

МИРОВАЯ ПРАКТИКА ОРГАНИЗАЦИИ РАЗДЕЛЬНОГО СБОРА ОТХОДОВ



С. В. Бигессе, генеральный директор РЕМОИДИС Россия

Мы долго шли к запуску реформы, а когда наконец этот миг настал, выяснилось, что придуманная для России схема взаимодействия автоматически отторгает отдельный сбор и он развивается лишь в исключительных случаях – там, где оператор рынка делает это вопреки всему. Но мы знаем, что за рубежом РСО органично вписан в схему взаимодействия и является ее неотъемлемой частью. Что же это за схема такая? Расскажем о ней еще раз, вдруг да поможет.

Раздельный сбор отходов – общепринятая мировая практика, которая способствует значительному снижению объема отходов на полигонах, уменьшению негативного воздействия отходов на почву, атмосферу, грунтовые воды, а также вторичной переработке и сбережению природных ресурсов. Более чем в 30 странах Западной Европы уже 20, 30 и более лет функционирует система РСО, прежде всего РСО упаковки на контейнерных площадках муниципальных образований.

Одним из самых известных брендов – системных операторов по разделному сбору и переработке отходов упаковки – является организация «Зеленая точка», которая была основана в Германии в 1990 г. Германия была первой страной, в которой был принят феде-

ральный закон о расширенной ответственности производителя за раздельный сбор и переработку отходов упаковки, это произошло в 1991 г., тремя годами раньше принятия подобного законодательства на европейском уровне. В 1994 г. была принята Европейская директива об упаковке, то есть об обязательном раздельном сборе и переработке отходов упаковки. Тогда же была создана европейская головная организация «Зеленой точки» под названием PRO EUROPE. Сегодня в 31 стране мира (рис. 1) работают национальные системы «Зеленой точки».

Основным принципом этих систем во всех странах является то, что финансирование организации инфраструктуры РСО осуществляют производители и импортеры в рамках РОП. В отличие от россий-

ского законодательства о РОП, которое распространяется практически на все виды товаров сразу, в странах Европы, в частности в Германии, поэтапно принимались отдельные законы о РОП в отношении конкретных групп товаров: отходов упаковки, автомобильных покрышек, автомобилей, отработанных масел, вышедших из эксплуатации электроприборов. Под каждую группу товаров создавались системы, включающие инфраструктуру сбора от потребителей отходов, образовавшихся после использования соответствующих товаров, а также их логистики и вторичной переработки, охватывающие территорию всей страны. В 2019 г. вступило в силу новое ужесточенное европейское законодательство в области обращения с отходами. Это законодательство распростра-



Рис. 1. «Зеленая точка» в мире

няется на все страны ЕС, а также на Швейцарию и Норвегию.

Основные тенденции нового законодательства:

- максимальный запрет на захоронение отходов упаковки. Во многих странах ЕС уже много лет существует полный запрет на захоронение ТКО на полигонах;
- максимальное повышение требований к системам PCO в связи с законодательным повышением норматива утилизации отходов упаковки;
- расширение ответственности производителя.

ДУАЛЬНАЯ СИСТЕМА ГЕРМАНИИ

Поговорим конкретнее о системе PCO в Германии. Как уже говорилось, Германия – первая страна в ЕС, где был принят федеральный закон «Об ответственности производителя за утилизацию использованной упаковки». Для исполнения

производителями указанных обязательств, а также в целях администрирования платежей/экобборов от производителей и создания во всех муниципалитетах Германии систем PCO и вторичной переработки упаковки в 1990 г. была создана организация «Зеленая точка. Дуальная система Германии».

С 2019 г. организация «Зеленая точка» входит в состав международного концерна REMONDIS – крупнейшей немецкой компании в области обращения с отходами, которая занимается переработкой всех видов отходов, имея более 800 мусороперерабатывающих предприятий в 30 странах мира.

