

Программа консультационной помощи (ПКП)

Федерального Министерства окружающей среды, охраны природы,
строительства и безопасности ядерных реакторов ФРГ

Проектный номер: 63356

Период реализации: февраль - апрель 2016 г.

Германо-российская конференция "Обращение с отходами: управление, финансирование, организация" г. Москва, 4 апреля 2016

подготовлено

Немецким Обществом по Международному Сотрудничеству (GIZ GmbH)

Юлия Герлах, Советник Главы Представительства ГИЦ в Москве по развитию проектов

Юлия Грищенко, Глава Представительства ГИЦ в Москве/Директор Российско-Немецкого Дома (РНД) в Москве

Ул. Малая Пироговская д.5 оф.34, 119435 Москва, Российская Федерация

По поручению Федерального ведомства по охране окружающей среды ФРГ

от 03.05.2016

Финансовая поддержка проекта осуществляется Федеральным министерством окружающей среды, охраны природы, строительства и безопасности ядерных реакторов (BMUB) в рамках Программы консультационной помощи для охраны окружающей среды в странах Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, а также в других странах, расположенных по соседству с Европейским Союзом. Проект реализуется при содействии Федерального ведомства по охране окружающей среды (UBA).

Ответственность за содержание текстов несут авторы отчета.



Im Auftrag des:



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Краткое описание

В данном отчете представлены основные этапы подготовительного процесса, проведения и результатов Германо-российской конференции в области обращения с отходами, состоявшейся 4 апреля 2016 г. в Москве.

Конференция подготовлена и проведена Немецким Обществом по Международному Сотрудничеству (ГИЦ ГмбХ) совместно с Федеральным ведомством по охране окружающей среды ФРГ (UBA) по поручению Федерального Министерства Германии (BMUB). Цель мероприятия заключалась в обмене опытом между российскими и немецкими ведомствами и отраслевыми специалистами на предмет финансовых, административных и правовых вопросов регулирования сферы обращения с отходами. Представленные наилучшие практики призваны найти применение в России, находящейся на данном этапе в процессе развития новой системы регулирования обращения с отходами производства и потребления.

О востребованности и актуальности выбранной тематики свидетельствует собравшаяся аудитория: более 130 участников из 19 различных областей РФ откликнулись на приглашение и посетили мероприятие.

В ходе конференции были выявлены многочисленные вопросы со стороны представителей российской отрасли, связанные с новыми положениями Федерального Закона №-458 от 2014 г. Многим из них предстоит вступить в силу в ближайшие два года. Большинство вопросов обусловлено отсутствием необходимых подзаконных актов, т.е. инструментов реализации и контроля, находящихся на стадии разработки и усовершенствования. Следует отметить, что в настоящее время российские законодательные органы стоят перед рядом масштабных природоохранных задач. На актуальной повестке Минприроды России- концепция перехода на наилучшие доступные технологии (НДТ) и выдача комплексного экологического разрешения, а также выработка инструментов оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), связанные в т.ч. с вопросами обращения с отходами промышленных предприятий. Безусловно, для решения подобных задач российским партнерам потребуются консультации и ознакомления с существующими подходами и практиками. В данном контексте этому может способствовать иллюстрация европейского, в частности, немецкого опыта касаясь вопросов экономически выгодной и экологически безопасной системы управления отходами. Германо-российская конференция призвана углубить сотрудничество двух стран в данной сфере и дать толчок ее интенсивному продолжению.

Содержание

Перечень изображений.....	5
Перечень таблиц.....	5
Перечень сокращений.....	5
Краткое содержание.....	6
1 Концепция содержательной части конференции.....	9
1.1 Правовые основы в РФ: проблемы и перспективы в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО).....	9
1.2 Программа конференции	11
1.3 Подиумная дискуссия	12
2 Инструменты обеспечения качества и устойчивого использования результатов мероприятия.....	13
2.1 Информационное обеспечение и распространение.....	13
2.1.1 Сайт конференции	13
2.1.2 Публикации в научно-практическом журнале "ТБО"	13
3 Перечень приложений	14

Перечень изображений

Изображение 1: Деление РФ на федеральные субъекты	7
Изображение 2: Области регулирования новых подзаконных актов ФЗ- № 458	8
Изображение 3: Потребности в области ноу-хау и практических примеров	9
Изображение 4: Разделение программы на тематические блоки	11
Изображение 5: Сайт конференции www.otxod.com	13

