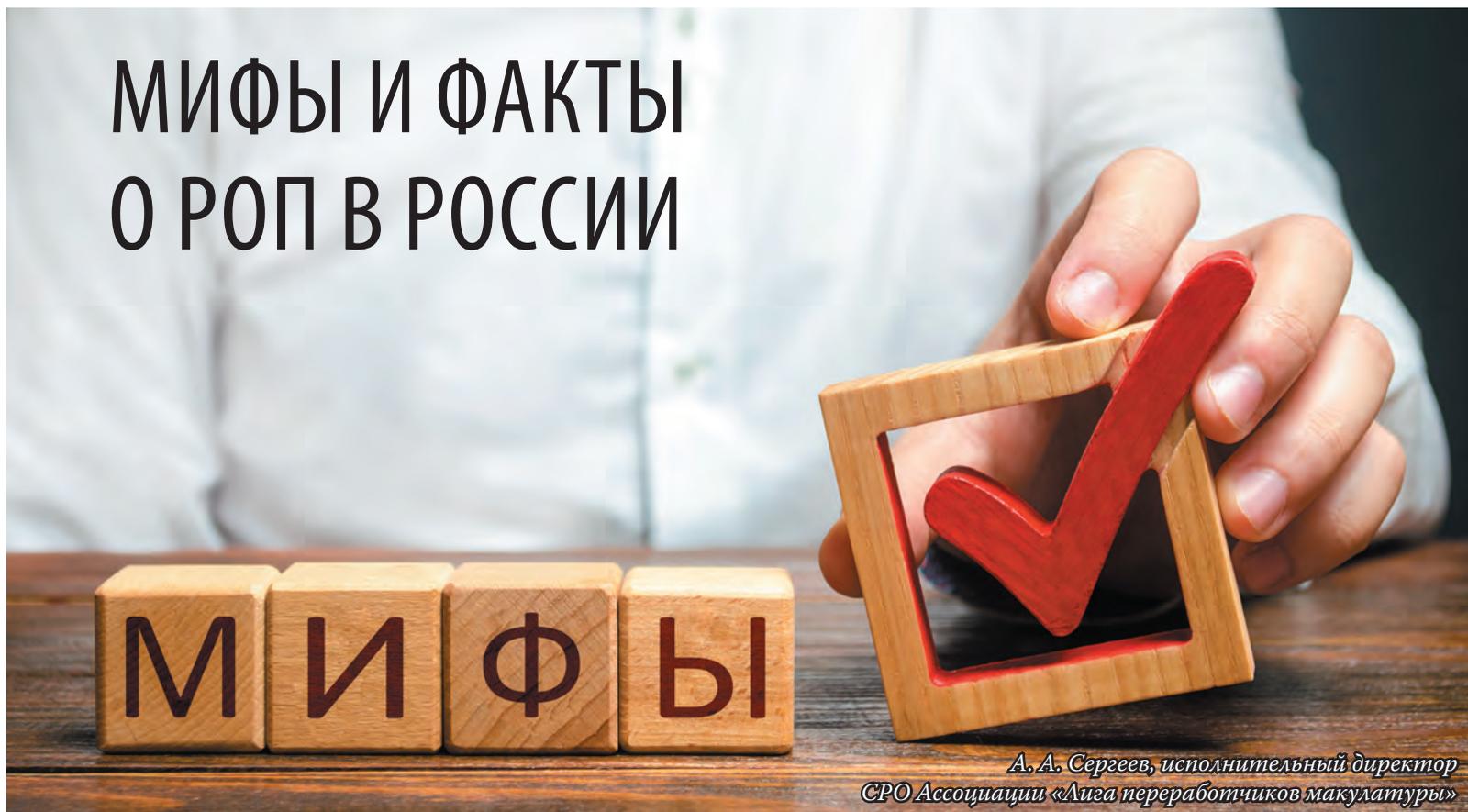


# МИФЫ И ФАКТЫ О РОП В РОССИИ



*А. А. Сергеев, исполнительный директор  
СРО Ассоциации «Лига переработчиков макулатуры»*

По мере оживления дискуссии о совершенствовании системы расширенной ответственности производителя (далее – РОП) в России приходится читать все больше недостоверной информации о данном механизме. Тактика дезинформации, заключающаяся в подаче сведений о чем-либо таким образом, чтобы посеять у аудитории неуверенность и сомнения, абсолютно не нова в обсуждении этого вопроса. Считаем важным противопоставить недостоверной информации, слухам и домыслам неопровержимые факты.

