

АЛЕРТ

Опубликован закон о реформе расширенной ответственности производителей и импортеров (РОП)

Вниманию производителей, импортеров и утилизаторов товаров и упаковки

Юридическая компания «Пепеляев Групп» сообщает, что 4 августа 2023 г. опубликованы поправки в Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее - Закон).¹

Ранее мы сообщали о внесении соответствующего законопроекта в Госдуму. Итоговая редакция закона, подписанная Президентом РФ, содержит ряд поправок, более подробно описанных далее.

РОП введена в России в 2015 г. с целью создать у производителей и импортеров стимул заниматься утилизацией отходов от использования товаров, выпускаемых ими в обращение на территории РФ. Планировалось, что такое регулирование существенно увеличит количество перерабатываемых отходов и сократит объем отходов, пополняющих мусорные полигоны. Однако на практике этого не произошло. Некоторые компании уклонялись от исполнения РОП, а поступлений экологического сбора оказалось недостаточно, чтобы государство могло профинансировать строительство инфраструктуры, необходимой для переработки отходов: мусоросортировочных и мусороперерабатывающих комплексов. Найти достаточно частных инвестиций для этих целей также не удалось.

В связи с этим Правительство РФ несколько лет разрабатывало законопроект, который должен был реформировать эту сферу, и после длительных обсуждений внесло его в Госдуму в апреле 2023 г. Спустя три месяца с даты внесения депутаты проголосовали за указанный

¹ Федеральный закон от 04.08.2023 № 451-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

законопроект сразу во втором и третьем чтениях, а 4 августа 2023 г. указанный закон был подписан главой государства и официально опубликован.

Основная часть поправок вступит в силу с 1 января 2024 г.² Закон предусматривает целый ряд переходных положений, описывающих, как исполнять РОП в период до 2027 г.³

Перенос ответственности за утилизацию упаковки

Как ожидалось, ответственность за утилизацию упаковки товаров, произведенных в РФ, перенесена с производителей товаров в упаковке на производителей упаковки.⁴ Если производитель товаров также производит упаковку для своего товара, он обязан обеспечивать утилизацию отходов от использования как произведенных товаров, так и упаковки (вне зависимости от основного вида деятельности).⁵

Производитель товара, упаковывающий свой товар путем нагревания, вытягивания, деления на части упаковки, не обязан обеспечивать утилизацию отходов от использования указанной упаковки.⁶

Комментарий «Пепеляев Групп»

Тем самым законодатель сокращает количество поднадзорных субъектов. Число компаний, производящих упаковку, существенно меньше, чем число производителей, упаковывающих в нее свой товар. Ранее государство признавало, что не имеет возможности контролировать всех субъектов РОП, в том числе в связи нехваткой сотрудников в контролирующем ведомстве – Росприроднадзоре.

Утилизация всей массы упаковки

В финальной редакции законопроекта сохранилось положение о введении норматива утилизации для упаковки, равного 100 %. С 1 января 2027 г. производители и импортеры упаковки будут обязаны обеспечивать утилизацию всей массы упаковки, произведенной на территории России и/или ввезенной на ее территорию (либо платить экологический сбор).⁷

² Пункт 1 ст. 7 Закона.

³ Статья 7 Закона.

⁴ Пункты 6, 10 ст. 24.2 Закона об отходах производства и потребления в ред. Закона

⁵ Пункт 7 ст. 24.2 Закона об отходах производства и потребления в ред. Закона.

⁶ Пункт 6 ст. 24.2 Закона об отходах производства и потребления в ред. Закона.

⁷ Пункт 4 ст. 24.2 Закона об отходах производства и потребления в ред. Закона.

До 1 января 2027 г. необходимо утилизировать упаковку согласно следующим нормативам: ⁸

- в 2024 г. – по нормативам, которые установит Правительство РФ;
- в 2025 г. – 55 %;
- в 2026 г. – 75 %.

Момент возникновения обязанности по обеспечению утилизации отходов

Первоначальная редакция законопроекта предусматривала, что обязанность утилизировать отходы от использования товаров возникает у производителей товаров с наступлением наиболее ранней из следующих дат:⁹

- день отгрузки (передачи) товаров, упаковки;
- день оплаты, частичной оплаты в счет предстоящих поставок товаров, упаковки;
- день списания испорченных или бракованных товаров, упаковки.

