нехватки персонала и недостаточности финансирования. При этом расходы по администрированию в немецкой системе РОП входят в платежи производителей товаров, которые являются самыми высокими в Европе, иногда в несколько раз превышая платежи соседних Бельгии и Австрии. Что уж говорить о России, для которой проблема администрирования еще более масштабна с учетом региональных особенностей (ограниченность персонала в территориальных надзорных органах, отсутствие финансирования деятельности по контролю сотен тысяч производителей товаров в упаковке).

В РОССИИ КОНТРОЛЬ ВЫПОЛНЕНИЯ РОП БУДЕТ ОЧЕНЬ ЗАТРУДНЕН ИЗ-ЗА РЕГИОНАЛЬНЫХ ОСОБЕННОСТЕЙ.

Еврокомиссия признает, что использование системы РОП с ответственностью каждого отдельного производителя более эффективно в случае, если рынок соответствующей продукции обладает высокой концентрацией, а производители могут самостоятельно внедрить систему приема отходов от произведенных ими товаров после завершения срока их службы. Именно поэтому в отношении упаковки применяются преимущественно системы РОП с КО производителей товаров в упаковке. Однако – в отличие от рынка производителей товаров в упаковке – рынок производителей упаковки гораздо более концентрирован, при этом у последних, как правило, существует возможность организовать и управлять системой сбора отходов упаковки для переработки. Большая часть производителей упаковки (стеклянной, металлической, бумажной) имеет возможность использовать отходы в качестве сырья, а значит – они уже заинтересованы в получении

вторсырья и при грамотном стимулировании могут способствовать организации эффективной системы сбора отходов с наименьшими затратами.

Предлагаемый в России перенос ответственности с производителей товаров на производителей упаковки с учетом многократного сокращения субъектов контроля позволит без существенного увеличения штата и финансирования надзорных органов создать эффективный механизм контроля системы РОП – для максимально быстрого выявления производителей упаковки, не выполняющих свои обязательства.

МАЛАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ ОПЕРАТОРОВ СИСТЕМЫ РОП

Самые крупные операторы систем РОП приобрели значительную рыночную власть, при этом часто отсутствуют четкие правила контроля таких организаций. В большинстве случаев совет директоров операторов коллективных систем РОП состоит лишь из представителей крупных производителей товаров. В редких случаях к участию допускаются представители органов власти, зачастую исключительно в статусе наблюдателей. Информация о составе советов директоров, как правило, закрыта. Известно, что в Сербии оператор системы РОП Sekopak был создан такими производителями товаров и упаковки, как Knjaz Milos, Carlsberg, Tetra Pak Production, Ball Packaging Europe, Coca-Cola Hellenic, Pepsi и др. В Румынии основными участниками, или стейкхолдерами, оператора системы РОП Eco-Rom Ambalaje являются Argus, Ball Packaging Europe, Chipita Romania, Coca-Cola HBC, Heineken, Mars Romania и др.

ПОЗИЦИЯ ОПЕРАТОРОВ РОП ПОСТЕПЕННО УСИЛИВАЕТСЯ, ЧТО ПОЗВОЛЯЕТ ИМ ДАВИТЬ НА ОРГАНЫ ВЛАСТИ.

Информация о деятельности операторов систем РОП, их доходах и расходах, зачастую либо полностью закрыта, либо крайне ограничена. При этом практика показывает, что санкции – как в отношении операторов системы, так и отдельных производителей товаров в Европе – применяются достаточно редко. Европейские страны сталкиваются с необходимостью усиления контроля за такими операторами со стороны государства из-за проблем с обеспечением большей прозрачности системы.

В Германии существующая система КО через крупных операторов РОП подвергается критике на протяжении последних нескольких лет со стороны Министерства окружающей среды Германии, прочих федеральных и муниципальных органов власти, операторов по обращению с отходами, политических партий (в том числе партии Союз 90 / Зеленые и Левая партия), которые предлагают ликвидировать операторов системы РОП. Кроме низкой финансовой прозрачности отмечают и такие недостатки, как неэффективность администрирования, ориентация

на получение прибыли, ограничение конкуренции и др. Бундесрат (Bundesrat), проанализировав указанные претензии, даже подготовил поправки, предполагающие упразднение существующей модели РОП. Однако правительство, возглавляемое коалицией политических партий ХДС/ХСС и СПДГ, настояло на ее сохранении [3].