**Миф № 1. Рост нормативов приведет к значительному (кратному) росту цен на товары, в том числе социально значимые продукты питания. 100%-ный норматив утилизации – это «шоковая» инфляционная нагрузка на граждан. Обязанность платить экосбор или организовывать собственную систему вторичной переработки всей продукции и упаковки может отбросить многие предприятия за грань окупаемости.**

Перенос 100 % затрат на возврат отходов от товаров и упаковки во вторичный оборот на производителей – основной принцип успешно функционирующих систем РОП. Необходимо понимать, что доля соответствующих затрат к стоимости этих товаров, как правило, чрезвычайно мала, особенно в отношении

упаковки. Кроме того, увеличение доли использования вторичного сырья и снижение его стоимости в результате внедрения РОП в итоге приводит к удешевлению упаковки и некоторых видов товаров. Кроме того, товаропроизводитель имеет возможность изменить дизайн товара или упаковки: например, увеличить использование упаковки из вторичного сырья, применяя более легкий материал, упаковку с более низкой ставкой экосбора, или изменив формат упаковки.

Анализ влияния повышения норматива утилизации до 100 %, проведенный СРО Ассоциацией «Лига переработчиков макулатуры», показывает, что по большинству видов товаров повседневного спроса доля обязательств по РОП составит в цене в среднем 0,18 % (минимум

0,01 % – многослойный гибкий пластиковый пакет, максимум 1,01 % – стеклянная бутылка малого объема с металлической крышкой). Для анализа использовалась методика аналитического отчета Ассоциации производителей продуктов питания (англ. *Grocery Manufacturers Association*) «Влияние РОП на потребительскую упаковку»\*.

Данная Ассоциация объединяет крупнейших мировых производителей продуктов питания: *The Coca-Cola Company, PepsiCo, Mondelez International, Nestlé, Procter &*

\* Final Report. Evaluation of Extended Producer Responsibility for Consumer Packaging / Grocery Manufacturers Association. – 2012. – Text : electronic. – URL: [https://www.gmaonline.org/file-manager/Sustainability/GMA\\_SAIC\\_EPR\\_Report\\_091112.pdf](https://www.gmaonline.org/file-manager/Sustainability/GMA_SAIC_EPR_Report_091112.pdf) (date of reference: 22/10/2019).

*Gamble; H. J. Heinz Company, Unilever, Mars, Incorporated, Kraft Foods.* Сам отчет показывает, что даже в странах с максимальным размером экологического сбора (Германия и Бельгия) в Европейском Союзе (далее – ЕС), в которых производители товаров покрывают 100 % затрат операторов на сбор и обработку отходов, образованных от товаров, а также стоимость образовательных программ, информационных кампаний, необходимых для увеличения доли утилизации, размер экологического сбора для большинства товаров составляет около 1 % стоимости товара (даже для товаров в упаковке небольшого объема) в Бельгии и около 2 % в Германии, где экологический сбор часто в несколько раз выше, чем в любой из европейских стран. Расчет в отчете сделан для товаров с минимальным объемом продукта неслучайно, то же самое относится к выбору стран с максимальным размером ответственности на товаропроизводителях.

Ставка экологического сбора в Европе не умножается на цели по утилизации, как это происходит в России, то есть производитель изначально несет ответственность за весь объем упаковки, который поступает на рынок. Произведенные «Лигой переработчиков макулатуры» расчеты по аналогичной методике для России (не являются частью вышеуказанного исследования) показывают, что полное исключение норматива утилизации из расчета экологического сбора (100 % ставки экологического сбора умножается на массу упаковки) приведет к тому, что экосбор составит менее 0,1 % стоимости товара для большинства групп товаров, даже для продуктов с минимальным весом (для 6 товаров из проанализированных 10).

