

Лицензии, нормы и платежи.

Письмо Росприроднадзора в вопросах и ответах

В.А. Алымова

ООО «Центр правовой экологии»

В начале апреля 2018 года Росприроднадзор удивил огромным документом, в котором разъяснил, как применять изменения, внесенные в Закон № 89-ФЗ.

Как будет осуществляться лицензирование в области обращения с отходами и как выполнить нормативы утилизации отходов от использования товаров?

Письмо Росприроднадзора от 02.04.2018 № АС-10-02-36/6274 «О направлении информации по применению положений Федерального закона от 31.12.2017 № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Письмо) фактически содержит два блока информации.

Блок 1 включает информацию, направленную на разъяснение особенностей применения отдельных изменений, внесенных в Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ) Федеральным законом от 31.12.2017 № 503-ФЗ.

Блок 2 – информация, предназначенная для осведомления территориальных органов Росприроднадзора о необходимости соблюдения отдельных положений законодательства об отходах производства и потребления.

БЛОК 1.

РАЗЪЯСНЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ

А. Лицензирование деятельности в области обращения с отходами I–IV классов опасности

А.1. Оформление или переоформление лицензии на деятельность в области обращения с отходами I–IV классов опасности в части сбора отходов I–IV классов опасности после 1 января 2018 года

Вопрос. В каком случае может быть оформлена или переоформлена лицензия на деятельность в области обращения с отходами I–IV классов опасности в части сбора отходов I–IV классов опасности после 1 января 2018 года?

Комментарий. Позиция госорганов несколько запутана и неоправданно «закодирована», в связи с чем, не перегружая текст цитатой, сразу переведем с «инопланетного» на русский.

Суть разъяснений может быть сведена к следующему: не подлежат оформлению или переоформлению лицензии в случае,

если заявитель заблуждается относительно существа планируемой к осуществлению или осуществляемой деятельности.

Так, заявитель может быть уверен, что планирует осуществлять или осуществляет сбор отходов I–IV классов опасности, однако на самом деле осуществляемая заявителем деятельность не совпадает с определением понятия «сбор отходов» (в редакции, вступившей в силу с 31 декабря 2017 года) → **Пример**.

А.2. Переоформление лицензии на деятельность в области обращения с отходами в связи с изменением понятия «сбор отходов»

Вопрос. Обязаны ли лицензиаты, до 31 декабря 2017 года осуществлявшие исключительно деятельность по сбору и транспортированию отходов I–IV классов опасности, переоформить лицензию в связи с изменением понятия «сбор отходов»?

Пример

Юридическим лицом или ИП в территориальный орган Росприроднадзора подано заявление о получении лицензии на деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности (в части сбора отходов I–IV классов опасности или сбора и транспортирования отходов I–IV классов опасности).

При рассмотрении заявления лицензирующий орган должен проверить, действительно ли заявитель планирует осуществлять или осуществляет деятельность по сбору отходов I–IV классов опасности, учитывая новую редакцию определения понятия «сбор отходов», предусмотренную ст. 1 Закона № 89-ФЗ с 31 декабря 2017 года.

Далее надлежащие действия лицензирующего органа зависят от полученного результата такой «проверки».

Вариант 1: из заявления и представленных документов не следует, что заявитель планирует осуществлять сбор отходов, в смысле, придаваемом этому понятию ст. 1 Закона № 89-ФЗ.

Действия лицензирующего органа: уведомление соискателя лицензии или лицензиата о необходимости устранения в тридцатидневный срок выявленных нарушений и (или) представления документов, которые отсутствуют (в части устранения несоответствия планируемого или выполняемого перечня работ, составляющего лицензируемый вид деятельности).

Вариант 2: из заявления и представленных документов следует, что заявитель планирует осуществлять сбор отходов, в смысле, придаваемом этому понятию ст. 1 Закона № 89-ФЗ.

Действия лицензирующего органа: рассмотрение заявления и принятие решения о предоставлении лицензии или об отказе в предоставлении лицензии.

Ответ госоргана. Учитывая, что лицензируемые виды деятельности и видов работ, составляющих лицензируемые виды деятельности, не изменены, переоформление лицензии в части исключения работ по сбору отходов I–IV классов опасности не является обязанностью лицензиата.

