

## МОНИТОРИНГ ЦИРКУЛЯРНОЙ ЭКОНОМИКИ:

### ФОКУС НА УПАКОВКУ

Надежда Батова, Ирина Точицкая, Сергей Сысоев, 2020

BEROC Green Economy Policy Paper Series, PP no.15

#### Содержание

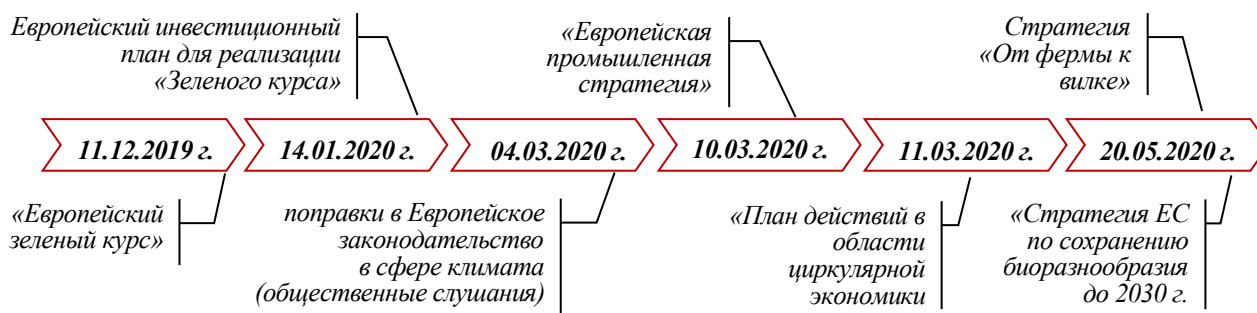
1.	Введение	1
2.	Обзор изменений законодательства в сфере упаковки в ЕС и ЕАЭС.....	1
3.	Обзор изменений белорусского законодательства в сфере упаковки.....	4
4.	Выводы и рекомендации.....	6

#### 1. Введение

За последние десятилетия упаковочная промышленность претерпела значительные изменения в части внедрения инновационных технологий производства, используемых материалах и сложности дизайна, а объем ее производства в мире увеличивается соразмерно расширяющемуся спросу на продукцию и услуги, и как следствие увеличиваются отходы упаковки, составляющие значительную долю твердых бытовых отходов. Решение этих проблем возможно при переходе к циркулярной экономике, которая позволяет не только уменьшить объем ее использования, но и изменить подходы к проектированию, предусмотрев возможность повторного использования, переработки или компостирования. В настоящее время во многих странах активно принимаются законодательные акты, существенным образом меняющие сферу упаковки. Знание этих тенденций, происходящих как в странах основных партнерах Беларуси, так в внутри страны имеют практический интерес для белорусского бизнеса, что обуславливает актуальность выбранной темы для мониторинга.

#### 2. Обзор изменений законодательства в сфере упаковки в ЕС и ЕАЭС

**ЕС.** В рамках реализации новой европейской программы устойчивого роста «Европейский зеленый курс» (рисунок 1), ставящей своей целью формирование современной, ресурсосберегающей, конкурентоспособной экономики и достижение климатической нейтральности к 2050 г. Европейская комиссия приняла, ряд документов, в которых особое внимание уделено упаковке.



Источник: рисунок составлен авторами по данным <https://ec.europa.eu>

**Рисунок 1. Изменения законодательства ЕС в рамках Европейского зеленого курса**

Европейский зеленый курс<sup>1</sup> представляет собой дорожную карту, содержащую мероприятия, направленные на повышение эффективности использования ресурсов на основе перехода к циркулярной экономике, сохранение биоразнообразия, снижение загрязнения окружающей среды и негативного воздействия на климат и охватывает все сектора экономики, включая транспорт, энергетику, сельское хозяйство, строительство и промышленность. Для достижения поставленных амбициозных климатических и экологических целей принят ряд стратегических документов, включая промышленную стратегию, план действий по циркулярной экономике, стратегию «От фермы к вилке», стратегию биоразнообразия до 2030 г., каждый из которых в той или иной мере затрагивает проблемы упаковки.