В Швеции давно обратили внимание на неэффективность администрирования множества мелких производителей товаров, привлечь которых к выполнению обязательств оказалось крайне трудно. Согласно шведскому законодательству о РОП, любая из компаний, поставляющих товары в упаковке потребителям – пиццерия, магазин, склад, кафе, импортер, – является производителем. Каждый из этих «производителей» должен отчитываться об объеме использованной упаковки и оплачивать соответствующий взнос. Во избежание ситуации, когда каждый магазин, ресторан или офис отчитывается об использованной упаковке, ответственность возложили на производителей такой упаковки (так называемой сервисной упаковки) и ее импортеров [4]. Под сервисной понимается обезличенная упаковка, не содержащая упоминания бренда, которая используется для упаковки товаров в местах продажи: фасовочные пакеты, пластиковые и бумажные пакеты, коробки, мешки, упаковка для яиц, хлеба, тортов и др. Стоит добавить, что разделение ответственности по РОП на сервисную, потребительскую, брендированную, транспортную и прочие виды упаковки существенно усложняет систему, так как границы между этими подвидами достаточно размыты. Именно поэтому Еврокомиссия приняла решение



обязать страны ЕС к 31.12.2024 включить в свои системы РОП не только потребительскую, но и все прочие виды упаковки, тогда как до настоящего времени часть упаковки не подпадает под регулирование – как, например, в Германии, где механизмы РОП действуют лишь в отношении потребительской упаковки [5]. Тем не менее, в Швеции (несмотря на то, что здесь не пошли до конца по пути переноса ответственности в отношении всей упаковки на ее производителей) даже частичная реализация этой меры не только позволила упростить администрирование за счет исключения из-под регулирования десятков тысяч юридических лиц и улучшить качество надзора, но и существенно сократить образование отходов упаковки в натуральном выражении, прежде всего – трудно перерабатываемых, увеличив при этом показатели рециклинга.

В России опыт реализации системы РОП показал неспособность производителей товаров самоорганизоваться, создав крупных операторов, членство в которых было бы доступно для любых производителей товаров, а деятельность которых распространялась бы на все российские регионы или хотя бы на большую их часть. Очевидно, что создание организации, соответствующей вышеназванным условиям, практически нереализуемо в наших условиях. Эффективное решение и для России, и для Европы состоит в переносе ответственности с отдельных производителей товаров и операторов системы РОП на отдельных производителей упаковки. Это обеспечит открытость системы РОП, существенно усилит возможности контроля со стороны государства и общественности, а также не позволит отдельным игрокам пользоваться своим доминирующим положением для давления на органы власти и других участников цепочки движения отходов.

НЕСООТВЕТСТВИЕ ПРИНЦИПУ ПОЛНОГО ПОКРЫТИЯ ЗАТРАТ ДЛЯ КАЖДОГО ПРОИЗВОДИТЕЛЯ УПАКОВКИ

Как уже отмечалось, в системах РОП с КО производителей упаковки происходит размывание ответственности отдельных производителей товаров в упаковке. В результате производители, использующие трудно перерабатываемую упаковку практически всегда, платят оператору системы РОП столько же, сколько производители, использующие легко перерабатываемую упаковку [6]. Дело в том, что тарифы большинства операторов системы РОП, как правило, основываются исключительно на типе материала упаковки, с минимальной степенью дифференциации. Такая система дифференцирования платежей учитывает лишь количество поставляемого на рынок упаковочного материала (например, пластика) и не учитывает информацию о возможности переработки отдельных подвидов материала упаковки (например, полиэтиленерефталата, полипропилена, полиэтилена низкого давления, вспененного полистирола). В нескольких европейских системах РОП с КО производителей товаров не устанавливаются даже дифференцированные тарифы для комбинированной упаковки. То же самое наблюдается и в России: производители, применяющие многокомпонентную бу-



Проблема

Дифференцированные тарифы для комбинированной упаковки во многих странах не предусмотрены.

мажную упаковку, платят столько же, сколько производители, использующие однокомпонентную бумажную упаковку. При этом очевидно, что затраты на сбор и переработку первой существенно выше.

Пока крайне редки случаи, когда операторы системы РОП внедряют механизмы финансового стимулирования для вознаграждения усилий производителей, которые предпринимают шаги в отношении экодизайна или снижения издержек на обращение с отходами от своей продукции. Во Франции была представлена система коэффициентов бонус-малус (до 100 % от базовой ставки), основанная на пригодности упаковки к переработке и усилиях производителей по предотвращению образования отходов. В целом же в системах РОП крайне мало / вообще нет количественных целевых показателей или параметров применения экодизайна и предотвращения образования отходов, поскольку все они ориентированы, прежде всего, на основные задачи по сбору и переработке отходов. Нераспространенность соответствующих мер объясняется тем, что операторы систем РОП, контролируемые производителями товаров в упаковке, больше заинтересованы в том, чтобы прикрыть негативные результаты обращения одних подвидов упаковочных материалов более высокими показателями утилизации легко перерабатываемых подвидов материалов.

