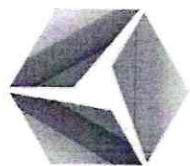


СОЮЗ ЛЕСОПРОМЫШЛЕННИКОВ
И ЛЕСОЭКСПОРТЕРОВ РОССИИ



СРОП



Межотраслевой МЕМОРАНДУМ

**о необходимости совершенствования требований законодательства в
области обращения с отходами от использования товаров и упаковки**

г. Москва

«13» ноября 2024 года

Настоящий Меморандум подписан с целью организации межотраслевой деятельности по реализации института расширенной ответственности производителей товаров и упаковки (далее – РОП, производители) и повышения эффективности взаимодействия производителей с органами государственной власти, иными заинтересованными сторонами в целях эффективного совершенствования РОП.

Решение о необходимости совместной работы сформировано по результатам межотраслевых обсуждений законодательства, практического опыта реализации механизма РОП в рамках ранее действующего законодательства, сравнительного анализа и отраслевых экспертных оценок продуктивности реализации актуализированного с 2024 года законодательства о РОП, лучших мировых практик.

При формировании Меморандума Стороны исходят из безусловной необходимости достижения национальных целей в области экологического благополучия, соблюдения всего комплекса требований международного и национального законодательств, при этом приоритетно рассматривают цели РОП, и решение задач по следующим направлениям:

- формирование экономики замкнутого цикла, опирающейся в том числе на предотвращение образования отходов, развитие экодизайна продукции и продление срока службы и сроков годности товаров;
- создание эффективной модели обращения с отходами, базирующейся на основных принципах государственной политики в области обращения с отходами;
- разработка, реализация, развитие механизмов вовлечения отходов, образующихся у населения, в хозяйственный оборот, включая создание эффективных систем раздельного накопления отходов (РНО);
- развитие промышленного потенциала страны, в том числе с использованием обрабатывающими производствами вторичных ресурсов и вторичного сырья на основе имеющихся мощностей; определение статуса и обязательств заготовителей вторичных ресурсов и вторичного сырья;
- соблюдение принципов равных рыночных условий и развитие здоровой конкуренции среди предприятий - участников РОП, путем исключения механизмов искусственного влияния на цены упаковочных материалов и самой упаковки.

Стороны договорились следовать принципам открытости в отношении формирования межотраслевых предложений по совершенствованию законодательства о РОП.

Настоящий Меморандум является межотраслевым соглашением сторон и подлежит опубликованию в СМИ (по согласованию Сторон).

Стороны межотраслевого соглашения

Документ объединяет позиции отраслей промышленности производителей товаров и упаковки, в отношении которых законодательством установлена обязанность по утилизации после утраты такими товарами и упаковкой их потребительских свойств (далее

– Стороны). Стороны считают необходимым учитывать отраслевые особенности при государственном регулировании деятельности в области утилизации ОИТ, обусловленные различиями технологических процессов по производству продукции в каждой отрасли и особенностями применения в этих процессах вторичного сырья, полученного из ОИТ, а также специальными требованиями к нему.

Координатором реализации положений настоящего Меморандума является российский Союз переработчиков пластмасс.

Направления совершенствования законодательства

Стороны меморандума считают, что законодательство о РОП необходимо доработать по направлениям:

- исключить неоднозначность толкований при идентификации упаковки для целей РОП. Использовать для целей РОП существующие нормативные документы в области упаковки технического регламента Таможенного союза 005/2011 «О безопасности упаковки», ГОСТ 17527-2020 «Межгосударственный стандарт. Упаковка. Термины и определения»;

- определить требования (критерии) к формированию Правительством Российской Федерации Перечня видов ОИТ, видов полученного из таких отходов вторичного сырья, при утилизации которых может быть исполнена обязанность по обеспечению самостоятельной утилизации ОИТ, упаковки, включенных в перечень, предусмотренный пунктом 5 статьи 24.2. Федерального закона 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», и видов товаров (продукции), которые могут быть произведены при утилизации таких отходов (в том числе при использовании вторичного сырья, полученного из таких отходов) в целях исполнения обязанности по обеспечению самостоятельной утилизации ОИТ. В случае производства товаров и упаковки, подлежащих утилизации в рамках РОП, силами цепочки исполнителей с участием утилизаторов ОИТ - установить приоритетное право применения понижающего коэффициента за использование вторичного сырья производителем готового изделия.

