**ВИСНОВОК**

**Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України з Європейським Союзом щодо проекту Закону України**

**«Про обмеження обігу пластикових пакетів на території України»**

**(реєстр. № 2051-1 від 18.09.2019 р., н.д. І. Кривошеєв та інші)**

**1. Загальна характеристика законопроекту.**

Відповідно до пояснювальної записки основною метою проекту Закону є визначення правових та організаційних засад обігу пластикових пакетів, упорядкування відносин, що виникають під час розповсюдження пластикових пакетів на території України, а також стимулювання розвитку виробництва біорозкладних пластикових пакетів. Так, проектом Закону пропонується введення заборони на розповсюдження в об’єктах роздрібної торгівлі та об’єктах ресторанного господарства надлегких, легких та оксорозкладних (оксобіорозкладних) пластикових пакетів, окрім біорозкладних пластикових пакетів та надлегких пластикових пакетів, призначених для пакування та (або) транспортування свіжої риби і м’яса та продуктів з них, а також сипучих продуктів, льоду, які розповсюджуються в об’єктах роздрібної торгівлі як первинна упаковка.

**2.  Належність законопроекту за предметом правового регулювання до сфери дії права Європейського Союзу.**

Предмет правового регулювання законопроекту охоплюється положеннями Глави 6 «Навколишнє середовище» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» та Додатком ХХХ Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію).

Правовідносини, які є предметом правового регулювання законопроекту, в Європейському Союзі регулюються:

* *Директивою 94/62/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 20 грудня 1994 року про упаковку та відходи упаковки* (Official Journal L 365, 31.12.1994, р. 10–23) (далі – Директива 94/62/ЄС);
* *Директивою (ЄС) 2015/720 Європейського Парламенту та Ради від 29 квітня 2015 року, що вносить зміни до Директиви 94/62/ЄС, щодо зменшення споживання легких пластикових пакетів* (Official Journal L 115, 06.05.2015, p. 11–15) (далі – Директива 2015/720);
* *Директивою (ЄС) 2018/852 Європейського Парламенту та Ради від 30 травня 2018 року, що вносить зміни до Директиви 94/62/ЄС про упаковку та відходи упаковки* (Official Journal L 150, 14.06.2018, p. 141–154) (далі – Директива 2018/852);
* *Директивою (ЄС) 2019/904 Європейського Парламенту та Ради від 5 червня 2019 року про зменшення впливу деяких пластикових виробів на навколишнє середовище* (Official Journal L 155, 12.06.2019, р. 1–19) (далі – Директива 2019/904 );
* *Директивою 2008/98/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 19 листопада 2008 року про відходи та скасування окремих Директив* (Official Journal L 312, 22.11.2008, р. 3–30) (далі – Директива 2008/98/ЄС).

**3.  Відповідність законопроекту праву ЄС.**

За результатами правового аналізу проекту Закону щодо його відповідності aquis ЄС та Угоді про асоціацію слід зазначити таке.

Загальна ідея законопроекту не суперечить:

* *статті 361 Угоди про асоціацію*, якою передбачено, що співробітництво має на меті, зокрема, збереження, захист, поліпшення і відтворення якості навколишнього середовища, захист громадського здоров’я, розсудливе та раціональне використання природних ресурсів та заохочення заходів на міжнародному рівні, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища, inter alia, у сфері управління відходами та ресурсами;
* загальним цілям Директиви 2008/98/ЄС. Так, відповідно до *статті 1 Директиви 2008/98/ЄС* її метою є запровадження заходів із захисту довкілля та здоров’я людини шляхом запобігання або зниження негативних наслідків вироблення та управління відходами, а також зменшення загального впливу використання ресурсів та підвищення ефективності такого використання.

Відповідно до Угоди про асоціацію вдосконалення законодавства у природоохоронній сфері слід здійснювати згідно з підходами, закріпленими у відповідних директивах Європейського Союзу, а саме:

* в основі європейського підходу до управління відходами споживання лежить принцип розширеної відповідальності виробника, визначений Рамковою Директивою 2008/98/ЄС;
* загальні підходи до управління відходами упаковки визначені Директивою 94/62/ЄС;
* конкретні заходи щодо обмеження утворення та зменшення споживання пластикових пакетів врегульовані Директивою 2015/720/ЄС.