Кроме того, лицо, обладающее лицензией на сбор и транспортирование

отходов, вправе осуществлять деятельность по транспортированию отходов без переоформления лицензии.

В случае намерения осуществлять деятельность по сбору отходов (в смысле, определенном Законом № 89-ФЗ в редакции, вступившей в силу 31 декабря 2017 года) лицензиаты обязаны переоформить лицензию в связи с изменением вида работ, со-

ставляющего лицензируемый вид деятельности.

Комментарий. Напомним, что в январе – марте 2018 года на сайтах территориальных органов Росприроднадзора были опубликованы несколько уведомлений о необходимости переоформления лицензий на деятельность по сбору и транспортированию отходов, оформленных до 1 января 2018 года. Примеры подобных разъяснений: <http://rpn.gov.ru/node/41695>, <http://rpn.gov.ru/node/41727> и <http://rpn.gov.ru/node/41730>.

В сообщениях указывается на изменение понятия «сбор отходов» с 1 января 2018 года (в действительности – с 31 декабря 2017 года).

На основании новой редакции данного определения в разъяснениях сформулированы следующие выводы:

- состав хозяйствующих субъектов, осуществляющих сбор отходов I–IV классов опасности, ограничен исключительно теми лицами, которые имеют соответствующую лицензию на осуществление деятельности по их дальнейшей обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению;

- с 1 января 2018 года (в действительности – с 31 декабря 2017 года) прием отходов для целей их дальнейшего транспортирования и передачи хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность по их обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению (без выполнения этих операций самим транспортировщиком), работами по сбору не являются;

- лицензии, предоставленные до 1 января 2018 года, в составе деятельности которых указаны исключительно работы по сбору и транспортированию отходов I–IV классов опасности, подлежат переоформлению в соответствии с ч. 1 ст. 18

Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», а именно в связи изменением перечня выполняемых работ, оказываемых услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности.

Таким образом, в информации, размещенной на сайтах территориальных органов Росприроднадзора, утверждалось, что изменение понятия «сбор отходов» фактически влечет за собой изменение перечня выполняемых работ лицами, имеющими лицензию (исключительно) на деятельность по сбору и транспортированию отходов I–IV классов опасности.

Вместе с тем выводы, сформулированные Росприроднадзором в Письме предусматривают противоположный подход к вопросу.

А.З. Переоформление лицензии на деятельность в области обращения с отходами I–IV классов опасности в связи с установленной законодательно возможностью получения лицензий на обращение с группами, подгруппами отходов

Вопрос. Подлежат ли переоформлению (могут ли быть переоформлены) лицензии в связи с установленной законодательно возможностью получения лицензий на обращение с группами, подгруппами отходов?

Ответ госоргана. Соискатель лицензии вправе по своему усмотрению подавать заявление на предоставление или переоформление лицензии на конкретные виды отходов и (или) группы и (или) подгруппы отходов, с указанием класса опасности видов отходов в соответствующих группах, подгруппах, в отношении которых предоставляется лицензия.

Оговорка об особенности переоформления лицензии. В случае если соискатель лицензии или лицензиат указывает в заявлении о предоставлении или переоформлении лицензии группы, подгруппы отходов, то здания, строения, сооружения, помещения, оборудования, транспортные средства и иное имущество, используемые для заявленных видов работ, должны иметь возможность осуществления заявленных видов работ для всех видов отходов с указанным классом опасности, входящим в группу, подгруппу.

Комментарий. Позиция Службы вряд ли нуждается в пояснении. На основании тезисов, изложенных в Письме, смело можно сделать следующие выводы по вопросам, волнующим хозяйствующих субъектов:

- лицензиаты не обязаны переоформлять действующие лицензии в связи с установлением возможности получения лицензий на обращение с группами, подгруппами отходов;
- лицензиаты вправе переоформить (а могут и не переоформлять) действующие лицензии в целях включения в приложение к лицензии групп, подгрупп отходов I–IV классов опасности – при условии соответствия лицензионным требованиям (в частности, при условии наличия зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, транспортных средств и иного имущества, предусма-

тривающих возможность осуществления заявленных видов работ со всеми видами отходов с указанным классом опасности, входящими в группу, подгруппу).

