



Нормативы утилизации: что поменялось

Л.А. Меланевская

Некоммерческая ассоциация «Промышленность за экологию»

В конце 2017 г. в целях улучшения классификации товаров и упаковки, подлежащих утилизации в соответствии с принципом расширенной ответственности производителей, а также для установления очередных нормативов утилизации на 2018–2020 гг. были приняты три важных документа.

Это Федеральный закон от 31.12.2017 № 503-ФЗ и два распоряжения Правительства РФ от 28.12.2017 № 2970-р и 2971-р.

Напомним, что в 2017 г. для корректного отнесения упаковки к объектам регулирования необходимо было сопоставить описание и код упаковки, в которой товар выпускается на рынок, с описанием и кодами упаковки, содержащимися в распоряжении Правительства РФ от 24.09.2015 № 1886-р. По ряду причин это оказалось невозможным.

Для устранения выявленных пробелов необходимо было уточнить терминологию в федеральном законодательстве, а также изменить подход к классификации упаковки в подзаконных актах.

ИЗМЕНЕНИЯ В ТЕРМИНОЛОГИИ

Федеральный закон от 31.12.2017 № 503-ФЗ «О внесении изменений в Фе-

деральный закон "Об отходах производства и потребления" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» существенно изменил понятийный аппарат.

Что касается терминов «*товар*» и «*упаковка*», то теперь устранена коллизия, не позволявшая раньше отнести упаковку товара к объектам регулирования в случае отсутствия самого товара в перечне товаров, подлежащих утилизации. Исходя из новой редакции ст. 24.2 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ) упаковка подлежит утилизации вне зависимости от наличия самого товара в регулировании.

Изменения также коснулись понятий «*производитель*» и «*импортёр*». Введено расширенное толкование субъектов регулирования, в соответствии с которым производители – это юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие производство товаров на территории Российской Федерации, а импортёры – юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие импорт товаров из третьих стран или ввоз товаров из государств – членов Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Таким образом, устранена коллизия, по причине которой ранее из регулирования «выпадали» юрлица, ввозившие товар из стран ЕАЭС, так как по таможенному законодательству они не являются импортёрами.

Если раньше возникали вопросы, что считать *выпуском в обращение* – произведённый или проданный товар, то теперь поправки внесли ясность.

В ст. 24.2 Закона № 89-ФЗ появились п. 1.1 и п. 1.2, в которых говорится, что обязанность обеспечивать выполнение нормативов утилизации распространяется на производителей и импортёров товаров с момента их *первичной реализации* на территории Российской Федерации, т.е. учёт количества товаров и упаковки, подлежащих утилизации, необходимо вести на основании их *проданного* количества.

Относительно понятий «*сбор*» и «*накопление*» отходов. Как и прежде, сбор остался лицензируемым видом деятельности¹, которую осуществляют операторы по обращению с отходами I–IV классов опасности в целях дальнейшей утилизации отходов.

Если же компания не планирует самостоятельно утилизировать отходы, а накапливает их для передачи на утилизацию профессиональному участнику рынка (например, батарейки в офисе), то теперь это можно делать без лицензии. Таким образом, снят административный барьер, препятствующий накоплению отходов для дальнейшей передачи на утилизацию.

Следует отметить, что принятые поправки в целом во многом учитывают предложения бизнес-сообщества.

РАСШИРЕНИЕ ПЕРЕЧНЯ ТОВАРОВ, ВКЛЮЧАЯ УПАКОВКУ, ПОДЛЕЖАЩИХ УТИЛИЗАЦИИ

Помимо существенных изменений в законодательстве приняты два важнейших подзаконных акта.

Один из них – распоряжение Правительства РФ от 28.12.2017 № 2970-р «Об утверждении Перечня готовых то-

¹ За исключением сбора отходов в целях только транспортирования, который теперь не лицензируется.

варов, включая упаковку, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств» (далее – распоряжение № 2970-р, Перечень).

Этим документом отменён старый перечень, утверждённый распоряжением Правительства РФ от 24.09.2015 № 1886-р.

Что же изменилось в Перечне?

Теперь он включает в себя 54 группы, которые распределены на два раздела. Раздел I – это позиции по товарам, а раздел II – по упаковке товаров, за утилизацию которой после утраты ею потребительских свойств в соответствии с п. 10 ст. 24.2 Закона № 89-ФЗ несут ответственность производители и импортёры товаров в этой упаковке.

Если производитель (импортёр) реализует *товар* на территории Российской Федерации, то для целей отнесения реализованного товара к объектам регулирования производителю (импортёру) следует руководствоваться наименованием товара (физическими и химическими характеристиками) в соответствии с общероссийским классификатором ОК 034-2014 (КПЕС 2008), при этом коды и наименования по ТН ВЭД ЕАЭС приводятся для удобства пользователей (импортёров).

