

КОНЦЕПЦИЯ РОП: ДОЛГОЖДАННОЕ УТВЕРЖДЕНИЕ

С тех пор как Минприроды России в докладе Президенту РФ сообщило о неэффективной работе введенного в 2015 г. механизма расширенной ответственности производителей (далее – РОП), работа над концепцией реформирования РОП напоминала американские горки. Бизнес разделился на тех, кто активно против или активно за, и тех, кто даже если и слышал, то участия не принимал. Причины игнорирования были различными. Министерства и ведомства меняли руководителей, мнения, обоснования. В итоге все так запуталось, что, когда 31 декабря прошлого года на сайте Правительства РФ появился релиз [1] о том, что Концепция РОП как некий документ утверждена, никто уже и не реагировал. Устали. А между тем документ получился любопытный.

*Н.С. Беляева, генеральный директор
ООО «Дельфи», заместитель председателя
Комитета по переработке отходов и вторичным
ресурсам организации «Деловая Россия»*

21 декабря 2020 г. состоялось заключительное совещание рабочей группы по РОП при Правительстве РФ, на котором было принято решение «об отмене нормативов утилизации упаковки с сохранением ответственности на производителях товаров». Указанная мера, как было указано на сайте Правительства РФ, «не приведет к удорожанию потребительских товаров, а администрирование системы через цифровизацию и перевод отчетности в электронную форму не создаст административных барьеров для бизнеса».

Поскольку самого документа, равно как и распорядительного документа, утверждающего Концепцию РОП, в открытом доступе не было вплоть до завершения новогодних каникул, комментарии ряда экспертов о ее тезисах были очень общими, а иногда и противоречивыми [2]. Теперь, когда документ появился, его можно проанализировать. Что на самом деле содержит Концепция РОП? Как она повлияет на тенденции утилизационных процессов в стране? Чем это обернется для бизнес-сообщества? Обо всем по порядку.

Согласно общим положениям Концепции РОП документ содержит основные подходы к трансформации государственного регулирования как в области обращения с отходами, так и в налоговых, административных, разрешительных и иных механизмах, способствующих снижению количества образования отходов потребления и формированию системы обращения с отходами, максимально ориентированной на их утилизацию, а также снижение объемов захоронения.

Основными положениями механизма РОП, требующими изменений, названы:

1) система оценки результативности функционирования модели РОП, отсутствие которой приводит к ненадлежащему администрированию и контролю за реализацией РОП;

2) основание возникновения обязательства по утилизации отходов от товаров и упаковки. В настоящее время таким основанием является первичная реализация товаров и (или) упаковки, в то время как это должно быть их производство. Такое основание возникновения обязательства приводит к невозможности идентификации субъектов расширенной ответственности Росприроднадзором из-за отсутствия у него и его территориальных органов информации о реализации товаров (упаковки);

3) наличие понятия «норматив утилизации», определяющего размер льготы при уплате экологического сбора и не дающего возможности оценить эффективность самостоятельной реализации субъектами РОП своих обязательств по утилизации отходов. Для оценки такой эффективности требуется установление целевых показателей утилизации;

4) нарушение принципа полного покрытия затрат, связанных с процессом утилизации (от сбора до переработки), и принципа стимулирования использования перерабатываемых материалов при производстве товаров;

5) механизм целевого расходования средств экологического сбора, который не приводит к равномерному распределению объектов инфраструктуры по утилизации отдельных видов отходов (бумаги, резинотехнических изделий, пластика);

6) отсутствие взаимосвязи института РОП с региональными системами обращения с ТКО, что приводит к отсутствию эффективной комплексной системы обращения с отходами потребления и противоречиям между хозяйствующими субъектами, осуществляющими обращение с ними.

Что же предлагает Концепция в качестве решения по обозначенным болевым точкам действующей системы?

1. Создание системы целевых показателей утилизации по группам отходов.

