



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

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**

01.01.2019 № 03-25-04/18102
на № _____ от _____

О повышении эффективности системы «расширенной» ответственности производителей товаров, импортеров товаров, в том числе в целях обеспечения достижения показателей национального проекта «Экология» по обработке, утилизации твердых коммунальных отходов подготовки «дорожной карты» по совершенствованию указанной системы на период 2019 – 2021 годов

132466

2019 г.



Пункт 2 раздела I протокола заседания
Правительственной комиссии по вопросам обращения с
отходами производства и потребления от 14.06.2019 № 4

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации во исполнение указанного поручения Правительства Российской Федерации по вопросу создания рабочей группы по подготовке предложений по повышению эффективности системы «расширенной» ответственности производителей товаров, импортеров товаров, в том числе в целях обеспечения достижения показателей национального проекта «Экология» по обработке, утилизации твердых коммунальных отходов и подготовки «дорожной карты» по совершенствованию указанной системы на период 2019 – 2021 годов (далее – поручение Правительства) докладывает.

Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» введена обязанность производителей, импортеров товаров по выполнению нормативов утилизации отходов от использования товаров (далее – «расширенная ответственность производителей», РОП).

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ) отходами от использования товаров считаются отходы, образовавшиеся после утраты товарами, упаковкой товаров полностью или частично своих потребительских свойств (далее – ОИТ). Перечень готовых товаров, включая упаковку, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2017 г. № 2970-р.

К твердым коммунальным отходам (далее – ТКО) относятся отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их

2

использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К ТКО также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами.

Таким образом, в процессе потребления первоначально при использовании товаров образуются ОИТ и только в случае их смешения с другими отходами они становятся частью ТКО.

В свою очередь, совершенствование механизма «расширенной ответственности производителей» и использование ОИТ пропорционально снизит объемы образования ТКО и, как следствие, объемы их захоронения.

Производители, импортеры товаров обязаны обеспечивать утилизацию отходов от использования этих товаров в соответствии с нормативами утилизации, установленными распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2017 г. № 2971-р.

Обеспечение выполнения нормативов утилизации осуществляется непосредственно самими производителем, импортером товаров путем организации собственных объектов инфраструктуры по сбору, обработке, утилизации отходов от использования таких товаров или путем заключения договоров с оператором по обращению с ТКО, региональным оператором, с индивидуальным предпринимателем, юридическим лицом, осуществляющими деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации отходов (за исключением ТКО), а также ППК «РЭО». Самостоятельное обеспечение выполнения нормативов утилизации может осуществляться путем создания ассоциации (союза) производителей, импортеров товаров

Производители, импортеры товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров, уплачивают экологический сбор в соответствии с пунктом 7 статьи 24.2 Закона № 89-ФЗ.

Порядок взимания экологического сбора утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 8 октября 2015 г. № 1073, согласно которому функции по взиманию экологического сбора, контролю за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью его уплаты осуществляет Росприроднадзор.

Согласно подпункту 5.2.5 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400, функции оператора Единой государственной информационной системы учета отходов от использования товаров (далее - ЕГИС УОИТ) выполняет Росприроднадзор.

В целях совершенствования нормативного правового регулирования и выработки единой позиции по вопросам обеспечения производителями товаров, импортерами товаров выполнения нормативов утилизации отходов от использования товаров и уплаты экологического сбора приказом Минприроды России от 20 марта 2019 г. № 185 создана межведомственная Рабочая группа по вопросам совершенствования механизмов обеспечения производителями товаров, импортерами товаров выполнения нормативов утилизации отходов от использования товаров, уплаты сбора по каждой группе товаров, группе упаковки товаров, уплачиваемого производителями товаров.

3

импортерами товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров (экологического сбора) (далее – Рабочая группа).

По данным Росприроднадзора в 2016 году отчетность по выполнению РОП представлена 10195 производителей и импортеров товаров, в 2017 году - 13190 производителей и импортеров товаров, в 2018 году 12844 производителей и импортеров товаров.

