



**МИНИСТЕРСТВО
ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ЭКОЛОГИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**
(Минприроды России)

МИНИСТР

ул. Б. Грузинская, д. 4/6, Москва, 125993.
тел. (499) 254-48-00, факс (499) 254-43-10
сайт: www.mnr.gov.ru
e-mail: minprirody@mnr.gov.ru
телетайп 112242 СФЕН

Правительство
Российской Федерации

25.01.2020 № 09-25-07/4564
на № _____ от _____

О внесении проекта Концепции совершенствования института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и услуг

Пункт 9 перечня поручений Председателя
Правительства Российской Федерации
от 30.01.2020 № ММ-П13-441, поручение
Заместителя Председателя Правительства
Российской Федерации от 22.10.2019
№ АГ-П9-9120

Минприроды России во исполнение указанных поручений Правительства Российской Федерации направляет проект Концепции совершенствования института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и услуг (далее – проект Концепции).

Вместе с тем, положения проекта Концепции требуют проработки с представителями делового сообщества, Банка России и согласования с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

С учетом изложенного Минприроды России будут проведены все необходимые мероприятия в срок до 10 марта 2020 года, после чего доработанный проект Концепции будет внесён в Правительство Российской Федерации в установленном порядке.

Приложение на 9 л.

Д.Н. Кобылкин

КОНЦЕПЦИЯ

реформирования механизма расширенной ответственности производителей и импортеров потребительских товаров и упаковки

1. Основания для разработки концепции

Концепция совершенствования института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки (далее – Концепция) разработана в целях исполнения подпункта «ж» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 24.01.2020 № Пр-113 по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию, в соответствии с целями и задачами поставленными в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» национального проекта «Экология».

Под расширенной ответственностью производителей и импортеров товаров и упаковки (далее также – расширенная ответственность производителей, РОП) понимается механизм экономического регулирования, согласно которому производители и импортёры товаров и упаковки обязаны обеспечить их утилизацию после использования упаковки и утраты товарами потребительских свойств (далее – отходы от использования товаров).

2. Цель механизма РОП

Основная цель механизма расширенной ответственности производителей – создание экономических условий для перехода к циклической экономике, в которой максимальное количество ресурсов извлекается из отходов и повторно используется по первоначальному назначению.

Основным инструментом расширенной ответственности производителей является экологический сбор, взимаемый с производителей товаров и упаковки, а также предприятий розничной торговли, и направляемый на организацию сбора, обработки, транспортирования и утилизации вторичных ресурсов, повторно используемых в производстве товаров и упаковки.

Целью взимания экологического сбора с производителей упаковки является стимулирование производства упаковки с максимальным использованием вторичных ресурсов.

Целью взимания экологического сбора с производителей товаров и предприятий розничной торговли является их стимулирование к снижению количества используемой упаковки, использованию упаковки, произведенной из вторичных ресурсов и легко утилизируемой упаковки.

3. Лучший опыт реализации РОП

Механизм расширенной ответственности производителей появился в 1991 г. в Германии. Учитывая высокую эффективность созданной системы, он стал применяться и в других странах, а в настоящее время его использование является обязательным для всех стран Европейского союза. С использованием

механизма расширенной ответственности производителей создана система, в рамках которой потребители в рамках коммунального тарифа оплачивают только обращение со смешанными и пищевыми отходами, а сбор и утилизацию пластика, стекла и бумаги оплачивают производители потребительских товаров и упаковки. Помимо этого, производители упаковки стимулируются к использованию при производстве упаковки вторичных ресурсов и к созданию упаковки, которая легче поддается переработке. В результате применения этой системы в Германии стоимость удалось вовлечь во вторичный оборот более 80% используемого для упаковки стекла, алюминия и бумаги, более 50% пластиковых отходов упаковки.

Эти цели были достигнуты за счет внедрения отдельного сбора отходов и создания современной индустрии по утилизации отходов. Ежегодные расходы производителей товаров на эти цели достигали 2 млрд. Евро. Однако после того, как основные мощности были созданы, упали до 1 млрд. Евро, а за 2019 г., с учетом установления новых требований, выросли до 1,2 млрд. Евро. Вместе с тем, если пересчитать эти расходы в расчете на одну тонну утилизируемых отходов, то величина этих расходов более чем в 5 раз ниже, чем расходы на обращение со смешанными и пищевыми отходами, что достигается за счет продажи получаемых в результате утилизации вторичных ресурсов. Такой результат достигается, в том числе, за счет применения отдельного сбора отходов по 5 контейнерам (смешанные отходы, пищевые отходы, стекло, пластик и бумага) и создания сортировочных и перерабатывающих производств, работающих только с отдельно собранными фракциями отходов.