В итоговой редакции Закона этот перечень дополнен еще одной датой:

- если производитель товаров упаковывает их в производимую им же упаковку, то обязанность обеспечить утилизацию такой упаковки возникает у него в день отгрузки упакованных товаров или в день получения оплаты, частичной оплаты за предстоящие поставки таких товаров (независимо от включения товаров в перечень товаров и упаковки, отходы от использования которых подлежат утилизации, утв. Правительством РФ).¹⁰

В отношении товаров и упаковки, ввезенных из государств - членов Евразийского экономического союза (ЕАЭС) обязанность по утилизации возникает у импортеров со дня принятия товаров/упаковки на учет.¹¹

В отношении товаров и упаковки, ввезенных из государств, не являющихся членами ЕАЭС, импортер обязан до дня их выпуска таможенным органом для внутреннего потребления: ¹²

- уплатить экологический сбор; или

⁸ Пункт 5 ст. 7 Закона.

⁹ Пункт 1 ст. 24.2-1 Закона об отходах производства и потребления, введенной Законом.

¹⁰ Подпункт 3 п. 1 ст. 24.2-1 Закона об отходах производства и потребления, введенной Законом.

¹¹ Подпункт 1 п. 2 ст. 24.2-1 Закона об отходах производства и потребления, введенной Законом.

¹² Пункт 10 ст. 24.2-1 Закона об отходах производства и потребления, введенной Законом.

- представить в единую федеральную государственную систему учета отходов от использования товаров (ЕФГИС УОИТ) уведомление о намерении самостоятельно утилизировать отходы от использования товаров.

К данному уведомлению необходимо приложить банковскую гарантию или договор поручительства, заключенный с утилизатором отходов, включенным в реестр утилизаторов. Такая банковская гарантия выдается, а договор поручительства заключается на сумму в размере экологического сбора. Сроки действия указанных банковской гарантии и договора поручительства должны истекать не ранее 15 октября года, следующего за годом, в котором выдана указанная банковская гарантия или заключен указанный договор поручительства.¹³ Обязанность по разработке типовой формы договора поручительства возложена на Минприроды России.¹⁴

Комментарий «Пепеляев Групп»

Особый порядок исполнения РОП в отношении товаров и упаковки, ввезенных из государств, не входящих в ЕАЭС, не будет применяться до 1 января 2026 г.¹⁵ До этой даты такие импортеры исполняют РОП в порядке, установленном для импортеров товаров из стран-членов ЕАЭС.¹⁶ Новый порядок будет применяться в виде эксперимента в отношении отдельных групп товаров. Порядок проведения такого эксперимента установит Правительство РФ.¹⁷

Новые правила утилизации

Закон содержит положения, исключаящие возможность поручить выполнение нормативов утилизации отходов Российскому экологическому оператору (РЭО) или ассоциации производителей/импортеров.

Таким образом, производители/импортеры товаров и упаковки смогут осуществлять утилизацию только следующими способами:¹⁸

- с использованием собственной инфраструктуры по утилизации отходов от использования товаров;

¹³ Пункт 10 ст. 24.2-1 Закона об отходах производства и потребления, введенной Законом.

¹⁴ Пункт 16 ст. 24.2-1 Закона об отходах производства и потребления, введенной Законом.

¹⁵ Пункт 8 ст. 7 Закона.

¹⁶ Пункт 9 ст. 7 Закона.

¹⁷ Пункт 10 ст. 7 Закона.

¹⁸ Пункт 3 ст. 24.2-1 Закона об отходах производства и потребления, введенной Законом.

- путем заключения договора с утилизаторами отходов от использования товаров, включенными в специальный реестр.

Создание реестра утилизаторов

Закон предусматривает, что ЕФГИС УОИТ будет содержать сведения об утилизаторах отходов, включая следующие:¹⁹

- о наличии у таких лиц оборудования для утилизации отходов от использования товаров;
- о производственной мощности такого оборудования.

Утилизаторы отходов должны будут самостоятельно предоставлять такие сведения для включения в реестр.²⁰ Подача заявления о включении лица в реестр утилизаторов одновременно является заявлением о проведении в отношении такого лица выездной оценки достоверности сведений, указанных в таком заявлении о включении в реестр утилизаторов.²¹

Реестр утилизаторов будет вести Росприроднадзор в порядке, который установит Правительство РФ.²² Также Росприроднадзор будет проводить выездную оценку и принимать решение о включении или об отказе во включении сведений в реестр утилизаторов.²³

Выездная оценка должна быть проведена Росприроднадзором в течение 30 дней со дня поступления во ФГИС УОИТ заявления о включении сведений в реестр утилизаторов. Если в указанный срок Росприроднадзор не осуществил такую оценку, то при отсутствии оснований для отказа во включении сведений в реестр утилизаторов он должен принять решение о включении данных сведений в реестр. При этом у Росприроднадзора сохраняется право провести выездную оценку в течение 6 месяцев со дня поступления заявления о включении сведений в реестр утилизаторов.²⁴

Закон содержит закрытый перечень оснований для отказа во включении сведений в реестр утилизаторов, включая следующие:²⁵

- представление недостоверных сведений в заявлении и/или в прилагаемых к нему документах;
- отсутствие документов о наличии у утилизатора необходимого оборудования для утилизации отходов от использования товаров;

¹⁹ Пункт 1 ст. 24.3 Закона об отходах производства и потребления в ред. Закона.