Несмотря на то что у нас немало разного рода показателей, которые, так или иначе, вводились в регуляторику отрасли, непосредственно по расширенной ответственности целевых показателей нет. Есть только введенные в 2014 г. нормативы утилизации, которые на самом деле являются лишь утвержденным законодательно дисконтом для про-

изводителей будущих отходов к общему объему этих отходов. Так, для всех выпущенных в обращение бутылок, банок, пакетов и ложементов с коробками установлены процентные показатели, в соответствии с которыми эти отходы должны быть собраны и отсортированы, перевезены и переработаны. То есть оплачивается лишь та часть, которая указана, а на остальное денег нет и не надо. Такое определение, как верно отмечено в самой Концепции, способствует только приросту ежегодно поступающего на полигоны страны мусора.

Концепцией РОП предлагается ввести целевые показатели по группам товаров как ориентир для развития института РОП в среднесрочной и долгосрочной перспективе в целях оценки эффективности самого института РОП в целом. На первом этапе предлагается установить целевые показатели по таким группам товаров, как упаковка товаров, электронная и бытовая техника, батареи и аккумуляторы, шины и нефтепродукты (масла). Контроль достижения установленных целевых показателей позволит в будущем выявлять причины, из-за которых эти показатели не будут достигаться, и выработать предложения по совершенствованию института РОП в целом.

2. Совершенствование способов выполнения РОП.

Реализация РОП может осуществляться двумя способами: самостоятельная утилизация и уплата экологического сбора. При этом под самостоятельностью понимается обеспечение выполнения нормативов утилизации субъектами РОП как за счет создания собственной инфраструктуры по переработке отходов, так и за счет заключения договоров с утилизаторами, как напрямую, так и через созданные для этих целей ассоциации, действующие от имени и за счет производителей товаров.

По данным Росприроднадзора, за 2019 г. отчетность по выполнению нормативов утилизации представлена **7 ассоциациями в отношении 142 производителей и импортеров**, в то время как **общее количество отчитавшихся** по РОП субъектов РОП за указанный год составило **15 175**. Таким образом, реализация обязанности по утилизации отходов через ассоциации востребована производителями и импортерами незначительно (менее 1%). Учитывая тот факт, что помимо отношений субъектов РОП и ассоциаций контролирующим органам нужно проверять еще и фактическое достижение нормативов утилизации производителями и импортерами товаров, передача ими ответственности по выполнению нормативов ассоциациям, по мнению Правительства РФ, представляется нецелесообразной. В связи с этим Концепцией РОП предлагается исключить такой способ самостоятельной утилизации отходов, оставив при этом производителям и импортерам право создания такого рода ассоциаций (союзов).

Сохраняются следующие варианты исполнения обязанности по утилизации отходов:

- утилизация отходов на собственных производственных мощностях или по договору с утилизатором (самостоятельная утилизация);
- уплата экосбора.

Наиболее прозрачным способом, позволяющим проверить достижение производителем нормативов утилизации, Концепцией РОП названо непосредственное исполнение субъектами РОП.

Кроме того, документ устанавливает целесообразность рассмотрения возможности **определения федерального органа исполнительной власти или организации в целях обеспечения:**

- контроля достижения целевых показателей утилизации по группам отходов, а также их прогноза или корректировки;
- обобщения данных о существующих в РФ технологиях по обработке и утилизации отходов;
- администрирования исполнения обязанностей по утилизации отходов и взаимодействия с субъектами РОП в части подтверждения количества утилизированных отходов;
- взаимодействия с регператорами и утилизаторами по выстраиванию наиболее эффективной системы обращения с отходами, включая создание либо модернизацию инфраструктуры раздельного накопления отходов;
- подготовки предложений по установлению требований и параметров глубины обработки и утилизации отходов;
- подготовки предложений по расходованию средств экосбора.

Процесс подтверждения факта выполнения обязанности по достижению нормативов утилизации теми субъектами, кто избрал в качестве способа исполнения РОП самостоятельную утилизацию, на практике вызывал много споров, которые дестимулировали предприятия на совершение действий по утилизации отходов, мотивируя к уплате экосбора, что не является целью института РОП. Поэтому Концепцией РОП предложено разработать механизм определения (подтверждения) факта выполнения обязанности, а также требований к утилизации для каждой группы товаров и упаковки.



