

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПРОИЗВОДИТЕЛЯ: ВАЖНЫЙ ЭЛЕМЕНТ ЕЁ РЕАЛИЗАЦИИ - РЕГИСТРАЦИЯ

ОПЫТ ЕВРОПЫ



М. Д. Каревой

О ПРОБЛЕМЕ

Давно ожидаемый закон «О внесении изменений в федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации» в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами», судя по тому проекту, который был размещён на сайте Министерства природных ресурсов и экологии РФ, впервые в Российской Федерации должен ввести расширенную ответственность производителя (импортёра) за утилизацию своей продукции после окончания её жизненного цикла.

Введение этой нормы – одно из главных условий того, что перерабатывающие предприятия, наконец, смогут рассчитывать на то, что получат экономическую поддержку своей деятельности и, соответственно, смогут обеспечить более глубокую переработку отходов, вовлечение большей доли ценных материалов во вторичный оборот. Особое значение это имеет для предприятий, занятых переработкой отходов электронного и электротехнического оборудования (ОЭЭО), поскольку для переработки этого вида отходов требуется, как правило, достаточно дорогостоящее оснащение.

В России пока не планируется принятие специального закона, касающегося переработки ОЭЭО. Тем не менее, уже сейчас имеет смысл разбираться с тем, как принцип расширенной ответственности производителей электроники и электробытовой техники реализуется в европейских странах. В перспективе можно будет использовать этот опыт при разработке подзаконных актов к вышеупомянутому законодательному акту, а возможно, и при разработке специального закона, регулирующего обращение с ОЭЭО.

Мы достаточно подробно описывали организацию процесса сбора и переработки ОЭЭО и использованных источников тока в статьях, опубликованных в журнале «Рециклинг отходов» в 2013 году (№№ 1-3). Однако один из важнейших элементов – организация учёта и отчётности остался за пределами рассмотрения.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ РЕЕСТРЫ – ОСНОВНОЙ ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ УЧЁТА И ОТЧЁТНОСТИ В РЕАЛИЗАЦИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРОИЗВОДИТЕЛЯ

Уже в т.н. «первой директиве» по ОЭЭО говорилось:

1. Государства-члены разрабатывают реестр производителей и собирают информацию, включающую подтверждённые оценки, на ежегодной основе по количеству и категориям электрического и электронного оборудования, выпущенного на рынок, собранного всеми способами, повторно используемого, переработанного и восстановленного в государствах-членах, а также количества экспортированных отходов с указанием веса или, если это невозможно, по количеству.

Государства-члены обеспечивают, чтобы производители, поставляющие электрическое и электронное оборудование, с помощью дистанционных средств сообщения, предоставляли информацию в соответствии с требованиями статьи 8(4), а также информацию о количестве и категориях электрического и электронного оборудования, выпущенного на рынок в государствах-членах, где находится потребитель продукции. (Директива N 2002/96/ЕС от 27 января 2003 г., ст. 12).

Вслед за общеевропейской директивой аналогичные законодательные акты были приняты во всех странах Евросоюза.

Для выполнения функции учёта были созданы национальные регистраторы (national registers).

В Евросоюзе под термином «национальные регистраторы» понимаются частные и/или суверенные институты, которые на уровне государства-члена занимаются регистрацией производителей ЭЭО, сбором

информации по количеству и категориям ЭЭО, размещённого на рынке, а также объёмами собранного, переработанного и экспортированного ОЭЭО, для предоставления отчётов в Европейскую Комиссию.

Основные функции национальных регистраторов могут быть обобщённо сформулированы следующим образом:

- регистрация производителей. Фиксация и отслеживание производителей является первым шагом на пути к реализации эффективной политики ответственности производителя, что является одной из стратегий Директивы ОЭЭО.

- сбор информации по количеству и категориям ЭЭО, размещённого на рынке, а также объёмам собранных, переработанных и экспортированных ОЭЭО. Информация по собранным и переработанным ОЭЭО является крайне необходимой для мониторинга исполнения целевых показателей Директивы ОЭЭО.

- установление контрольных показателей объёмов утилизации отходов участникам рынка ЭЭО.

- на практике национальные регистраторы, как правило, действуют в качестве главного центра управления всего процесса реализации ответственности производителя.

Кроме ОЭЭО, практически все регистраторы осуществляют ведение регистров и по источникам тока (аккумуляторам и батареям).

Формы и организация их работы существенно отличаются от страны к стране.