Проведенное Минприроды исследование влияния РОП также доказывает, что доля обязательств при полной ответственности товаропроизводителей будет составлять в среднем 0,25–1,5 % стоимости товара, причем не все эти затраты перейдут в цену товаров. И прежде всего – в результате вышеописанного процесса снижения стоимости упаковки за счет редизайна (изменение

материала, конструкции). После введения механизма РОП в европейских странах в первые же годы происходило существенное изменение веса упаковки за счет использования более тонкого стекла и пластика в бутылках и лотках, более легких слоев для производства упаковки из гофрированного картона и т. д.

**Миф № 2. Европа шла к высокой ответственности десятилетия, России не нужно торопиться: тише едешь – дальше будешь. Нельзя допускать скачкообразного роста нормативов утилизации. В Европе норматив утилизации по пластику в настоящее время составляет 22,5 %. Резко поднять утилизацию до 100 % невозможно.**

Цели по утилизации на уровне ЕС не имеют ничего общего с долей упаковки, за которую товаропроизводитель и импортеры несут ответственность по РОП. Во всех странах ЕС производители изначально несли ответственность за 100 % упаковки и товаров, которые попадают на рынок. При этом доля затрат, покрываемая по этим 100 % упаковки, по странам различна. В странах, в которых ставки систем РОП покрывают затраты на возврат во вторичный оборот полностью, доля переработки максимальна. Ситуация, когда по одному виду упаковки товаропроизводитель несет ответственность за 15 % упаковки, которая попадает на рынок, а по другому виду упаковки – за 35 %, в Европе немыслима. В России же мы имеем дело с полностью противоречащей логике системой: для хорошо перерабатываемой, возобновляемой и биоразлагаемой упаковке, в отношении которой существует гигантский профицит перерабатывающих мощностей, норматив утилизации более чем в 2 раза выше, чем для упаковки, которая лишена всех этих свойств. Речь в данном случае о бумажной и пластиковой упаковке соответственно.

Цели по рециклингу упаковки из бумаги и картона в ЕС в 1994 г. устанавливались в Директиве 94/62/ЕС на 2001 г. а затем на 2008 г., исходя из существующих на тот момент уровней переработки в странах ЕС. При этом учитывались данные

по рециклингу в наиболее отстающих странах региона, поскольку цель была общей для всех стран ЕС. Отдельные страны использовали квоты по переработке для целеполагания внутри государств. Но ни в одной стране Европы платеж товаропроизводителей по РОП не умножался на цель, в том числе на цель по пластику в размере 22,5 %, которая существовала на уровне ЕС. В Директиве вообще никогда не было ни слова о РОП. Кроме того, цель на 2008 г. никак не распространялась на все последующие годы. Лишь для некоторых стран были обозначены новые сроки: конец 2012 г. – для Чехии, Эстонии, Кипра, Литвы, Венгрии, Словении и Словакии; конец 2013 г. – для Мальты; конец 2014 г. – для Польши; конец 2015 г. – для Латвии. Поэтому утверждать, что цель (и уж точно не норматив утилизации) по утилизации пластика в ЕС на 2019 г. составляет 22,5 %, абсолютно неправильно. Эти цели достигнуты в большинстве европейских стран больше 10 лет назад. Но главное, что установка целей в ЕС не имела ничего общего с той долей упаковки, за которую товаропроизводители несли ответственность в странах, использующих РОП для достижения установленных на уровне ЕС целей.



С самого начала позиция ассоциаций производителей в отношении РОП звучала как «Тише едешь, дальше будешь», что можно интерпретировать как затягивание процесса реализации принципа РОП в России на как можно более длительный срок. В 2015 г. предлагалось установить нулевые нормативы утилизации и ставки экосбора на 2015–2017 гг. В результате были приняты нулевые нормативы утилизации на 2015 г. и абсолютно не стимулирующие отечественную отрасль вторичной переработки нормативы на 2016 и 2017 гг. Спустя три года предложения ассоциаций заключались в сохранении нормативов утилизации для большинства товаров на 2018 г. на уровне

подобных решений никакого влияния на процессы бесконтрольного роста мусорных полигонов и ухудшения ситуации по обеспечению конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду оказано не было.