«Зеленая точка. Дуальная система Германии» – это самый крупный в Германии системный оператор по администрированию платежей/экобборов в рамках РОП за утилизацию отходов упаковки. Во всех муниципалитетах Германии, включая сельские поселения, организован

раздельный сбор отходов. На контейнерных площадках установлено несколько видов контейнеров: желтые для пластиковой упаковки, синие для бумаги, картона, черные/серые для прочего мусора; в большинстве муниципалитетов отдельно собираются биоотходы, пищевые отходы (как правило, в коричневом контейнере). Раздельный сбор стекла

Дуальная система – это системный оператор, который обеспечивает производителям исполнение их обязательств в рамках РОП: организует в шаговой доступности на всей территории в зоне их деятельности раздельный сбор образуемых у конечных потребителей отходов от использованной упаковки и направляет их на переработку.

Почему система называется дуальной? Потому что, по существу, это две отдельные самостоятельные системы, которые функционируют параллельно и имеют разные источники финансирования.

Нормы утилизации определяются для дуальных систем, а не для производителей. Производители же обязаны уплатить за весь объем упаковки.

Ответственность распространяется не на производителя упаковки, а на того, кто заполняет товаром упаковку, то есть на того, кто создает товарную единицу.

организован на централизованных контейнерных площадках. Рассмотрим соответствующие зоны ответственности (рис. 2).

ЗОНА ОТВЕТСТВЕННОСТИ МУНИЦИПАЛИТЕТА

За организацию сбора, транспортирования, утилизации, обезвреживания несортированных отходов из домохозяйств, а также за утилизацию аналогичных так называемых остаточных отходов согласно германскому федеральному законодательству на базе принципа коммунального обеспечения отвечают муниципалитеты, выполняющие фактически функции публично-правовых операторов, аналогичные функциям региональных операторов в РФ. Затраты на организацию сбора, транспортирования, утилизации неперерабатываемых отходов несут жители в рамках тарифа.

ЗОНА ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДУАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ/РОП

Организацию раздельного сбора фракций отходов использованной упаковки, включая установку контейнеров для РСО, сбор и транспортирование отходов упаковки отдельными мусоровозами, а также сортировку на отдельные материалы на сортировочных линиях финансируют в рамках закона о РОП производители товаров, упаковавшие свой товар. Обязанность компаний, вводящих продукцию в первичный оборот (производителей/импортеров), – обеспечивать прием и переработку использованной упаковки; обязанность дуальных систем – организовать в шаговой доступности от домохозяйств, на всей территории муниципального образования, инфраструктуру раздельного сбора, сортировку и переработку отходов упаковки.

Финансирование осуществляется через так называемые платежи участия в системе (экологический сбор), рассчитываемые исходя из веса и материала упаковки: чем меньше упаковочных материалов использует предприятие, тем меньший размер экологического сбора будет уплачен дуальной системе. Отсюда и название «дуальная»: по существу, это две отдельные самостоятельные сис-

темы, которые функционируют параллельно и имеют разные источники финансирования.

С 1 января 2019 г. новая редакция федерального закона «Об упаковке» (об ответственности производителей, раздельном сборе и глубокой переработке отходов упаковки) обязывает производителей практически на 100 % перерабатывать все отходы использованной упаковки.

Основные принципы:

- обязательный раздельный сбор коммунальных отходов: производитель товара отвечает за раздельный сбор и переработку использованной упаковки. Необходимо организовать раздельный сбор образуемых у потребителей/жителей отходов использованной упаковки (§ 13);
- для обеспечения раздельного сбора использованной упаковки на всей территории страны/региона производители обязаны участвовать в дуальной системе путем заключения договора с ней на все объемы упаковочного материала, введенного в оборот согласно отчетности (§ 7);
- ответственность распространяется не на производителя упаковки, а на того, кто заполняет ее, то есть на того, кто создает товарную единицу;
- дуальные системы обязаны обеспечить на всей территории зоны деятельности производителей, участвующих в системе, сбор образуемых у потребителей отходов использованной упаковки отдельно от прочих смешанных отходов в шаговой доступности и бесплатно для потребителя/жителя (§ 14);
- дуальные системы обязаны направить на вторичную переработку/рециклинг собранные в рамках раздельного сбора отходы упаковки, обеспечив при этом установленные законом нормы утилизации (§ 16).