Важно

Будет разработан механизм определения факта выполнения обязанности, а также требований к утилизации для каждой группы товаров и упаковки.

Кроме того, практика использования акта утилизации, разработанного Росприроднадзором [3], подсказала необходимость создания инструмента, позволяющего соотносить вид товара или упаковки с видами или группами отходов в целях определения того, утилизация каких отходов может быть учтена при выполнении требований по утилизации отходов соответствующих групп товаров и упаковки. Работа по созданию такого конвектора проводилась по заданию Минприроды России подведомственным учреждением, однако по ряду причин не была завершена, в том числе и из-за уже второй смены перечня товаров и упаковки, отходы от использования которых подлежат утилизации в рамках реализации расширенной ответственности их производителей и импортеров.

Для импортируемых товаров необходимо будет предусмотреть механизм, позволяющий обеспечить гарантированное выполнение импортерами товаров и упаковки, попадающих под РОП, требований по утилизации отходов. Такая необходимость обусловлена коллективным обращением к курирующему отрасль вице-премьеру Виктории Абрамченко бизнес-сообщества, обеспокоенного нарушением принципа равенства и фискальной нейтральности в отношении реализации механизма РОП только в отношении добросовестных предприятий, вызванного отсутствием работающих инструментов контроля, которые могли бы выявлять так называемых «зайцев». В результате такого обращения Минфину РФ было поручено проработать вопрос уплаты экологического сбора всеми субъектами РОП с возможностью возврата уплаченных денежных средств в случае осуществления ими самостоятельной утилизации отходов от объектов РОП [4]. Сама же Концепция РОП содержит большее количество возможных вариантов такого обеспечения. Так, например, помимо уплаты экологического сбора предлагается рассмотреть возможность предоставления импортерами банковской гарантии и поручительства по утилизации, которое может быть предоставлено утилизатором, включенным в реестр утилизаторов.

Несмотря на то что Распоряжением Правительства РФ от 31.12.2020 № 3721-р [5] был утвержден новый перечень товаров и упаковки, попадающих под РОП, Концепция предусматривает необходимость проработки этого перечня с позиций дифференцированного подхода как к субъектам РОП, так и к материалам и их компонентам, которые используются при производстве тех или иных товаров и упаковки, чтобы таким образом простимулировать использование пригодных к переработке материалов.





с 2022 г.

норматив утилизации упаковки
должен составлять 100 %.

Изменения предполагаются и в такой слабо освещаемой теме, как демпинг цен на услуги по утилизации отходов от использования товаров и упаковки (от сбора до переработки). Ответственность субъектов РОП была ограничена нормативами утилизации, обеспечение которых производилось за счет самостоятельной утилизации или уплаты экосбора, в то время как на рынок и впоследствии на свалку отправлялся гораздо больший объем отходов. При этом оплата сбора, транспортирования, сортировки, обезвреживания и размещения на полигонах производилась за счет средств бюджета и населения, что прямо противоречит принципу «загрязнитель платит». В связи с необходимостью восстановления нарушенного принципа полной ответственности производителей и импортеров за утилизацию выпускаемой на рынок продукции и полного покрытия расходов на сбор, обработку и утилизацию отходов, по мнению Правительства РФ, целесообразно постепенно увеличивать норматив утилизации для всех видов товаров с учетом переходного периода, но не менее чем на 10 % в год. Норматив должен устанавливаться с учетом имеющихся мощностей по утилизации отходов определенных групп, жизненного цикла различных видов отходов, оценки их воздействия. Норматив не должен ограничиваться долей отходов, для утилизации которой уже существуют мощности, но в определенной степени превышать его в целях стимулирования создания новых мощностей. Для упаковки предложено перейти к 100%-ному нормативу уже с 2022 г. в связи с большими темпами прироста такого рода отходов ввиду их короткого жизненного цикла.