В нашей ситуации с учетом отставания от других развитых стран уместна не поговорка «Тише едешь, дальше будешь», а «Лучше поздно, чем никогда». Тем более что Россией, а также другими 192 государствами – членами ООН подписан документ по целям устойчивого развития до 2030 г. Данные цели должны быть приняты к исполнению и достигнуты в каждой стране в период с 2016–2030 гг. В связи с этим Владимир Путин по итогам заседания Государственного совета по вопросу об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений в 2016 г. обозначил задачу поэтапного перехода России к модели устойчивого развития. В 2017 г. президент поручил правительству выделить подпрограмму по созданию отрасли обращения с ТКО замкнутого цикла, предусмотрев целевые показатели ежегодного снижения объемов захоронения и увеличения объемов утилизации ТКО для достижения уровня лучших мировых стандартов. Этой же модели устойчивого развития, кстати, придерживаются и все крупнейшие транснациональные компании мира, которые ежегодно публикуют отчеты об устойчивом развитии своих компаний. Однако за период внедрения РОП в России ни одна из ассоциаций товаропроизводителей ни разу не представила данных – ни собственных, ни экспертных – по вопросам нормативов утилизации и ставок экосбора.

**Миф № 3. Упаковка, собираемая в ритейле, не должна идти в счет выполнения норматива утилизации в рамках РОП. Реализация РОП – это развитие системы раздельного сбора отходов в жилом секторе. Нужно, чтобы норматив утилизации привязывался к уровню раздельного сбора отходов, который существует в стране. Уровень переработки отходов**

**от населения в России составляет 1 %, следовательно, норматив утилизации должен соответствовать этому показателю.**

Отдельные виды упаковки, как правило, не попадают домой к потребителям, а собираются в ритейле, потому что розничный покупатель уносит из магазина товар в индивидуальной упаковке, а групповая остается на территории объекта торговли. Это, впрочем, не мешает покупателю приобрести, например, ящик макаронных изделий. Однако в целом объем образования групповой тары в жилом секторе гораздо ниже, чем в ритейле, несмотря на развитие электронной коммерции, способствующей росту объема транспортной тары у розничных потребителей. В законодательстве отдельных европейских стран транспортная упаковка либо не включается в систему РОП, либо для нее предусмотрены более низкие ставки сбора. В российской схеме РОП в любом случае упаковка из бумаги и картона должна быть собрана, обработана и утилизирована, независимо от того, где образовались эти отходы (в ритейле или в домохозяйствах), в соответствии со ст. 24.2 Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ). При этом считается, что «производители отвечают за утилизацию определенной доли выпущенной на рынок продукции (упаковки)». Впрочем, для совершенствования системы РОП целесообразно разделить той упаковки, которая образуется в коммунальном секторе, и той, которая образуется в ритейле, с установлением различных ставок сбора, поскольку сбор и обработка отходов из коммунального сектора гораздо более затратны.

Что касается текущего уровня утилизации ТКО, то при такой логике (1 % отходов утилизируется, значит, платить необходимо 1 % средств) уровень переработки ТКО не вырастет еще лет сто. Если же средства системы РОП в полном объеме будут направлены на развитие раздельного сбора отходов, формирование системы займет всего несколько лет.



не 2017 г. и введении дополнительных «новых» групп, дублирующих старые, с нормативами в 2 раза ниже тех, что действовали в 2017 г. В результате норматив утилизации на упаковку из негофрированного картона, например, неожиданно снизился в 2 раза – с 20 % в 2017 г. до 10 % в 2018-м. Таким образом, производители были еще на несколько лет освобождены от какой-либо значимой ответственности за миллионы тонн образуемых в стране отходов, а российские компании отрасли вторичной переработки вместо поддержки получили обвинения в неоправданном росте своих производственных мощностей. В резуль-



