

РЕЗОЛЮЦИЯ

по итогам совместного заседания Комитета ТПП РФ по развитию лесной промышленности и лесного хозяйства и Подкомитета по развитию упаковочной индустрии при участии ассоциации «РусПЭК» на тему:

«Обращение с отходами потребительской упаковки: принцип и формы реализации ответственности производителей».

г.Москва

13 декабря 2011г.

Участники заседания обсудили проект федерального закона № 584399-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами" (далее – законопроект), принятого в первом чтении 7 октября 2011 г., и дали оценку возможности исполнения законопроекта и экономических последствий его введения для предприятий разных отраслей промышленности.

Участники заседания, прежде всего, отмечают, что законопроект является актуальным, направлен на регламентирование отношений по использованию (утилизации) отходов, снижение негативного воздействия на окружающую среду, развитие рынка вторичных ресурсов и перерабатывающей отрасли.

Первоочередная задача для решения проблемы обращения с отходами – это введение мер экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами. Акцент на экономическое стимулирование деятельности в области обращения с отходами отражает насущную потребность разработки профильной законодательной базы, которая позволит эффективно использовать рыночные механизмы и способы стимулирования в сфере обращения с отходами.

Отсутствие достаточных стимулов для организации сбора и переработки отходов определяется, главным образом высоким уровнем затрат на сбор и подготовку многих видов отходов к использованию в качестве вторичного сырья, что не обеспечивает приемлемой для предпринимателей рентабельности их переработки. В особой мере это относится к твердым бытовым отходам населения, в том числе, упаковки, содержащим хорошо поддающиеся переработке материалы. Отходы потребительских товаров, составляющие основную часть твердых бытовых отходов, вовлекаются в хозяйственный оборот крайне слабо, так уровень переработки твердых бытовых отходов в качестве вторичного сырья не превышает 4-5% , что на порядок меньше, чем в странах ЕС.

Законопроект должен был установить правовые, экономические и организационные основы в области обращения отходов наряду с принципами необходимого и достаточного государственного регулирования, фактически заложить основу новой системы управления отходами, однако этого не произошло.

Серьезной корректировки и уточнения требуют ряд статей законопроекта: от определений и понятий до предложений по развитию государственного регулирования в указанной сфере.

В частности, в статье 24.1. законопроекта сформулировано положение о введении обязанности производителя (импортера) готовой продукции и товаров (упаковки), утративших свои потребительские свойства, обеспечить их использование, обезвреживание и (или) захоронение. В статье 24.2 обозначается, что порядок выполнения положения устанавливается Правительством Российской Федерации.

Понятие «продукции, утратившей свои потребительские свойства», не определено ни действующим законодательством, ни законопроектом. Обязанность производителя (импортера) по обеспечению использования отходов в тексте законопроекта прописана, но не раскрывается. Очевидно, что введение этой нормы либо будет носить декларативный характер, без возможности практического применения, либо вызовет различные толкования и злоупотребления в процессе правоприменения.

Обязанность, закрепленная в статье 24-1, не решает задачу создания в России эффективной системы сбора и утилизации отходов потребления и тем более не способствует экономическому стимулированию вовлечения отходов в хозяйственный оборот в качестве вторичных материальных ресурсов. Очевидно, что для реализации этой нормы должны быть приняты подзаконные нормативные акты, перечень которых в настоящем законопроекте отсутствует и их содержание неизвестно.

Между тем, сама идея, в соответствии с которой производители должны отвечать за судьбу отходов продукции, которая ими произведена, не подлежит сомнению.

В странах Европейского Союза в стоимость потребительских товаров уже включена стоимость сбора и сортировки, а в ряде стран – частично переработки использованной упаковки. Действующие в этих странах схемы по обращению с отходами потребления (упаковки) заключаются в том, что ответственность и расходы на сбор, сортировку, переработку разделяются между несколькими сторонами. Финансирование осуществляется производителями в виде платежей специализированным организациям, администрирующим сбор и переработку отходов; гражданами через оплату коммунальных услуг, куда включается стоимость сбора и сортировки отходов; муниципалитетами, которые непосредственно обеспечивают сбор и сортировку отходов; предприятиями перерабатывающей отрасли, использующих отсортированные фракции отходов в качестве сырья.

Расходы, связанные с обращением с отходами выпущенной на потребительский рынок продукции, включаются в стоимость этой продукции, и чем менее эффективна система сбора и переработки отходов потребительских товаров, тем в конечном итоге дороже обойдется потребителю приобретаемый товар.

Для последовательного запуска национальной системы сбора и вторичной переработки отдельных видов отходов в качестве вторичного сырья, одним из основополагающих элементов, гарантирующим ее устойчивость и прибыльность, должно стать введение обязательной практики раздельного сбора твердых бытовых отходов населением.

Необходимо ввести экономическое стимулирование операторов мусоро-сортировочного бизнеса, также, как и стимулирования управляющих компаний (ЖСК,

ТСЖ) с целью продвижения раздельного сбора. В отсутствие экономической мотивации для перестроения всей инфраструктуры обращения с бытовыми отходами под раздельный сбор существенный сдвиг в вопросах переработки будет маловероятен. Основная причина - это высокая привлекательность для управляющих компаний, ТСЖ, ЖСК, мусоровывозящих компаний, полигонов существующей бизнес-модели, подразумевающей передачу твердых бытовых отходов от населения на полигоны по сравнению с организацией раздельного сбора и направлением уже отсортированного потока бытовых отходов на автоматизированную до-сортировку и последующую переработку.

