**Версия 20.02.2020**

**КОНЦЕПЦИЯ**

**СОВЕРШЕНСТвОВАНИЯ института расширенной ответственности производителей и импортеров ТОВАРОВ и упаковки**

# Общие положения

Концепция совершенствования института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки (далее – Концепция, РОП) разработана в целях исполнения подпункта «ж» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 24.01.2020 № Пр-113 поручения по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию, в соответствии с целями и задачами поставленными в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» национального проекта «Экология.

Задачей настоящей Концепции является запуск действенного механизма, который был предусмотрен законодательно с 2015 года в виде обязанности выполнения нормативов утилизации производителями (импортерами) товаров, в том числе путем уплаты экологического сбора.

Под РОП понимается механизм экономического регулирования, согласно которому производитель и импортёр товаров и упаковки обязаны утилизировать произведенную или ввезенную им на территорию страны продукцию в конце её жизненного цикла после утраты потребительских свойств, то есть отходы от использования этих товаров (далее – ОИТ). Основной целью РОП является предотвращение образования отходов и максимальное вовлечение отходов от использования товаров во вторичный хозяйственный оборот (экономика замкнутого цикла), стимулирование производителей товаров и упаковки к использованию вторичных материальных ресурсов и отказ от использования при производстве товаров и упаковки материалов, утилизация которых затруднена или невозможна.

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 ОИТ, упаковки путем компенсации затрат на сбор (заготовку), обработку и утилизацию посредством уплаты взносов (сборов);

2) средства от взносов (сборов) расходуются на организацию системы сбора (заготовки), обработки и утилизации отходов от соответствующих товаров, упаковки.

Общепризнанным лучшим мировым опытом построения эффективной системы реализации РОП является опыт Германии. Система РОП в Германии введена в 1991 году и предусматривает обязательное участие товаропроизводителей и производителей упаковки в некоммерческих организациях (recovery organizations) – «дуальные системы», которые несут ответственность за достижение устанавливаемых законом показателей утилизации, которые регулярно пересматриваются и повышаются. Товаропроизводители и производители упаковки регистрируют свой товар/упаковку в электронных системах, что позволяет маркировать товары, обязанность по утилизации которых возложена на их производителя. Маркировка представляет собой финансовый знак, который означает, что в стоимость товара включены затраты на сбор и утилизацию товара после утраты им потребительских свойств.

Учитывая высокую эффективность созданной системы, он стал применяться и в других странах, а в настоящее время его использование является обязательным для всех стран Европейского союза. В рамках механизма расширенной ответственности производителей создана система, в которой потребители в рамках коммунального тарифа оплачивают только обращение со смешанными и пищевыми отходами, а сбор и утилизацию пластика, стекла и бумаги оплачивают производители потребительских товаров и упаковки. Помимо этого, производители упаковки стимулируются к использованию при производстве упаковки вторичных ресурсов и к созданию упаковки, которая легче поддается переработке. В результате применения этой системы в Германии стоимость удалось вовлечь во вторичный оборот более 80% используемого для упаковки стекла, алюминия и бумаги, более 50% пластиковых отходов упаковки.

Эти цели были достигнуты за счет внедрения раздельного сбора отходов и создания современной индустрии по утилизации отходов. Ежегодные расходы производителей товаров на эти цели достигали 2 млрд. Евро. Однако после того, как основные мощности были созданы, упали до 1 млрд. Евро, а за 2019 г., с учетом установления новых требований, выросли до 1,2 млрд. Евро. Вместе с тем, если пересчитать эти расходы в расчете на одну тонну утилизируемых отходов, то величина этих расходов будет более чем в 5 раз ниже, чем расходы на обращение со смешанными и пищевыми отходами, что достигается за счет продажи получаемых в результате утилизации вторичных ресурсов.