**Миф № 4. Отрасль по переработке отходов не готова стать партнером производителей товаров по достижению нормативов утилизации. У товаропроизводителей нет другого выбора, кроме как купить акты утилизации по сходной цене у сомнительных компаний, которые настойчиво предлагают свои услуги (рост торговли актами утилизации без какого-либо развития системы сбора и переработки), либо уплатить экосбор.**

СРО Ассоциация «Лига переработчиков макулатуры», среди членов которой – крупнейшие как российские, так и транснациональные переработчики и заготовители макулатуры, неоднократно обращалась с предложениями о сотрудничестве к ассоциациям и отдельным товаропроизводителям, однако предложения были отвергнуты. О случаях же звонков с предложениями о покупке актов утилизации от сомнительных компаний необходимо сообщать соответствующим регулирующим органам – Росприроднадзору, правоохранительным органам, профильным отраслевым ассоциациям – в соответствии с внутренними кодексами транснациональных компаний и законодательством Российской Федерации. Не сообщать о подобных случаях «расцвета торговли актами утилизации» – значит стать соучастниками преступления. Ассоциации товаропроизводителей жалуются на отсутствие реестра надежных поставщиков услуг в области переработки макулатуры, при этом они же отказываются от сотрудниче-

ства с ассоциацией, объединяющей 70 % участников отрасли сбора и переработки макулатуры в России.

Большинство товаропроизводителей предпочитает заплатить экологический сбор, тем более что его сумма в настоящее время аналогична теоретическим расходам на реальный возврат небольшой доли своей упаковки во вторичный оборот, при этом отсутствуют какие-либо риски и затрачиваются минимальные усилия.

**Миф № 5. Нет обоснования предлагаемым нормативам. Ставки экологического сбора и нормативы утилизации установлены на основании популистских лозунгов, а не профессиональных расчетов. Требуется разработать математическую модель, в которой будет представлено экономическое обоснование увеличения норматива утилизации по каждой группе товаров. Сегодня на государственном уровне не существует единого достоверного источника информации в отношении мощностей по переработке упаковки.**

Данные о мощностях по переработке макулатуры хорошо известны профильным органам власти, а также всем крупным участникам рынка, отраслевым ассоциациям, аналитическим агентствам. Однако эти данные не имеют никакого отношения к той доле упаковки или товаров, за которую товаропроизводители должны нести ответственность. Выбор всех систем РОП в мире, независимо от существующего в стране

уровня переработки того или иного вида, – это 100 %, другие же модели несостоятельны и эффективно функционировать не могут. Тем более с установкой различной доли ответственности в отношении тех или иных видов упаковки. И чтобы понять эту простую истину, не нужны никакие математические модели.

**Миф № 6. Отсутствуют надежные партнеры; средства, уплаченные по договорам организациям, осуществляющим деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации отходов, могут быть использованы не по назначению. Процветает торговля актами утилизации без какого-либо развития системы сбора и переработки.**

В отрасль переработки отходов России приходят мировые лидеры в производстве потребительских и промышленных товаров. Так, СРО Ассоциация «Лига переработчиков макулатуры» объединяет как крупнейшие российские компании (некоторые из которых ведут свою историю еще со времен СССР), так и транснациональные корпорации, пришедшие на рынок относительно недавно, – *Essity* (Швеция), *Prinzhorn Group* (Австрия), *Knauf* (Германия), *Huhtamaki* (Финляндия). Потенциал занятости в отрасли сбора и переработки вторсырья в целом европейские коллеги оценивают в 150 тыс. человек; на данный момент в отрасли уже заняты десятки тысяч человек. Переработчики и заготовители макулатуры заинтересованы в устранении дефицита сырья, в инвестициях в инфраструктуру сбора и переработки. Гарантом эффективного использования средств могут быть отраслевые саморегулируемые организации, осуществляющие страхование ответственности в отношении своих членов, организацию аудита, направляющие средства на создание объектов инфраструктуры (в том числе их строительство и оснащение) по сбору, обработке, утилизации отходов от использования товаров и на покрытие расходов на сбор, транспортирование, обработку и утилизацию отходов от использования товаров.