- установить технологические критерии (признаки) утилизатора ОИТ (при утилизации отходов, вторичного сырья) по отраслям производства, включая упаковочные материалы и типы упаковки;

- доработать механизмы государственной поддержки заготовителей вторичных ресурсов, вторичного сырья (утилизаторов) за счет средств от экологического сбора;

- разработать технические требования и нормативные условия для полноценного внедрения раздельного накопления отходов (далее РНО) с привлечением муниципальных органов власти населенных пунктов независимо от их географического расположения и численности населения. Централизованное управление РНО посредством контроля этой деятельности исключительно региональными операторами не позволит эффективно решить задачу сокращения захоронения ОИТ (в том числе несанкционированного).

Стороны Меморандума руководствуются следующими принципами при формировании межотраслевых предложений по совершенствованию законодательства о РОП:

- предлагаемые изменения в законодательство о РОП не должны препятствовать развитию отраслей обрабатывающей промышленности, создавать избыточную необоснованную нагрузку, новые барьеры;
- законодательство о РОП должно опираться на принятые стандарты и нормы технического регулирования для определения субъектов регулирования;
- законодательство о РОП должно охватывать сферу ОИТ, образующихся у населения;
- весь комплекс мер регулирования обращения с отходами должен содержать отраслевую специфику, чтобы учитывать различия технологических процессов и организации ресурсных и сырьевых потоков и возможностей применения вторичного сырья в каждой отрасли;
- законодательство в первую очередь должно способствовать сокращению объемов захоронения ОИТ, образующихся у населения, а также росту их вовлечения в производство вторичного сырья.

В случае необходимости, Стороны будут готовить предложения по изменению требований законодательства в иных областях, кроме механизма РОП, но влияющие на процессы его реализации (например, термины и определения, классификация отходов, идентификация упаковки, меры экономического стимулирования, кодификация продукции и т.д.).

Объект регулирования законодательства о РОП

Стороны меморандума считают, что сферой регулирования РОП являются товары потребления в быту, и отходы, которые образуются при утрате этими товарами потребительских свойств (ОИТ). При ненадлежащем сборе и накоплении ОИТ формируют смешанные отходы, в том числе ТКО (ТБО). В связи с этим в отношении упаковки законодательство о РОП должно распространяться исключительно на первичную и потребительскую упаковку согласно определению в Техническом регламенте Таможенного союза «О безопасности упаковки» (ТР ТС 005/2011).

Для вывода транспортной упаковки из-под регулирования законодательством о РОП с целью совершенствования подхода к его применению, стороны Меморандума полагают целесообразным внести изменения в Общероссийский классификатор ОКПД 2, касающиеся ввода дополнительного кода для упаковки, предназначенной для розничной торговли.

Субъектом РОП в части упаковки должен являться производитель первичной потребительской упаковки согласно ее определению в ТР ТС 005/2011 «О безопасности упаковки», либо непосредственно производитель потребительского товара в упаковке в тех случаях, если упаковка формируется в процессе фасовки товара. В связи с этим необходимо оценить целесообразность снятия ответственности за утилизацию отходов от упаковки с производителя потребительского товара.

Необходимость учета отраслевых особенностей в законодательстве о РОП

В различных отраслях обрабатывающей промышленности соотношение долей использования первичного и вторичного сырья имеет отраслевую специфику и связано с качеством, условиями получения и стандартизацией вторичного сырья.

