

# Понижающий коэффициент для норматива утилизации: так ли все просто

**Н. С. Беляева**

Комитет по экологии Деловой России, Экспертный совет Комитета ГД по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству, ООО «Дельфи»

*В рамках исполнения расширенной ответственности производителей (РОП) хозяйствующий субъект вправе применять понижающий коэффициент к нормативу утилизации, если упаковка, подлежащая утилизации, произведена из вторичного сырья. Посмотрим, как на практике реализуется это законодательное положение.*

**Ф**актически данная норма, приведенная в п. 14 ст. 24.2 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ), должна выступать одной из мер стимулирования спроса на продукцию из вторичных материальных ресурсов, необходимость которых так старательно была подчеркнута в поручении Президента РФ от 15.11.2017 № Пр-2319 (п. 1, «г»).

Согласно информации Минприроды России «Об актуальных вопросах исполнения расширенной ответственности производителей, импортеров товаров», опубликованной на сайте министерства 19.05.2017, к нормативу утилизации применяется понижающий коэффициент, рассчитываемый как разница между единицей и долей вторичного сырья, использованного при производстве упаковки. Понижающий коэффициент используется в случае самостоятельной утилизации отходов от использования товаров и не распространяется на производителей, импортеров товаров, кото-

рые осуществляют уплату экологического сбора.

В качестве подтверждения процентного содержания вторичных материалов в упаковке производитель, импортер товаров может использовать письма от производителя упаковки с указанием массовой доли вторичного сырья и (или) выписки из технологической (производственной) документации производителя упаковки. При этом ответственность за предоставление недостоверной информации лежит на производителе, импортере товаров в этой упаковке.

Казалось бы, ну что непонятного? Все просто: если субъект РОП обеспечивает норматив утилизации самостоятельно, то при использовании им упаковки, изготовленной из вторичного сырья, он вправе уменьшить свой норматив. Формула расчета коэффициента проста, его подтверждение весьма логично основано на технологической (производственной) документации производителя упаковки.

Однако запрошенные территориальные органы Росприроднадзора, уполно-

## ФРАГМЕНТ

**Статья 24.2 «Регулирование в области обращения с отходами от использования товаров»****Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ  
«Об отходах производства и потребления»**

1. Юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие производство товаров на территории Российской Федерации (далее – производители товаров), юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие импорт товаров из третьих стран или ввоз товаров из государств – членов Евразийского экономического союза (далее – импортеры товаров), обязаны обеспечивать выполнение установленных Правительством Российской Федерации нормативов утилизации.

1.1. Обязанность обеспечивать выполнение нормативов утилизации распространяется на производителей товаров с момента их первичной реализации на территории Российской Федерации в отношении:

товаров, произведенных на территории Российской Федерации;  
упаковки товаров, произведенных на территории Российской Федерации.

[...]

3. Производители, импортеры товаров обеспечивают утилизацию отходов от использования товаров самостоятельно.

4. Обеспечение выполнения нормативов утилизации осуществляется непосредственно самими производителем товаров, импортером товаров путем организации собственных объектов по утилизации отходов от использования товаров или 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).

[...]

14. В случае если упаковка, подлежащая утилизации, произведена из вторичного сырья, к нормативу утилизации применяется понижающий коэффициент, рассчитываемый как разница между единицей и долей вторичного сырья, использованного при производстве указанной упаковки.

15. Положения пунктов 13 и 14 настоящей статьи не распространяются на производителей, импортеров товаров, которые осуществляют уплату экологического сбора в соответствии со статьей 24.5 настоящего Федерального закона.

[...]

моченные контролировать представляемую субъектами РОП отчетность об обеспечении норматива утилизации, разошлись во мнениях, не подтвердив единообразного толкования понятия «самостоятельная утилизация», а также механизма расчета понижающего коэффициента.

**САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ УТИЛИЗАЦИЯ  
ОТХОДОВ**

Производители, импортеры товаров обеспечивают утилизацию отходов от использования товаров самостоятельно (п. 3 ст. 24.2 Закона № 89-ФЗ). Если упаковка производится как готовый

товар, включенный в Перечень<sup>1</sup>, и реализуется потребителю, то обеспечить ее утилизацию обязан производитель (п. 10 ст. 24.2, п. 2 ст. 24.5 Закона № 89-ФЗ). Если же производитель реализует ее другому производителю для упаковки его продукции, то тогда обязанность по утилизации лежит на последнем.