**Миф № 7. Переработчики должны заниматься развитием системы раздельного сбора отходов, а также иметь необходимые мощности по сбору вторичных материальных ресурсов. Ни одна из компаний-переработчиков не занимается развитием сбора макулатуры.**

Средства РОП должны быть направлены напрямую в систему сбора и обработки вторсырья, однако не стоит забывать, что конечным звеном вовлечения отходов во вторичный оборот являются заводы-переработчики. Описанная выше система контроля распределения средств через отраслевые саморегулируемые организации, объединяющие как заготовителей, так и переработчиков вторсырья, позволит эффективно распределять средства, необходимые для организации сбора, обработки и утилизации отходов. Стоит отметить, что множество компаний-переработчиков участвуют в развитии инфраструктуры по сбору и обработке вторсырья. Так, крупнейший в России производитель упаковки из гофрированного картона *SFT Group* (совместное предприятие с австрийским концерном *Prinzhorn Group*) занимается выстраиванием вертикально интегрированной структуры, контролируя весь процесс от сбора макулатуры до производства упаковки. Группа предприятий «ПЦБК» активно взаимодействует с регоператорами, инвестирует в установку контейнеров в администрациях муниципальных образований и образовательных учреждениях. Известная немецкая компания «Кнауф Петербург» также осуществляет в России масштабные проекты по сбору макулатуры.

**Миф № 8. По действующему законодательству нормативы должны повышаться постепенно.**

Никаких упоминаний о постепенности повышения нормативов утилизации в законодательстве нет. В соответствии с п. 12 ст. 24.2 Закона № 89-ФЗ нормативы утилизации устанавливаются для каждой группы товаров, подлежащих утилизации, в процентах от общего количества выпущенных производителями, импортерами товаров для внутреннего

потребления на территории Российской Федерации за истекший календарный год, в зависимости от массы или числа единиц готовых товаров или массы упаковки, использованной для производства таких товаров. При этом, как уже говорилось, абсолютно нелогично устанавливать на различном уровне, зачастую близком к нулю, долю тех или иных товаров или упаковки, за которые производитель или импортер несет ответственность.

**Миф № 9. Российское законодательство устанавливает приоритет самостоятельного выполнения РОП. В европейских странах существует преимущественно самостоятельное выполнение РОП. Крупнейшие компании в России развивают систему раздельного сбора отходов.**

не идет о покупке фиктивных актов утилизации).

В качестве примера: для каждого товаропроизводителя в Германии с 1 января 2019 г. установлена цель по возвращению 90 % пластиковой упаковки во вторичный оборот, при этом он оплачивает 100 % расходов по организации сбора, транспортировки, утилизации отходов одному из восьми системных операторов. Доля полностью самостоятельной утилизации ничтожно мала – на всю Германию лишь несколько десятков компаний и только для специфичных случаев (прежде всего утилизация транспортных средств). Таким образом, вся работа компаний по выполнению РОП сводится к платежу 100 % средств одному или нескольким системным операторам, а уже они отчитываются в выполнении квоты на переработку.



Закон № 89-ФЗ не содержит положений, которые бы давали приоритет тому или иному способу выполнения РОП, но фактически приоритет отдан как раз уплате экологического сбора. Существующая система РОП не способствует заключению контрактов с операторами, занимающимися возвратом отходов во вторичный оборот. Товаропроизводителю проще заплатить государству сумму, равную себестоимости сбора отходов от товаров и упаковки, чем обеспечивать фактическое возвращение своей упаковки во вторичный оборот, поскольку в реальности такие затраты выше (если только речь

вся дальнейшая ответственность – отчетность, контроль, платежи, информационные и образовательные кампании – на системных операторах. При этом обязательность заключения договора с системным оператором закреплена законодательно, а невыполнение такого обязательства влечет наложение штрафа в размере до 200 тыс. евро. Кроме того, возможно взыскание незаконно заработанной прибыли и запрет на продажу товара. В Нидерландах товаропроизводители и импортеры, выпускающие более 15 т упаковки на рынок, уплачивают средства в единый упаковочный фонд, кото-