Для стимулирования производителей товаров и упаковки к выбору именно самостоятельного обеспечения достижения норматива утилизации целесообразно предусмотреть в механизме РОП возможность расчета экологического сбора, исходя из двойного норматива утилизации. Такой подход должен склонить чашу весов субъектов РОП в пользу самостоятельной утилизации отходов. Именно такой подход сработал в свое время в странах ЕС. Бизнес-сообщество, оценив расходы на самостоятельное исполнение своих обязательств и на уплату экологического сбора, выбрало первый вариант.



Поскольку подконтрольными субъектами РОП в силу определения круга лиц, отвечающих за утилизацию отходов в рамках РОП, являются в том числе и субъекты малого и среднего предпринимательства, производящие незначительный объем товаров (товаров в упаковке), для них предлагается установить фиксированный размер экосбора и упростить процедуру предоставления отчетности по РОП.

3. Принципы исчисления и расходования экосбора.

Не секрет, что не все материалы и их композиты могут быть подвергнуты переработке либо ввиду отсутствия мощностей, либо в силу своих физико-химических свойств; при этом введение запрета на использование таких материалов не имеет шансов на реализацию, да и в принципе может привести к остановке многих производств, оставив тем самым трудоспособное население без доходов, работы и перспектив на обслуживание своих долговых обязательств при наличии таковых. Поэтому Концепция РОП содержит самый разумный подход в сложившейся ситуации: ставка экосбора должна быть тем больше, чем менее экологичным и более трудноперерабатываемым является товар или его упаковка.

В отношении различных типов упаковки из пластика, конструкций упаковки и цвета необходима дифференциация ставок экосбора и целевых показателей. В отношении отдельных видов товаров и упаковки в случае полного отсутствия возможности их утилизации и при наличии доступных альтернатив в качестве крайней меры могут применяться запретительные или ограничительные меры.

Создание стимулов для самостоятельной утилизации отходов производителями и импортерами товаров и упаковки позволит сформировать источник финансирования отдельного накопления отходов, что в свою очередь ограничит рост тарифов за обращение с ТКО.

4. Особенности регулирования упаковки и упаковочных материалов.

Установление нормативов утилизации на разном уровне для различных видов упаковки нарушает конкуренцию между упаковочными материалами. Установление более низких нормативов в отношении перерабатываемой



в меньших количествах упаковки противоречит принципам РОП, поскольку создает условия для большего потребления именно таких видов упаковки, что в свою очередь приведет к увеличению объема отходов от них, которые при этом не будут обеспечены деньгами на утилизацию.

В связи с этим для сохранения субститутной конкуренции материалов (упаковки) с 1 января 2022 г. предложено определить ответственность за утилизацию отходов упаковки в размере, равном количеству выпущенной в оборот упаковки, то есть установить 100%-ный норматив утилизации для упаковки. Для того чтобы предотвратить возможные злоупотребления со стороны субъектов РОП, предлагается запретить зачет исполнения обязанности по утилизации одних видов отходов за счет других видов.

Предложено возложить ответственность за утилизацию некоторых видов упаковки (пакетов, фольги, стретч-пленки, стаканчиков и т. д.) на ее производителей из-за специфики ее использования и в связи с практическими трудностями администрирования ее использования всеми

ПРЕДЛАГАЕТСЯ ЗАПРЕТИТЬ ЗАЧЕТ ИСПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАННОСТИ ПО УТИЛИЗАЦИИ ОДНИХ ВИДОВ ОТХОДОВ ЗА СЧЕТ ДРУГИХ ВИДОВ.

предприятиями розничной сети, службами доставки и т. д. При этом в случае импорта товара в упаковке ответственность за утилизацию упаковки должен нести импортер таких товаров. Для комбинированной упаковки предлагается установить самостоятельные целевые показатели, а также более высокие ставки экосбора, покрывающие затраты на более сложную процедуру утилизации таких видов упаковки.