Под самостоятельной утилизацией отходов понимается выполнение производителями (импортерами) товаров (продукции) нормативов утилизации отходов.

Обеспечение выполнения нормативов утилизации осуществляется следующими способами (п. 4 ст. 24.2 Закона № 89-ФЗ):

- непосредственно самим производителем путем организации собственных объектов по утилизации отходов от использования товаров;
- путем заключения договоров с оператором по обращению с ТКО, региональным оператором, индивидуальным предпринимателем (ИП) или юридическим лицом (ЮЛ), осуществляющими утилизацию отходов от использования товаров (за исключением ТКО).

Следовательно, под самостоятельной утилизацией отходов понимается обеспечение выполнения нормативов утилизации как непосредственно самим производителем, импортером товаров путем организации собственных объектов по утилизации отходов от использования товаров, так и путем заключения договоров с оператором по обращению с ТКО, региональным оператором, ИП, ЮЛ, осуществляющими утилизацию отходов от использования товаров (за исключением ТКО).

### УПАКОВКА – СОБСТВЕННАЯ ИЛИ ПРИОБРЕТЕННАЯ?

В связи с тем что мнение контролирующего органа никогда не было пустым звуком, так как именно оно порождает правовые последствия, с которыми согласен или не согласен, но считаться должен, обратим внимание на утверждение одного из территориальных органов Росприроднадзора. Суть его состоит в том, что право на применение понижающего коэффициента к нормативу утилизации упаковки, произведенной с использованием вторичного сырья, дается субъекту РОП в том случае, если эта упаковка была произведена самим субъектом РОП. Так ли это и есть ли в законе основания для такого требования?

В случае если упаковка, подлежащая утилизации, произведена из вторичного сырья, к нормативу утилизации применяется понижающий коэффициент, рассчитываемый как разница между единицей и долей вторичного сырья, использованного при производстве указанной упаковки (п. 14 ст. 24.2 Закона № 89-ФЗ).

Эти положения не распространяются на производителей, импортеров товаров, которые осуществляют уплату экологического сбора в соответствии со ст. 24.5 Закона № 89-ФЗ.

Следовательно, использование вторичного сырья при производстве упаковки снижает норматив ее утилизации, но при этом закон не содержит иного отменяющего условия для применения коэффициента, кроме факта уплаты субъектом РОП экологического сбора в порядке ст. 24.5 Закона № 89-ФЗ. Таким образом, факт изготовления упаковки с использо-

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2017 № 2970-р «Об утверждении перечня готовых товаров, включая упаковку, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств».

ванием вторичного сырья иным, отличным от субъекта РОП, хозяйствующим субъектом не влечет за собой невозможность применения субъектом РОП понижающего коэффициента в отношении упаковки.

### РАСЧЕТ ПОНИЖАЮЩЕГО КОЭФФИЦИЕНТА

Понижающий коэффициент рассчитывается как разница между единицей и долей вторсырья, использованного при производстве указанной упаковки (п. 14 ст. 24.2 Закона № 89-ФЗ).

В качестве подтверждения процентного содержания вторичных материалов в упаковке производитель, импортер товаров могут использовать письма от производителя упаковки с указанием массовой доли вторичного сырья и (или) выписки из технологической (производственной) документации производителя упаковки. При этом ответственность за предоставление недостоверной информации лежит на производителе, импортере товаров в этой упаковке (согласно уже упомянутой информации Минприроды России на его сайте 19.05.2017).

На практике субъекты РОП и, как следствие, производители упаковки из вторичного сырья озадачились следующим вопросом: что такое вторичное сырье, использованное при изготовлении упаковки? Ответ на этот вопрос, так же как и положения, касающиеся понижающего коэффициента, не имеют единообразного толкования в территориальных органах Росприроднадзора.