Перечень таблиц

Таблица 1: План- график вступления в силу новых подзаконных актов ФЗ- № 458	10
---	----

Перечень сокращений

Рис.	Рисунок
BImSchG	Федеральный Закон о вредном воздействии выбросов ФРГ
BMUB	Федеральное Министерство окружающей среды, охраны природы, строительства и безопасности ядерных реакторов ФРГ
BREF	Европейские информационно-технические справочники НДТ
НДТ	Наилучшие доступные технологии
ЕС	Европейский Союз
ТКО	Твердые коммунальные отходы
KrWG	Федеральный Закон о замкнутых циклах производства и отходах ФРГ
Минприроды России	Министерство природных ресурсов и экологии РФ
ФЗ-№ 458	Федеральный закон от 29.12.2014 № 458-ФЗ (ред. от 29.12.2015) "О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления", отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016)
РФ	Российская Федерация
UBA	Федеральное ведомство по охране окружающей среды ФРГ
ОВОС	Оценка воздействия на окружающую среду
VCI	Союз немецкой химической промышленности

Краткое содержание

Предпосылки

В марте 2015 г. в Москве состоялась встреча статс-секретаря Федерального министерства Германии (BMUB) Йохана Фласбарта и замминистра экологии и природных ресурсов России Дениса Храмова, посвященная двустороннему российско-германскому сотрудничеству в области охраны природы и экологии. В ходе встречи г-н Храмов выразил заинтересованность в проведении совместной конференции в области обращения с отходами в Москве с целью обмена опытом с немецкими ведомствами по правовым, финансовым и технологическим вопросам регулирования данной отрасли и применяемыми практиками в Германии. При этом российской стороной были озвучены следующие интересующие темы:

- ▶ распределение полномочий на федеральном и региональном уровнях (федерация/земли);
- ▶ законодательство и подзаконные акты, в т.ч. правительственные распоряжения и поддержка исполнения;
- ▶ отраслевое финансирование;
- ▶ процессы и инструменты управления.

Конференцию от 4 апреля 2016 г. в Москве подготовили и провели Немецкое Общество по Международному Сотрудничеству (ГИЦ) ГмбХ совместно с Федеральным ведомством по охране окружающей среды ФРГ (UBA) по поручению Федерального Министерства Германии (BMUB). Определение тематики и содержательной части программы, а также выбор докладчиков со стороны ответственных органов власти РФ происходили в тесном согласовании с официальным партнером конференции - Департаментом международного сотрудничества Минприроды России под руководством Н.Р. Инамова.

Исходная ситуация

В конце 2014 г. на основании ФЗ- № 458 в Федеральный Закон "Об отходах производства и потребления" были внесены существенные изменения. При этом одной из главных задач законодателей являлось введение принципа расширенной ответственности производителя, благодаря которому, производители и импортеры обязаны нести ответственность за отходы, образующиеся в конце жизненного цикла выпускаемой продукции. В целом, законодательные изменения направлены на создание новой системы сбора, транспортирования, использования (утилизации), обезвреживания и размещения отходов производства и потребления, а также на стимулирование сокращения площадей, занятых полигонами в РФ. Далее, обновленный закон устанавливает приоритетные направления государственной политики в области обращения с отходами и предусматривает инструменты их реализации. При этом самым высоким приоритетом установлено вовлечение отходов в хозяйственный оборот, а в качестве инструментов реализации - установление требований при обращении с группами однородных отходов и введение запрета на захоронение отдельных видов отходов.

Таким образом, изменения в законодательстве определяют смену курса российской отрасли обращения с отходами. Для участников мусороперерабатывающего бизнеса в России смена курса влечет за собой не только множество изменений но и переориентацию на рынке услуг.

Целевая аудитория/Участники и участницы

Целевую аудиторию Российско- германской конференции составили представители профильных министерств и учреждений, а также представители мусороперерабатывающего бизнеса и отраслевых союзов РФ. Это, в первую очередь, подведомственные Минприроды РФ и Минстрою РФ и ответственные за обращение с отходами учреждения на федеральном и региональном уровнях (см. Приложение 4). Также, в конференции приняли участие

представители отраслевых и научно-исследовательских организаций, занимающихся вопросами обращения с отходами. В общей сложности в конференции приняли участие представители из 19 областей РФ, отмеченных ниже на карте.