Б. Выполнение нормативов утилизации отходов от использования товаров

Б.1. Особенности утилизации отходов от использования товаров аналогичного назначения и (или) аналогичного способа обработки отходов от их использования

Вопрос. Как определить (для цели выполнения норматива утилизации отходов от использования товаров), что те или иные товары, подлежащие утилизации после утраты ими потребительских свойств, являются товарами аналогичного назначения и (или) аналогичного способа обработки отходов от их использования?

Ответ госоргана. Перечень готовых товаров, включая упаковку, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств (далее – Перечень), содержит столбец «Категория товаров аналогичного назначения и (или) аналогичного способа обработки отходов от их использования» с порядковыми номерами, присвоенными группам товаров (распоряжение Правительства РФ от 28.12.2017 № 2970-р «Об утверждении перечня готовых товаров, включая упаковку, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств», далее – Распоряжение № 2970-р).

Норматив утилизации отходов от использования товаров может быть выполнен за счет утилизации отходов от использования товаров, входящих в различные группы товаров, только при условии одинакового значения в столбце «Категория товаров аналогичного на-

ОБРАТИТЕ ВНИМАНИЕ

Не нужно переоформлять действующие лицензии. Можете переоформить лицензию, чтобы включить в приложение группы, подгруппы отходов I–IV классов опасности.

значения и (или) аналогичного способа обработки отходов от их использования».

Комментарий. Напомним, что 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, групп упаковки товаров в соответствии с перечнем, предусмотренным п. 2 данной статьи, при условии аналогичного назначения таких товаров, такой упаковки товаров и (или) аналогичного способа обработки отходов от их использования.

При этом законодательство об отходах производства и потребления не предусматривает критерии отнесения товаров, упаковки товаров к товарам, упаковке товаров, упаковке товаров аналогичного назначения и (или) аналогичного способа обработки отходов от их использования.

Однако Перечнем присвоены категории товаров, упаковки товаров аналогичного назначения и (или) аналогичного способа обработки отходов от их использования. Перечень насчитывает 29 категорий.

Б.2. Выбор перечня готовых товаров и нормативов утилизации для применения при формировании отчетности о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров (упаковки товаров) по итогам 2018 года

Вопрос. Какими НПА руководствоваться для определения перечня готовых товаров и нормативов утилизации отходов от использования товаров при сдаче отчетности о выполнении норма-

Начиная с 2018 года пользуйтесь новым перечнем готовых товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, утвержденным распоряжением Правительства РФ от 28.12.2017 № 2970-р.

тивов утилизации отходов от использования товаров за 2017 год:

- нормативами утилизации отходов от использования товаров (утверждены распоряжением Правительства РФ от 04.12.2015 № 2491-р «Об утверждении нормативов утилизации отходов от использования товаров», далее – Распоряжение № 2491-р) и перечнем готовых товаров, включая упаковку, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств (утвержден распоряжением Правительства РФ от 24.09.2015 № 1886-р «Об утверждении перечня готовых товаров, включая упаковку, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, далее – Распоряжение № 1886-р);

- нормативами утилизации отходов от использования товаров (утверждены распоряжением Правительства РФ от 28.12.2017 № 2971-р «Об утверждении нормативов утилизации отходов от использования товаров на 2018–2020 годы», далее – Распоряжение № 2971-р) и перечнем готовых товаров, включая упаковку, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств (утвержден Распоряжением № 2970-р)?

Ответ госоргана. Предоставление отчетных документов в 2018 году по исполнению обязанности по утилизации отходов от использования товаров импортерами и производителями товаров

за 2017 год осуществляется в соответствии с Распоряжением № 2491-р и Распоряжением № 1886-р.

Комментарий. Надо отметить, что ответ на поставленный вопрос предсказуем и неоспорим по следующим причинам:

- отчетность о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров за 2017 год должна содержать сведения о количестве утилизированных отходов от использования товаров в 2017 году;

- для 2017 года Распоряжением № 2491-р были установлены «персональные» нормативы утилизации отходов от использования товаров;

- Распоряжением № 2971-р установлены нормативы утилизации отходов от использования товаров для 2018, 2019, 2020 годов, нормативы для 2017 года в данном документе не содержатся.

