

## Замкнений цикл, дуальна система, загальносуспільне завдання: поводження з відходами як приклад сталої політики

*Інтерв'ю з Маттіасом Юнґом\**



Потужна й ефективна циклічна економіка створює, зокрема й через запобігання утворенню відходів та їхнє утилізуванню, важливу основу для зменшення споживання первинної сировини, економії природних ресурсів і зменшення навантаж на довкілля. У Німеччині важливий внесок у це робить відповідальність за продукцію як основоположний організаційний інструмент, що його застосовують і постійно вдосконалюють уже багато років. Істотний складник відповідальності за продукцію — принцип винуватця, за яким витрати на охорону довкілля має нести той, хто спричиняє забруднення. Завдяки цьому під тиском ціноутворення й конкуренції всі прагнуть уникати таких витрат.<sup>1</sup> Для врегулювання та конкретизування європейських правових принципів відповідальності за продукцію слугують закони й постанови федерального рівня. У цьому дописі на деяких прикладах розглянуто важливі організаційні моменти регулювання життєвого циклу батарейок, електричних і електронних приладів, а також пакувальних матеріалів (тари).

### Огляд

#### Наскільки відповідальність за продукцію може слугувати прикладом доброго адміністрування?

Організаційні адміністративні завдання в сфері відповідальності за продукцію регламентують норми Основного та інших законів. Частина із цих завдань покладають на регіональні установи, частину — на федеральні. Для цього установам та інституціям делегують, зокрема, завдання з координування, виконання норм та інформування, а до організаційної роботи частково залучають і виробників продукції. Адміністративна робота установ уможлиблює насамперед прозорість і правову певність у заданих рамках. Мова йде про важливий і ефективний інструмент, який допомагає всім залученим суб'єктам краще виконувати не лише делеговані, але й власні завдання.

\* Урядовий радник Маттіас Юнґ (Matthias Jung) — працівник відділу III 1.2 (юридичні питання, виконання законів про електроприлади й батарейки) у Федеральному відомстві з охорони довкілля. Цей допис — виключно особиста позиція автора. За основу взято доповідь автора в рамках семінару для українських посадових осіб у Європейській академії Берліна 27.07.2017.

## У чому полягає ідея відповідальності за продукцію? Які норми вже видано в цій сфері?

Ідея відповідальності за продукцію полягає в тому, що виробники й продавці повинні брати участь в утилізації своїх товарів, що перетворилися на відходи. Тут ідеться не лише про приймання старих виробів, але й про їхнє перероблення тощо.<sup>2</sup> Норми приймання старих виробів та їх екологічно нешкідливого утилізування мають забезпечувати якомога більшу частку повторно використовуваних матеріалів, що їх повертають у цикл обігу. Для підтримки досягнення цілей можуть, зокрема, забороняти певні речовини й запроваджувати обов'язкове маркування продукції. Конкретизують вимоги в законах і постановах.

Прикладами можуть бути закони (постанови) щодо елементів живлення (батареєк), електричних і електронних приладів (електроприладів), а також пакувальних матеріалів (тари). Утилізувати старі товари цих груп в екологічно нешкідливий спосіб мають власним коштом насамперед виробники. Порушення основних обов'язків, установлених нормами, тягне за собою санкції. Це гарантує функціонування системи й запобігає тому, щоб хтось отримувал індивідуальний зиск, не беручи участь у системі.

## Що це в загальних рисах означає для виробників? Як виробники виконують норми відповідальності за продукцію?

Загалом кажучи, уже навіть розробляючи продукцію, потрібно брати до уваги критерії, що ґрунтуються на цілях порядкування відходами — уникання утворення відходів, збільшення частки придатних до перероблення матеріалів і належне утилізування.<sup>3</sup> Конкретні обов'язки встановлюють, зокрема, окремі нормативні акти.

Якщо виробник індивідуально приймає та утилізує власну стару продукцію, він може наперед продумати конструкцію виробу так, щоб його було зручно демонтувати й утилізувати — це заощадить виробникові кошти.<sup>4</sup> З огляду на практичні труднощі індивідуального приймання старих товарів, зокрема в непромисловому сегменті, установлену законами відповідальність за продукцію часто сприймають як колективну, тобто вважають, що витрати виробника на утилізування й видалення старої продукції стосуються не конкретних власних виробів, а схожих (зіставних) виробів усієї галузі.

Насамперед тому суворі регуляторні норми згаданих законів (постанов) щодо батареєк, електроприладів і тари (збирання, демонтування, утилізування тощо) являють собою важливий аспект забезпечування екологічної результативності системи.