Згідно з *частиною 1 статті 4 Директиви 2008/98/ЄС* у законодавстві та під час реалізації політики у сфері відходів та управління ними слід застосовувати ієрархію відходів, на першочерговому місці в якій знаходиться запобігання утворенню відходів. На основі цієї Директиви в Україні має бути прийнято рамковий закон про управління відходами.

*Директива 94/62/ЄС* спрямована на гармонізацію національних заходів, що стосуються поводження з упаковкою та відходами упаковки, з одного боку, для запобігання будь-якого її впливу на навколишнє середовище в усіх державах-членах, а також у третіх країнах або зменшення такого впливу, таким чином забезпечуючи високий рівень захисту довкілля, і, з іншого боку, для забезпечення функціонування внутрішнього ринку та запобігання перешкод для торгівлі та спотворення і обмеження конкуренції в межах Співтовариства (*стаття 1 Директиви 94/62/ЄС*).

Крім того, преамбулою *Директиви 94/62/ЄС* передбачено, що держави-члени можуть впроваджувати більш або менш суворі заходи у сфері запобігання утворенню відходів упаковки, їх відновлення та повторного використання порівняно з тими, що визначені Директивою, з огляду на забезпечення більш високого рівня захисту довкілля та за умови, що реалізація таких заходів не перешкоджатиме належному функціонуванню внутрішнього ринку.

Положеннями *Директиви 94/62/ЄС* пропонується поступове впровадження заходів, пов’язаних з обмеженнями щодо розміщення на ринку пластикових пакетів, але водночас передбачається застосування комплексного підходу до вирішення питання посилення охорони навколишнього природного середовища та стану благоустрою територій. Так, відповідно до *статей 1* та *7 Директиви 94/62/ЄС* з метою захисту довкілля визнається важливість створення системи запобігання створенню відходів упаковки, повторного використання упаковки, повторної переробки та інших форм відновлення відходів упаковки.

*Директива 94/62/ЄС* передбачає забезпечення збирання та утилізації окремих видів відходів, насамперед, за допомогою економічних механізмів. На сьогодні саме відсутність організаційно-економічних механізмів, характерних для систем розширеної відповідальності виробника, не дає можливості гнучко та ефективно регулювати обмеження виробництва та споживання окремих товарів.

Згідно із *пунктом 10 преамбули Директиви 2015/720/ЄС* передбачено, що державам-членам з метою сприяння стійкому зниженню споживання легких пластикових пакетів слід вжити заходів щодо значного скорочення споживання легких пластикових пакетів згідно із цілями політики ЄС щодо поводження з відходами та ієрархії відходів, як це передбачено у Директиві 2008/98/ЄС. Такі заходи по скороченню споживання повинні враховувати поточний рівень споживання легких пластикових пакетів в окремих державах - членах, а більш високий рівень потребуватиме більш амбітних зусиль та має враховувати вже досягнутий прогрес у скороченні такого споживання. Також передбачено, що компетентні національні органи держав-членів здійснюватимуть моніторинг прогресу у зниженні споживання таких пакетів відповідно до положень статті 12 Директиви 94/62/ЄС.

Відповідно до *пункту 11 преамбули Директиви 2015/720/ЄС*, заходи, які можуть бути застосованими державами-членами, можуть включати використання економічних інструментів, таких як ціноутворення, податки та збори, які виявилися особливо ефективними у скороченні споживання пластикових пакетів, та маркетингові обмеження, за умови, що такі обмеження є пропорційними та недискримінаційними.