Изображение 1: Деление Российской Федерации на федеральные субъекты



(© источник: https://de.wikipedia.org/wiki/F%C3%B6derale_Gliederung_Russlands; от 05.06.2016)

Легенда карты:

Кабардино-Балкария 07; Республика Калмыкия 08; Республика Татарстан 16; Белгородская область 31; Брянская область 32; Волгоградская область 34; Вологодская область 35; Иркутская область 38; Курская область 46; Ленинградская область 47; Магаданская область 49; Московская область 50; Нижегородская область 52; Пензенская область 58; Ростовская область 61; Смоленская область 67; Тульская область 71; Тюменская область 72; Ярославская область 76; г. Москва 77; г. Санкт-Петербург 78.

Достигнутые цели и результаты

В соответствии с концепцией и повесткой мероприятия, ожидаемые результаты достигнуты в полном объеме:

- ▶ закон о замкнутых циклах производства и отходах (KrWG), а также система подзаконных актов ФРГ, определяющих полномочия, организацию, финансирование и требования к защите окружающей среды в секторе обращения с отходами детально представлены и пояснены российским участникам,
- ▶ наилучшие практики представлены, импульсы для разработки российской системы даны, основные вопросы пояснены немецкими и российскими экспертами,
- ▶ диалог между представителями государственных и коммерческих структур (предприятиями) состоялся и выявил "слабые места" актуальных законодательных изменений и связанные с этим вопросы со стороны представителей отрасли,
- ▶ обмен опытом между российскими и немецкими специалистами и представителями ведомств состоялся, контакты для потенциального сотрудничества укреплены.

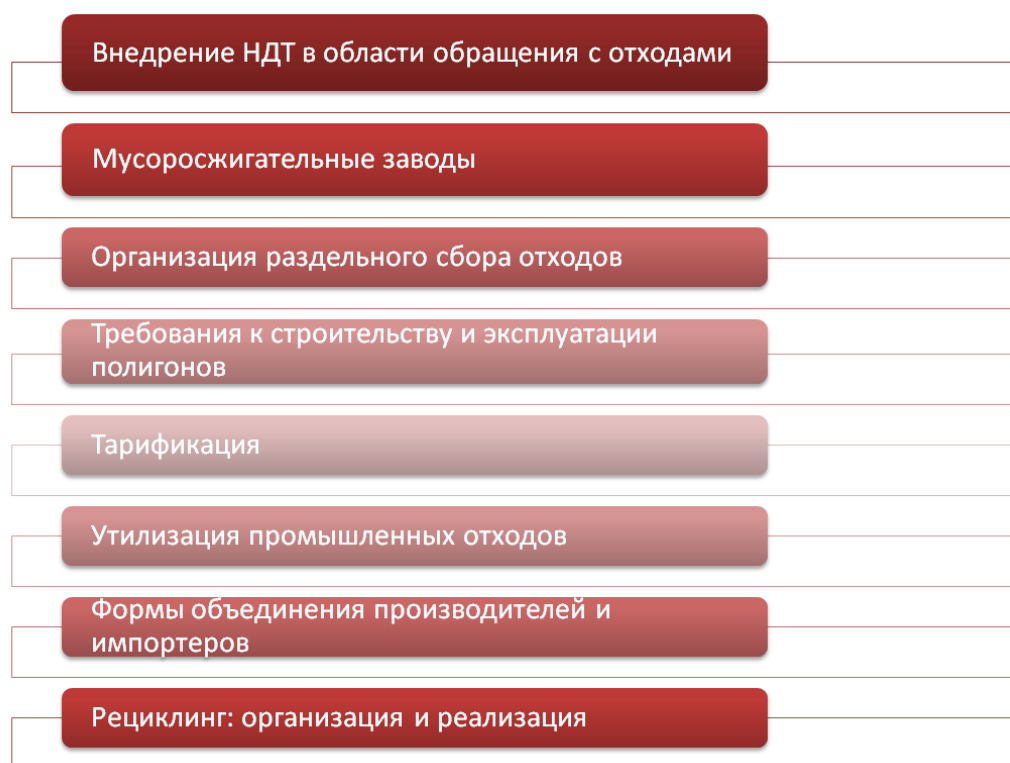
Вопросы, поступившие в ходе конференции из аудитории показали наиболее острые и актуальные темы, волнующие представителей российской отрасли. Как было сказано ранее, в основном они связаны с отсутствием подзаконных актов к ФЗ- № 458, регулирующих различные области. Приведенные ниже области регулирования нуждаются в доработке и пояснении со стороны ответственных органов и уже сейчас составляют актуальную нормотворческую повестку на 2016 - 2017 гг.