В большинстве стран функции национальных регистраторов выполняют сами министерства, а ещё чаще – контролирующие государственные органы – агентства по охране окружающей среды. В некоторых странах регистры имеют статус самостоятельных юридических лиц, подчинённых министерствам по охране окружающей среды. Однако в Германии, Греции, Дании, Ирландии, Португалии эти структуры учреждены частным бизнесом и представляют собой некоммерческие организации. Такие некоммерческие организации уполномочиваются (сертифицируются, лицензируются и т.п.) на осуществление своих функций соответствующим государственным органом и министерствами охраны природы. В Дании, например, совет DPA-System утверждается министром по представлению ряда крупных бизнес-структур. В Греции и Германии в управляющие структуры агентства входят представители государства.

Не входящие в Евросоюз Исландия и Норвегия, тем не менее, следуют Директиве N 2002/96/ЕС от 27 января 2003 г. и ведут реестры производителей ЭЭО.

Все реестры производителей представляют собой электронные базы данных, доступные для ознакомления через Интернет.

ПРАКТИКА РАБОТЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ РЕГИСТРАТОРОВ

Разные подходы к организации работы и функциям национальных регистраторов рассмотрим на примере трёх стран – Германии, Великобритании и Польши.

В Германии обращению с отходами, в том числе и с ОЭЭО, уделяется большое внимание.

В соответствии с законом об электротехническом и электронном оборудовании (ElektroG) от 16.03.2005 г. производители оборудования учредили клиринговую палату – Stiftung EAR. В составе учредителей были многие международные корпорации, производящие IT оборудование, офисную, электробытовую технику. Палата оказывает содействие в работе Агентства по охране окружающей среды (UBA) в сфере управления ОЭЭО.

Законом определены основные функции EAR.

Основная задача клиринговой палаты – регистрация производителей. Помимо предоставления указанных в законе документов, регистрирующая

ПЕРЕЧЕНЬ НАЦИОНАЛЬНЫХ РЕГИСТРАТОРОВ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН

ТАБЛИЦА 1

ОЭЭО	
Австрия	Агентство по охране окружающей среды
Бельгия	OVAM – во Фландрии, Главная оперативная дирекция по сельскому хозяйству, природным ресурсам и окружающей среде (DGO 3) – в Валонии, Брюссельский институт окружающей среды (IBGE) – в Брюсселе
Болгария	Министерство охраны окружающей среды и водных ресурсов и Исполнительное агентство по окружающей среде
Великобритания	Регистрацию осуществляют Агентство по окружающей среде (EA) – для Англии и Уэльса, Шотландское агентство по охране окружающей среды (SEPA) – для Шотландии, Служба по окружающей среде и наследию (EHSNI) – для Северной Ирландии (см. разъяснение ниже)
Венгрия	Национальный инспекторат по окружающей среде, природе и воде
Дания	Система ответственности производителей (DPA-System)
Германия	Фонд регистрации ОЭЭО (EAR)
Греция	Греческое агентство по рециклингу.
Ирландия	Общество по регистрации ОЭЭО (WRS)
Испания	Национальный реестр производителей электронного и электрического оборудования в Министерстве промышленности, энергетики и туризма Требуется регистрация в автономной области, где расположен их головной офис.
Италия	Национальный реестр в Министерстве охраны окружающей среды и защиты земельных и морских ресурсов. Требуется также регистрация в местной торгово-промышленной палате
Кипр	Министерство сельского хозяйства, природных ресурсов и окружающей среды (MOA)
Латвия	Держатель реестра – Министерство охраны окружающей среды и регионального развития. Управление реестром – Латвийская ассоциация электроинжиниринга и электронной промышленности (LETERA)
Литва	Министерство охраны окружающей среды
Люксембург	Администрация по охране окружающей среды
Мальта	Мальтийская служба по охране окружающей среды и планированию (MEPA)
Нидерланды	Национальный регистр О(ЭЭО) В этом же реестре регистрируются переработчики ОЭЭО.
Польша	Главное инспекторское управление охраны природы (GIOS) Регистрируются не только производители, но и организации, занятые сбором и переработкой ОЭЭО.
Португалия	Национальная ассоциация для регистрации ЭЭО (ANREEE)
Румыния	Национальное агентство по охране окружающей среды (ANPM)
Словакия	Реестр ведёт Министерство охраны окружающей среды. Кроме этого производители должны зарегистрироваться в Фонде рециклинга.
Словения	Агентство по охране окружающей среды (APCO)
Финляндия	Администрация по охране окружающей среды
Франция	Агентство по охране окружающей среды и энергоресурсам (ADEME) Работой регистра управляет компания BIO Intelligence Service, структура, связанная с компанией Deloitte
Хорватия	Фонд по охране окружающей среды и энергоэффективности (EPEEF)
Чехия	Министерство охраны окружающей среды
Швеция	Шведское агентство по охране окружающей среды (SNV)
Эстония	Эстонское агентство по окружающей среде. Регистр проблемных товаров (PROTO)
Страны, не входящие в ЕС	
Исландия	Агентство по охране окружающей среды Исландии
Норвегия	Регистр ЭЭО (владеет Агентство по охране окружающей среды Норвегии)