При этом существует консенсус в отношении того, что основная задача эффективной системы РОП – максимально точное покрытие чистой себестоимости затрат на сбор и дальнейшее обращение с отдельно собранными отходами упаковки. Суть принципа истинной себестоимости в том, что плата, которую вносит каждый производитель, должна максимально точно отражать затраты на обращение с отходами от использования произведенных им товаров. При этом затраты должны обеспечивать возможность переработки товаров и упаковки, чтобы поддерживать принципы экодизайна (производитель, который разрабатывает пригодные для рециклинга товары и упаковку, должен быть вознагражден). В то время как в системах РОП, которые сложились в подавляющем большинстве европейских стран, платежи отдельных производителей товаров очень часто не согласованы с реальным уровнем затрат на управление соответствующим потоком отходов.

Причина – в необходимости обеспечения простоты системы РОП. Но при этом нарушается ее основной постулат – принцип истинной себестоимости затрат, который направлен на индивидуализацию ответственности производителя путем увязки его финансовой ответственности с реальными затратами на управление отходами от продукции,



выпускаемой им на рынок. Каким же образом можно обеспечить простоту системы РОП и, вместе с тем, эффективно дифференцировать платежи, обеспечив соблюдение принципа истинной стоимости обращения с отходами?

Опять же наиболее очевидное решение – в переносе ответственности на отдельных производителей упаковки, которые непосредственно запускают в оборот либо перерабатываемую, либо легко перерабатываемую упаковку. В таком случае именно производитель упаковки должен будет прикладывать усилия, чтобы выпускать больше перерабатываемой упаковки, а также утилизировать ее самостоятельно. При этом не произойдет усложнения системы, а с точностью наоборот – система станет гораздо прозрачнее и доступнее для регулирования и контроля.

НАРУШЕНИЕ КОНКУРЕНЦИИ В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ

Деятельность крупных операторов системы РОП может способствовать нарушению справедливой конкуренции в сфере обращения с отходами, что может сказываться на возможностях поддержания затрат на эту отрасль на относительно невысоком уровне. Как уже отмечалось, размер платежей в системе РОП Германии даже при наличии нескольких конкурирующих операторов гораздо выше, чем в других странах ЕС. При этом показатели рециклинга отходов упаковки ниже, чем, к примеру, в соседней Бельгии, с существенно более низкими расходами на тонну отходов упаковки. Создание крупных операторов системы РОП, контролируемых производителями товаров, приводит к концентрации спроса на операции по обращению

с отходами, что потенциально дает им значительную рыночную силу в переговорах и может приводить к нарушению экономического и конкурентного баланса в секторе обращения с отходами. Еще больше проблем с конкурентной средой стало появляться, когда операторы системы РОП стали все чаще предоставлять услуги по обращению с отходами самостоятельно. Очевидно, что множество подобных нарушений удастся избежать с переносом ответственности на отдельных производителей упаковки.

В завершение подчеркнем, что **эффективного функционирования системы РОП невозможно добиться без** высокого уровня **финансовой** (платежи, ставки сборов, расходы, доходы) и **операционной** (показатели обращения с отходами всех заинтересованных сторон) **прозрачности**, при сохранении простоты администрирования и контроля за системой, **а также соблюдения ключевого принципа РОП** (компенсация истинной себестоимости затрат), который направлен на индивидуализацию ответственности каждого производителя. В данном случае оптимальным решением проблем внедрения рассмотренного механизма в отношении отходов упаковки как в России, так и в европейских странах является перенос ответственности непосредственно на отдельных производителей упаковки. ♻️



Литература

1. Public works committee. – URL: <https://web.archive.org/web/20061023152054/http://clerkwebsvr1.oaklandnet.com/attachments/13659.pdf> (дата обращения: 16.07.2020).
2. Recycling rate of municipal waste // Eurostat. – URL: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=sdg_11_60 (дата обращения: 16.07.2020).
3. Aktuelle Entwicklungen beim Verpackungsgesetz // Kommunalwirtschaft. – URL: <https://kommunalwirtschaft.eu/tagesanzeiger/detail/i20357> (дата обращения: 16.07.2020).
4. FTI Instructions. – URL: <https://www.ftiab.se/download/18.5da2a47216c96d761ae62d/1567671034254/Instructions%2001-01-2019.pdf> (дата обращения: 16.07.2020).
5. European and council directive 94/62/EC of 20 December 1994 (Директива 94/62/ЕС «Об упаковке и упаковочных отходах», п. 2 ст. 7). – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:01994L0062-20180704> (дата обращения: 16.07.2020).
6. Participation costs overview 2020 // PRO Europe. – URL: <https://www.pro-e.org/files/PRO-Europe-Participation-Costs-Overview-2020.pdf> (дата обращения: 16.07.2020).