Изображение 2: Области регулирования новых подзаконных актов ФЗ- № 458



С помощью анкет для участников конференции (см. Приложение 9) проведена оценка мероприятия. Помимо организационных моментов, особое внимание уделялось оценке содержательной части конференции (темы докладов, качество перевода, подиумная дискуссия и пр.) Общий бал оценки мероприятия составил 9 из возможных 10. Также в анкете помимо отзывов, участники могли оставить предложения по интересующим темам и вопросам, не затронутым в рамках конференции. Ниже на изображении 3 приведены темы, указанные как наиболее востребованные, из чего следует, что практически во всех основных сферах деятельности сектора обращения с отходами существует потребность в консультациях и дальнейшей информации касательно ноу-хау и передовых практик.

Изображение 3: Потребности в области ноу-хау и практических примеров



1 Концепция содержательной части конференции

1.1 Правовые основы в РФ: проблемы и перспективы в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО)

С 1. января 2016 г. введено положение о регулировании деятельности в сфере обращения с ТКО ФЗ-№ 89 "Об отходах производства и потребления" на основании изменений ФЗ- № 458 от 29.12.2014 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления", отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016). Данное регулирование нацелено на то, чтобы трансформировать сферу обращения с ТКО в полноценную отрасль жилищно-коммунального хозяйства с четко организованным производственным процессом, регулируемым тарифами и понятными требованиями ко всем участникам. Более того, сфера обращения с отходами должна стать привлекательной для инвесторов.

В России, в настоящее время управляющие многоквартирными домами организации, самостоятельно выбирают исполнителей услуги по сбору и вывозу отходов. Последними, как правило, являются транспортировщики, а не владельцы конечных объектов размещения отходов. Подобное решение не гарантирует, что отходы будут доставлены от источника их образования до места их обработки, утилизации или захоронения. При этом кассовый разрыв между суммой, которую платят граждане за вывоз ТКО своей управляющей компании и платой, которую получают владельцы объектов по захоронению отходов очевиден.

Следует также отметить, что до недавнего времени полномочия в сфере обращения с ТКО были сконцентрированы на уровне органов местного самоуправления, не обладающих достаточным финансированием и компетенциями. Поэтому главные изменения направлены, прежде всего, на переход полномочий от муниципалитетов к субъектам РФ. Таким образом, регионы теперь могут самостоятельно разрабатывать и утверждать нормативы накопления ТКО, содержащих информацию об объемах и составе образуемых на их территориях отходов. На основе данных

нормативов разрабатывается территориальная схема обращения с ТКО — документ с информацией об отходах, образующихся на территории субъекта, существующих и планируемых объектах по переработке отходов и схему потоков отходов от образателей до конечных мест захоронения. Далее регионам предстоит утвердить региональные программы, предусматривающие строительство объектов по переработке и утилизации ТКО, а также источники их финансирования.

Для каждого региона технологии переработки ТКО будут выбираться исходя из местных условий:

- ▶ - состава и свойств отходов, изменений по сезонам года;
- ▶ - годового норматива накопления ТКО;
- ▶ - климатических условий;
- ▶ - потребности в органических удобрениях, энергетических ресурсах и вторичном сырье;
- ▶ - экономических факторов.

Таким образом регионы наделены полномочиями управлять потоками ТКО, включая все этапы данного процесса (сбор, накопление, транспортировка, переработка и захоронение).