В частности, в рамках реализации «Плана действий в области циркулярной экономики»<sup>2</sup> предполагается: переход к 2030 г. к многоразовой и перерабатываемой упаковке; сокращение количества упаковочных материалов, необходимых для упаковки продуктов; сокращение многокомпонентной упаковки (при создании которой использовалось много различных веществ), снижение количества полимеров, используемых при производстве упаковки; создание правил по безопасному рециклингу пластиковой упаковки, применяемой в пищевой промышленности, которая отлична от ПЭТ, и т.д.; гармонизация внутри ЕС подходов к организации систем сбора отходов, оценка возможности применения общеевропейской маркировки, способствующей правильному разделению отходов упаковки. Кроме того, рассматриваемый документ предполагает: расширение использования пластиков, которые могут быть направлены на рециркуляцию; сокращение присутствия микропластиков; изменение подходов к использованию пластмасс на биологической основе.

В стратегии «От фермы к вилке»<sup>3</sup> подчеркивается, что производство, обработка, розничная торговля, транспортировка и упаковка продуктов питания вносят большой вклад в загрязнение воздуха, почвы и воды. Стратегия предусматривает переход от одноразовой к многоразовой упаковке для пищевых продуктов и столовых приборов, а также разработку и принятие законодательства относительно контактных материалов, применяемых для упаковки пищевых продуктов в целях повышения их безопасности для здоровья человека и окружающей среды, поддержку использования инновационных и устойчивых упаковочных решений с применением экологически чистых, рециркулируемых материалов и др.

**ЕАЭС.** В настоящее время ведется работа по внесению изменений в технический регламент Таможенного союза о безопасности упаковки (ТР ТС 005/2011), которые предусматривают введение запрета на использование потребительской упаковки из вспененного полистирола для пищевой продукции, легких полимерных пакетов, а также ПВХ-этикеток на ПЭТ-упаковке. Данное предложение разработано с учетом опыта ЕС, где их использование динамично снижается за счет введения достаточно жестких ограничений. Кроме того будут установлены требования маркировки биоразлагаемой упаковки, указания условий и способов ее разложения. Принятие этих изменений (планируется до конца 2020 г.) позволит создать дополнительный инструмент по ограничению применения неперерабатываемой упаковки. Кроме того в отдельных странах ЕАЭС разрабатывается и принимается ряд нормативно-правовых, касающихся упаковки и упаковочных материалов (рисунок 2).

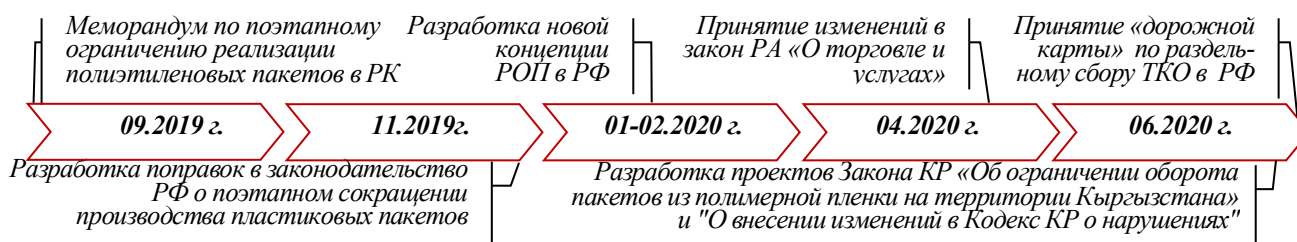
В *Армении* 17.04.2020 г. приняты и с 01.01.2022 г. вступят в силу изменения и дополнения в закон «О торговле и услугах»<sup>4</sup>, предусматривающие запрет на реализацию одноразовых полиэтиленовых пакетов толщиной до 50 микрон. Исключение составят пленки для расфасовки, а также пакеты и мешки, изготовленные из вторсырья. Предусмотренный двухлетний период до введения запрета позволит производителем перепрофилироваться и наладить производство продукции с использованием биоразлагаемого сырья.