Вместе с тем, у Росприроднадзора, как у администратора экологического сбора, отсутствуют данные о фактическом количестве производителей и импортеров товаров и упаковки, которые должны выполнять РОП, в том числе по причине отсутствия инструментов по выявлению производителей и импортеров товаров, не исполняющих РОП.

Понуждающая мера к исполнению РОП появилась только в июне 2019 года, после дополнения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за неуплату в установленный срок сбора по каждой группе товаров и упаковки, подлежащего уплате производителями и импортерами товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров.

Кроме того, несовершенство учета и контроля установленных нормативов утилизации и достоверности представляемых в Росприроднадзор данных снижает эффективность РОП.

Одновременно с этим, Федеральным законом от 31 декабря 2017 г. № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 503-ФЗ) были внесены изменения в закон № 89-ФЗ устанавливающие, что моментом возникновения обязанности по выполнению нормативов утилизации является факт первичной реализации товара на территории Российской Федерации, а также что обязанность обеспечивать утилизацию ОИТ возникает в отношении количества товаров, выпущенных в обращение на территории Российской Федерации в году, предшествующем отчетному. Указанные изменения вступили в силу 31 декабря 2017 года.

Таким образом, подходы к исчислению базовых показателей для оценки выполнения нормативов утилизации в 2018 году были существенно изменены относительно 2016-2017 гг. В настоящее время по итогам правоприменительной практики Росприроднадзором введение указанных изменений оценивается как фактор не позволяющий обеспечивать качественное администрирование и собираемость экологического сбора.

В случае самостоятельного выполнения нормативов утилизации путем заключения договоров с оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами, производитель товара может снизить собственные затраты за счет установления цены за утилизацию ниже величины ставки экологического сбора.

Указанные обстоятельства отрицательно влияют на механизм РОП, и в ряде случаев приводят не к утилизации, а к покупке акта об утилизации.

Сумма экологического сбора составила: в 2016 год – 1,334 млрд. руб., в 2017 году – 2,588 млрд. руб., в 2018 году – 2,237 млрд. руб.

По мнению Минприроды России, сумма экологического сбора может существенно возрасти при выявлении всех производителей и импортеров товаров, уклоняющихся от выполнения обязанности выполнять нормативы утилизации.

В настоящее время распределение средств экологического сбора осуществляется в соответствии с требованиями Закона № 89-ФЗ, в первую очередь на создание мусоросортировочных линий и объектов утилизации.

Вместе с тем, указанные мероприятия существенным образом на выполнение нормативов утилизации ОИТ не повлияли.

Таким образом, по итогам проведенного анализа правоприменительной практики Минприроды России и по результатам деятельности Рабочей группы выявлены следующие проблемы действующего механизма РОП:

- отсутствие у Росприроднадзора возможности эффективно выполнять свои функции администрирования РОП, в отсутствие механизма выявления производителей и импортеров товаров, а также объёма выпущенной в оборот продукции, что приводит к низкой собираемости экологического сбора;

- производителями и импортерами товаров нарушаются требования Закона № 89-ФЗ в части выполнения обязанности по утилизации отходов от использования товаров;

- действующая система учета обращения с отходами от использования товаров не отражает реальное состояние дел, созданная ЕГИС УОИТ не выполняет в полном объеме возложенных на нее функций;

- сложившийся подход к расходованию средств экологического сбора не обеспечивает решение проблемы сбора и переработки отходов от использования товаров, то есть целевое использование средств на утилизацию конкретных групп товаров, в связи с которыми они были уплачены и установленный порядок расходования средств экологического сбора через субсидии субъектам Российской Федерации не приносит ожидаемого эффекта. До настоящего времени не создан утилизационный фонд (поручение Президента № Пр-929 от 26 апреля 2013 г.);

- отсутствует нормативно закреплённая методика расчёта ставок экологического сбора по каждой группе товаров с учетом особенностей их сбора и утилизации;

- отсутствие эффективного механизма их целевого использования на утилизацию конкретных групп товаров, в связи с которыми они были уплачены.