В частности, доля мощностей по производству бумаги (картона) из макулатуры превышает долю мощностей по производству аналогичной продукции из первичного сырья. Таким образом, в условиях нового законодательства о РОП в целлюлозно-бумажной промышленности формируются признаки необоснованной выгоды для производителей продукции из вторичного сырья за счет получения ими дополнительных средств в статусе утилизаторов ОИТ без их участия в переработке отходов бумаги и картона, извлеченных из смеси ТКО. При текущем толковании законодательства, объемы утилизации отходов бумаги и картона уже превышают объемы производства товаров из первичного сырья, не обязывая утилизаторов ОИТ утилизировать бытовые отходы.

Принимая во внимание высокий процент содержания макулатуры в составе ТКО, а также хорошо сформированную замкнутую систему ее использования для производства бумажной продукции, необходимо разграничить процессы производства бумаги и картона из макулатуры, и процессы утилизации отходов. Следует дополнительно определить статус и виды макулатуры в нормативных правовых актах, регулирующих вопросы РОП.

ПРИМЕЧАНИЕ: Фактически утилизатором отходов бумаги (картона) является лицо, которое обеспечивает заготовку и поставку вторичного сырья на предприятия. При этом факт утилизации ОИТ подтверждается актом купли/продажи макулатуры и актом утилизации вторичного сырья.

В отрасли производства полимерной и комбинированной с полимерами упаковки в части утилизации ее отходов следует обратить особое внимание на определение субъекта РОП учитывая различия процессов производства материалов для упаковки и самой упаковки из них. В мировой практике внедрения аналогичного законодательства (EPR) объектом регулирования выступает готовая упаковка изделия, предназначенного для потребления в быту, но не материал, из которого она изготовлена. Этот подход существенно облегчает администрирование сбора экологических платежей с субъектов РОП.

Так же следует обратить внимание на необходимость внесения изменений в методологию расчета суммы экологического сбора с целью исключения возможности применения экосбора для целей регулирования рынка упаковки и различных материалов для ее производства. Выбор материала упаковки обусловлен техническими требованиями к ее применению и ее функциональными и потребительскими свойствами. Требования к материалу и к свойствам самой упаковки определяются не производителем материала, а покупателем упаковки, фасующим в нее свой товар.

В отношении стеклянной тары особое внимание следует уделять чистоте процессов сбора ОИТ из стекла чтобы избежать появления опасных примесей в контактирующей с продуктами питания таре, полученной с использованием вторичных ресурсов из стекла.

Предложения об организации деятельности по переработке отходов потребления, в том числе разделительному накоплению (далее – РНО).

Для целей расширения вовлечения отходов потребления в замкнутые циклы, для развития подходов к стандартизации получаемого из них вторичного сырья и расширения его применения, необходимо развивать РНО. При этом необходимо определить заказчика разделительного накопления отходов и механизм контроля качества разделительного накопления. Также следует установить для каждого типа (вида) отходов нормативные требования безопасности и пригодности к переработке.

Заказчиками получения отдельно собранных отходов должны выступать производители из них вторичного сырья на основании принятого «конвертора», или утилизаторы. Региональные операторы могут выступать в качестве поставщика услуги по доставке отдельно собранных отходов от населения к утилизатору. При этом требования к качеству разделения отходов устанавливаются самими утилизаторами и их выполнение контролируется муниципальными властями, которые, в свою очередь, обеспечивают соблюдение гражданами установленных требований по качеству РНО. Муниципальные власти могут на своем уровне определить порядок организации РНО в своем районе, поселке или городе. При этом оплату услуги по вывозу РНО от населения осуществляют сами утилизаторы и не за счет населения. Население в свою очередь, получает экономический стимул разделять бытовые отходы за счет сокращения затрат на тарифе ЖКУ на вывоз смешанных ТКО, в которых не заинтересованы утилизаторы.

Отходы, заранее разделенные по фракциям в месте их образования с соблюдением установленных требований, позволяют существенно повысить их переработку. Образованное из них вторичное сырье востребовано такими производствами, как производство изделий из бумаги и картона. В производстве изделий из пластмасс существует обоснованное многообразие применяемых полимерных материалов. Однако, уровень утилизации ОИТ, получаемых от изделий из полимерных материалов, при их достаточной чистоте от органических загрязнений и прочих примесей, существенно повышается.

