



МИНПРИРОДЫ
РОССИИ

**КОНЦЕПЦИЯ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУТА РАСШИРЕННОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ
И ИМПОРТЕРОВ**

ВВЕДЕНИЕ:

Расширенная ответственность производителей и импортеров (далее РОП) известна европейскому праву с конца 80-х годов прошлого века. Основной целью РОП является минимизация объемов захоронения отходов путем вовлечения максимальных объемов вторичного сырья в хозяйственный оборот. Механизмы РОП внедрены в большинстве стран-участниц Европейского Союза, а также в некоторых других странах.

Механизм РОП подразумевает обязательства производителей и импортеров товаров по утилизации отходов от использования их товаров и их упаковки (ОИТ). Основные принципы европейской модели РОП универсальны и действуют практически одинаково в любой стране:

1. Компании, производящие (импортирующие) товары и использующие упаковку), обязаны отвечать за их последующую утилизацию путем компенсации затрат на сбор и утилизацию посредством уплаты взносов/сборов;

2. Средства от взносов/сборов перечисляются на осуществление сбора и утилизации отходов от соответствующих товаров;

В Российской Федерации РОП введена с начала 2015 года Федеральным законом от 29.12.2014 N 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» как обязанность производителей и импортеров обеспечивать утилизацию выпущенных в обращение товаров, утративших потребительские свойства.

Обязанность исполнения РОП осуществляется: 1) непосредственно самими производителем, импортером товаров путем организации собственных объектов инфраструктуры по сбору, обработке, утилизации отходов от использования таких товаров; 2) 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 Публично-правовой компанией «Российский экологический оператор» (далее – ППК «РЭО»); 3) путем поручения обеспечивать выполнение нормативов утилизации российскому экологическому оператору или ассоциации, созданной производителями товаров, импортерами товаров в целях обеспечения выполнения нормативов утилизации; 4) путем уплаты экологического сбора.

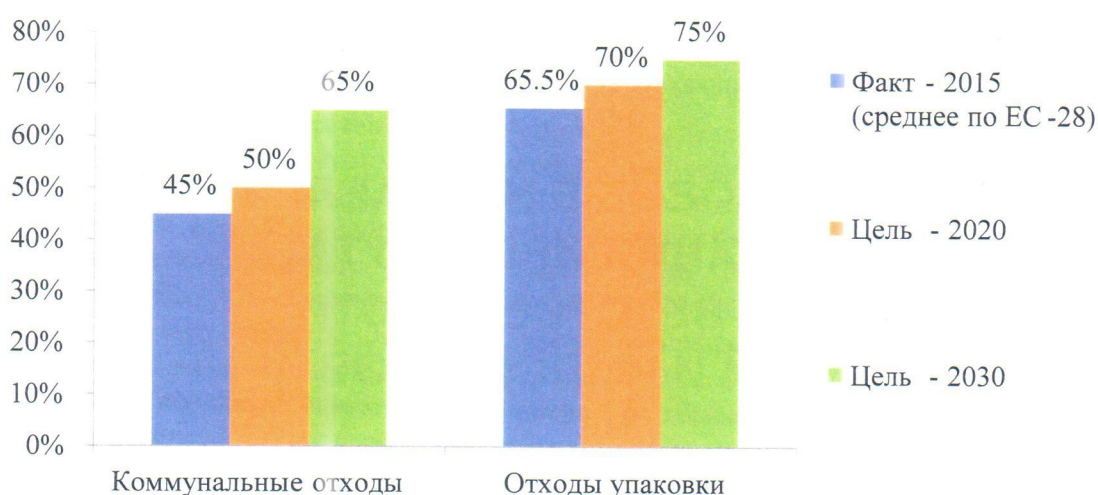
На сегодняшний день введенная в 2015 году в Российской Федерации модель РОП показала неоправданно низкую эффективность и на порядок уступает зарубежным аналогам (средний уровень переработки не превышает 5-9%, в Европе около 60%).