Основные подходы к эффективной реализации положения об ответственности производителя (импортера) за обеспечение последующего (вторичного) использования отходов выпущенной продукции изложены в концепции: «Экономическое стимулирование деятельности в области обращения с отходами потребления», подготовленной членами рабочей группы по совершенствованию законодательства в сфере обращения с отходами производства и потребления Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии (см. Приложение).

При доработке законопроекта ко второму чтению участники «круглого стола» предлагают учесть следующие замечания, имеющие принципиальное значение:

1. Устанавливать обязательства производителя, импортёра, либо продавца по обеспечению использования (утилизации) отходов продукции имеет смысл в отношении отдельных видов готовой продукции (конкретных товаров устойчивого спроса), бесконтрольное захоронение которых увеличивает риски загрязнения окружающей среды (отработанные элементы питания, автомобильные свинцово-кислотные аккумуляторы, энергосберегающие и люминесцентные лампы), либо других конкретных товаров, содержащих хорошо поддающиеся переработке материалы и чувствительных к применению мер экономического стимулирования.
2. Исключить регулирование выполнения указанных обязательств производителем (импортером) путем введения платежей (налогов), увеличивающих фискальную нагрузку на бизнес.
3. Для отходов разных видов готовой продукции (групп товаров) целесообразно разработать отдельные подзаконные нормативные акты, устанавливающие правила обращения с данным видом отходов, что позволит ввести в действие специфические экономические инструменты, необходимые для запуска специализированных систем сбора отходов.
4. Необходимо определить государственный орган, уполномоченный осуществлять контроль и применять санкции за выявленные нарушения.
5. Производимая на территории Российской Федерации и ввозимая в Российскую Федерацию продукция должна быть обеспечена наличием инфраструктурных объектов по использованию, утилизации, захоронению продукции, утратившей свои потребительские свойства.
6. Необходимо предусмотреть прямые меры стимулирования развития перерабатывающей отрасли:
 - Субсидирование процентных ставок по кредитам, полученным на создание и увеличение производственных мощностей по переработке вторичных ресурсов.
 - Освобождение от налога на имущество приобретаемого и вновь создаваемого на срок окупаемости инвестиционного проекта.
 - Обеспечение решения инфраструктурных вопросов: бесплатное подключение мощностей по электроэнергии и приоритетное обеспечение газом (при необходимости).

С учетом вышесказанного представляется необходимым внести следующие предложения по совершенствованию законопроекта:

1) Статью 1 дополнить:

- операторы системы обращения с отходами отдельных видов готовой продукции» – субъекты (объединения субъектов) предпринимательской деятельности, занятые в сфере обращения с отходами, и учреждаемые производителями и импортерами отдельных видов готовой продукции специализированные некоммерческие организации по управлению обращением с отходами с целью обеспечения выполнения установленных норм использования отходов;

- норма использования отходов - установленное количество отходов готовой продукции, подлежащее использованию с целью сокращения негативного воздействия от отходов на окружающую среду и получения дополнительных источников сырья для производства продуктов (продукции) или для получения энергии;

2) В Статье 24 учесть следующие положения:

1. В целях сокращения негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека от размещения отходов отдельных видов готовой продукции (захоронения) и вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот устанавливаются нормы (вторичного) использования отходов.

2. Производители (импортеры) отдельных видов готовой продукции обязаны обеспечивать использование отходов выпущенной на рынок продукции в соответствии с установленными нормами (вторичного) использования отходов.

3. Перечень отдельных видов готовой продукции и нормы использования отходов отдельных видов готовой продукции устанавливаются за календарный год, в процентах к общему объему (по массе) готовой продукции, размещенной на территории Российской Федерации за этот же календарный год производителями (импортерами) готовой продукции. Нормы использования устанавливаются Правительством Российской Федерации по представлению федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области обращения с отходами.

4. Нормы использования отходов отдельных видов готовой продукции на текущий календарный год в течение последующих пяти календарных лет могут увеличиваться Правительством Российской Федерации по представлению федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области обращения с отходами, по окончании срока представления отчетности за предыдущий календарный год в том случае, если более половины от общего числа производителей (импортеров) продукции перевыполнили не менее чем на два процента нормы использования отходов продукции в предыдущем календарном году.

Указанное увеличение норм не может превышать 20 процентов показателя, подлежащего увеличению.

5. Производители (импортеры) отдельных видов готовой продукции выполняют установленные нормы использования отходов готовой продукции одним из следующих способов по своему выбору:

- самостоятельно (путем установки по согласованию с органами местного самоуправления на территориях поселений пунктов по сбору и /или приему отходов продукции,

лицензированной эксплуатации собственных объектов инженерной инфраструктуры по сбору и использованию (утилизации) отходов, и другое);

- путем передачи на основе публичных договоров реализации этой ответственности операторам системы обращения с отходами отдельных видов готовой продукции.

6. Основной функцией оператора системы обращения с отходами отдельных видов готовой продукции является гарантированное предоставление услуг по реализации ответственности производителя (импортера) продукции за использование (утилизацию) отходов произведенной (ввезенной) продукции.

7. Принципы осуществления деятельности операторов системы обращения с отходами отдельных видов готовой продукции на территории Российской Федерации, условия функционирования операторов, требования, предъявляемые к операторам системы обращения с отходами отдельных видов готовой продукции, определяются в Правилах обращения с отходами отдельных групп товаров.

РЕШЕНИЕ:

1. Одобрить концепцию «Экономическое стимулирование деятельности в области обращения с отходами потребления».
2. Направить настоящую резолюцию с приложением концепции в Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии для учета при подготовке законопроекта ко второму чтению.
3. Предложить Комитету Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии провести совещание с участием профессиональных объединений производителей по законодательному обеспечению механизма ответственности производителей (импортеров) продукции, предлагаемой статьей 24 законопроекта.