Кроме прочего при такой организации разделительного накопления появляются условия для развития конкуренции и частной инициативы утилизаторов на рынке ВМР (вторичных материальных ресурсов или вторичных ресурсов). Данная конкуренция сейчас подавлена неправильной организацией всего процесса обращения с ОИТ.

Экологический сбор, повышающие коэффициенты

Законодательство о РОП должно быть интегрировано в существующие нормы ведения хозяйственной деятельности, и не должно привести к существенному изменению стоимости товаров. Базовая ставка экологического сбора, согласно законодательству, должна рассчитываться на основе реальных экономических затрат на утилизацию отходов по отраслям производства. При этом, применение критериев повышающего коэффициента в методике должно быть согласовано с ФАС в случае, если методика используется в качестве меры регулирования спроса посредством искусственного влияния на цену товаров и упаковки. В любом случае суммарный размер повышающего коэффициента по сумме всех критериев не должен превышать значения 2, так как в противном случае следует говорить о необходимости пересмотра базовой ставки экологического сбора в связи с экономически необоснованным увеличением экологического платежа для производителей определенных видов товаров и упаковки. Согласно определению из законодательства, базовая ставка экосбора уже должна включать в себя все расходы по утилизации ОИТ определенного вида.

Пересмотр повышающих критериев должен производиться также по фактическому положению сбора, обработки, утилизации отходов и использования вторичного сырья в стране, а не утверждаться в прогрессии на 3 года вперед, так как стремительное развитие переработки и доступность (при соблюдении определенных условий) вторичного сырья, несомненно, влияет на снижение критичности оценки уже в текущем году.

Следует также отметить, что спрос на ту или иную упаковку формируется рынком с учетом функциональности упаковочных материалов и на основании применения участниками рынка наилучших доступных технологий. Регулирования рынка за счет искусственного увеличения стоимости тех или иных видов товаров нет в мировой практике, так как это нарушает права отдельных субъектов рынка и принцип равных рыночных возможностей и здоровой конкуренции.

Решения Сторон Меморандума:

Стороны, подписавшие данный документ, считают необходимым коллективное и публичное обращение в органы законодательной и исполнительной власти с целью привлечения внимания к выявленным недочетам в законодательства в сфере РОП, оценке возникающих в следствие этого рисков для обрабатывающей промышленности, учета представленной позиции и принятия мер по совершенствованию законодательства о РОП и совершенствованию подходов в сфере обращения с отходами.

На период внедрения правил РНО и оценки фактических результатов первого цикла отчетности за 2024 год по новым требованиям законодательства стороны Меморандума считают необходимым:

- Перенести сроки начала применения повышающих коэффициентов на 2026.
- Принять поручение Правительства РФ о подготовке изменений в ФЗ «Об отходах производства и потребления» и создании Рабочей группы из представителей Министерства природных ресурсов и экологии РФ, Министерства сельского хозяйства РФ, Министерства экономического развития РФ и Министерства промышленности и торговли РФ, ФАС, Росприроднадзора и представителей указанных отраслей.
- Включить в план работы группы доработку уже принятых НПА и разработку дополнительных документов с целью учета вышеизложенных замечаний.

Настоящий Меморандум подготовили и подписали:

Президент Союзов
переработчиков пластмасс

М.Л. Кацевман

Президент Общероссийской
общественной организации
"Союз лесопромышленников и
лесоэкспортеров России"

М.В. Тацун

Президент Российской
Ассоциации организаций и
предприятий целлюлозно-
бумажной промышленности

А.Ю. Спиридонов

Президент Ассоциации
«СтеклоСоюз» России

В.И. Осипов

Генеральный директор
Некоммерческого партнерства
«Национальная конфедерация
упаковщиков»

А.Г. Бойко

Президент Некоммерческой
организации «Российский
Союз химиков»

В.П. Иванов