*Директивою 2015/720* було доповнено *статті 3* та *4 Директиви 94/62/ЄС*. Так, *стаття 3* була доповнена визначеннями *«пластик»*, *«пластиковий пакет»* (пакети з ручками або без ручок, виготовлені з пластику, які надаються споживачам у пунктах продажу товарів або продуктів), *«легкий пластиковий пакет»* (пакети товщиною менше 50 мкм), *«надлегкий пластиковий пакет»* (пакети товщиною менше 15 мкм, які необхідні з міркувань гігієни або як первинна упаковка для нефасованих продуктів, коли це допомагає запобігти втраті харчових продуктів), *«оксобіорозкладний пластиковий пакет»* (пакет, виготовлений з пластикових матеріалів, що включають домішки, які каталізують розкладання пластикових матеріалів на мікрофрагменти). При цьому, в *пункті 18 преамбули Директиви 2015/720/ЄС* зазначається, що деякі пластикові пакети виробники маркують як «оксобіорозкладні» або «оксорозкладні». В таких пакетах до складу загальноприйнятих пластиків входять домішки. Через наявність цих домішок пластик розпадається на дрібні частки, які залишаються в навколишньому середовищі. Таким чином, помилково вважати такі пакети біорозкладними, оскільки вони можуть виявитися не вирішенням проблеми забруднення, а навпаки – збільшувати забруднення. Крім того, в *підпункті b пункту 1 додатку* до *Директиви 2018/852* також зазначено, що оксорозкладні пластикові пакети не вважаються біорозкладними пластиковими пакетами.

Згідно з *пунктом 3 статті 3 Директиви 2019/904* оксорозкладний пластик означає пластик, який включає добавки, які при окисленні призводять до фрагментації пластику на мікрофрагменти або до хімічного розкладання.

Відповідно до *пункт 3 (d) Додатку ІІ Директиви 94/62/ЄС* біорозкладані відходи упаковки мають бути здатні до фізичного, хімічного, термічного або біологічного розкладання, таким чином, що більшість готового компосту в кінцевому підсумку розкладається на вуглекислий газ, біомасу та воду. Оксорозкладна (оксобіорозкладна) пластикова упаковка не вважається біорозкладною.

Відповідно до *пункту 16 статті 3 Директиви 2019/904* біорозкладний пластик означає пластик, здатний зазнавати фізичного, біологічного розкладання, таким чином, що він врешті-решт розкладається на вуглекислий газ (СО2), біомасу та воду, і відповідно до Європейських стандартів про упаковку, відновлюється шляхом компостування та анаеробної переробки.

З огляду на вищевикладене, слід зазначити, що в частині визначення термінів законопроект не в повній мірі відповідає праву ЄС. Наприклад, у законопроекті визначення термінів «пластиковий пакет»[[1]](#footnote-1), «надлегкий пластиковий пакет»[[2]](#footnote-2), «біорозкладний пластиковий пакет»[[3]](#footnote-3) відрізняються від визначень цих термінів, передбачених у праві ЄС. В частині визначення термінів «оксорозкладні домішки» та «оксорозкладні (оксобіорозкладні) пластикові пакети» положення законопроекту не суперечать *пункту 3 статті 3 Директиви 2019/904* та *статті 3 Директиви 94/62/ЄС*.

Доповненнями до *статті 4 Директиви 94/62/ЄС*, внесеними Директивою 2015/720, встановлено мету обмежити щорічне споживання на одну особу: до 31 грудня 2019 року – не більше 90 легких пластикових пакетів та до 31 грудня 2025 року – не більше 40 легких пластикових пакетів. Також встановлено мету забезпечити, щоб до 31 грудня 2018 року легкі пластикові пакети не розповсюджувалися на безкоштовній основі в місцях продажу (при цьому така заборона не стосується надлегких пластикових пакетів). При цьому, *пунктом 13 преамбули Директиви 2015/720* державам-членам дозволяється не застосовувати інструменти Директиви до надлегких пластикових пакетів у випадках застосування таких пакетів для нефасованих харчових продуктів у гігієнічних цілях та для запобігання втрат харчових продуктів.

Також *Директива 2015/720/ЄС* зобов’язала держави-члени ЄС впровадити на національному рівні, зокрема, такі заходи: облік щорічного споживання пластикових пакетів; затвердження методології щорічного обліку та звітності про споживання пластикових пакетів; забезпечення маркування і специфікацій етикеток для біорозкладних і компостних пластикових пакетів; запровадження державами-членами інформаційних кампаній щодо наслідків надмірного споживання пластикових пакетів та негативного впливу на екологію і довкілля, а також заохочувальних заходів, які сприяють зменшенню споживання пластику.