## Приклади із Закону про батареєки

Серед прикладів регулювання відповідальності за продукцію Ви згадали Закон про батареєки. Які норми для виробників і продавців він установлює? Яку відповідальність покладає на споживачів?

Виробники згідно із цим законом зобов'язані приймати й утилізувати старі елементи живлення. Цей обов'язок детальніше розтлумачено для тих чи тих різновидів цієї продукції (батареєки приладів, автомобільні акумулятори й промислові елементи живлення). Стосовно батареєк приладів цей обов'язок передбачає участь виробників у некомерційній і всеохопній спільній системі приймання старих виробів. Виробники батареєк приладів можуть натомість створювати власні альтернативні системи приймання старих виробів і користуватися ними.

Продавці, що мають в асортименті аналогічні нові батарейки, зобов'язані безоплатно приймати старі батарейки в кінцевих користувачів просто на місці продажу або в безпосередній близькості від нього. Повернуті старі батарейки приладів передають у спільну систему приймання або у власну альтернативну систему виробника (яка має відповідати певним умовам) для наступного утилізування.

Відповідальність споживачів полягає насамперед у тім, що вони мають збирати старі батарейки окремо від іншого сміття. Допомогу в цьому становлять маркування, інформування та повідомлення, за які відповідають виробник і продавець. Крім того, у сфері старих батарейок приладів є обов'язкові мінімальні квоти збирання (наприклад, для 2016 календарного року квота становила щонайменше 45 %). Системи приймання мають виконувати встановлені законом квоти збирання.

## Чи є інші норми, наприклад, щодо перероблення старих батарейок?

Є, зокрема, норми, що мають забезпечувати високу якість і належну кількість екологічно нешкідливого перероблення. Наприклад, є норми щодо поводження зі старими батарейками та їх зберігання, мінімальні цільові показники ефективності утилізування, регуляторні акти щодо розрахунку ефективності процесів перероблення, а також заборони на обіг певних батарейок (не дозволено перевищувати певний уміст ртуті й кадмію). У контексті відповідальності за батарейки, на відміну від Закону про електричні й електронні прилади, є «одностороння відповідальність за продукцію» виробників і продавців.<sup>5</sup> Це означає, що публічно-правові відповідальні за утилізацію не зобов'язані збирати старі батарейки. Норми передбачають виняток, але в конкретному зв'язку зі збиранням старих електроприладів.<sup>6</sup>

Крім того, реєстр для виробників створює прозорість ринку, а санкції гарантують функціональну спроможність системи.

## Приклади із Закону про електричні й електронні прилади

### Які обов'язки мають виробники, продавці та споживачі щодо старих електроприладів?

Виробники відповідають за приймання та екологічно нешкідливе утилізування старих електроприладів. Споживачі зобов'язані здавати старі електротовари в спеціальні пункти. Публічно-правові відповідальні відповідають за збирання старих електроприладів у населення (з поділом старих приладів на групи). Старі товари збирають, наприклад, у муніципальних пунктах збирання.

Виробники зобов'язані надавати муніципалітетам умістища для старих приладів, забирати ці вмістища, а потім повторно використовувати матеріали або обробляти їх відповідно до вимог законодавства. «Спільний центр», заснований виробниками, розраховує частку старих приладів, що їх мають забирати виробники, і рівномірно розподіляє обов'язки із вивезення в часі й просторі між усіма виробниками.

Наприклад, починаючи з торгової площі в 400 м<sup>2</sup> продавець електротоварів зобов'язаний приймати в населення дуже малі старі прилади (зовнішні габарити — до 25 см), а в разі придбання аналогічного товару — будь-які прилади, без обмежень за розміром. Продавці можуть утилізувати старі прилади самостійно або передавати їх виробникам чи публічно-правовим відповідальним за утилізацію. Здавання старих товарів (так само, як і в публічно-правові пункти збирання) для населення безкоштовне.

## Як забезпечують дотримання цих норм? Чи бачите ви тут потребу у вдосконаленні?

Щоб відповідальні сторони належно виконували покладені на них завдання, «електрозакон» містить, зокрема, положення про реєстрацію, облік і санкції. Крім того, є обов'язки щодо інформування та маркування, мінімальні квоти (цільові показники) збирання, норми щодо оброблення/утилізування, норми щодо частки утилізованих товарів і частки товарів, підготовлених до повторного використання й перероблення.