Производителем согласно указанному закону является тот, кто по роду своей коммерческой деятельности впервые вводит в оборот упаковку, а также тот, кто упаковку импортирует. Термин «упаковка» подразумевает не только непосредственно упаковочный материал, но все то, что «типичным образом

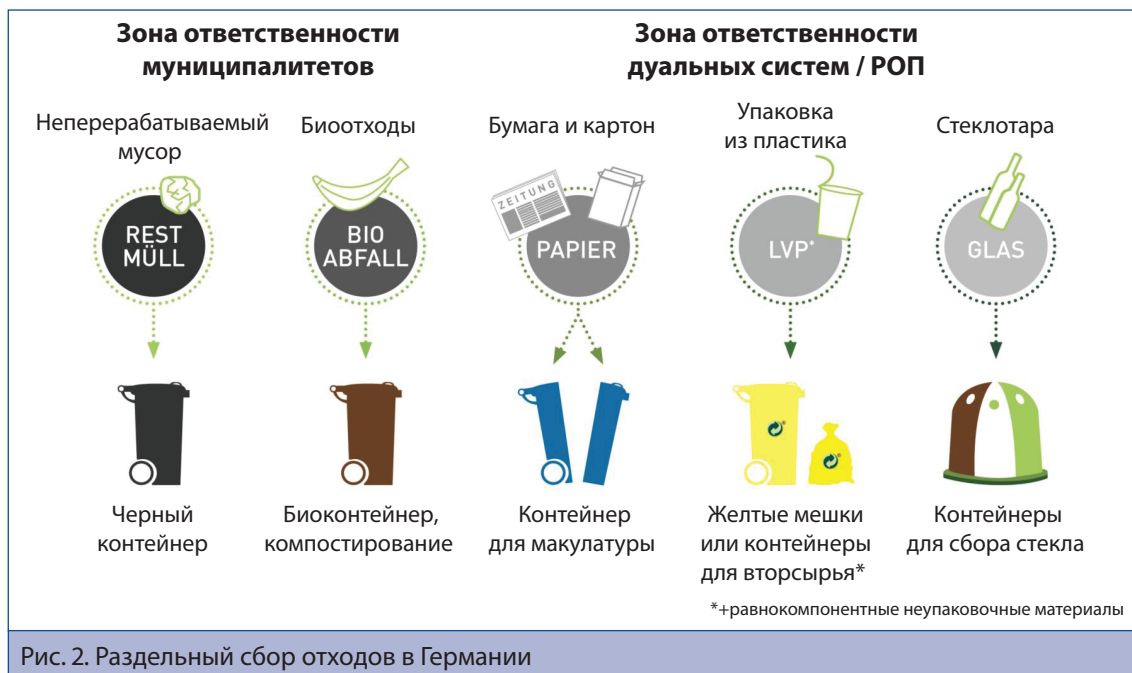


Рис. 2. Раздельный сбор отходов в Германии

предлагается конечному потребителю в качестве товарной единицы из продукта и упаковки» (п. 3 § 8). Упаковка, подлежащая учету в системе, – это заполненная товаром упаковка и упаковочный материал, которые после использования типичным образом конечным потребителем остаются в виде отходов (п. 3 § 8).

ОТЧЕТНОСТЬ

Производитель, на которого распространяется ответственность в рамках закона об упаковке, обязан:

- зарегистрироваться в центральной организации Реестр упаковки при министерстве экологии и незамедлительно направить данные о заключенном договоре с дуальной системой, указав наименование дуальной системы, объем и категорию упаковочных материалов, срок договора с дуальной системой, регистрационный номер (§ 10/11);
- ежегодно до 15 мая направлять в Реестр упаковки электронную декларацию, проверенную независимым аккредитованным аудитором, о полном объеме упаковки, введенной в оборот в прошедшем году.

Дуальные системы (системные операторы) обязаны направить декларацию/отчетность в Реестр упаковки до 1 июня (§ 17), указав объема отходов упаковки:

- согласно договорам, заключенным с производителями;
- собранные в рамках РСО;
- направленные на сортировку и вторичную переработку, подтвержденные отчетностью перерабатывающих предприятий.