Для того чтобы соответствовать новым задачам, регионы нуждаются в дополнительных финансовых мощностях. Очевидно, что эти суммы невозможно привлечь из бюджета, поэтому необходимо создать условия для частного сектора, готового инвестировать в процессы модернизации. Привлечь инвестора можно только посредством государственных и экономических гарантий, а именно- обеспечить предприятию гарантии мусоропотока и финансирования путем установления долгосрочных тарифов. С этой целью с 2017 г. вводится институт региональных операторов, которые будут отбираться на конкурсной основе и обеспечивать обращение с ТКО в отведенной ему зоне. Статус регионального оператора присваивается сроком максимум на 10 лет. При этом обязанности на оператора возлагаются в соответствии с документами территориальной схемы и региональной программы.

Несмотря на то что закон принят, в настоящее время ответственные структуры РФ не располагают необходимыми инструментами для регулирования и реализации новых положений. С 2015г. активно ведутся разработки основных подзаконных актов, необходимых для повсеместного исполнения законодательных новелл, а также обеспечения надлежащих контрольных и надзорных функций на федеральном и региональном уровнях. Для того чтобы начать реформу сектора обращения с отходами согласно намеченному плану, до конца 2016 г. необходимо разработать и принять основные подзаконные акты. Для вступления в силу новых подзаконных актов предусмотрен план -график, приведенный в таблице 1.

Таблица 1: План- график вступления в силу новых подзаконных актов ФЗ- N 458

2015	2016	2017
Обязанность производителей, импортеров по утилизации товаров (продукции)	Положения по реформированию системы жилищно-коммунальных услуг	запреты на размещение отдельных видов отходов
Новая система лицензирования деятельности по обращению с отходами (сбор, транспортировка, переработка, утилизация)	Введение института региональных операторов и новая система регулирования в области обращения с отходами	-

Данные из презентации Минприроды РФ

Более детальная информация о законодательных изменениях ФЗ- № 458 " Об отходах производства и потребления" приводится в краткой справке в Приложении 1 к данному отчету.

1.2 Программа конференции

Программа конференции ориентирована на потребности российского партнера ввиду масштабных изменений в российской отрасли обращения с отходами на законодательном и исполнительном уровнях. Решения относительно концепции и содержательной части программы принимались совместно с официальным партнером Минприроды РФ. В итоге, в программные блоки вошли наиболее востребованные темы, такие как основы системы регулирования, финансовые аспекты сектора обращения с отходами, ответственность производителя и утилизации, организация отрасли в коммунальном секторе и разработка отраслевых справочных документов НДТ (см. Приложение 2).

О положении дел в российской отрасли рассказали представители ответственных государственных структур. Так, Минприроды и Минстрой РФ, ответственный за регулирование сферы обращения с ТКО, озвучили законодательные инициативы. Представители Росприроднадзора РФ, в свою очередь, выступили с докладом о ситуации по исполнению новых положений закона в области ответственности производителя и согласования территориальных схем и региональных программ, а также обеспечении надзорных функций.

В качестве практического примера российской отрасли был представлен проект компании "Экологический парк Республики Татарстан - полигон для отработки инновационных технологий для переработки отходов и технологий по производству продукции из вторичного сырья.

В основу немецких докладов легли положения федерального Закона «О замкнутых циклах производства и отходах» и система подзаконных актов, определяющих полномочия, организацию, финансирование и требования к защите окружающей среды в секторе обращения с отходами.

Наилучшие практики были представлены на примере системы финансирования и ответственности производителей ФРГ. Исполнение общих положений на региональном уровне и обращение с отходами на уровне федеральных земель было представлено со стороны Баварского Министерства.

Изображение 4: Разделение программы на тематические блоки



Обзор тематических блоков программы с соответствующими докладами

1.3 Подиумная дискуссия

В заключении конференции состоялась подиумная дискуссия, подготовленная с целью:

- а) подведения итогов, импульсов и идей, озвученных в рамках конференции,
- б) обсуждения тенденций и перспектив сектора обращения с отходами в кругу российских и немецких специалистов,
- с) обсуждения вопросов аудитории.

Подиумная дискуссия состояла из трех раундов с заранее подготовленными и направленными на ознакомление российским и немецким участникам вопросами. Круг немецких специалистов составили представители Министерства экологии и защиты потребителей Баварии, Министерства экологии Нижней Саксонии и компании по переработке и утилизации отходов AVG Köln mbH. В числе российских экспертов присутствовали представители аппарата Государственной Думы РФ по вопросам экологии и Ассоциации переработчиков электронной и электробытовой техники (WEEE) Recyclers Association.