Таким образом, за счет использования системы расширенной ответственности производителей Германии удалось построить наиболее эффективную систему обращения с отходами, обеспечивающую лидирующие позиции страны по циклическому использованию ресурсов и позволяющую снизить расходы потребителей на обращение с твердыми коммунальными отходами.

4. Результаты реализации РОП в России

В России механизм расширенной ответственности производителей был введен Федеральным законом от 29.12.2014 № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации». Вместе с тем, первые 5 лет его применения показали существенно более низкую эффективность созданной в России системы по сравнению с европейскими аналогами.

Институт расширенной ответственности производителей предусматривает установление обязанности производителей и импортеров товаров обеспечивать выполнение установленных Правительством Российской Федерации нормативов утилизации выпущенных в обращение товаров и упаковки, утративших свои потребительские свойства, перечень которых установлен Правительством Российской Федерации.

Обеспечение выполнения нормативов утилизации осуществляется:

1) непосредственно самими производителем, импортером товаров путем организации собственных объектов инфраструктуры;

2) путем заключения договоров с оператором по обращению с ТКО, с индивидуальным предпринимателем, юридическим лицом, осуществляющими деятельность по утилизации отходов (за исключением ТКО);

3) путем поручения обеспечивать выполнение нормативов утилизации ОИТ ассоциации, созданной производителями товаров, импортерами товаров в целях обеспечения выполнения нормативов утилизации или публично-правовой компанией «Российский экологический оператор» (далее – ПЭК РЭО);

4) путем уплаты экологического сбора.

Производители, импортеры товаров обязаны по итогам года представлять в Росприроднадзор или ее территориальные органы отчетность о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров и декларацию о количестве выпущенных в обращение на территории Российской Федерации товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, реализованных для внутреннего потребления на территории Российской Федерации и расчет суммы экологического сбора.

Для контроля выполнения обязанностей по утилизации отходов от использования товаров создана Единая государственная информационная система учета отходов от использования товаров (далее – ЕГИС УОИТ), которая должна содержать информацию об отходах от использования товаров, о наличии мощностей основного технологического оборудования по обеспечению утилизации указанных отходов, сведений об уплате экологического сбора и иную предусмотренную законодательством информацию.

Согласно нормам Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон № 89-ФЗ), вступившим в силу с 01.01.2020, средства в объеме поступившего в федеральный бюджет экологического сбора должны представляться для выполнения нормативов утилизации. Порядок и условия предоставления средств на указанные цели должны быть установлены Правительством Российской Федерации.

Практика реализации механизма расширенной ответственности производителей показала его низкую эффективность. Производители и импортеры товаров игнорируют необходимость участия в расширенной ответственности производителей или предоставляют фиктивную отчетность. При том, что, по экспертной оценке, в Российской Федерации свыше 160 тыс. предприятий осуществляют производство и импорт товаров и упаковки, в 2016 г. лишь 10 195 производителей и импортеров представили отчетность о выполнении нормативов утилизации. В 2017 году эта цифра составила 13 190 предприятий, в 2018 году – 12 844, в 2019 году – 15 175.

Представление отчетности производителями и импортерами носит заявительный характер, в связи с чем, Росприроднадзор не располагает

сведениями обо всех производителях и импортерах товаров, осуществляющих деятельность на территории Российской Федерации, и не имеет возможности выявить нарушителей, не уплативших экологический сбор.

На основании данных Росстата по объемам производства продукции (без упаковки) сумма экологического сбора при установленных нормативах утилизации ориентировочно должна составить 20 млрд. рублей. Однако, по официальным данным Росприроднадзора сумма экологического сбора составила в 2016 г. – 1,334 млрд. руб., в 2017 г. – 2,588 млрд. руб., в 2018 г. – 2,237 млрд. руб., в 2019 г. – 2,466 млрд. руб.

Похожая ситуация складывается и в части утилизации отходов от использования товаров. Значительная часть отчетов об осуществлении утилизации отходов от использования товаров является поддельной, при этом Росприроднадзор не имеет возможностей по осуществлению проверок деятельности соответствующих предприятий.

Таким образом, в существующем состоянии институт расширенной ответственности производителей не решает поставленные перед ним задачи. Эта проблема вызвана следующими основными факторами, заложенными в законодательстве:

децентрализация полномочий по реализации расширенной ответственности производителей и отсутствие единого органа (оператора), координирующего работу системы;

отсутствие учета оборота вторичных ресурсов, полученных из отходов;

отсутствие координации с региональными операторами, отбирающими вторичные ресурсы из твердых коммунальных отходов, отсутствие системы по отдельному накоплению твердых коммунальных отходов;

неэффективная система контроля в сфере производства и использования товаров и упаковки, контроля за утилизацией вторичных ресурсов и большие пробелы в администрировании экологического сбора.