- не обеспечено утверждение форм актов утилизации ОИТ (статья 24.2 Закона, пункт 14 Правил представления производителями товаров, импортерами товаров отчетности о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 08.12.2015 № 1342).

Анализ практики реализации РОП свидетельствует о том, что действующий механизм не эффективен, а основные цели которые ставились перед институтом «расширенной ответственности производителя» не достигнуты:

1. Экологическая. Обеспечение снижения объемов образования и размещения ТКО посредством утилизации отдельно собранных индивидуальных отходов, образующихся от использования товаров и упаковки, с максимальной переработкой и возвратом отходов товаров и упаковки в хозяйственный оборот.

2. Социально-экономическая справедливость. Задача РОП сделать расходы на утилизацию справедливыми, а население и организации должны оплачивать указанные расходы пропорционально уровню потребления. При «правильной» работе РОП фактическое образование ТКО как отходов, представляющих собой

смесь материалов и изделий, должно со временем сокращаться, что позволит существенно снизить плату граждан за обращение с отходами.

Кроме того, экспертным сообществом в рамках деятельности Рабочей группы высказано мнение о необходимости увеличения норматива утилизации по всем группам ОИТ до 100%, что по экспертной оценке приведет к следующим результатам:

- увеличение нормативов утилизации ОИТ позволит преодолеть дефицит сырья для полной загрузки перерабатывающих мощностей российских утилизаторов;

- увеличение нормативов утилизации до 100% соответствует европейскому опыту, где плата рассчитывается исходя из необходимости полной (100%-ной) утилизации ОИТ, а государство стимулирует рост целевых объемов переработки (например, целевой показатель утилизации в Германии составляет около 60%);

- увеличение нормативов утилизации ОИТ позволит увеличить собираемость экологического сбора до 136 млрд. руб. (основано на данных Росстата по объемам производства продукции без упаковки) и обеспечить эффективную государственную поддержку утилизации ОИТ;

- увеличение нормативов утилизации ОИТ может повлечь увеличение цены продукции в пределах 0,25-1,5%, если производители и импортеры увеличат цены пропорционально возросшим расходам на экологический сбор. Между тем, прямых предпосылок для увеличения потребительских цен не имеется, поскольку европейские ставки утилизации значительно выше российских, кроме того, производителей/импортеров необходимо стимулировать дополнительными льготами при использовании ими вторсырья.

В целях повышения эффективности механизма «расширенной ответственности производителей», в том числе в целях обеспечения достижения показателей национального проекта «Экология» в части системы обращения с отходами Минприроды России предлагаются к проработке следующие направления по совершенствованию системы учета в области обращения с ОИТ, контроля выполнения РОП и администрирования уплаты экологического сбора, в том числе:

- обеспечение нормативно закрепленного механизма расчета ставок экологического сбора исходя из расчета затрат на сбор (накопление), транспортировку и утилизацию отходов от различных групп товаров;

- создание стартовых условий и определение обоснованной величины нормативов утилизации по группам товаров и упаковки;

- обеспечение собираемости экологического сбора в полном объеме путем обеспечения уплаты экологического сбора в момент производства/импорта товара и упаковки;

- совершенствование функциональных возможностей ЕГИС УОИТ, в том числе обеспечение учета операторов, осуществляющих сбор, обработку и утилизацию отходов и эксплуатируемых ими мощностей, а также ведение реестра добросовестных переработчиков отходов и формирование реестра производителей товаров и импортеров товаров;

- исключение выполнения нормативов утилизации путем заключения договоров с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями;

- обеспечение использования экологического сбора исключительно целевым образом на утилизацию соответствующих отходов от использования товаров (создание утилизационного фонда, формируемого за счет средств экологического сбора);

- создание эффективной системы мер государственной поддержки утилизаторов: субсидирование объемов переработки отходов (получения вторсырья) при обеспечении контроля Росприроднадзором за достоверностью объемов утилизации;