Эксперты и отраслевые объединения компаний, непосредственно занятых в области обращения с отходами и вторичными ресурсами, сходятся во мнении о необходимости введения комплекса мер, призванных сменить текущий инерционный курс, направленный на захоронение отходов, на добычу вторичных ресурсов, что позволит создать условия для перехода к цикличной экономике.

ИНИЦИАТИВЫ ЕС В ОБЛАСТИ ПЕРЕРАБОТКИ ОТХОДОВ

- Наднациональным европейским законодательством установлена долгосрочная цель по снижению уровня захоронения коммунальных отходов с нынешних 26% до 10% в 2030 г.
- На уровне ЕС установлены общие целевые показатели по вовлечению во вторичный оборот коммунальных отходов и отдельные повышенные требования для отходов упаковки. К 2030 г уровень вовлечения во вторичный материальный оборот коммунальных отходов должен увеличиться с нынешних 45% до 65%,
- отходов упаковки – с 65.5% до 75%.
- Директива ЕС, принятая в мае 2019 г., вводит запрет на использование с 2021 года большинства одноразовой пластиковой посуды (вилки, тарелки, трубочки и т.д.). Также вводится требование ввести отдельный сбор 90% пластиковых бутылок к 2029 год, в том числе с применением залоговых систем
- 24 октября 2018 Европарламент одобрил инициативу об установлении требования о минимальном содержании вторичного сырья в полимерной продукции в размере 35%

Целевые показатели вовлечения отходов во вторичный оборот



- ТКО признан возобновляемым источником энергии и в большинстве стран действует «зеленый тариф» для объектов по переработке

ТКО в энергию примерно в 2 раза выше рыночной цены на электроэнергию: в пересчете на рубль – порядка 7 руб. на кВт*ч.

ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУТА РАСШИРЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ И ИМПОРТЕРОВ:

Цели достигаемые Государством посредством совершенствования института РОП:

1. Максимальное возвращение вторичных материально – сырьевых ресурсов в хозяйственный оборот и минимизация объемов захоронения ОИТ.

Задачи, решаемые Государством посредством совершенствования института РОП:

1. Увеличение ресурсной базы страны при снижении энергозатрат
2. Увеличение рынков сбыта технических с/х культур, древесины, других возобновляемых и вторичных материально – сырьевых ресурсов
3. Замена импорта изделий импортом технологий
4. Введение отходов в сферу конкуренции предприятий
5. Выравнивание социальной справедливости
6. Увеличение покупательского спроса населения

Совершенствование действующего института РОП основано на **повышении эффективности его функционирования, в том числе на:**

- максимальном вовлечении отходов от использования товаров и упаковки в хозяйственный оборот;

- создании системы эффективного обращения с отходами в целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»
- формировании финансовых и не финансовых гарантий обеспечивающих реализацию РОП (включая создание Фонда РОП согласно Поручению Президента № Пр-929 от 26.04.2013);
- разработке системы управления качеством сырья, обеспечивающей предотвращение безвозвратного выбытия вторичных материально – сырьевых ресурсов за счет недопущения их смешения с прочими фракциями;
- создании условий для вторичной переработки всех запрещенных к захоронению отходов, а также обеспечения рынков сбыта продукции и материалов получаемых при их переработке;
- создании условий для разработки и внедрению наилучших доступных технологий при обращении с отходами и вторичными материально – сырьевыми ресурсами;
- совершенствовании условий для реализации нормативных приоритетов обращения с отходами, выстроенных в следующей иерархии:

- 1) максимальное использование исходных сырья и материалов;
- 2) предотвращение образования отходов;
- 3) сокращение образования отходов и снижение класса опасности отходов в источниках их образования;
- 4) обработка отходов;
- 5) утилизация отходов;
- 6) обезвреживание отходов.