Вопросы участникам подиумной дискуссии

1. раунд

Вопросы немецким экспертам: каковы, на Ваш взгляд, преимущества и недостатки немецкого подхода к распределению ответственности на федеральном и земельном уровнях в сфере управления обращения с отходами (в контексте немецкого Закона об устранении, утилизации, предотвращении отходов и «Федеральной Программе предотвращения образования отходов с участием федеральных земель»)?

Вопросы российским экспертам: Какие из названных немецкими коллегами преимуществ и недостатков, на Ваш взгляд, наиболее полезны для взаимоотношений центра и регионов (в контексте Федерального Закона РФ «Об отходах производства и потребления»)? Почему?

2. раунд

Вопросы немецким экспертам: с какими основными сложностями, на Ваш взгляд, столкнулась Германия внедряя систему раздельного сбора? Что Вы можете порекомендовать свои российским коллегам?

Вопросы российским экспертам: с чем придется столкнуться России на пути внедрения раздельного сбора, в том числе на законодательном уровне? Как Вы оцениваете рекомендации немецких коллег?

3. раунд

Вопросы немецким экспертам: какие формы государственно-частного партнёрства (ГЧП) в сфере обращения с отходами существуют в Германии на федеральном и земельном уровнях? Как государство поддерживает бизнес в этой сфере? Можете назвать лучшие практики?

Аналогичный вопрос российским экспертам и дополнительный вопрос: что представляется интересным в немецкой практике / примерах?

После дискуссии последовал вопросы российским и немецким экспертам из аудитории.

2 Инструменты обеспечения качества и устойчивого использования результатов мероприятия

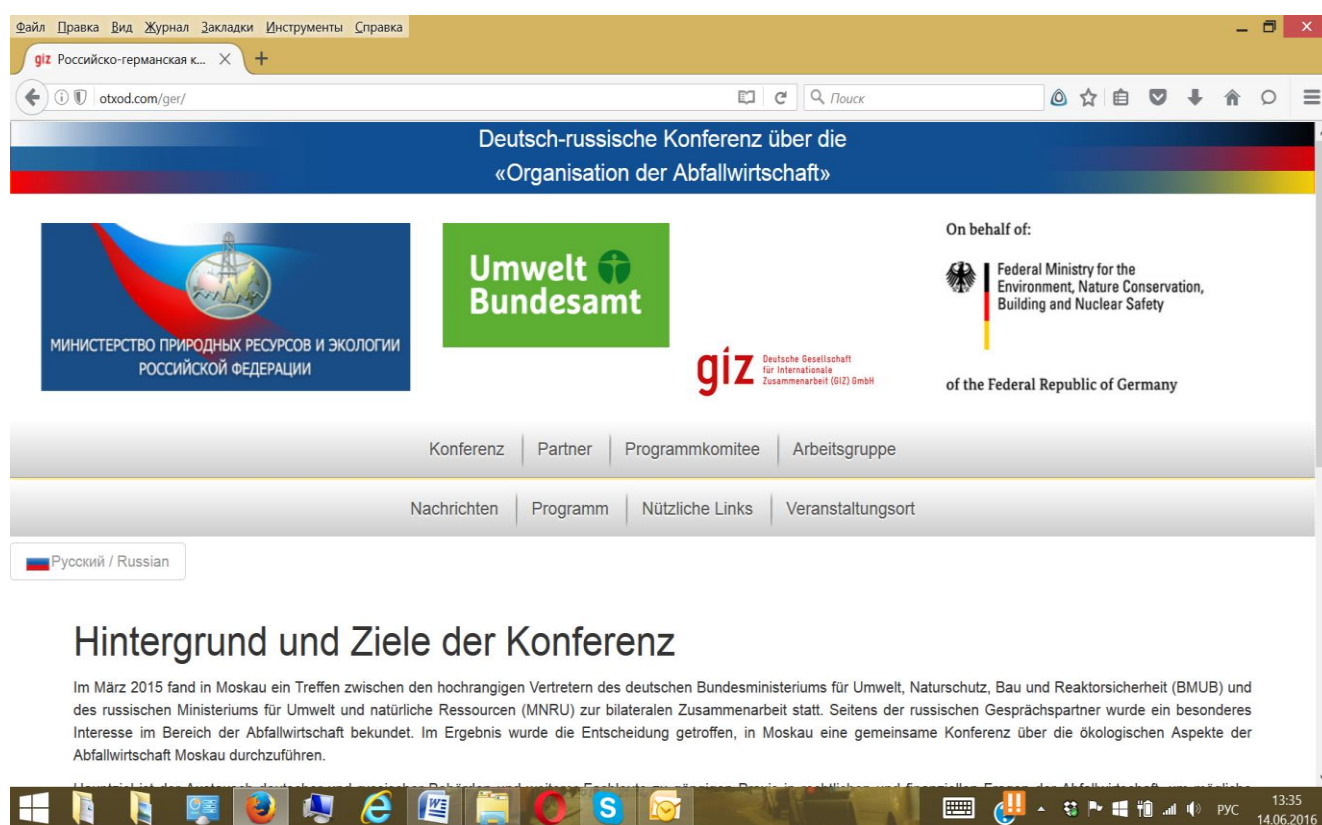
2.1 Информационное обеспечение и распространение