# II. Реализация механизма РОП в Российской Федерации

Механизм РОП введен в Российской Федерации в 2015 году Федеральным законом от 29.12.2014 № 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». Предложенный законом механизм РОП основывался на зарубежном опыте, однако первые 5 лет его применения показали существенно более низкую эффективность созданной в России системы по сравнению с европейскими аналогами.

Институт РОП предусматривает установление обязанности производителей и импортеров товаров обеспечивать выполнение установленных Правительством Российской Федерации нормативов утилизации выпущенных в обращение товаров и упаковки товаров, утративших свои потребительские свойства, перечень которых также установлен Правительством Российской Федерации

Согласно действующему законодательству, в Российской Федерации обеспечение выполнения нормативов утилизации осуществляется 4-мя способами:

1) непосредственно самими производителем, импортером товаров путем организации собственных объектов инфраструктуры по утилизации ОИТ;

2) путем заключения договоров с оператором по обращению с ТКО, с индивидуальным предпринимателем, юридическим лицом, осуществляющими деятельность по утилизации отходов (за исключением ТКО);

3) путем поручения обеспечивать выполнение нормативов утилизации ОИТ ассоциации, созданной производителями товаров, импортерами товаров в целях обеспечения выполнения нормативов утилизации или ППК «Российский экологический оператор» (далее – ППК РЭО);

4) путем уплаты экологического сбора.

Производители, импортеры товаров обязаны по итогам года представлять в Росприроднадзор или его территориальные органы отчетность о выполнении нормативов утилизации ОИТ и декларацию о количестве выпущенных в обращение на территории Российской Федерации товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, реализованных для внутреннего потребления на территории Российской Федерации, а также расчет суммы экологического сбора.

Для контроля выполнения обязанностей по утилизации ОИТ создана Единая государственная информационная система учета отходов от использования товаров (далее – ЕГИС УОИТ), которая является федеральной государственной информационной системой, содержащей информацию об ОИТ, о наличии мощностей основного технологического оборудования по обеспечению утилизации указанных отходов, сведений об уплате экологического сбора и иную предусмотренную законодательством Российской Федерации информацию, поставщики которой определены Правительством Российской Федерации.

Согласно нормам Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон № 89-ФЗ), вступившим в силу с 01.01.2020, средства в объеме поступившего в федеральный бюджет экологического сбора должны представляться для выполнения нормативов утилизации ОИТ, обязанность по утилизации которых исполнена производителями товаров, импортерами товаров путем уплаты экологического сбора. Порядок и условия предоставления средств на указанные цели должны быть установлены Правительством Российской Федерации.

# III. Основные итоги применения РОП в 2016 – 2019 годах

Практика реализации механизма РОП показала его низкую эффективность. Производители и импортеры товаров зачастую уклоняются от исполнения обязательств по РОП, что приводит к недостижению нормативов утилизации и низкой собираемости экологического сбора.

По экспертной оценке, в Российской Федерации свыше 160 тыс. предприятий осуществляют производство и импорт товаров и упаковки. Вместе с тем, в 2016 году представили отчетность о выполнении нормативов утилизации ОИТ только 10 195 производителей и импортеров. В 2017 году эта цифра составила 13 190 предприятий, в 2018 году – 12 844, в 2019 году – 15 175.

У Росприроднадзора отсутствуют инструменты выявления субъектов РОП. Представление отчетности субъектами РОП носит заявительный характер, в связи с чем, Росприроднадзор не располагает сведениями обо всех производителях и импортерах товаров, осуществляющих деятельность на территории Российской Федерации. У Росприроднадзора отсутствует механизм выявления субъектов расширенной ответственности производителей и, соответственно, нарушителей.

На основании данных Росстата по объемам производства продукции (без упаковки) сумма экологического сбора при установленных нормативах утилизации ориентировочно должна составить 20 млрд. рублей. При этом выполнение норматива утилизации практически не обеспечивается всеми субъектами РОП. Так по официальным данным Росприроднадзора 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., в 2019 году – 2,466 млрд. рублей.