Для вдосконалювання слугують повноваження на ухвалення постанов, наприклад, щодо вимог до поводження зі старими електроприладами, їх утилізування й перероблення. Із листопада 2015 по літо 2017 року Федеральне відомство з охорони довкілля, працюючи в межах інституціоналізованого процесу за активної участі десь 200 суб'єктів (бізнесменів, науковців, експертів, екологів і установ), розробило рекомендації з поводження зі старими електроприладами.<sup>6</sup>

## Приклади з Постанови про тару

### Які обов'язки щодо приймання тари покладено на виробників і продавців?

Виконання Постанови про тару — це вже понад 25-річний досвід запровадження відповідальності за продукцію в сфері тари.<sup>7</sup> Виробники/продавці зобов'язані приймати назад тару, що її вони пустили в обіг. Прийнята тара підлягає повторному використанню або утилізуванню. Щоб гарантувати приймання й утилізування тари у сфері комерційних паковань, виробники/продавці мають брати участь у так званій «дуальній системі». Конкретні завдання делегуються (через тендери) приватним утилізаторам. Збирання використаної комерційної тари в населеннях здійснюють регулярно за допомогою жовтих мішків або контейнерів.

Обов'язкова застава за певну одноразову тару на напої підтримує системи багаторазового використання, стимулює до утилізування й запобігає неконтрольованому нагромадженню тари на смітниках.<sup>8</sup> Крім того, Постанова про тару містить, наприклад, вимоги до утилізування комерційної тари (квоти).

## Яку мету має обов'язкове приймання використаної тари? Де Ви бачите тут потребу у вдосконаленні?

Головна мета, звісно, — всеохопне приймання та якомога якісніше утилізування старої тари. Ще одна важлива мета Постанови про тару — стимулювати виробників і продавців тари враховувати кошти на її утилізування та зменшувати обсяг використання матеріалів, щоб оптимізувати витрати.<sup>9</sup>

01.01.2019 замість Постанови про тару набуде чинності Закон про тару. Одна з важливих цілей цього новозапровадження — мотивувати виробників до дизайну, якомога більше зручного для перероблення. У майбутньому відшкодування за участь у системах мають орієнтуватися на пізнішу придатність до утилізування. Для тари, добре придатної до сортування й перероблення, відшкодування за участь буде нижчим. Крім того, ще одним критерієм для розрахунку відшкодування за участь буде застосовування вторинної сировини.<sup>10</sup>

На додачу до цього підвищать також, наприклад, специфічні для матеріалів квоти на перероблення (обов'язкові для систем). Муніципалітети одержать можливості впливу та керування щодо впорядкування збирання використаної тари (яке й далі здійснюватимуть спеціалізовані системи). А створення центрального органу має покращити контроль і забезпечити чеснішу конкуренцію.

## Підсумок: тобто ми маємо комплексну систему, у якій відповідальність розподілено між усіма суб'єктами?

На прикладі системи відповідальності за продукцію та її будови зрозуміло, що виробники, продавці, муніципалітети, утилізатори й населення несуть відповідальність за дієву та ефективну циклічну економіку. Виконання конкретних завдань у сфері регулювання відповідальності за продукцію учасниками системи гарантується, зокрема, реєстрацією, декларуванням і повідомленням, а також санкціями. Щоб населення могло виконувати свої завдання, воно має бути поінформоване. Для цього, зокрема, певні нормативні акти покладають на виробників і продавців обов'язки з інформування та маркування.

Екологічні вимоги задовольняють, наприклад, за допомогою конкретних норм щодо збирання та оброблення/утилізування старої продукції. Повноваження на ухвалювання постанов відкривають можливості вдосконалення. Наприклад, ідеться про вимоги до поводження зі старими електротоварами, включно з утилізуванням і переробленням. Конкретних положень щодо стимулювання до збільшення довговічності продукції (наприклад, через покращення ремонтпридатності) норми щодо відповідальності за продукцію не містять.

Зворотний вплив опосередкованих витрат на вироблення/розроблення продукції, закладений у базову концепцію відповідальності за продукцію, у майбутньому має бути посилений за допомогою фінансових стимулів, проявом яких має бути відшкодування за участь у системах збирання тари.