яся компания должна представить ежегодную гарантию финансирования возврата и утилизации электронного и электротехнического оборудования, выпущенного на рынок. Касается это только оборудования, которое может быть использовано в частных домохозяйствах. Требование распространяется на оборудование, продаваемое дистанционно через Интернет.

EAR готовит и ежегодно передает в UBA информацию по зарегистрированным производителям, объемам ЭЭО по категориям, также по категориям предоставляется информация о собранных муниципальными органами ОЭЭО, о повторно использованных, переработанных и восстановленных в другой форме, вывезенных из страны ОЭЭО от всех производителей.

Помимо перечисленных общих функций регистраторов, к функциям EAR относится расчёт объемов ОЭЭО для каждого производителя (интересно, что формулы должны быть научно обоснованы и выверены независимым экспертом) контакты с муниципальными учреждениями в части получения от них отчетов о полученных отходах. В отличие от других регистраторов, EAR должна координировать снабжение местных служб, связанных со сбором и вывозом отходов, контейнерами для размещения в выделенных муниципалитетами местах сбора ОЭЭО.

Ещё одной задачей является выявление и информирование UBA о предпринимателях, занимающихся обращением ОЭЭО без регистрации.

Необходимо заметить, что выпуск товаров на рынок без предварительной регистрации в EAR запрещён.

EAR является некоммерческой организацией. Её деятельность финансируется из взносов и компенсаций, размер которых определяется Министерством окружающей среды, охраны природы и ядерной безопасности.

В Великобритании более сложная структура ведения реестров.

Общий реестр ведёт Агентство по окружающей среде (EA). Однако с 1 января 2014 г. производители делятся на две категории. Компании, выпускающие на рынок Соединённого Королевства более 5 т электронных и электробытовых изделий в год, должны регистрироваться через свои схемы реализации ответственности производителя (compliance scheme; в некоторых источниках переводится как схема соответствия). А те, кто выпускает менее 5 т, относятся к «малым производителям» и могут регистрироваться напрямую в агентствах по окружающей среде в тех регионах Великобритании, где у них расположен головной офис: Агентство по окружающей среде (EA) – для Англии и Уэльса, Шотландское агентство по охране окружающей среды (SEPA) – для Шотландии, Служба по окружающей среде и наследию (EHSNI) – для Северной Ирландии.

Регистрация через схемы реализации ответственности производится ежегодно. Каждому производителю присваивается идентификационный номер, который должен предоставляться всем их дистрибьютерам. При смене схемы в течение года сохраняется прежний номер регистрации.

Кроме реестра производителей ЭЭО, в Великобритании ведутся ещё несколько реестров, связанных с ОЭЭО. В частности, реестр схем реализации ответственности (EA для всей страны), реестр авторизованных предприятий по переработке ОЭЭО и реестр одобренных (approved) экспортёров данного вида отходов (последние два реестра ведутся по тому же региональному принципу, что приведён выше). Одобренные экспортёры – компании, которые осуществляют легальный экспорт отходов с целью их дальнейшей экологически безопасной переработки за пределами Великобритании.

Отчётность перед государственными органами ведут схемы соответствия. Они же получают от EA контрольные цифры по переработке отходов и, на основе расчётов, доводят до производителей.

Заявка на регистрацию подаётся до выпуска товаров на рынок.

В Польше ответственность за ведение реестра производителей электронного и электротехнического оборудования законом возложена на

государственную структуру - Инспекцию по защите окружающей среды.