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/e%20n/ip\\_19\\_6691](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/e%20n/ip_19_6691)

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/863182/EU\\_Greendead\\_Circular\\_economy\\_en.pdf.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/863182/EU_Greendead_Circular_economy_en.pdf.pdf)

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0381&from=EN>

<sup>4</sup> <https://newsarmenia.am/news/society/zapret-na-plastikovye-pakety-v-armenii-budet-deystvovat-s-isklyuchenyami-eksperty-perechislili-ikh/>



**Рисунок 2. Законодательные инициативы в сфере упаковки в Армении, Казахстане, Кыргызстане и России**

В *Казахстане* 20.09.2019 г. при поддержке Министерства экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан "Атамекен" совместно с Ассоциацией экологических организаций Казахстана подписали меморандум по поэтапному ограничению реализации полиэтиленовых пакетов<sup>5</sup>. На первом этапе предлагается добровольно отказаться от бесплатной реализации полиэтиленовых пакетов с информированием населения об их вреде и проработать вопрос о введении расширенных обязательства производителей и импортеров полиэтиленовых пакетов – утилизационного сбора. Реализация мероприятий по стимулированию производства биоразлагаемых и альтернативных видов упаковки позволит полностью отказаться от полиэтилена в упаковке и ввести запрет на его использование к 2025 г.

В *Кыргызстане* 07.06.2020 г. парламент одобрил в первом чтении законопроект «Об ограничении оборота пакетов из полимерной пленки на территории Кыргызстана»<sup>6</sup> согласно которому с 2021 г. будет введен запрет на ввоз, производство и реализацию одноразовых пакетов на территории Кыргызстана. Кроме того, поправками в Кодекс о нарушениях предлагается установить штрафы для нарушителей запрета на производство и реализацию пакетов как для физических, так и для юридических лиц. Также прорабатываются вопросы по организации производства пакетов и одноразовой посуды из биоразлагаемого сырья.

В *России* планируется поэтапное сокращение производства одноразовых пластиковых пакетов для розничной торговли. Планируется, что изменения будут внесены в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления»<sup>7</sup> и полный запрет будет введен к 2024 г. В целях своевременного принятия комплекса мер по сокращению поступления пластиковых отходов в окружающую среду в Российской Федерации проводится работа по совершенствованию законодательства в сфере отходов, разрабатываются предложения по отнесению пластиковых отходов к категории «опасных»<sup>8</sup>, проведению контрольно-надзорных, информационных и просветительных мероприятий, направленных на минимизацию образования твердых коммунальных отходов. В частности:

✓ Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации во исполнение пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации В.В. Путина от 24.01.2020 г. № Пр–113 разработало (28.02.2020 г.) и направило на согласование новую Концепцию расширенной ответственности производителя и импортеров потребительских товаров и упаковки, принятие и реализация которой будет содействовать внедрению механизмов циркулярной экономики и практической реализации принципа «загрязнитель платит»<sup>9</sup>;

✓ Правительство Российской Федерации 01.06.2020 г. приняло План мероприятий («дорожная карта») по введению раздельного накопления (сбора) твердых коммунальных отходов<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> <https://informburo.kz/novosti/polietilenovye-pakety-v-kazahstane-stanut-platnymi-eto-dolzno-sokratit-vred-okruzhayushchey-srede.html>