Похожая ситуация складывается и в части утилизации отходов от использования товаров. Значительная часть отчетов об осуществлении утилизации отходов от использования товаров является поддельной, при этом Росприроднадзор не имеет возможностей по осуществлению проверок деятельности соответствующих предприятий.

Таким образом, в существующем состоянии институт РОП в полной мере не решает поставленные перед ним задачи. Эта проблема вызвана следующими основными факторами:

* системные проблемы действующего регулирования, связанные с неточностью и пробелами понятийного аппарата законодательства;
* низкая эффективность предусмотренной законодательством системы учета и администрирования РОП;
* несоответствия величин ставок экологического сбора фактическим затратам на утилизацию ОИТ, что не позволяет развиваться инфраструктуре по утилизации ОИТ и демотивирует участников института РОП увеличивать объемы ОИТ, направляемых на утилизацию;
* низкая активность субъектов РОП, отвечающих за утилизацию упаковки, для которой характерен короткий жизненный цикл, в сегменте ТКО, образующихся в жилых помещениях.

# IV. Направления совершенствования механизма РОП

Решение указанных проблем существующего механизма реализации РОП предполагается осуществить в несколько этапов:

**I Этап: до 1 июля 2020 года**

1.1. Обеспечение обязательного учета производителей и импортеров товаров как субъектов РОП в ЕГИС УОИТ, а не по заявительному принципу, как это предусмотрено в настоящее время. Доработка ЕГИС УОИТ и обеспечение контроля достоверности информации.

Указанная задача достигается, в том числе, за счет информационного обмена между Росприроднадзором, Федеральной налоговой службой и Федеральной таможенной службой в части сведений о видах и количестве реализованной и импортированной продукции для каждого производителя и импортера товаров и упаковки, согласно перечню товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств.

*Предусмотрено вступление в силу с момента принятия закона.*

1.2. Переход к платежам производителей упаковки

В настоящее время экологический сбор уплачивается организациями, осуществляющими производство товаров, и, в частности, упаковку товаров и выпуск ее в оборот. Число таких организаций составляет до 4 млн. штук, что существенно осложняет администрирование экологического сбора.

Переход к установлению экологического сбора для производителей самой упаковки (тары для напитков, картонной упаковки, одноразовых стаканов и пр.) позволит упростить систему контроля за счет радикального снижения количества плательщиков экологического сбора и замкнет цепочку утилизации вторичных ресурсов, поскольку производители картона, стеклянной тары и пр. сами утилизируют вторичные ресурсы – т.е. являются одновременно и плательщиками, и получателями экологического сбора. Таким образом, из предприятий-производители упаковки экологический сбор будут платить только предприятия, использующие первичные ресурсы.

*Предусмотрено вступление в силу с 01.01.2021*

1.3. Экологический сбор с импорта при пересечении границы

В настоящее время взимание экологического сбора с импортных товаров крайне затруднено из-за того, что необходимо проследить не только за тем, что товар в упаковке пересек границу, но и за тем, когда он был продан потребителю. Предлагается установить обязанность по уплате экологического сбора при пересечении границы товарами в упаковке. Для упрощения взимания экологического сбора целесообразно рассчитать усредненные ставки для каждой группы товаров, при этом предоставив импортерам возможность рассчитать экологический сбор исходя из массы упаковки, содержащейся в конкретной партии товара.

В отношении экспортеров должна быть предусмотрена сохранена возможность возмещения уплаченного экологического сбора при экспорте товаров в упаковке.

*Предусмотрено вступление в силу с 01.01.2021*

1.4. Переход к оплате 100% выпущенной в оборот упаковки

В настоящее время экологический сбор взимается только с части товаров и упаковки, в результате чего большая часть товаров и упаковки находится вне рамок системы расширенной ответственности производителей. Базой для взимания экологического сбора должен быть объем всей выпущенной в оборот упаковки. При этом для обеспечения поэтапного повышения платежей целесообразно рассмотреть вопрос корректировки ставок экологического сбора для различных видов упаковки.