При этом инспекция должна вести не только реестр производителей и других организаций, выпускающих ЭЭО на рынок, но и реестры компаний, занятых сбором ОЭЭО, компаний, управляющих перерабатывающими заводами или установками, занятыми деятельностью, связанной с переработкой, предприятий предварительной переработки (разборка, извлечение вредных веществ и т.д.).

При регистрации производитель/импортёр должен предоставить соглашение на переработку ЭЭО, а также финансовое обеспечение (депозит, полис страхования ответственности третьих лиц), если он поставляет оборудование для индивидуальных домохозяйств. Финансовое обеспечение должно покрывать затраты на сбор, переработку поставленного оборудования в случае, если компания-переработчик по тем или иным причинам не в состоянии выполнять свои услуги или если договор с ней истёк до конца года.

Производители/импортёры оборудования платят на специальный счёт Инспекции регистрационный сбор, а в годы, следующие за годом регистрации – ежегодные взносы.

Важным элементом доверия к регистраторам со стороны бизнес-сообщества является их сертификация по международным стандартам. Например, сертификатом качества (ISO 9001) и, особенно, сертификатом информационной безопасности (ISO 27001).

Не стоит заблуждаться относительно того, что вся система управления ОЭЭО в Европе и регистраторы, в том числе, работают идеально.

Существует, например, проблема в ЕС, связанная с тем, что производителям необходимо регистрироваться в каждой стране, куда они поставляют электронные и электротехнические товары. В последнее время эта проблема частично решается за счёт введения статуса уполномоченного представителя.

Есть проблемы и криминального характера. На известном европейском экологическом портале ENDS EUROPE в июне 2011 г. появились сообщения о том, что в Испании в 2010 г. были вскрыты многочисленные нарушения правил регистрации и обращения с ОЭЭО. Отходы либо выбрасывали, экспортировали незаконно или отправляли к «нелегальным» переработчикам, где оборудование разбиралось с целью продажи в качестве запасных частей на чёрном рынке. По данному делу проходило около 60 человек. По оценке крупнейшей испанской схемы реализации ответственности Ecoles, до 70% ОЭЭО не попадает в официальную систему обращения с данным видом отходов.

Подобные обвинения предъявляла английская НПО EIA крупнейшим операторам ОЭЭО Великобритании, представители которой утверждали, что значительная часть подобных отходов нелегально вывозится в Африку.

Тем не менее, все эти негативные моменты лишь показывают, что система управления ОЭЭО должна находиться под пристальным вниманием не только природоохранных ведомств, но и под контролем правоохранительных органов.

Прозрачность системы в соседней с Испанией Португалии обеспечивает достижение необходимых результатов.

СИТУАЦИЯ В СНГ

Единственная страна в СНГ, которая начала работу по созданию системы управления отходами с использованием принципа расширенной ответственности производителя – Республика Беларусь.

11 июля 2012 г. в стране был принят Указ Президента № 313 «О некоторых вопросах обращения с отходами потребления». Указом, в частности, предусматривалось введение ответственности производителя за утилизацию своей продукции после окончания жизненного цикла. ОЭЭО – только один из видов отходов, на который распространяется

этот указ. Тем не менее, принятие указа является важным шагом на пути создания национальной системы управления ОЭЭО.

Указом было предусмотрено создание национального оператора, основной целью деятельности которого является координация деятельности в сфере обращения со вторичными материальными ресурсами. Таким оператором стало ГУ «Оператор вторичных материальных ресурсов».

В числе задач, решаемых оператором, можно выделить задачу ведения реестров производителей и переработчиков ОЭЭО.

В соответствии с Указом платежи в рамках ответственности производителя вносятся производителями/импортёрами ежеквартально на счёт национального оператора и направляются оператором на:

- компенсацию юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям расходов по сбору отходов товаров и тары (за исключением полученных из отходов производства и (или) переданных юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям от юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, у которых отходы образовались в результате производственной деятельности) при условии их дальнейшего обезвреживания и (или) использования на территории Республики Беларусь;
- организационно-техническое и информационное обеспечение системы сбора, обезвреживания отходов потребления и (или) использования вторичных материальных ресурсов, финансирование рекламной деятельности, маркетинговых исследований в сфере обращения с отходами потребления и вторичными материальными ресурсами;
- финансирование экспериментальных, опытных, проектных, научно-исследовательских работ в сфере сбора, обезвреживания отходов потребления и (или) использования их в качестве вторичного сырья;
- выполнение государственных программ по обращению с отходами потребления, внедрение новых технологий сбора и использования отходов потребления в качестве вторичного сырья, строительство заводов (производств) по сортировке и (или) использованию коммунальных отходов и вторичных материальных ресурсов;
- возврат (погашение) кредитов, полученных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на строительство заводов (производств) по сортировке и (или) использованию коммунальных отходов и вторичных материальных ресурсов, а также возмещение юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям процентов за пользование такими банковскими кредитами;
- финансирование деятельности, связанной с осуществлением оператором своих функций.