<sup>6</sup> <http://www.kenesh.kg/ru/article/show/6447/na-obshtestvennoe-obsuzhdenie-s-12-fevralya-2020-goda-vinosyatsya-proekti-zakonov-kirgizskoy-respubliki-ob-ogranichenii-oborota-paketov-iz-polimernoy-plenki-na-territorii-kirgizskoy-respubliki-i-o-vnesenii-izmeneniy-v-kodeks-kirgizskoy-respubliki-o-narusheniyah>

<sup>7</sup> <https://iz.ru/933317/evgeniia-pertceva/paketnoe-sokrashchenie-rosпотреbnadzor-khochet-zapretit-plastikovye-meshki>

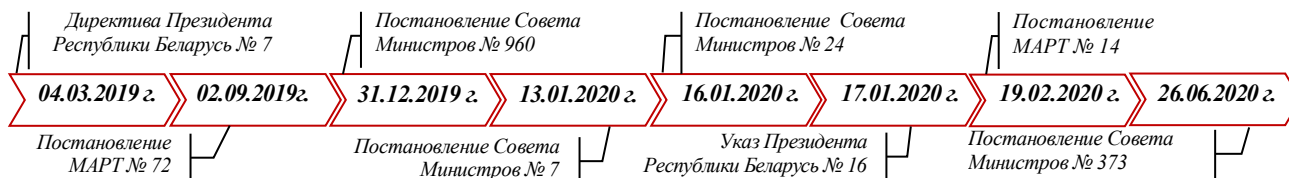
<sup>8</sup> в соответствии с поправками к приложениям Базельской Конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением в части отнесения пластиковых отходов к категории отходов, требующих особого рассмотрения.

<sup>9</sup> <https://regulation.gov.ru/projects#npa=99933>

<sup>10</sup> [https://www.mnr.gov.ru/press/news/utverzhdena\\_dorozhnaya\\_karta\\_po\\_vvedeniyu\\_razdelnogo\\_sbora\\_tko/](https://www.mnr.gov.ru/press/news/utverzhdena_dorozhnaya_karta_po_vvedeniyu_razdelnogo_sbora_tko/)

### 3. Обзор изменений белорусского законодательства в сфере упаковки

Эффективное и безопасное обращение с отходами одним из направлений Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь до 2035 г. Стратегическая цель государственной политики в данной сфере заключается в предотвращении их образования, в том числе и за счет формирования перечня одноразовых и неперерабатываемых товаров и упаковки, подлежащих поэтапному выводу из оборота на территории страны. Для достижения поставленных целей в Беларуси последовательно принят ряд нормативно-правовых актов (рисунок 3).



Источник: рисунок составлен авторами по данным нормативно-правовой базы

#### Рисунок 3. Изменения законодательства Беларуси в сфере упаковки

Основные изменения заключаются в следующем:

- ✓ на законодательном уровне закреплено поэтапное снижение использования полиэтиленовой упаковки с ее замещением на экологически безопасную, в том числе из стекла и бумаги (Директива Президента Республики Беларусь от 04.03.2019 г. № 7<sup>11</sup>);
- ✓ бумажные пакеты, одноразовая посуда и столовые приборы из бумаги включены в ассортиментный перечень товаров, которые обязательно должны быть в магазинах, павильонных и на автозаправках были включены (Постановление Министерства антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь от 02.09.2019 г. № 72)<sup>12</sup>;
- ✓ установлены размеры компенсации юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям расходов по сбору отходов товаров и упаковки на 2020 г. (Постановление Совета Министров № 960 от 31.12.2019 г.)<sup>13</sup>;