рый в настоящее время администрируется преимущественно самими товаропроизводителями, однако долгое время государство играло в этом ключевую роль. В Дании ответственность по РОП лежит целиком на государстве, а ответственными являются муниципалитеты страны. Необходимо отметить, что операционное управление товаропроизводителями деятельностью по возврату отходов во вторичный оборот, как правило, более эффективно. Однако в условиях недостатка лидерства со стороны товаропроизводителей в России, за исключением нескольких «экологических проектов», на начальном этапе целесообразна высокая степень участия государства в администрировании средств РОП для выработки оптимальной схемы распределения средств, получения отчетности об их расходовании и достижения целей по утилизации товаров и упаковки.

**Миф № 10. РОП предусматривает равноправный вклад бизнеса, государства и населения (нужна поддержка государства).**

Основная задача РОП – перенос финансовой ответственности за возврат отходов от использования товаров во вторичный оборот с муниципалитетов на товаропроизводителей, что выражается также в снижении платежей населения муниципальным операторам по обращению с отходами (дифференцированный тариф за вывоз отдельно собранных отходов, как правило, равный нулю). В странах с развитой системой вторичной переработки отходов, в частности в Германии, товаропроизво-

дитель на 100 % финансирует сбор и обработку отходов от использования выпущенных на рынок товаров. Роль государства сводится к мониторингу исполнения РОП: сокращение числа компаний, не выполняющих РОП, проверка данных по возврату во вторичный оборот от системных операторов. Население вовлекается также полностью за счет средств РОП – информационные кампании, образовательные программы, создание удобной инфраструктуры и системы сбора, дифференцирование тарифа. Финансовые обязательства не несут ни население, ни государство, а только товаропроизводитель.

**Миф № 11. Вначале должен быть наложен отдельный сбор отходов, а затем товаропроизводители станут нести ответственность. А ответственность за создание системы отдельного сбора несет государство. Необходимо наделить органы власти полномочиями по отдельному сбору отходов и ответственностью за достижение целевых показателей по нему. Государству нужно обучать и мотивировать население, популяризировать отдельный сбор.**

Как уже было описано выше, не совсем понятно, от кого товаропроизводители ожидают инвестиций в создание системы отдельного сбора отходов (установка контейнеров, транспорт, оборудование для обработки) – от государства, компаний, занимающихся обращением с отходами, населения? Получается, что товаропроизводители «готовы» нести ответственность, если кто-то за свой

счет выполнит всю работу по развитию отдельного сбора отходов.

Налицо желание переложить свою ответственность по возврату отходов во вторичный оборот (в том числе через отдельный сбор) на органы власти. Развитие системы отдельного сбора нуждается прежде всего не в популяризации, а в инвестициях в инфраструктуру, которые должны целиком покрываться за счет системы РОП в соответствии с российским законодательством и мировым опытом успешной реализации принципа «загрязнитель платит».

**Миф № 12. Норматив 100 % приведет к потере инвестиций в экологические проекты. Операторы по обращению с отходами отказываются от участия в проектах товаропроизводителей по следующим причинам:**

- отсутствие поддержки отдельного сбора отходов со стороны органов власти;
- ожидание появления регоператора и новых правил игры;
- риски в случае строительства мусоросжигательных заводов, которые «перехватят» потоки вторсырья.

Система РОП не об имиджевых экологических проектах, а о реальном финансировании возврата отходов товаров и упаковки во вторичный оборот. Трудно представить себе оператора, занимающегося сбором вторсырья, который откажется от дополнительного финансирования своей деятельности в виде субсидий, или муниципалитет, который откажется от развития отдельного сбора отходов на подшефной территории. Только вот финансирование расходов на развитие таких систем сбора целиком лежит на товаропроизводителях. В подавляющем большинстве регионов регоператоры уже приступили к работе, а новые правила игры уже сформированы, хотя и требуют некоторой доработки.

Что касается мусоросжигательных заводов, то европейский опыт показывает, что при правильной настройке системы и наличии необходимых сортировочных мощностей сжигание ценного вторичного сырья сведено к минимуму. ♻️