По существу, ГУ «Оператор вторичных материальных ресурсов» выполняет функции национального регистратора.

Стоит обратить внимание на интервью в прессе заместителя министра жилищно-коммунального хозяйства Анатолия Шагуна. Он, в частности, отметил, что у Беларуси единое экономическое пространство с Россией. А значит, есть вероятность того, что, если сдавать вторсырьё на переработку у нас будет невыгодно, ресурсы могут «утечь» к нашим соседям. Понимают это и в Министерстве жилищно-коммунального хозяйства. «Мы будем стимулировать эти предприятия собирать больше вторичных материальных ресурсов и поставлять их на переработку именно на белорусские предприятия, — подчеркнул Анатолий Шагун. — На эти цели планируется выделить часть средств, полученных от производителей и импортёров ГУ «Оператор вторичных материальных ресурсов».

Беларусь начала выстраивать собственную систему управления отходами электронного и электротехнического оборудования. Россия отстаёт. Пока не будет принят закон, вводящий в стране ответственность производителя, ситуация с ОЭЭО не изменится.

А при разработке подобного закона одним из важнейших моментов является определение формы и функций национального оператора.

СЕТЬ ЕВРОПЕЙСКИХ РЕГИСТРАТОРОВ

В ноябре 2006 г. в Дублине была учреждена Сеть европейских регистраторов. Связано это было с тем, что в разных странах ЕС – разное законодательство. В результате, производители в разных странах должны по-разному проходить регистрацию, разные требования предъявляются к классификации оборудования, веса.

Сеть европейских регистраторов ОЭЭО (EWRN) – это независимая сеть 10 национальных регистров, которые подписали Хартию EWRN, по сути – рабочая группа экспертов. Данная организация открыта для всех тех, кто занимается созданием и управлением национальными регистраторами в соответствии с требованиями Директивы ОЭЭО (Директива 2002/96/ЕС) в каждом государстве-члене ЕС.

EWRN предоставляет представителям национальных регистраторов площадку для обмена информацией по вопросам унификации интерпретации Директивы ОЭЭО в Европе.

Каждый оператор национального регистра может «присоединиться» к EWRN на условиях того, что он не связан и не находится под влиянием какой-либо компании, занимающейся переработкой ОЭЭО.

Основные цели EWRN:

1. Осуществление надзора за исполнением Директивы ОЭЭО странами-членами ЕС.
2. Ввиду существования местных особенностей и того, что производители могут направлять ЭЭО на рынки нескольких стран-членов ЕС, необходимо соблюдать требования различных юрисдикций по одному и тому же виду обязанностей. Поэтому вторая задача СЕРО состоит в гармонизации как можно большего количества процедур и облегчении соблюдения требований Директивы производителями.
3. EWRN также осуществляет преследование компаний и лиц, осуществляющих деятельность вне Директивы ОЭЭО, путём обмена информации об их деятельности для их дальнейшего обнаружения в пределах ЕС.

В задачи EWRN входит:

- обмен информацией и опытом между странами-членами;
- достижение максимально возможной гармонизации исполнения правовых предписаний;
- развитие и создание единых стандартных определений и терминов;
- разработка принципов взаимодействия при трансграничных операциях, например, таких, как регистрации и гарантии;
- содействие гармонизации исполнения правовых предписаний в рамках страны-члена;
- предоставление технической поддержки или услуг.

Следует отметить, что в процессе разработки нормативной документации при создании национального регистратора в России было бы полезно использовать опыт и методики, собранные экспертами EWRN.

В.А. КОМИССАРОВ,
*директор Ассоциации переработчиков
электронной и электробытовой техники,
национальный эксперт ЮНИДО*

ЛИТЕРАТУРА

1. Материалы на сайтах национальных регистраторов.
2. Законы стран Европы по управлению ОЭЭО.
3. Материалы сайта <https://www.ewrn.org/>.
4. А. Яско. Как в Беларуси реализуется принцип расширенной ответственности производителей // Народная газета. 21.11.2012. (Беларусь).