ПРИНЦИПЫ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУТА РАСШИРЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ И ИМПОРТЕРОВ

Основными принципами и направлениями совершенствования института РОП являются:

1. Регулирование утилизации отходов от использования товаров и упаковки (далее-ОИТ) путем введения целевых показателей сбора и утилизации ОИТ по группам товаров с отменой нормативов утилизации как инструмента РОП;

2. Введение моратория на 5 лет на выполнение РОП посредством:

– заключения договоров с оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами, региональным оператором, индивидуальным предпринимателем, юридическим лицом, осуществляющими утилизацию отходов от использования товаров, и ППК «РЭО»;

– заключения договоров с ассоциацией, созданной производителями товаров, импортерами товаров в целях обеспечения выполнения нормативов утилизации

3. Введение единого понятия «утилизационный сбор», объединяющее, действующие на текущий период, экологический сбор и утилизационный сбор, с внесением соответствующих поправок в действующее законодательство.

4. Изменение оплаты утилизационного сбора путем его оплаты по факту производства готовых товаров, импорта товаров и упаковки.

5. Передача полномочий по администрированию сбора Федеральной налоговой службе РФ.

6. Обеспечение администратора сбора достоверными сведениями об производителях/импортерах, включая виды и количество произведенной/импортированной продукции (для каждого производителя/импортера), включая эффективный информационный обмен о субъектах РОП между федеральными органами исполнительной власти (далее ФОИВы).

7. Обеспечение нормативного определения ставок утилизационного сбора путем разработки методики расчета ставок утилизационного сбора на базе обоснованных методов оценки затрат на

сбор, транспортировку, обработку, утилизацию ОИТ, с учетом параметров времени эксплуатации товара или упаковки.

8. Обеспечение учета в области обращения с ОИТ путем введения обязательной отчетности всех участников РОП в единую государственную информационную систему отходы (ЕГИС УО), установление ответственности за непредоставление отчетности.

9. Обеспечение достижения целевых показателей РОП путем создания Оператора РОП, установление ответственности Оператора РОП за достижение целевых показателей РОП, определение оператором РОП ППК «РЭО».

10. Расходование средств утилизационного сбора исключительно на услуги необходимые для утилизации отходов от использования товаров (услуг по накоплению, сбору, транспортированию, обработке, утилизации), без срока давности по использованию средств.

11. Формирование схемы обращения с отходами от использования товаров в качестве составной части территориальных схем обращения с отходами, в том числе с ТКО, и в федеральной схеме обращения с ТКО на основе методик их разработки и корректировки, а также порядка их ведения.

12. Нормативное определение факта утилизации для различных групп товаров и упаковки.

13. Эффективное использование средств утилизационного сбора путем его расходования исключительно на утилизацию товаров тех групп, за которые этот сбор был уплачен, путем предоставления субсидии для возмещения расходов за фактически утилизированный объем ОИТ организациям, осуществляющим обращение ОИТ и использования средств утилизационного сбора Оператором РОП для оплаты системы сбора, накопления, обработки, транспортирования отходов от использования товаров до организаций, осуществляющих утилизацию ОИТ.

14. Формирование и уточнение понятийно-терминологического аппарата законодательства по обращению с отходами и техническому регулированию, включающего в том числе определения и функционал: ТКО, ОИТ, материально – сырьевые ресурсы, утилизация; заготовка и заготовители материально – сырьевых ресурсов, обязательная комплектация зданий и сооружений оборудованием технологического цикла обращения с отходами, расширение функционала государственного кадастра отходов в части введения в классификационный каталог отходов технологий, обеспечивающих обращение с данными видами отходов, расширение реестра объектов на весь технологический цикл обращения с отходами; раздельное ведение баз

данных отходов и технологий; введение в технические условия и ГОСТы на товары и упаковку раздела «обращение с ОИТ – правила и технологии»;

15. Введение налоговых преференций: освобождение заготовителей материально – сырьевых ресурсов от НДС и НДФЛ; освобождение от утилизационного сбора возобновляемых и вторичных материально-сырьевых ресурсов.

16. Перенос обязательств по утилизации упаковки с производителей товаров в упаковке на производителей самой упаковки;

17. Оптимизация ведения статистики в сфере обращения с ОИТ посредством дополнения Федерального классификатора ОКВЭД-2 детальными видами деятельности по обращению с ОИТ и ОКПД-2 видами ОИТ.