Если же производитель (импортёр) реализует *товар в упаковке*, то следует иметь в виду, что в классификации упаковки товаров произошло важнейшее изменение подхода, на котором настаивали производители потребительских товаров, будучи не в состоянии по тех-

ническим причинам идентифицировать упаковку по ОК 034-2014.

С 2018 г., если производитель упаковки реализовал её другому производителю для упаковывания в неё товара, то производитель товара в упаковке относит эту упаковку (упупорочные средства) к объектам регулирования *по материалу*, из которого она сделана. Как указано в ссылке 51 Перечня, в качестве вспомогательного инструмента для отнесения упаковки к объектам регулирования по разделу II можно в том числе использовать буквенное обозначение и (или) цифровой код упаковки, указанные в Техническом регламенте Таможенного союза «О безопасности упаковки» (ТР ТС 005/2011).

Необходимо обратить внимание, что группы упаковки также присутствуют в разделе I – они предусмотрены для тех случаев, когда упаковка сама является *товаром* и реализуется конечным потребителям (например, крышки для консервирования, продающиеся населению в супермаркетах). При этом такая упаковка, как и иные товары раздела I, идентифицируется по наименованию и кодам ОК 034-2014, и ответственность за утилизацию её отходов после утраты ими потребительских свойств несут *производители* этой упаковки, так как в неё потом никакие иные товары не упаковываются.

Для производителей товаров в многослойной упаковке² важен обозначенный в ссылке 51 подход к отнесению упаковки и упупорочных средств из комбинир-

² К многослойным упаковкам относятся, например, комбинированные материалы на основе бумаги, картона или алюминия, применяемые для фасовки молочных, хлебобулочных и кондитерских изделий и соковой продукции. Комбинированный материал – двух- или многослойный материал, слои которого не могут быть разделены без утраты функциональных или физических свойств такого материала.

рованных материалов к соответствующей группе раздела II – отнесение осуществляется **по основному материалу, по массе в композиции**. Таким образом, упаковка сока, например, относится к группе № 51 «Упаковка из бумаги и негофрированного картона», так как картон является основным по массе материалом в композиции соковой упаковки.

Новшеством в Перечне явилось введение сквозной колонки (графы) через оба раздела «Категория товаров аналогичного назначения и (или) аналогичного способа обработки отходов от их использования». Её цель – раскрыть на уровне подзаконных актов предусмотренный федеральным законодательством³ принцип взаимозаменяемости.

Согласно этому принципу, например, за утилизацию отходов бумажных и картонных товаров, включённых в группы № 11, 12, 13, 14, 16 Перечня, можно отчитаться утилизацией отходов упаковки из бумаги и негофрированного картона, входящей в группу № 51. Это возможно в связи с тем, что позиции товаров и упаковки, представленные в указанных группах, являются товарами аналогичного назначения и способ обработки отходов от их использования аналогичен.

Следует отметить, что на стадии разработки проекта распоряжения № 2970-р в нём присутствовал раздел III «Товары аналогичного назначения и (или) аналогичного способа обработки отходов от их использования». В этом разделе были представлены категории взаимозаменяемых групп товаров и упаковки, ссылка

Отчётность о выполнении нормативов утилизации составляется в соответствии с Правилами, утверждёнными постановлением Правительства РФ от 08.12.2015 № 1342. При представлении такой отчётности за 2017 г. необходимо руководствоваться «старыми» распоряжениями Правительства РФ от 24.09.2015 № 1886-р и от 04.12.2015 № 2491-р. По распоряжению Правительства РФ от 28.12.2017 № 2970-р надо будет отчитываться за 2018 г. в начале 2019 г.

на которые даётся в сквозной колонке распоряжения № 2970-р. В процессе согласования проекта в Правительстве РФ раздел III был исключён, но ссылка на категории осталась, что вносит некую путаницу – непонятно, о каких категориях идёт речь.

Вероятно, бизнесу следует ожидать официальных разъяснений по этому вопросу, чтобы избежать недопонимания при представлении отчётности о самостоятельном исполнении нормативов утилизации в начале 2019 г.

Отдельно стоит отметить подход регулятора к деревянной упаковке, входящей в группу № 53.

При декларировании объёмов деревянной упаковки следует иметь в виду, что в соответствии со ссылкой 53 в группу по деревянной и пробковой упаковке не входят поддоны, палеты и прочие

³ В соответствии с п. 4.1 ст. 24.2 Закона № 89-ФЗ «норматив утилизации отходов от использования товаров может быть выполнен за счет утилизации любых отходов от использования товаров, входящих в одну или несколько групп товаров... при условии аналогичного назначения таких товаров и (или) аналогичного способа обработки отходов от их использования».