Изменение сложившейся ситуации возможно за счет реализации положений настоящей концепции, направленных на решение следующих задач:

централизации управления системой и повышение качества контроля и администрирования;

создание понятных долгосрочных правил, стимулирующих использование утилизируемых товаров и упаковки, созданных с использованием вторичных ресурсов, и обеспечивающих гарантии возврата инвестиций в создание мощностей по сбору, обработке и утилизации вторичных ресурсов;

создание стимулов у населения к отдельному сбору отходов и снижение платежей населения за услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами.

5. Механизмы реализации концепции

5.1. Взимание экологического сбора с упаковки

Экологический сбор уплачивается со всей массы выпущенной в оборот упаковки (100% норматив утилизации). Перечень видов товарной продукции, относящихся к упаковке и с которых взимается экологический сбор, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Плательщиком экологического сбора с упаковки является производитель упаковки. Экологический сбор уплачивается каждые полгода исходя из объема реализованной упаковки.

При расчете величины экологического сбора из массы упаковки, служащей базой для расчета, исключается масса вторичных ресурсов, использованных для производства упаковки.

Упаковкой, произведенной из вторичных ресурсов, может называться только упаковка, в составе которой содержится определенное Правительством Российской Федерации количество вторичных ресурсов, соответствующее лучшей практике, применяющейся в Российской Федерации.

5.2. Взимание экологического сбора с товаров

Экологический сбор должен уплачиваться со всей массы выпущенных в оборот товаров, подлежащих утилизации. Перечень товаров, в отношении которых взимается экологический сбор, устанавливается Правительством Российской Федерации. При этом переходить на новую систему отношений целесообразно начиная со следующих групп товаров:

- батарейки и ртутные лампы;
- электроника;
- автомобильные шины.

Доходы от взимания экологического сбора в отношении соответствующего вида товаров должны полностью покрывать расходы, связанные со всем циклом обращения с отходами от использования этого вида товаров, включая сбор, транспортирование, обработку, утилизацию и, при невозможности утилизации, захоронение таких отходов.

Переход к новой системе отношений в отношении товаров осуществляется в период с 2022 г. по 2024 г. До перехода на новую систему для товаров, в отношении которых взимается экологический сбор, осуществляется повышение нормативов утилизации до 100% норматива.

5.3. Взимание экологического сбора при импорте и экспорте

Экологический сбор с импортеров товаров и упаковки взимается по факту ввоза товаров и упаковки на территорию Российской Федерации одновременно с уплатой таможенных пошлин.

В целях упрощения расчета экологического сбора с упаковки для товаров, импортируемых в упаковке, по номенклатуре таких товаров устанавливается расчетная масса упаковки и расчетная величина экологического сбора. При этом импортер вправе рассчитать стоимость экологического сбора исходя из фактической массы упаковки, при условии предоставления документов, подтверждающих использование заявленного количества упаковки.

При экспорте товаров, в том числе товаров в упаковке, осуществляется возврат уплаченного в отношении этих товаров и упаковки экологического сбора.

5.4. Расчет ставок и расходование средств экологического сбора

Расчет ставок экологического сбора базируется на следующих принципах:

экологический сбор должен быть тем больше, чем менее «экологичной» является соответствующая упаковка;

экологический сбор должен стимулировать использование при производстве вторичных ресурсов вместо использования первичных ресурсов

при расчете величины экологического сбора должна учитываться рентабельность деятельности по производству соответствующего вида упаковки и влияние на нее экологического сбора.

Экологический сбор должен обеспечивать финансирование расходов на возврат вторичных ресурсов в оборот по всей цепочке сбора, обработки, транспортирования и утилизации вторичных ресурсов.

В рамках этого подхода будет простимулирована деятельность по раздельному накоплению твердых коммунальных отходов как ключевой элемент создания цепочки поставки вторичных ресурсов. Предполагается, что организации, осуществляющие утилизацию отходов и получающие средства экологического сбора, будут оплачивать за счет этих средств отбор вторичных ресурсов из отходов (на объектах по обработке отходов и при раздельном накоплении отходов) и транспортирование вторичных ресурсов на утилизацию. В перспективе вся деятельность по раздельному накоплению отходов и обработке твердых коммунальных отходов должна финансироваться за счет средств экологического сбора. Таким образом будет ограничен темп роста тарифов региональных операторов на услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами, поскольку инвестиции в инфраструктуру по сбору, обработке и утилизации вторичных ресурсов будут осуществлены за счет применения экологического сбора, а не роста тарифов населения.

5.5. Администрирование экологического сбора

Администратором экологического сбора предлагается определить Федеральную налоговую службу. Основной функцией администратора экологического сбора является обеспечения собираемости платежей.