РОЛИ УЧАСТНИКОВ РОП

Основные участники РОП и их функции:

1. ОПЕРАТОР РОП

На Оператора РОП возлагаются функции:

- распорядителя Фонда РОП
- по обеспечению системы учета в области обращения с отходами от использования товаров
- по формированию схемы обращения с отходами от использования товаров, включая электронную модель, на основе методики её формирования и порядка её ведения, утверждаемыми Правительством Российской Федерации
- по подготовке предложений о создании новых объектов утилизации в рамках формирования и ведения схемы обращения с ОИТ
- по обеспечению контроля целевого и эффективного использования средств Фонда РОП организациями, осуществляющими утилизацию ОИТ;
- ответственного за достижение целевых показателей по утилизации групп ОИТ;

2. ПРОИЗВОДИТЕЛИ, ИМПОРТЕРЫ ТОВАРОВ

- уплачивают утилизационный сбор, в соответствии с количеством произведенных (импортированных) готовых товаров и упаковки, на основании отчетности
- подают отчетность о выпуске готовой продукции и использованных в производстве вторичных материально – сырьевых ресурсах

3. ОРГАНИЗАЦИИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЕ УТИЛИЗАЦИЮ ОИТ:

- непосредственно осуществляют заготовку, транспортирование и утилизацию ОИТ;

- взаимодействуют с участниками системы сбора ОИТ или самостоятельно осуществляют сбор ОИТ;

- получают средства из Фонда РОП по группам товаров и упаковки;

4. АДМИНИСТРАТОР СБОРА

Администратором сбора определяется Федеральная налоговая служба в целях:

- осуществления администрирования уплаты утилизационного сбора всеми производителями, импортерами;

5. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ДАННЫХ, УЧЕТ И КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ РОП:

- Федеральная таможенная служба России – осуществляет предоставление первичных данных об импортерах различных групп товаров и количестве этих товаров в Федеральную налоговую службу, Росприроднадзор для их внесения в ЕГИС УО;

- Федеральная служба государственной статистики – осуществляет предоставление первичных данных об объемах товаров и отходов в Федеральную налоговую службу, Росприроднадзор для их внесения в ЕГИС УО;

- Росприроднадзор – осуществляет контрольно-надзорные функции для реализации механизма РОП;

6. ОРГАНЫ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

- участвуют в организации мест накопления ОИТ и заготовительных пунктов приема ОИТ;

7. ОРГАНИЗАЦИИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЕ ЗАГОТОВКУ ОИТ

– осуществляют заготовку ОИТ (в том числе заготовку вторичных материально – сырьевых ресурсов).

МОДЕЛЬ ДВИЖЕНИЯ СРЕДСТВ УТИЛИЗАЦИОННОГО СБОРА

Поступление средств утилизационного сбора:

- средства утилизационного сбора, направленные на утилизацию отходов от использования товаров, уплачиваются производителем, импортером товаров;
- для целевого использования аккумулированных средств создается специальный фонд – Фонд РОП;
- администрирование уплаты средств осуществляет Федеральная налоговая служба поквартально (1 раз в квартал), средства дифференцируются и собираются по группам товаров подлежащих РОП.

Расходование средств утилизационного сбора:

- из Фонда РОП средства предоставляются в виде субсидий организациями, обеспечивающих утилизацию ОИТ, по группам товаров, по их заявкам.
- организации, обеспечивающих утилизацию ОИТ по группам товаров/упаковки, получают средства из Фонда РОП.
- средства утилизационного сбора в Фонде РОП используются для последующих инвести-

ций в развитие инфраструктуры по сбору, обработке и транспортированию ОИТ исключительно для утилизации соответствующих групп отходов товаров. В случае стабильного появления остатка средств утилизационного сбора, ставка утилизационного сбора подлежит корректировке, а остаток средств может быть использован на утилизацию других групп ОИТ.