## Яких — загальнонімецьких — категорій, проявів і практик набуває корупція в політиці?

Дуже узагальнено, про політичну корупцію можна говорити тоді, коли особи, що обіймають політичні посади або мають політичні мандати, незаконно приймають щось із метою отримати зиск або уникнути витрат. Незаконність — необхідна умова, тому є певний простір для маневру, корупційна «сіра зона». Без сумніву, до політичної корупції належать насамперед так звані відкати — оплата на знак подяки за надання політиком певних переваг. Класичний приклад — «аванс» або «подяка» за розміщення публічних замовлень. Тому в політичній корупції дуже часто замішані будівельні підприємства й постачальники озброєння, адже вони значною мірою залежать від публічних замовлень. Це не завжди виглядає як занесення важезних валіз із грошима. Часто йдеться про опосередковане надання чогось, що має грошовий еквівалент (особливо у виборчих кампаніях — наприклад, надання до розпорядження персоналу, інфраструктури, транспортних засобів тощо). Друга велика сфера політичної корупції — незаконне використання державної інфраструктури політичними суб'єктами у власних цілях, зокрема з метою здобуття переваги на виборчих змаганнях або одержання певних «дружніх послуг».

## Які форми політичної корупції відомі нам у Німеччині та інших країнах ЄС?

Усі вищезазвані. Змінилася лише їхня інтенсивність, принаймні на національному рівні. Так, «відкати» з будівельної галузі аж до 1980-х років були головним джерелом доходів французьких партій. У 1950-і й 1960-і роки в Німеччині так звані громадянські об'єднання приховували пожертви підприємств партіям і завдяки своєму статусу некомерційних організацій ще й зменшували свою базу оподаткування на відповідні суми. Схоже на те, що в Західній Європі така системна корупція відійшла в минуле, але, наприклад, у Румунії ще на початку 2017 року сотні тисяч людей регулярно виходили на вулиці, протестуючи проти такої практики. Досі я говорив лише про національний рівень. Однак нещодавній приклад Регенсбурґа показав, що на місцевому рівні досі є структурна корупція: одна регенсбурзька будівельна компанія не один рік платила «відкати» бургомістру. Скидається на те, що бургомістр від СДПН, обраний 2008 року,

просто прийняв естафету у свого попередника від ХСС і дещо вдосконалив фінансову «співпрацю» з будівельною галуззю.

### Які «сірі зони», на Ваш погляд, потрібно освітлити й урегулювати?

Особливо уразливі є дві сфери: по-перше, потрібно чітко розмежувати «політику» й «бізнес». Ніхто не має справляти враження, наче йде в політику для продовження власної господарської діяльності чи навпаки, наче йде в бізнес, бо має добрі політичні зв'язки, які забезпечать конкурентну перевагу. По-друге, це сфера лобізму. Не піддається сумніву: у законодавчому процесі мають ураховувати й економічні інтереси. Однак так само безсумнівним має бути й те, що зацікавлені виборці або представники ЗМІ потребують можливості відстежувати, хто й коли впливав на той чи інший законопроект.

### Які найрезультативніші стратегії, «найкраща практика» протидії панівним формам корупції в політиці?

Не давати себе заплутати. Протидія політичній корупції потребує чималого часу, адже в короточасній перспективі перевагу завжди має корупціонер. Однак якщо вдатися до географічного та хронологічного порівняння, можна побачити, що в довгостроковій перспективі справи зазвичай урегульовують, бо це найкраще розв'язання й для політиків — якщо вони напевне знають, що їхні конкуренти теж гратимуть за правилами. Важливі в цьому процесі життєздатне громадянське суспільство та незалежне правосуддя. Перше завжди має викривати неправильну поведінку, друге має бути в змозі покарати за неї. Самі правила нікого не залякають.

### Постійно чути критику фінансування партій, лобізму або побічної діяльності політиків. Які треба поставити цілі й запровадити правила, щоб кинути світло на ці «сірі зони»?

Насамперед потрібно подбати про «карантин» для колишніх посадовців. Якщо можна вільно переходити між політикою та бізнесом, ніщо не перешкоджає «плеканню політичного ландшафту» (під цим евфемізмом у Німеччині розуміють непрозоре переплетення інтересів). Слід також подумати про обмеження максимального розміру пожертв партіям. Починаючи з певних сум стає важко розуміти, чому хтось жертвує гроші, не очікуючи нічого на обмін. Тим паче, порогові суми, після перевищення яких жертводавців необхідно поіменно зазначати у звітах, часто аж занадто високі. Зрештою, ліміти в 10 тисяч євро й більше так і запрошують обходити правила, наприклад, дроблячи пожертви. А ще ж є спонсорство, яке взагалі не регулюється законом. Надходження від спонсорів слід прирівняти до пожертв, тобто у звітності має бути окремий розділ із поіменним зазначенням спонсорів, які надали чималі суми. Насамкінець слід звернути увагу на так званий законодавчий слід — обов'язок без прогалин документувати історію законопроекту, зокрема вплив лобістів, які одержують доступ до політичних суб'єктів лише тоді, коли вони готові до цього.