Распоряжение № 2971-р не имеет никакого отношения к нормативам утилизации отходов от использования товаров, установленным для 2017 года, о выполнении которых до 1 апреля 2018 года обязаны представить сведения производители и импортеры товаров.

В то же время Перечень готовых товаров, включая упаковку, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, утвержден Распоряжением № 1886-р и действовал до 31 декабря 2017 года включительно.

С 1 января 2018 года действует Перечень готовых товаров, включая упаковку, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, утвержденный Распоряжением № 2970-р.

При этом при формировании отчетности о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров

за 2017 год должен был применяться перечень, утвержденный Распоряжением № 1886-р.

Именно данный перечень в 2017 году совместно с нормативами утилизации отходов от использования товаров, установленными Распоряжением № 2491-р, определял обязанность хозяйствующих субъектов по утилизации отходов от использования конкретных видов товаров, упаковки.

И именно о выполнении этой обязанности производители, импортеры товаров отчитывались до 1 апреля 2018 года.

В свою очередь, нормативы утилизации отходов от использования товаров, утвержденные Распоряжением № 2971-р, и перечень готовых товаров, включая упаковку, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, утвержденный Распоряжением № 2970-р, применяются к отношениям по утилизации отходов от использования товаров начиная с 2018 года.

Б.3. Первичная реализация товаров, упаковки товаров как условие для возникновения обязанности по утилизации отходов от использования товаров, упаковки товаров

Вопрос. Что понимать под реализацией товаров, упаковки товаров для цели установления:

- лица, обязанного обеспечивать утилизацию отходов от использования товаров, упаковки товаров;

- момента возникновения обязанности по утилизации отходов от использования товаров, упаковки товаров?

Ответ госоргана. Реализацией товаров, работ или услуг организацией или индивидуальным предпринимателем

К СВЕДЕНИЮ

Обязанность обеспечивать выполнение нормативов утилизации отходов от использования товаров, упаковки товаров распространяется на производителей и импортеров товаров, упаковки товаров с момента их первичной реализации на территории РФ (ст. 24.2 Закона № 89-ФЗ).

признается соответственно передача на возмездной основе (в том числе обмен товарами, работами или услугами) права собственности на товары, результатов выполненных работ одним лицом для другого лица, возмездное оказание услуг одним лицом другому лицу, а в случаях, предусмотренных Налоговым кодексом РФ, передача права собственности на товары, результатов выполненных работ одним лицом для другого лица, оказание услуг одним лицом другому лицу – на безвозмездной основе (п. 1 ст. 39 НК РФ).

Комментарий. На целесообразность учета указанного положения Налогового кодекса РФ при решении вопроса о том, что считать реализацией товаров, упаковки товаров, Центр правовой экологии неоднократно указывал в материалах, посвященных проблемам правоприменения при утилизации отходов от использования товаров, упаковки товаров.

Б.4. Требования к выбору лица, привлекаемого к утилизации отходов V класса опасности от использования товаров, упаковки товаров

Вопрос. Должно ли лицо, привлекаемое к утилизации отходов V класса опасности от использования товаров, упаковки товаров, иметь лицензию на деятельность по утилизации отходов I–IV классов опасности?

Ответ госоргана. В случае заключения договоров с оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами, региональным оператором, ИП, юридическим лицом, осуществляющим утилизацию отходов V класса опасности, требование о наличии лицензий на осуществление деятельности по утилизации отходов I–IV классов опасности не применимо.

БЛОК 2. ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ ОСВЕДОМЛЕНИЯ

I. Осуществление лицензируемого вида деятельности в области обращения с отходами I–IV классов опасности. Хозяйствующий субъект не вправе осуществлять деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов (все виды работ или каждый в отдельности), в случае если на конкретном объекте обезвреживания и (или) размещения отходов уже осуществляется деятельность по обезвреживанию и (или) размещению отходов другим хозяйствующим субъектом, имеющим лицензию на указанную деятельность (п. 2 ст. 9 Закона № 89-ФЗ).

II. Территориальные схемы и региональные программы в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами. Статьей 13.3 Закона № 89-ФЗ

установлены требования к территориальным схемам в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами. Указанные требования должны быть отражены в территориальных схемах при корректировке территориальных схем (в установленном порядке).

С 31 декабря 2017 года территориальные схемы не подлежат согласованию с территориальными органами Росприроднадзора.