СОГЛАСОВАНИЕ С ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫМ ОПЕРАТОРОМ (ППО) (§ 22)

РСО упаковки организуется на контейнерных площадках ППО в рамках обязательного договора/соглашения между дуальными системами и ППО. Последний определяет условия раздельного сбора: виды и объемы контейнеров, периодичность вывоза. ППО вправе потребовать от дуальной системы плату за использование контейнерных площадок для организации РСО упаковки.

КОНКУРСЫ НА ОРГАНИЗАЦИЮ РСО (§ 23)

Дуальные системы по результатам открытых конкурсных процедур заключают договоры с операторами на организацию РСО, включая установку контейнеров, сбор, транспортирование. Дуальные системы также согласовывают и заключают договоры на оказание услуги по сортировке собранных отходов упаковки на чистые фракции по видам материалов (на сортировочных линиях).

ПЛАТЕЖИ ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ ЗА УЧАСТИЕ В ДУАЛЬНОЙ СИСТЕМЕ

Система РСО финансируется через так называемые платежи участия в системе (экологический сбор). Величина платежа производителя дуальной системе определяется в зависимости от упаковочного материала и его количества в килограммах. Упаковочными материалы подразделяются:

- на стекло;
- бумагу, картон;
- железо;
- алюминий;
- полимеры;
- картонную упаковку из-под напитков;
- прочую комбинированную упаковку;
- прочие материалы.

Германское законодательство установило максимально высокие нормы утилизации отходов упаковки, которые должны быть достиг-

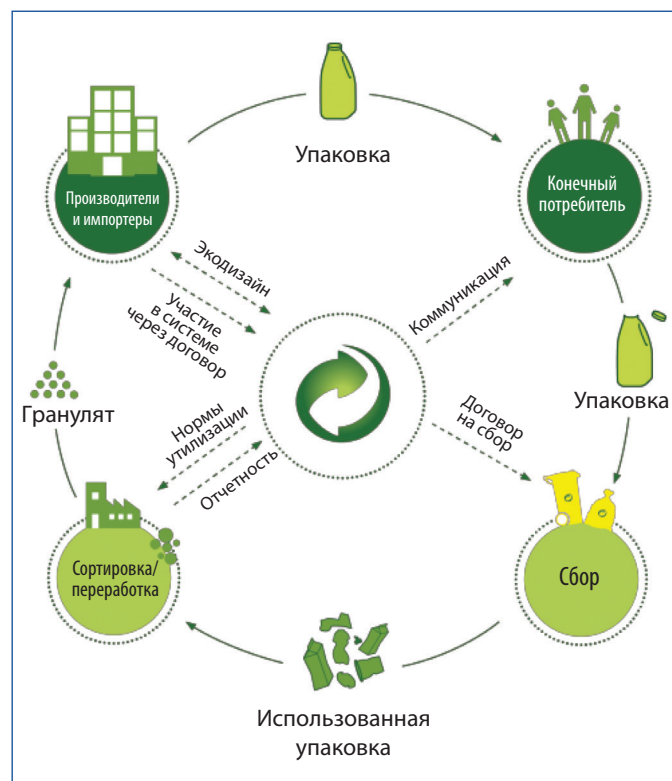


Рис. 3. Роль и функции дуальных систем в обороте упаковки

нуты дуальной системой (см. таблицу): 85 % упаковки из картона и 90 % упаковки из пластика, проданной потребителям, должно быть раздельно собрано и направлено на вторичную переработку. В течение трех лет после 1 января 2022 г. федеральное правительство Германии планирует повышение данных нормативов в зависимости от специфики материалов.

Нормы утилизации отходов упаковки, установленные для дуальных систем

Упаковочный материал	Норма утилизации, %		
	до 01.01.2019	с 01.01.2019	с 01.01.2022
Стекло	75	80*	90
Макулатура	70	85*	90
Черный металл		80*	90
Алюминий	60	80*	90
Тетрапак	60	75*	80
Прочие соединения	60	55	70
Полимеры	60	90	90
Переработка обработанных полимерных материалов	36*	58,5	63

*Квоты достигнуты.