### Яку роль відіграє (організоване) громадянське суспільство в запобіганні політичній корупції і боротьбі проти неї? Чи могли б Ви навести приклад?

Багато досягається вже тоді, коли держави зі свого боку беруть ініціативу й запроваджують режим моніторингу. У цьому плані варто вітати ініціативу «Група держав проти корупції» (Group of States against Corruption — GRECO) у Раді Європи. Регулярне оцінювання, що його здійснює

команда GRECO, дає змогу порівнювати стан протидії політичній корупції в різних країнах — членах Ради Європи в різний час, дивлячись як на формальні правила, так і на їх практичне застосування. Звісно, такі ініціативи — завжди лише перший крок. Якщо почин не підхоплять суб'єкти громадянського суспільства, спроможні тиснути на ухвалювачів політичних рішень, навіть найкращі аргументи не допоможуть. Коли все обмежується висловленням незадоволення, політики можуть просто перечікувати несприятливий час. Набагато більше користі дає постійна та методична діяльність таких організацій, як Transparency International (TI). TI — глобальна неурядова організація, яка, проте, має національні, регіональні й тематичні відділення. Це має низку переваг: по-перше, TI може специфічно реагувати на ті чи ті групи проблем. По-друге, існує можливість вибудовувати тривалі стосунки з політичними суб'єктами. Лише так узагалі можна переконати політиків у довготривалій користі деяких запобіжних заходів. Прикладом може служити спонсорська підтримка партій у Німеччині, яка, незважаючи на скандали, й дотепер лишається неврегульованою. У перебігу ще одного скандалу соціал-демократи запропонували законопроект, що передбачає як урегулювання спонсорства, так і запровадження «законодавчого сліду». Повірити в те, що всі інші партії легко погодилися ухвалити цей проект, може лише безнадійний оптиміст. Але його вже подали, і німецьке відділення TI, яке вже давно обстоює ці ідеї, має додатковий важіль для переконання партій. Головне тут — терпіння.

## Література й посилання

- 1 Див. також публікацію: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 83. EL Mai 2017, § 23 Rn. 1.
- 2 Венденбург<sup>7</sup> про вимоги до закону про матеріали з погляду федерації, див. публікацію: Durner (Hrsg.), Auf dem Weg zum Wertstoffgesetz, Umweltrechtstag Nordrhein-Westfalen 2013, 9 (15).
- 3 BT-Drs 12/ 5672, 47.
- 4 Vgl. Franzen/Grunow, AbfallR 2015, 102 (107).
- 5 Vgl. Wendenburg/Seitel, Abfallrecht 2009, 206 (214).
- 6 Листівка завершального симпозиуму щодо поводження зі старими електроприладами: <http://www.umweltbundesamt.de/abschluss-symposium-elektroaltgeraetebehandlung-3>.
- 7 Постанова про уникнення утворення відходів тари та їх утилізування (Постанова про тару) від 12.06.1991, BGBL. I S. 1234.
- 8 Див. тут: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/produktverantwortung-in-der-abfallwirtschaft/verpackungen>.
- 9 Штретманн про здобутки дуальної системи в публікації: Durner (Hrsg.), Auf dem Weg zum Wertstoffgesetz, Umweltrechtstag Nordrhein-Westfalen 2013, 49 (51).
- 10 BT-Drs 18/11274 (Gesetzentwurf), S. 50.

## Маттіас Юнг<sup>8</sup>

Маттіас Юнг<sup>8</sup> вивчав правознавство в університеті міста Геттінген та чотири роки працював адвокатом після завершення референдаріату. З 2009 року він працює у Федеральному відомстві з охорони довкілля, відділ з юридичних питань, виконання законів про електроприлади й батарейки.

© Європейська Академія Берліна, 2017  
У статті відображено точку зору автора.

## Контакт

ЄВРОПЕЙСЬКА АКАДЕМІЯ БЕРЛІНА  
Bismarckallee 46/48  
D-14193 Berlin-Grunewald (Берлін)  
Т.: +49 30 8959510  
[eab@eab-berlin.eu](mailto:eab@eab-berlin.eu)  
[www.eab-berlin.eu](http://www.eab-berlin.eu)