2.1.1 Сайт конференции

С целью распространения и обновления информации о мероприятии, обеспечении онлайн-регистрации для участников, а также для устойчивого использования результатов разработан и запущен сайт конференции (<http://otxod.com/>). Помимо информации, касающейся непосредственно мероприятия, на сайте также представлены полезные материалы и ссылки, такие как тексты российского и немецкого законодательства в сфере обращения с отходами, отраслевой глоссарий, европейские справочники НДТ в области мусоросжигательных установок и другие. Основной контент сайта поддерживается на двух языках - русском и немецком. В рубрике "фоторепортаж" можно ознакомиться с фотографиями с мероприятия.

Сайт продолжит работу до конца 2017 года и будет пополняться актуальными новостями, событиями и прочей полезной информацией, касающихся европейской и российской области обращения с отходами.

Изображение 5: сайт конференции www.otxod.com



2.1.2 Публикации в научно-практическом журнале "ТБО"

Помимо онлайн-регистрации и официального списка приглашений Минприроды РФ в одном из старейших профильных изданий мусороперерабатывающей отрасли, научно-практическом журнале ТБО, была запущена серия публикаций, посвященных конференции. Одним из первых вышел пресс-релиз мероприятия с приглашением к участию всех заинтересованных и представлением сайта конференции широкому кругу пользователей. Таким образом удалось обеспечить присутствие широкого спектра участников. Так, помимо профильных министерств и подведомственных структур конференцию посетили представители научно-

исследовательских институтов, НКО, компаний мусороперерабатывающего сектора и прочих отраслевых организаций из разных регионов РФ.

В серию публикаций по конференции, завершившейся в июле 2016 г. вошли следующие статьи:

- в мартовском номере: пресс- релиз с анонсированием мероприятия и приглашением к принятию участия на конференции всех заинтересованных (см. Приложение 6);
- в майском номере: пост-релиз с описанием прошедшего мероприятия, докладов, основными фактами и итогами конференции (см. Приложение 7);
- июльский номер: статья "Эхо Германо-российской конференции", посвященная основным вопросам, прозвучавшим в рамках конференции с приведенными ответами российских и германских экспертов (см. Приложение 8).

Все вопросы, поступившие из аудитории в адрес докладчиков, и, в силу ограниченного времени не озвученные в рамках конференции, были переданы экспертам на доработку с целью их дальнейшей публикации на сайте конференции <http://www.otxod.com> и на сайте германо-российского проекта "климатически нейтральная хозяйственная деятельность: внедрение НДТ в РФ" <http://www.good-climate.com>.

3 Перечень приложений

- ▶ Приложение 1: краткий обзор новелл ФЗ- № 458
- ▶ Приложение 2: программа конференции
- ▶ Приложение 3: краткая биографическая справка докладчиков
- ▶ Приложение 4: список участников конференции
- ▶ Приложение 5: макеты раздаточного материала (конференц - пакет)
- ▶ Приложение 6: пресс-релиз в журнале "ТБО"
- ▶ Приложение 7: пост-релиз в журнале "ТБО"
- ▶ Приложение 8: статья "Эхо конференции" в журнале "ТБО"
- ▶ Приложение 9: анкета для оценки мероприятия