**Справочно:** размер компенсации предусмотрен за одну тонну отходов. Например, для бумаги и картона он составляет BYN 90, для стеклобоя – BYN 140. Компенсация сбора отходов пластмасс, шин, покрышек, резиновых камер установлена на уровне BYN 150, отработанных элементов питания – BYN 5,5 тыс., отработанных масел – BYN 100. Для отходов крупногабаритного электрического и электронного оборудования сумма компенсации составит BYN 750 за 1 т, среднегабаритного – BYN 1020, мелкогабаритного – BYN 1125. Размер компенсации отработанных компактных энергосберегающих люминесцентных ламп – BYN 1,1 за штуку, люминесцентных трубок, отработанных ртутных термометров – 83 копейки. При условии повторного использования на территории Беларуси многооборотной стеклянной упаковки установлена компенсация в размере 1 коп/шт., за исключением случаев передачи такой тары от других юридических лиц и ИП, у которых она образовалась в результате производственной деятельности. Кроме того, в постановлении прописан размер компенсации юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям расходов по сбору в Беларуси отходов бумажной и картонной упаковок, полученных из отходов производства и переданных для использования на территории страны по договорам поставки товаров для республиканских государственных нужд. Он составляет BYN 90 за 1 т.

- ✓ размер платы, которую производители и поставщики вносят за организацию сбора, обезвреживания отходов упаковки увеличен в два раза (Постановление Совета Министров от 16.01.2020 г. № 24)<sup>14</sup>;

**Справочно:** с 01.04.2020 и до конца текущего года сбор повысят со 180 руб. до 270 руб., а с 01.01.2021 г. – до 360 рублей за тонну пластиковой упаковки и посуды. Одновременно снизили размеры платы на биоразлагаемую упаковку до 90 рублей (в два раза меньше предыдущей ставки), но для применения

<sup>11</sup> <http://president.gov.by/uploads/documents/2019/7dir.pdf>

<sup>12</sup> <http://www.pravo.by/document/?guid=12551&p0=W21934612&p1=1>

<sup>13</sup> [https://kodeksy-by.com/norm\\_akt/source-%D0%A1%D0%9C%20%D0%A0%D0%91/type-%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%960-31.12.2019.htm](https://kodeksy-by.com/norm_akt/source-%D0%A1%D0%9C%20%D0%A0%D0%91/type-%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%960-31.12.2019.htm)

<sup>14</sup> <http://www.pravo.by/document/?guid=12551&p0=C22000024&p1=1>

пониженной ставки необходимо подтвердить соответствующими сертификатами, что упаковку можно использовать путем компостирования.

✓ предложены *стимулирующие меры для использования предприятиями экоупаковки, сделанной из битого стекла и макулатуры* (Указ Президента Республики Беларусь от 17.01.2020 г. № 16 «О совершенствовании порядка обращения с отходами товаров и упаковки»<sup>15</sup>, Постановление Совета Министров от 26.06.2020 г. «Об изменении постановлений Совета Министров Республики Беларусь от 28.07.2017 г. № 567 и от 26.03.2019 г. № 194»<sup>16</sup>, вступили в силу с 01.07.2020 г.);

**Справочно:** предусмотрены некоторые послабления в части исполнения обязанности, например, освобождены полностью от обязанности по организации сбора, обезвреживания или использования отходов упаковки индивидуальные предприниматели, осуществляющие розничную торговлю или общественное питание, если они ввозят товары в упаковке для реализации или собственного использования. Такое решение направлено на стимулирование развития малого бизнеса и снимет лишнюю финансовую и административную нагрузку на предпринимателей, а также существенное сокращение пени за несвоевременное внесение платы — с 0,1 % до 0,025 % (1/360 ставки рефинансирования) за каждый день просрочки.

✓ *запрещается с 01.01.2021 г. использование и продажа в объектах общественного питания одноразовой пластиковой посуды*, за исключением изделий и предметов, изготовленных из бумаги и картона, дерева и иных материалов природного происхождения, а также из комбинированных материалов (Постановление Министерства антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь № 14 от 19.02.2020 г. «О перечне одноразовой пластиковой посуды»<sup>17</sup>);

**Справочно:** запрет распространяется на палочки для размешивания напитков; стаканы; тарелки; трубочки (соломинки) для напитков; упаковка для продукции общественного питания и пищевых продуктов (контейнеры, лотки, коробки, ланч-боксы, коррексы, банки, бутылки), за исключением упаковки для кулинарных полуфабрикатов и кондитерских изделий; чашки.