5. Администрирование и контроль исполнения обязанности по утилизации отходов от использования товаров.

Поскольку одной из причин пробуксовки механизма РОП является непрозрачная для администратора (Росприроднадзора) система идентификации субъектов РОП, предлагается сформировать информационную систему, интегрированную с государственной информационной системой учета ТКО. Данная система дополнительно должна быть обеспечена информацией из других государственных информационных систем. Такое интегрирование позволит наполнять систему данными от поставщиков информации для отслеживания факта производства товара, упаковки, попадающих под РОП.

Важной дополнительной возможностью сопоставить объемы произведенных товаров и упаковки, попадающих под РОП, и объемы утилизированных отходов от их использования является внесение в систему данных всеми участниками процесса: о количестве собранных, отдельно накопленных, обработанных и утилизированных отходов и о количестве полученной продукции и использованного при ее производстве вторсырья путем сопоставления данных о произведенном товаре и об утилизированных отходах.

Необходимые для функционирования информационной системы реестры:

- реестр перечня упаковки и упаковочных материалов;
- реестр производителей и импортеров товаров, упаковки;
- реестр утилизаторов, включая данные о мощностях;
- реестр мест отдельного накопления отходов и объектов обработки отходов;
- реестр недобросовестных утилизаторов.

6. Меры по стимулированию утилизации отходов от использования товаров и упаковки.

Увеличению количества отходов, направляемых на утилизацию с целью получения вторичного сырья или продукции (товаров и/или упаковки), а также созданию спроса на такое сырье и продукцию будут способствовать:

- установление обязанности использовать упаковку, созданную с применением определенной доли вторсырья;
- прямой запрет на использование определенных видов товаров и упаковки, которые не подлежат утилизации либо плохо извлекаются из отходов;
- установление критериев (пригодность материалов) и дифференциация ставок экосбора с учетом критериев;
- недопустимость зачета утилизации трудноперерабатываемых отходов за счет смежных групп перерабатываемых отходов;

- установление требований по приобретению товаров, упаковки, произведенных с применением вторсырья, при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- создание электронного каталога на базе информационной системы о технологиях производства товаров, в том числе с применением вторсырья;
- пересмотр действующих и формирование новых нормативно-технических документов, строительных норм и правил для обеспечения допуска на рынок технологий и продукции с использованием вторсырья;
- разработка рекомендаций для торговых сетей по постепенному вводу в оборот в торговых залах биоразлагаемой или содержащей вторсырье упаковки;
- государственная поддержка инвестиционных проектов по переоборудованию производства;
- увеличение ставок платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов.

Концепция содержит некоторые скорее факультативные и пока слабо проработанные положения, такие как отмена НДС от дохода населения за реализацию отходов (привычно называемых в СМИ вторичным сырьем, хотя они таковым не являются, но могут стать). Это не означает, что они плохие и однозначно не будут работать. Скорее это векторы на будущие итерации совершенствования механизма РОП (а они точно будут). В укрупненной повестке ожидаемых действий – внесение изменений

в нормативно-правовую базу для закрепления положений Концепции РОП, установление с 1 января 2022 г. нормативов утилизации и ставок экосбора с учетом положений Концепции и формирование информационной системы, обеспечивающей реализацию вносимых изменений и достижение поставленных перед механизмом РОП целей. И времени на раскачку у нас, как водится, совсем не осталось. 🗑️



Литература

1. Сайт Правительства РФ. – URL: <http://government.ru/news/41269/> (дата обращения: 31.12.2020).
2. Сайт Правительства РФ. – URL: <http://government.ru/news/41183/> (дата обращения: 21.12.2020).
3. Письмо Росприроднадзора от 15.12.2016 № АС-10-01-36/25460 «О направлении поручения».
4. Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020 № 3721-р «Об утверждении перечней товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств».
5. *Беляева Н. С.* Авансы на утилизацию // ТБО. – 2021. – № 1.

1/2 модуль