Оператором экологического сбора предлагается определить публично-правовую компанию «Российский экологический оператор» или ее дочернее общество. Оператор экологического сбора должен осуществлять следующие основные функции:

планирование системы сбора, обработки, транспортирования и утилизации вторичных ресурсов на основе федеральной схемы обращения с твердыми коммунальными отходами;

заключение договоров, предусматривающих поставку и использование вторичных ресурсов, а также ввод мощностей по обработке и утилизации отходов;

планирование расходования средств экологического сбора в соответствии с установленными Правительством Российской Федерации правилами;

сертификацию (проверку соответствия установленным требованиям) организаций, осуществляющих сбор, обработку и утилизацию вторичных ресурсов;

контроль за достоверностью информации, представленной участниками системы расширенной ответственности производителей.

При этом необходимо дополнительно проработать вопросы организации системы движения денежных средств (создание специального фонда, доведение средств экологического сбора до оператора путем имущественных взносов и пр.).

5.6. Информационная система

Для целей администрирования экологического сбора Росприроднадзором проводится модернизация единой государственной информационной системы учета отходов от использования товаров (далее – информационная система). В информационной системе, в том числе, должны содержаться:

реестр видов упаковки (упаковочных материалов) и товаров, в отношении которых взимается экологический сбор;

реестр производителей и импортеров товаров и упаковки, обязанных осуществлять уплату экологического сбора;

реестр получателей средств экологического сбора, включая региональных операторов, операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, заготовителей, организации, осуществляющие подготовку к использованию (утилизацию) вторичных ресурсов;

информация о массе товаров и упаковки, реализуемых производителями товаров и упаковки, а также предприятиями розничной торговли;

информация о производстве товаров и упаковки из вторичных ресурсов;

информация ФНС России о реализации товаров и упаковки, в отношении которых взимается экологический сбор;

информация ФТС России об импорте и экспорте товаров и упаковки, в отношении которых уплачивается (возмещается) экологический сбор.

Информационная система должна быть интегрирована с государственной информационной системой учета твердых коммунальных отходов и федеральной схемой обращения с твердыми коммунальными отходами, в том числе, обеспечивать поступление в систему информации о сборе, обработке, транспортировании и утилизации вторичных ресурсов, в том числе по видам вторичных ресурсов.

5.7. Осуществление контроля и надзора

При реализации расширенной ответственности производителей осуществляются, в том числе, следующие виды контроля:

контроль за корректностью расчета экологического сбора осуществляется Росприроднадзором и оператором экологического сбора с участием ФНС России и ФТС России (в части контроля за объемом реализованной или импортированной/экспортированной продукции);

контроль за осуществлением утилизации и использованием вторичных ресурсов осуществляется Росприроднадзором и оператором экологического сбора;

контроль за использованием в упаковке реализуемых товаров заявленных материалов осуществляется оператором экологического сбора;

контроль в сфере учета доходов и расходов при осуществлении сбора, транспортирования и обработки вторичных ресурсов осуществляется ФАС России и оператором экологического сбора.

Нарушение условий реализации расширенной ответственности производителей, в том числе, непредоставление сведений в информационную систему или предоставление в нее недостоверных сведений, влечет административную ответственность.

5.8. Меры налогового стимулирования

В целях стимулирования максимального вовлечения ресурсов во вторичный оборот предусматриваются следующие меры налогового стимулирования:

признание продажи вторичных ресурсов заготовителям некоммерческой деятельностью и прекращение взимания с физических лиц, осуществляющих продажу вторичных ресурсов, налога на доходы физических лиц;

установление нулевой или пониженной ставки налога на добавленную стоимость для региональных операторов и заготовителей вторичных ресурсов.

6. Этапы реализации концепции и переходные положения

Реализация концепции осуществляется в несколько этапов.

На первом этапе создается оператор экологического сбора и реализуются положения настоящей концепции в отношении упаковки. С учетом возможных сроков принятия необходимых федеральных законов и актов Правительства Российской Федерации реализация нового подхода в отношении упаковки может начаться с 1 июля 2021 г.

На втором этапе реформа распространяется в отношении товаров с постепенным расширением номенклатуры товаров, в отношении которых применяются новый подход. В этот период также создается Фонд РОП и осуществляется модернизация информационной системы. Второй этап концепции реализуется с 2022 г. по 2024 г.

При переходе к новому механизму реализации расширенной ответственности производителей необходимо учесть инвестиции, осуществленные производителями товаров, в создание инфраструктуры по утилизации отходов, предусмотрев возможность зачета инвестированных средств в счет уплаты экологического сбора.

7. Ожидаемые результаты реализации концепции

В результате реализации концепции планируется:

обеспечить к 2024 г. утилизацию вторичных ресурсов, полученных из твердых коммунальных отходов;

обеспечить к 2024 г. для более чем 50% населения России возможность раздельного сбора отходов и снизить плату за отдельно собранные отходы не менее, чем на 50% по сравнению с платой за обращение со смешанными отходами.