²⁰ Пункт 2 ст. 24.2-3 Закона об отходах производства и потребления, введенной Законом.

²¹ Пункт 4 ст. 24.2-3 Закона об отходах производства и потребления, введенной Законом.

²² Пункт 1, 18 ст. 24.2-3 Закона об отходах производства и потребления, введенной Законом.

²³ Пункты 4-6 ст. 24.2-3 Закона об отходах производства и потребления, введенной Законом.

²⁴ Пункты 8-9 ст. 24.2-3 Закона об отходах производства и потребления, введенной Законом.

²⁵ Пункт 7 ст. 24.2-3 Закона об отходах производства и потребления, введенной Законом.

- несоответствие товаров (продукции), которые производятся с использованием отходов/вторичного сырья, перечню, установленному Правительством РФ.

В случае изменения перечня товаров (продукции), производимых утилизатором из отходов, а также производственной мощности оборудования, эти сведения должны быть внесены в реестр.²⁶ При увеличении производственной мощности и числа товаров, производимых из отходов, Росприроднадзор проведет оценку соответствия лицензионным требованиям и лишь затем внесет изменения в реестр. При уменьшении этих показателей соответствующая оценка не проводится.²⁷

При неисполнении утилизатором утилизации, предусмотренной соответствующим договором, а равно в случае нарушения определенных требований к утилизации, утилизатор обязан уплатить экологический сбор в отношении отходов, которые не были утилизированы (были утилизированы с нарушениями).²⁸ Из данного правила, видимо, следует, что контрагент, передавший отходы на утилизацию, освобождается от этой обязанности.

В принятый Закон также включены нормы, касающиеся запрета на утилизацию отходов от использования товаров за счет утилизации иных отходов от использования товаров (за исключением товаров, упаковки, включенных в одну группу).²⁹

Кроме того, сохранилось предложенное в первоначальной редакции законопроекта требование, предусматривающее, что обеспечить утилизацию отходов от использования товаров возможно только путем использования таких отходов для производства товаров/продукции (но только при условии соответствия утилизируемых видов отходов и произведенных товаров/продукции специальным перечням). Однако в новой редакции ответственным за принятие таких перечней назначено Правительство РФ (а не Минприроды России совместно с Минпромторгом России).³⁰

Признание утилизации невыполненной

Закон предусматривает случаи, когда утилизация не признается выполненной. К таким случаям он относит, например:³¹

²⁶ Пункты 7-9 ст. 24.2-3 Закона об отходах производства и потребления, введенной Законом.

²⁷ Пункт 14 ст. 24.2-3 Закона об отходах производства и потребления, введенной Законом.

²⁸ Пункт 5 ст. 24.2-2 Закона об отходах производства и потребления, введенной Законом.

²⁹ Пункт 4 ст. 24.2-1 Закона об отходах производства и потребления, введенной Законом.

³⁰ Пункты 5-6 ст. 24.2-1 Закона об отходах производства и потребления, введенной Законом.

³¹ Пункт 13 ст. 24.2-1 Закона об отходах производства и потребления, введенной Законом.

- заключение договора с лицом, отсутствующим в реестре утилизаторов;
- указание в акте утилизации массы отходов от использования товаров, которая не могла быть фактически переработана утилизатором, поскольку, например, последним превышена предельная производственная мощность принадлежащего ему оборудования;
- невыполнение обязательств по договору об утилизации по причине его расторжения.

Исключение утилизатора из реестра

Закон содержит перечень оснований для исключения юридического лица, индивидуального предпринимателя из реестра утилизаторов:³²

- представление лицом заявления об исключении из реестра утилизаторов;
- прекращение действия лицензии на утилизацию отходов I - IV классов опасности в случае, если сведения о принадлежащем утилизатору оборудовании, используемом при утилизации отходов I - IV классов опасности, не были подтверждены в результате выездной оценки или если утилизатор производит товары (продукцию) с использованием отходов от использования товаров I - IV классов опасности;
- ненаправление в установленный срок заявления о внесении изменений в реестр утилизаторов после получения предписания с требованием внести изменения в связи с изменением производственных мощностей и (или) изменения перечня производимых товаров (продукции);
- выявление фактов неуплаты экологического сбора утилизатором в связи с необеспечением утилизации им отходов два и более раз; утилизаторы, исключенные по этому основанию, не смогут в течение двух лет после исключения быть повторно включены в реестр утилизаторов;³³
- отказ утилизатора от выполнения обязательств по договору поручительства, заключенному с импортером товаров, ввозимых из стран, не являющихся членами ЕАЭС; утилизаторы, исключенные по этому основанию, также не смогут в течение двух лет после исключения быть повторно включены в реестр утилизаторов.