Объем средств утилизационного сбора:

- ставка утилизационного сбора рассчитывается с учетом использования средств на осуществление сбора, накопления, транспортирования и утилизации. При расчете ставки необходимо предусмотреть расчет затрат на организацию раздельного накопления ОИТ, заготовку ОИТ, логистические цепочки, а также инвестиционную составляющую, исходя из рентабельности получения новой продукции;
- в инвестиционную составляющую предлагается заложить развитие мощностей по утилизации, принципы экономического регулирования (стимулирования) утилизации. Обеспечение нефинансовых гарантий по инвестициям.

ЭТАПЫ РЕАЛИЗАЦИИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУТА РОП

1 этап: 4 квартал 2019 – 1 квартал 2020 год.

- регулирование утилизации ОИТ на основе введенных целевых показателей с отменой нормативов утилизации;
- нормативное закрепления методики расчета ставок утилизационного сбора на базе обоснованных методов оценки затрат на сбор, обработку, транспортировку, утилизацию ОИТ и прогнозов изменения цен на товары по результатам научно-исследовательских работ;
- анализ и актуализация перечня товаров и упаковки, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, в рамках системы РОП;
- внесение изменений в действующее законодательство РФ и другие нормативно-правовые акты по результатам научно-исследовательских работ (подготовка НПА, внесения изменений в понятийно-терминологический

аппарат, включающего понятия: ТКО, ОИТ, материально – сырьевые ресурсы, утилизация; заготовка и заготовители материально – сырьевых ресурсов, обязательная комплектация зданий и сооружений оборудованием технологического цикла обращения с отходами, расширение функционала государственного кадастра отходов в части введения в классификационный каталог отходов технологий обеспечивающих обращение с данными видами отходов, расширение реестра объектов на весь технологический цикл обращения с отходами; раздельное ведение баз данных отходов и технологий; введение в технические условия и ГОСТы на товары и упаковку раздела «обращение с ОИТ – правила и технологии»);

- внесение изменений в национальный проект «Экология» (в федеральный проект «Комплексная система обращения с твердыми ком-

мунальными отходами») в части корректировки и внесения новых целевых показателей.

II этап: 1 квартал 2020 – 4 квартал 2020 год.

– создание Фонда РОП; утверждение механизма использования средств утилизационного сбора;

– определение администратором утилизационного сбора Федеральную налоговую службу.

– внесение изменений в действующее законодательство РФ и другие нормативно-правовые акты.

ПЛАНИРУЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ, ПОКАЗАТЕЛИ, КОТОРЫЕ БУДУТ ХАРАКТЕРИЗОВАТЬ РЕЗУЛЬТАТЫ ИЗМЕНЕНИЙ

Для оценки результатов реализации настоящей Концепции используются следующие показатели:

1. **Цель/результат:** максимальное вовлечение отходов от использования товаров и упаковки в хозяйственный оборот.

Показатели оценки результата:

– отношение количества утилизированных ОИТ к количеству произведенных (импортированных) товаров и упаковки – по группам товаров и упаковки.

2. **Цель/результат:** сокращение количества образующихся ТКО как отходов, представляющих собой смесь материалов и изделий.

Показатели оценки результата:

– количество образующихся твердых коммунальных отходов в динамике по годам, начиная с года начала действия обновленного механизма РОП.

3. **Цель/результат:** достижение показателей национального проекта «Экология» по обработке, утилизации твердых коммунальных отходов, а также вновь установленных целевых показателей утилизации отходов от использования товаров.

Показатели оценки результата:

– достижение показателей национального проекта «Экология» по обработке, утилизации твердых коммунальных отходов;

– достижение вновь установленных в рамках системы РОП целевых показателей сбора и утилизации отходов от использования товаров и упаковки, по группам товаров и упаковки.

4. **Цель/результат:** создание условий для переработки запрещенных к захоронению отходов потребления.

Показатели оценки результата:

– доля отходов от использования товаров, направленных на захоронение: динамика по годам.



МИНПРИРОДЫ
РОССИИ