Региональные программы в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, не подлежат согласованию с соответствующими территориальными органами Росприроднадзора.

III. Выполнение нормативов утилизации отходов от использования товаров, упаковки товаров.

В случае выявления фактов исполнения импортерами и производителями товаров, упаковки товаров норматива утилизации путем передачи отходов в целях сбора, транспортирования, обработки, обезвреживания (а не утилизации) отходов территориальным органам Росприроднадзора необходимо применять меры административно-

го воздействия, установленные КоАП РФ.

Подтверждение выполнения нормативов утилизации возможно после проведения Росприроднадзором и его территориальными органами проверки достоверности и полноты сведений, указанных:

- в декларации о количестве выпущенных в обращение товаров, в том числе упаковки, подлежащих утилизации за отчетный год;
- в отчетности о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств за отчетный год;
- в договорах или в актах утилизации отходов от использования товаров в зависимости от выбранного способа выполнения нормативов утилизации.

IV. Запрет на захоронение отходов, в состав которых входят полезные компоненты.

Перечень видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается, утвержден распоряжением Правительства РФ от 25.07.2017 № 1589-р «Об утверждении перечня видов отходов

ОБРАТИТЕ ВНИМАНИЕ

ДОГОВОР ИЛИ АКТ

1. Если выполнение нормативов утилизации обеспечивается путем заключения договоров с оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами, региональным оператором, индивидуальным предпринимателем, юридическим лицом, осуществляющими утилизацию отходов от использования товаров (за исключением твердых коммунальных отходов), в Росприроднадзор необходимо представить договор, заключенный с такими лицами.

2. В случае создания ассоциации представляются акты утилизации отходов от использования товаров.

производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается».

Указанный перечень вступает в силу поэтапно: с 1 января 2018 года, с 1 января 2019 года и с 1 января 2021 года.

При предоставлении государственной услуги по утверждению проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, по лицензированию деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности необходимо руководствоваться в том числе перечнем, учитывая его поэтапное вступление в силу.

В случае выявления территориальными органами Росприроднадзора фактов захоронения отходов, входящих в перечень (с учетом этапов вступления в силу), необходимо применять меры административного воздействия, установленные КоАП РФ.

V. Плата за НВОС в части размещения ТКО. В период с 1 января 2016 года по 31 декабря 2017 года региональные операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами, операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами, а также лица, не являющиеся операторами по обращению с твердыми коммунальными отходами, освобождены от платы за размещение твердых коммунальных отходов.

VI. Зачет и возврат излишне уплаченной (взысканной) платы за НВОС. Разъяснения о зачете, возврате излишне уплаченной платы за негативное воздействие на окружающую среду и формы заявлений и решений во исполнение правил исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду (утверждены постановлением Правительства РФ от

03.03.2017 № 255 «Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду») направлялись Росприроднадзором в адрес территориальных органов Росприроднадзора письмами от 15.03.2017 № АС-06-02-36/5194 «О зачете, возврате излишне уплаченной платы за негативное воздействие на окружающую среду» и от 27.03.2017 № АА-06-02-36/6198 «О формах документов».

Территориальные органы Росприроднадзора несут ответственность за осуществление зачетов или возвратов сумм излишне уплаченной (взысканной) платы за негативное воздействие на окружающую среду, поэтому:

- при принятии решений о возврате сумм излишне уплаченной (взысканной) платы за НВОС территориальные органы Росприроднадзора должны использовать предусмотренную в таких случаях процедуру сверки расчетов внесенных и (или) начисленных сумм платежей с хозяйствующим субъектом;

- принятие решений о возврате сумм излишне уплаченных платежей должно осуществляться исходя из решений комиссии по утверждению решений о возврате сумм излишне уплаченных платежей (приказ Росприроднадзора от 26.07.2017 г. № 370 «О внесении изменений в приказ Росприроднадзора от 19.04.2017 № 188»);

- при возникновении сомнений в обоснованности информации, приведенной хозяйствующим субъектом в заявлении о возврате сумм излишне уплаченных платежей, комиссия вправе принять решение об отказе в возврате платежей и уведомить хозяйствующий субъект о возможности оформления возврата денежных средств по исполнительному документу, т.е. через суд. ■