³² Пункт 19 ст. 24.2-1 Закона об отходах производства и потребления, введенной Законом.

³³ Пункт 20 ст. 24.2-3 Закона об отходах производства и потребления, введенной Законом.

Взаимодействие и работа внутри ЕФГИС УОИТ

Закон предусматривает обязанность производителей и импортеров товаров предоставлять в ЕФГИС УОИТ отчетность о массе товаров, упаковки произведенных на территории России или ввезенных в страну, в том числе:³⁴

- о массе товаров, упаковки, произведенных на территории РФ или ввезенных на ее территорию;
- о выполнении самостоятельной утилизации (в случае ее выполнения).

Более подробно порядок и формы представления отчетности, сведений и документов будут определены Правительством РФ.³⁵

Взаимодействие Росприроднадзора, РЭО с лицами, осуществляющими утилизацию отходов от использования товаров, осуществляется посредством использования ФГИС УОИТ. Направление предписаний и заявлений будет осуществляться через личный кабинет на сайте информационной системы.³⁶

Контрольно-надзорные мероприятия

Закон подробно урегулировал процедурные аспекты проверки исполнения обязанности по обеспечению утилизации отходов от использования товаров. Указанные контрольно-надзорные функции будет выполнять Росприроднадзор, взаимодействуя с РЭО, который вправе передавать Росприроднадзору информацию, ставшую ему известной.³⁷

Утилизационные коэффициенты

В Закон включены положения, направленные на стимулирование развития экономики замкнутого цикла, в соответствии с которыми при производстве товара с использованием вторичного сырья к нормативу утилизации будут применяться специальные коэффициенты.³⁸ Ставки экологического сбора будут дифференцированы в зависимости от свойств того или иного товара, включая простоту его утилизации, востребованность вторичного сырья, полученного при утилизации товара и т. д.³⁹

Полномочия государственных органов

Закон предусматривает, что порядок взимания экологического сбора, в том числе его исчисления, зачета, возврата излишне уплаченных или

³⁴ Пункт 17 ст. 24.2-2 Закона об отходах производства и потребления, введенной Законом.

³⁵ Пункты 17-20 ст. 24.2-1 Закона об отходах производства и потребления, введенной Законом.

³⁶ Пункт 2.2 ст. 24.4 Закона об отходах производства и потребления в ред. Закона.

³⁷ Статья 24.2-4 Закона об отходах производства и потребления, введенная Законом.

³⁸ Пункт 15 ст. 24.2-1 Закона об отходах производства и потребления, введенной Законом.

³⁹ Пункты 6-7 ст. 24.5 Закона об отходах производства и потребления в редакции Закона.

излишне взысканных сумм экологического сбора, устанавливается Правительством РФ.

Контроль за правильностью, полнотой и своевременностью уплаты экологического сбора возлагается на Росприроднадзор.⁴⁰

О чем подумать, что сделать

Закон затронет широкий круг компаний, включая производителей и импортеров товаров и упаковки. Существенно изменятся и условия деятельности утилизаторов.

Производителям и импортерам при планировании своей деятельности необходимо в первую очередь учитывать требование о заключении договоров на утилизацию исключительно с лицами, включенными в реестр утилизаторов, а также требование об утилизации упаковки в объеме 55 % в 2025 г., 75 % – в 2026 г. и 100 % – с 1 января 2027 г.

Помощь консультанта

Специалисты «Пепеляев Групп» готовы оказать юридическую поддержку производителям и импортерам товаров, утилизаторам по вопросам применения законодательства о РОП, в том числе по вопросам:

- заключения договоров с утилизаторами, а также оформления документации в рамках исполнения таких договоров;
- расчета суммы экологического сбора;
- взаимодействия с Росприроднадзором.

Контактная информация



Наталья Стенина
Партнер

T: +7 (495) 767 00 07
n.stenina@pgplaw.ru

⁴⁰ Пункт 14 ст. 24.5 Закона об отходах производства и потребления в ред. Закона.