- разработка мер стимулирования населения для организации отдельного накопления и сбора ОИТ и упаковки (включая принятие мер по вопросу отдельного сбора (накопления ТКО и упаковки, расчета за услугу по вывозу ТКО «по факту», а также по вопросу уточнения порядка исчисления размера платы за услуги по обращению с ТКО для жилых и нежилых помещений);

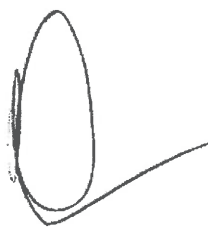
- создание системного оператора на базе публично правовой компании по формированию комплексной системы по обращению с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор», который позволит обеспечить формирование модели финансирования отдельного сбора и утилизации отходов в рамках механизма РОП (по аналогии с Европейской системой «Зеленая Точка. Дуальная система»).

В целях реализации поставленных задач Минприроды России разработан план мероприятий («дорожная карта») по повышению эффективности «расширенной ответственности производителей» товаров, импортеров товаров, в том числе в целях обеспечения достижения показателей национального проекта «Экология» на период до 2021 года (далее – «дорожная карта»).

Дополнительно Минприроды России сообщает, что в настоящее время «дорожная карта» направлена на согласование в адрес заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

Приложение: на 39 л. в 1 экз.

Исполняющий обязанности Министра
природных ресурсов и экологии
Российской Федерации



С.Н. Ястребов

ПЛАН МЕРОПРИЯТИЙ («ДОРОЖНАЯ КАРТА»)

по повышению эффективности «расширенной ответственности производителей» товаров, импортеров товаров, в том числе в целях обеспечения достижения показателей, определяющих долю твердых коммунальных отходов, направленных на утилизацию/обработку, в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов, установленных национальным проектом «Экология» на период до 2022 года

	Наименование мероприятия	Срок исполнения	Ответственные за реализацию	Ожидаемые результаты
1.	Совершенствование механизма администрирования экологического сбора и использования средств экологического сбора			
1.1.	Подготовка и утверждение методики расчетов ставок экологического сбора и нормативов утилизации и порядка их изменения, позволяющей прогнозировать влияние изменения ставок и нормативов в среднесрочной и долгосрочной перспективе на экономику деятельности производителей	30.11.2019	Минприроды России с участием заинтересованных ФОИвов	Приказ Минприроды
1.2.	Подготовка предложений по внесению изменений в НПА предусматривающие уплату экологического сбора за количество произведенных и импортированных товаров	15.10.2019	Минприроды России Росприроднадзор Минэкономразвития России Минфин России Минпромторг России	Доклад в Правительство Российской Федерации Проект НПА
1.3.	Обоснование необходимости и целесообразности создания и функционированию утилизационного фонда, формируемого за счет средств экологического сбора с установлением механизма расходования средств утилизационного фонда, а также определение оператором фонда ППК «РЭО»	01.12.2019	Минприроды России Росприроднадзор Минэкономразвития России Минфин России Минпромторг России ППК «РЭО»	Доклад в Правительство Российской Федерации
1.4.	Обоснование необходимости создания эффективной системы мер государственной поддержки хозяйствующих субъектов, осуществляющих утилизацию ОИТ	01.02.2020	Минприроды России Росприроднадзор Минэкономразвития России Минфин России Минпромторг России	Доклад в Правительство Российской Федерации