*Предусмотрено вступление в силу с 01.01.2021*

1.5. Формирование и постоянная актуализация перечня добросовестных операторов по обращению с ТКО, региональных операторов, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, осуществляющими утилизацию отходов от использования товаров и ассоциаций, созданных производителями и импортерами товаров, в целях осуществления утилизации ОИТ, обеспечивающих выполнение нормативов утилизации в установленном объеме.

*Предусмотрено вступление в силу с момента принятия закона.*

**II этап: до 31 декабря 2020 года**

2.1. Установление авансового платежа по экологическому сбору за первое полугодие отчетного года в срок до 1 октября с окончательной сверкой данных и уплатой экологического сбора в срок до 1 апреля года следующего за отчетным.

2.2. Разработка и утверждение методик расчета ставок экологического сбора на базе обоснованных методов с учетом оценки затрат на сбор (заготовку), транспортировку, обработку, утилизацию единичного изделия или единицы массы изделия, утратившего свои потребительские свойства, в которую могут быть включены затраты на создание объектов инфраструктуры, предназначенных для указанных целей.

2.3. Установление обоснованных ставок экологического сбора на основе утвержденных методик.

2.4. Определение порядка использования средств экологического сбора непосредственно на утилизацию ОИТ с определением ППК РЭО Оператором средств, полученных от РОП.

**III этап: до 1 июля 2021 года**

3.1. Формирование и уточнение понятийного аппарата законодательства в области обращения с отходами и законодательства Российской Федерации о техническом регулировании в части определений ТКО, ОИТ (обеспечение разграничения понятий «твердые коммунальные отходы» и «отходы от использования товаров»), «вторичные материальные ресурсы», «вторичное сырье», введение вида деятельности «заготовка вторичных материальных ресурсов», что обеспечит прозрачность функционирования института РОП, а также непротиворечивое функционирование двух систем: системы РОП (обеспечивающую утилизацию ОИТ) и системы обращения с ТКО (функционал регионального оператора по обращению с ТКО)

3.2. Нормативное определение факта утилизации для различных групп товаров и групп упаковки товаров, разработка нормативных требований к актам утилизации.

3.3. Совершенствование нормативных требований к актам утилизации и формирование требований к документам, предоставляемым ассоциациями РОП при подтверждении выполнения нормативов утилизации, и их проверке.

3.4. Оценка целесообразности исключения возможности исполнения РОП посредством:

- заключения договоров с оператором по обращению с ТКО, региональным оператором, индивидуальным предпринимателем, юридическим лицом, осуществляющими утилизацию ОИТ, и ППК РЭО;

- заключения договоров с ассоциациями, созданными производителями товаров, импортерами товаров в целях осуществления утилизации ОИТ, не включенными в перечень добросовестных ассоциаций, обеспечивающих выполнение нормативов утилизации в установленном объеме.

3.5. Поэтапное установление 100 процентного норматива утилизации при расчёте экологического сбора по всем видам товаров РОП с учетом переходного периода, определяемого Правительством Российской Федерации.

3.6. Установлении особых условий расчета экологического сбора ассоциациями РОП и организациями, осуществляющими самостоятельное выполнение нормативов утилизации, при не достижении установленных Правительством Российской Федерации нормативов утилизации или при выявлении фактов их не выполнения.

3.7. Введение налоговых преференций: освобождение физических лиц, получающих доходы от сдачи вторичных материальных ресурсов, от НДФЛ, разработка и внедрение иных мер стимулирования использования вторичного сырья при производстве товаров и упаковки путем введения мер налогового стимулирования.

# V. Ожидаемые результаты реализации Концепции

За счет средств экологического сбора будут созданы экономические основы функционирования комплексной системы управления отходами.

Создание в России системы обращения с ОИТ будет способствовать снижению платы населения на коммунальные услуги по обращению с ТКО.

Предлагаемые меры позволят сократить полигонное захоронение и увеличить долю отходов, вовлекаемых во вторичную переработку.