В целях дальнейшего совершенствования системы обращения с отходами и сокращения использования полимерной упаковки утвержден План мероприятий, направленных на поэтапное снижение использования полимерной упаковки с ее замещением на экологически безопасную упаковку (Постановление Совета Министров от 13.01.2020 г. № 7<sup>18</sup>), в рамках которого предусматривается принятие ряда мер в области технического регулирования и сокращения импорта полимерной упаковки, а также:

- организация отдельного сбора отходов, относящихся ко вторичным материальным ресурсам, при проведении массовых мероприятий (2020–2021 гг.);
- внедрение депозитной (залоговой) системы обращения потребительской упаковки (2020–2021 гг.);
- создание объектов по сортировке и использованию твердых коммунальных отходов, в том числе по переработке отходов полимерной упаковки (2020–2022 гг.);
- увеличение производственных мощностей по сортировке смешанного стеклобоя по мере загрузки имеющихся мощностей (2020–2022 гг.);
- увеличение производственных мощностей по выпуску стеклянной тары с учетом обеспечения потребностей отечественных перерабатывающих предприятий (2020–2021 гг.) и др.

<sup>15</sup> <http://president.gov.by/uploads/documents/2020/16uk.pdf>

<sup>16</sup> <https://ilex.by/news/othody-tovarov-i-upakovki-sovmin-ureguliroval-otdelnye-voprosy-v-razvitie-ukaza-ot-17-01-2020-n-16/>

<sup>17</sup> [https://mart.gov.by/news/plastic\\_in\\_catering](https://mart.gov.by/news/plastic_in_catering)

<sup>18</sup> <http://www.government.by/upload/docs/file3603c9ded35ddc33.PDF>

#### **4. Выводы и рекомендации**

Проведенный обзор законодательства стран ЕС позволил установить, что принятые в Европейском союзе меры характеризуются комплексным подходом к проблеме отходов упаковки, затрагивающим все сферы и имеющим широкие стратегические цели от снижения объемов отходов упаковки до достижения климатической нейтральности экономики в целом к 2050 г. Например, к 2030 г. планируется не только создать условия для того, чтобы вся упаковка была многоразовой или рециркулируемой, но и сделать систему сбора отходов более удобной. В то же время, реализация принятых документов, например, «Плана действий в области циркулярной экономики» потребует дополнительных законодательных актов, которые будут конкретизировать новые инструменты работы с отходами упаковки.

Несмотря на то, что страны ЕАЭС также уделяют внимание вопросам, касающимся отходов упаковки, подходы к решению этих проблем носят скорее «точечный» характер, ограничиваясь в отдельных странах лишь запретом бесплатных пакетов или разработкой ряда мер по включению производителей и импортеров упаковки в механизм расширенной ответственности. Но без комплексного подхода к проблеме упаковки (производство пластиковой упаковки создает рабочие места, а сама пластиковая упаковка помогает сохранять продукты длительное время, что положительно сказывается на углеродном следе пищевой промышленности), решение проблем упаковки может быть хаотичным и непоследовательным. Исключение составляет Республика Беларусь, где за последние полтора года принят пакет нормативно-правовых актов, обеспечивающие комплексное регулирование данной сферы. Накопленный опыт позволил Беларуси как государству-члену ЕАЭС выступить с инициативой в рамках интеграционного формирования по внесению изменений в технический регламент Таможенного союза о безопасности упаковки.

Для представителей белорусского бизнеса представляется важным отслеживание данных законодательных инициатив, так как в случае если предприятия-экспортеры не будут учитывать новые требования к упаковке, то через некоторое время, когда новые стандарты в сфере упаковки начнут действовать, они не смогут поставлять свою продукцию на внешние рынки.