НОРМАТИВЫ УТИЛИЗАЦИИ УПАКОВКИ ПО ГОДАМ

№ группы	Упаковка	2017 г.*	2018 г.	2019 г.	2020 г.
47	Металлическая из стали	30	15	20	30
48	Металлическая из алюминия	10	10	15	20
49	Полимерная	10–15**	10	15	20
50	Из гофрированного картона	20	25	35	45
51	Из бумаги и негофрированного картона	10	10	15	20
52	Стеклянная	15	15	20	25
53	Деревянная и пробковая	5	10	15	20
54	Из текстильных материалов	0	0	5	10

* Норматив утилизации, установленный на 2017 г. для товаров из аналогичных материалов.

** Норматив был установлен в зависимости от объёма полимерной упаковки с преференциями для импортёров, теперь ситуация выправлена – для производителей и импортёров установлен единый норматив утилизации вне зависимости от объёма упаковки.

погрузочные щиты, которые являются многооборотной тарой, ответственность за утилизацию которой несут её **производители**. Уточнение по декларированию объёмов многооборотной тары должно появиться в поправках к положению о декларировании, утверждённому постановлением Правительства РФ от 24.12.2015 № 1417, в I квартале 2018 г.

ОБНОВЛЕНИЕ НОРМАТИВОВ УТИЛИЗАЦИИ

Отдельного внимания заслуживает распоряжение Правительства РФ от 28.12.2017 № 2971-р, которое принято вместо распоряжения от 04.12.2015 № 2491-р и устанавливает новые нормативы утилизации отходов от использования товаров на 2018–2020 гг.

В соответствии с п. 11 ст. 24.2 Закона № 89-ФЗ нормативы утилизации уста-

навливаются с учётом технологической возможности утилизации и подлежат пересмотру раз в три года. Первый трёх-летний период, на который были установлены нормативы утилизации, завершился в 2017 г., и по итогам совещания у Президента РФ 22.06.2017 Правительство РФ было поручено расширить перечень товаров, а также повысить нормативы утилизации отходов.

Отрадно, что с учётом практически отсутствия отдельного сбора отходов в стране, без которого нормативы утилизации самостоятельно выполнить невозможно, по большинству позиций по упаковке раздела II нормативы утилизации на 2018 г. сохраняются на уровне нормативов 2017 г., установленных для товаров из аналогичных материалов раздела I, а на 2019–2020 гг. шаг увеличения равен 5% (см. таблицу).

Особняком стоит упаковка из гофрированного картона, по которой норматив утилизации увеличивается на 5% уже в 2018 г. и составляет 25%, а в 2019 и 2020 гг. – 35 и 45% соответственно. Также повышение нормативов на 5 пунктов с 2018 г. наблюдается по группе деревянной и пробковой упаковки.

В связи с уточнением терминологии и принятием новой понятной классификации упаковки субъекты регулирования, которые не смогли идентифицировать свою упаковку и не подавали декларацию за 2016 г., наконец получили основу для определения объемов своей ответственности. Однако инструмент ещё неполный – симметричные уточняющие поправки должны быть внесены в постановления Правительства РФ по декларированию и отчётности о выполнении нормативов утилизации, над которыми всё ещё продолжается работа.

В связи с тем что новые Перечень и нормативы, а также планируемые к принятию в скором будущем поправки в декларирование и отчётность будут применяться для подачи отчётности за 2018 г. (т.е. в начале 2019 г.), можно ожидать, что декларационная кампания за 2017 г. будет в целом повторять путаницу отчётной кампании за 2016 г. Как известно, за ней следовали проверки поданных документов, проводившиеся в течение всего года.

К сожалению, в отсутствие прозрачных и однозначно понимаемых положений нормативных правовых актов процедуры контроля осложнялись вольной интерпретацией законодательных положений, причём как со стороны производителей и импортёров, так и со стороны государственных органов. Это обусловило репутационные и финансовые риски компаний.

Уточнение терминологии и новая понятная классификация упаковки позволяют производителям, которые не смогли идентифицировать свою упаковку и не подавали декларацию за 2016 г., наконец определить меру своей ответственности.

Выходит, что до 01.04.2018 (срок подачи декларации и отчётности за 2017 г.) добросовестным субъектам регулирования вновь придётся сделать нелегкий выбор – декларировать упаковку «на глазок» либо вновь отказаться от подачи документов, причём и тот и другой вариант не исключают обозначенные риски. Каждый делает свой выбор сам.

В заключение отметим, что комментируемые нормативные акты носят высокую степень регулирующего воздействия, существенно влияют на финансовые показатели компаний и, следовательно, должны были проходить официальную процедуру оценки регулирующего воздействия, включая публичные обсуждения. Однако формат таких нормативных актов, как распоряжения Правительства РФ, не предполагает проведения регулирующей оценки, что ущемляет права широкого круга хозяйствующих субъектов по участию в обсуждении проектов. Вопрос об утверждении Перечня и нормативов утилизации постановлениями Правительства РФ неоднократно поднимался бизнес-сообществом, эта позиция была поддержана Минэкономразвития России, но так и не была учтена. К сожалению, большинство субъектов регулирования увидело содержание принятых распоряжений только после их опубликования. ■