Для сравнения: величина экосбора в РФ за картонную упаковку в три раза меньше, чем в ЕС, за пластиковую упаковку – в 10 раз меньше. При этом российские производители платят за 10–15 % упаковки, хотя в мусорный контейнер и далее на свалку попадает 100 % использованной упаковки.

В среднем платеж производителя (экосбор) за 1 т упаковки из картона составляет в Германии около 100 евро, за 1 т упаковки из пластика – в среднем 500 евро.

Каждый производитель товара обязан заключить договор с дуальной системой и оплатить затраты на организацию РСО и переработку 100 % объема упаковки, которая была продана населению за текущий год. Ежегодно немецкие компании только за упаковку платят экосбор в рамках договоров с дуальными системами на сумму 1 млрд евро (80 млрд руб.). Около 60 % этих средств направляется дуальными системами на финансирование инфраструктуры РСО в муниципалитетах: на контейнеры для раздельного сбора, на сбор отдельными мусоровозами, на логистику. Около 40 % направляется на оплату сортировки отходов упаковки на однородные по составу фракции с помощью сортировочных линий.

Стоимость РСО только упаковки в муниципалитете Германии составляет в среднем 12 евро/чел./год

(только логистика). Эта сумма (80 руб./чел./мес.) финансируется производителями в рамках РОП. Житель Германии платит за сбор, вывоз, утилизацию, обезвреживание несортированных отходов (серый контейнер) около 1 тыс. руб./мес. Плата за вывоз и переработку этих отходов столь высока, потому что экологически безопасное завершение жизненного цикла отходов, не подлежащих рециклингу, – это наиболее затратная часть в цепочке. Утилизация 1 т мусора на мусоросжигательном заводе или заводе механико-биологической переработки стоит не менее 8 тыс. руб.

Законом об упаковке предусмотрены жесткие штрафы за каждое нарушение закона производителем (§ 34):

- продажа товара/упаковки без договора с дуальной системой и (или) без регистрации в Реестре упаковки влечет за собой штраф до 200 тыс. евро (15 млн руб.) за каждый случай нарушения. Кроме этого, предусмотрено взыскание незаконно полученной прибыли и запрет на продажу товара;
- отсутствие декларации об объемах упаковки – штраф 100 тыс. евро (8 млн руб.).

Благодаря работе описанных систем в Германии за период 1990–2014 гг. согласно исследованию Института прикладной экологии отмечены:

- снижение общего объема ТКО на 10 %;
- уменьшение в два раза доли перерабатываемых отходов;
- увеличение в 3,5 раза объема вторсырья, получаемого путем РСО и направляемого на вторичную переработку (рис. 4).

Компания РЕМОНДИС, которая с 2018 г. является регоператором по обращению с отходами Республики Мордовия, внедрила несколько лет назад систему раздельного сбора отходов в Саранске: на контейнерных площадках многоквартирных домов установлены контейнеры для раздельного сбора отходов упаковки из картона и пластика.

Это было нашим первым проектом в России. Мы как ответственная международная компания хотели показать важность раздельного сбора и принципиальную возможность его осуществления в российском городе. Компания добровольно взяла на себя затраты на организацию инфраструктуры раздельного сбора. Изначально эта деятельность не могла быть самокупаемой. Создание отдельной системы сбора и вывоза отходов упаковки со всех контейнерных площадок города (дуальной системы) требует серьезных дополнительных затрат. Мы создали данную систему в Саранске в предположении о том, что в РФ будет принято законодательство о расширенной ответственности производителя, такое же, как и во всех странах ЕС, в рамках которого будет обеспечено полноценное финансирование системы РСО. Но к сожалению, в РФ не сформирована модель финансирования РСО через расширенную ответственность производителя.

Для внедрения раздельного сбора в российских муниципалитетах совершенно необходимо создать механизмы финансирования через расширенную ответственность производителя, как это происходит во всех странах Европы. Для компенсации затрат на организацию полноценной инфраструктуры раздельного сбора необходимо также повысить норму утилизации для производителей (например, на упаковочные материалы с сегодняшних 10–15 до 80–100 %). ♻️