1.5.	Подготовка предложений по созданию на базе ППК «РЭО» аналога «Зеленой Точки. Дуальной системы» в качестве системного оператора, который обеспечивает производителям исполнение их обязательств в рамках РОП с формированием модели финансирования раздельного сбора отходов через расширенную ответственность производителя	01.12.2019	Минприроды России Росприроднадзор Минэкономразвития России Минфин России Минпромторг России Минстрой России ППК «РЭО»	Доклад в Правительство Российской Федерации
2.	Совершенствование системы учета в области обращения с отходами от использования товаров			
2.1.	Обоснование условий и сроков исключения выполнения нормативов утилизации путем заключения договоров с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, не подтвержденных фактической утилизацией ОИТ	01.05.2020	Минприроды России Росприроднадзор Минэкономразвития России Минпромторг России	Доклад в Правительство Российской Федерации
2.2.	Совершенствование функциональных возможностей Единой Государственной системы учета отходов от использования товаров, включая информационное взаимодействие с Росстатом, Федеральной таможенной службой, Федеральной налоговой службой, учет операторов, осуществляющих сбор, обработку и утилизацию отходов и мощностей, которые они эксплуатируют, ведение реестра добросовестных переработчиков отходов и создание эффективного алгоритма контроля за фактическими объемами утилизации и ее качеством, реестра производителей товаров, импортеров товаров, производителей и импортеров товаров в упаковке	01.03.2020	Минприроды России Росприроднадзор Минэкономразвития России Росстат ФТС ФНС	Доклад в Правительство Российской Федерации
2.3.	Обоснование установления порядка учета отходов от использования товаров в многоквартирных домах	15.07.2020	Минприроды России Росприроднадзор Минстрой России Роспотребнадзор	Доклад в Правительство Российской Федерации
2.4.	Обоснование установления порядка учета отходов от использования товаров в торговых и сервисных			

	организациях			
3.	Совершенствование регулирования «расширенной ответственности производителей» товаров, импортеров товаров			
3.1.	Обоснование условий и сроков повышения норматива утилизации отходов от использования товаров и отходов упаковки до 100%	01.06.2020	Минприроды России Минпромторг России Минэкономразвития России Минфин России	Доклад в Правительство Российской Федерации
3.2.	Обоснование необходимости подготовки проекта федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» в части корректировки и дополнения понятий, используемых при регулировании обращения с отходами от использования товаров (твердые коммунальные отходы, вторичные ресурсы, заготовка отходов, представляющих собой вторичные ресурсы, утилизация, включая получение вторичного сырья (первый технологический передел утилизации отходов).	15.02.2020	Минприроды России Минэкономразвития России Минпромторг России	Доклад в Правительство Российской Федерации
4.	Предложения по разработке мер по стимулированию сбора отходов от использования товаров			
4.1.	Предложения по разработке мер стимулирования населения для организации раздельного накопления и сбора ОИТ и упаковки	01.09.2019	Минприроды России Минэкономразвития России Минпромторг России Минфин России Роспотребнадзор	Доклад в Правительство Российской Федерации
4.2.	Предложения по разработке мер по стимулированию торговых и сервисных организаций в развитие системы сбора ОИТ			

Ориентировочные данные по поступлению средств от экологического сбора при 100% нормативе утилизации

Группы товаров	Среднее значение по отрасли сгавки экологического сбора (руб/тонна)	Объем производства основных видов товаров в натуральном выражении*, тонн	Объем импорта основных видов продукции в товаром выражении**, тонн	Общий объем производства и импорта, тонн	Сумма экологического сбора, млрд. руб.
Текстильные изделия	13 483	65 276,7	338 532,1	403 808,8	5,4
Древесные изделия	3 066	254 000,0	48 639,8	302 639,8	0,9
Бумажные изделия, картон	2 444	8 763 200,0	226 711,6	8 989 911,6	22,0
Масла	3 431	519 800,0	593 783,4	1 113 583,4	3,8
Резина, шины	8 346	1 571 001,0	573 885,2	2 144 886,2	17,9
Пластмассы	4 249	1 128 720,0	865 840,3	1 994 560,3	8,5
Стекло	2 785	5 045 600,0	142 953,3	5 188 553,3	14,4
Черные и цветные металлы	2 511	3 004 223,5	299 454,3	3 303 677,8	8,3
Электроника	24 818	700 698,6	1 193 777,3	1 894 475,9	47,0
Источник тока	22 992	132 180,8	188 460,6	320 641,4	7,4
Итого		21 064 700,8	4 872 037,2	25 936 738,0	135,7

*по данным Росстата за 2017 год: http://www.eks.ru/free_down/new_site/business/prom/natura/eod17.htm

**по данным ФТС за 2017 год: <http://www.customs.ru/opendata/7730176610-p5statimp4zn/>