На відміну від *Директиви 2015/720*, законопроект не містить положень щодо обліку щорічного споживання пластикових пакетів та затвердження відповідної методології, не передбачає проведення інформаційних кампаній щодо наслідків надмірного споживання пластикових пакетів і негативного впливу на екологію і довкілля, а також заохочувальних заходів, які сприяють зменшенню споживання пластику.

Положення *Директиви 2018/852* охоплюють більш амбітні цілі, порівнюючи із попередніми актами права ЄС, та спрямовані на запобігання виробництву пакувальних відходів і, на додаток, на повторне використання упаковки, утилізацію відходів упаковки, а отже, на зменшення подальшого захоронення таких відходів з метою сприяння переходу до економіки замкненого циклу (*частина 1 статті 1 Директиви 2018/852*).

Згідно із положеннями *Директиви 2018/852* держави-члени повинні вжити заходів для стимулювання збільшення частки багаторазової упаковки, яка розміщується на ринку, та систем для повторного використання упаковки, що відповідає цілям екологічності, не порушуючи норм у галузі гігієни харчових продуктів або безпеки споживачів. Такі заходи, зокрема, можуть включати: а) використання схем повернення відходів упаковки; b) встановлення кількісних та якісних цілей використання відходів упаковки; c) використання економічних стимулів; d) встановлення мінімального процента повторно використаної упаковки, яка розміщується на ринку кожного року для кожного потоку відходів упаковки (*частина 4 статті 1 Директиви 2018/852*).

З цього приводу слід зазначити, що переважний обсяг правовідносин щодо зменшення негативного впливу пластику в Європейському Союзі знаходиться у площині ефективного управління упаковкою та відходами. Натомість, проект Закону не є комплексним, а має на меті суттєве скорочення використання одного різновиду відходів упаковки, а саме – надлегких, легких та оксорозкладних пластикових пакетів, шляхом введення заборони на їх розповсюдження в об’єктах роздрібної торгівлі та об’єктах ресторанного господарства. Таким чином, ці зміни є фрагментарними, не відповідають принципу системності законодавства, не вирішують комплексно питання поводження з відходами упаковки та не враховують положення вищезазначених актів права ЄС. Законопроект не забезпечить належного виконання зобов’язань України, передбачених Угодою про асоціацію.

Крім того, врегулювання питання поводження лише з одним видом відходів упаковки – надлегкими, легкими та оксорозкладними пластиковими пакетами шляхом розробки окремого законодавчого акта, без унормування таких питань у базовому законодавстві, є порушенням принципу правової визначеності («legal certainty») (рішення у справі С-208/90 Emott (1991)), згідно з яким для належного функціонування правової системи держави передбачуваність, несуперечливість та узгодженість формулювання норм є однією із обов’язкових умов для створення якісного та дієвого законодавства.

Враховуючи все вищевикладене, слід наголосити, що зазначену проблему необхідно вирішувати не шляхом запровадження вибіркового регулювання обігу окремих видів упаковки, як пропонується у проекті Закону, а шляхом створення цілісної системи поводження з пакувальними матеріалами.

**4.**   **Висновок Комітету з питань інтеграції України з Європейським Союзом.**

Проект Закону за своєю метою не суперечить зобов’язанням України відповідно до Угоди про асоціацію, проте не враховує в повній мірі положення актів права Європейського Союзу та потребує врахування зауважень, викладених у цьому висновку.

1. Визначення, закріплене у Директиві 2015/720, не містить формулювання «…тара…призначена *переважно* для», а містить формулювання «…пакети…які надаються споживачам у пунктах продажу товарів або продуктів». Потрібно зазначити, що використання слова «переважно» ускладнює однозначну інтерпретацію норм законопроекту. [↑](#footnote-ref-1)
2. На відміну від Директиви 2015/720, визначення, закріплене законопроектом, не містить уточнення: «…які необхідні з міркувань гігієни або як первинна упаковка для нефасованих продуктів, коли це допомагає запобігти втраті харчових продуктів». [↑](#footnote-ref-2)
3. У законопроекті відсутнє уточнення про здатність біорозкладних відходів упаковки до фізичного, хімічного, термічного розкладання, а також те, що оксобіорозкладні пакети не належать до біорозкладних, і на що саме розкладається біорозкладний пластик. [↑](#footnote-ref-3)