Возможна ли ситуация, когда упаковка изготовлена на 100% из вторичных материалов? Что такое вторичное сырье применительно к составу упаковки? Применима эта норма к таре или только к упаковке? Что такое упаковка в по-

нимании п. 14 ст. 24.2 Закона № 89-ФЗ и распоряжения Правительства РФ от 28.12.2017 № 2970-р «Об утверждении перечня готовых товаров, включая упаковку, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств»? Противоречат ли положения ГОСТ 17527-2003 «Упаковка. Термины и определения» положениям Закона № 89-ФЗ в части, касающейся упаковки?

Вопросы оказались непростыми, так как понятие вторичного сырья содержится только в ГОСТ Р 54098-2010 «Ресурсосбережение. Вторичные материальные ресурсы. Термины и определения», где оно описывается как сырье, получаемое из вторичных техногенных ресурсов. Вторичными ресурсами этот же стандарт называет ресурсы, образуемые в техногенных (антропогенных) условиях хозяйственной деятельности, при этом ресурсами вторичного сырья являются ежегодно образующиеся и накопленные вторичные материальные ресурсы.

Понятие «упаковка» в ГОСТ 17527-2003 «Упаковка. Термины и определения» трактуется следующим образом: средство или комплекс средств, обеспечивающих защиту продукции от повреждения и потерь, окружающей среды от загрязнений, а также обеспечивающих процесс обращения (транспортирование, хранение и реализацию) продукции. При этом недопустимым к применению синонимом для термина «упаковка» является термин «тара», под которой понимают основной элемент упаковки, предназначенный для размещения продукции.

Эти термины и определения скорее рождают новые вопросы, чем отвечают на поставленные!

Таким образом, правоприменение нормы Закона № 89-ФЗ, предоставляю-

щей право субъектам РОП на понижающий коэффициент, выявило следующую ситуацию:

- отсутствие реальных механизмов для применения данной льготы в связи с несовершенством законодательства, прежде всего Закона № 89-ФЗ;

- возможность необоснованного повышения рентабельности производства для товаропроизводителей, использующих в качестве сырья вторичное сырье, по отношению к другим товаропроизводителям, использующим первичное сырье;

- отсутствие реальных механизмов идентификации состава упаковки как готовой продукции в целях определения процентного состава использованных материалов, в том числе вторичных, а также отсутствие установленных гарантий для добросовестного покупателя упаковки в случае неподтверждения (неустановления) заявленного по документации производителя процентного состава вторичного сырья, использованного при изготовлении упаковки, а также (в обратную сторону) отсутствие установленных санкций за нарушение (предоставление недостоверной информации).

Указанная норма была введена для стимулирования спроса на продукцию из вторичных материальных ресурсов

в отсутствие нормативной базы, позволяющей идентифицировать такую продукцию (споры об идентификации веществ, материалов до настоящего времени являются популярным предметом судебных разбирательств в сфере природоохранного законодательства). При этом были проигнорированы иные меры экономического стимулирования деятельности по обращению с отходами, которые установлены в ст. 24 Закона № 89-ФЗ, в частности налоговые льготы, льготы в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов и в отношении уплаты экологического сбора, предусмотренного ст. 24.5 Закона № 89-ФЗ, предоставление средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в соответствии с бюджетным законодательством РФ для товаров, произведенных из биоразлагаемых материалов.

За весь период существования нормы, предусмотренной п. 14 ст. 24.2 Закона № 89-ФЗ, правом на льготу воспользовалось незначительное число субъектов РОП (по данным территориальных органов Росприроднадзора и его центрального аппарата, которые при этом еще и продемонстрировали разный подход к правоприменению этой нормы) ■

## ✓ ВЫВОДЫ

Понижающий коэффициент для норматива утилизации, который по замыслу должен стимулировать спрос на продукцию из вторичного сырья, при отсутствующем механизме реализации данной льготы приводит к незначительному положительному эффекту для потребителей упаковки, подпадающих под обязательства выполнения норматива, а также (возможно) для производителей такой упаковки.

В то же время особенности правоприменения на территории Российской Федерации приводят к масштабному ухудшению условий хозяйствования как производителей товаров в упаковке, так и производителей упаковки.