



Анализ нормативно-правовой базы, регулирующей экономику замкнутого цикла в Германии: потенциал гармонизации и оценка применимости рамочных и регулятивных положений в области обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО) и отходами от использования товаров (ОИТ) в условиях законодательства Российской Федерации

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit



МИНИСТЕРСТВО ПРИРОДНЫХ
РЕСУРСОВ И ЭКОЛОГИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

giz

Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

АНАЛИЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ, РЕГУЛИРУЮЩЕЙ ЭКОНОМИКУ ЗАМКНУТОГО ЦИКЛА В ГЕРМАНИИ: ПОТЕНЦИАЛ ГАРМОНИЗАЦИИ И ОЦЕНКА ПРИМЕНИМОСТИ РАМОЧНЫХ И РЕГУЛЯТИВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ТВЕРДЫМИ КОММУНАЛЬНЫМИ ОТХОДАМИ (ТКО) И ОТХОДАМИ ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТОВАРОВ (ОИТ) В УСЛОВИЯХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Подготовлено по заказу:

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Немецкое Общество по Международному Сотрудничеству (ГИЦ) ГмбХ

Адрес:

109004 Москва, Россия
Николаямская ул., д. 50 стр. 1
Т: + 7 495 580 90 98, +7 495 580 90 99
I: www.giz.de

Штаб-квартира GIZ:

Бонн и Эшборн, Германия

Российско-германский проект «Климатически нейтральное обращение с отходами в Российской Федерации»

реализуется по заказу Федерального министерства экологии, охраны природы и ядерной безопасности Германии (BMU) в рамках Международной инициативы по защите климата (IKI). Официальный партнер проекта с российской стороны - Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Портал проекта: www.otxod.com

Руководитель научно-исследовательской работы:

А.З. Ощепкова, заместитель директора ФГБУ УралНИИ «Экология» по инновациям.

Пермь, 2021 год

СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ
ФГБУ УралНИИ «Экология»

Руководитель НИР, зам. директора по инновациям, канд. техн. наук	А. З. Ощепкова
Исполнители темы:	
Ответственный исполнитель, начальник отдела	Т. Н. Сомова
Заведующий сектором	О. В. Клецкина
Старший научный сотрудник, канд. экон. наук	А. Н. Санакоев
Старший научный сотрудник	Н. В. Ионова
Старший научный сотрудник, канд. хим. наук	А. В. Басов
Старший научный сотрудник	С. А. Варюхина
Научный сотрудник	М. В. Имайкина
Научный сотрудник	В. В. Сыроегина
Младший научный сотрудник	А. Б. Ахунова
Младший научный сотрудник	К. В. Кузнецов
Младший научный сотрудник	А. В. Мякишева
Младший научный сотрудник	Е. В. Трусова

Младший научный сотрудник

Е. М. Ходяшева

Младший научный сотрудник

О. В. Серебренникова

Ведущий программист

Н. Ф. Попова

Инженер по НТИ

Т. А. Садыкова

СОДЕРЖАНИЕ

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ И ОБОЗНАЧЕНИЙ	112
ВВЕДЕНИЕ	123
1 СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ЗАКОНА ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИЯ ОБ ЭКОНОМИКЕ ЗАМКНУТОГО ЦИКЛА (KRWG) И АНАЛОГИЧНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	21
1.1 Анализ Закона Федеративной Республики Германия об экономике замкнутого цикла	21
1.1.1 Общая характеристика Закона об экономике замкнутого цикла	212
1.1.2 Область применения и основные понятия.....	234
1.1.3 Принципы организации обращения с отходами и обязанности образователей и собственников отходов, а также организаций публичного права по обращению с отходами	32
1.1.4 Ответственность за продукцию, произведенную в замкнутых циклах.....	38
1.1.5 Регулирование конечного удаления (ликвидации) отходов	42
1.1.5 Территориальное планирование обращения с отходами.....	43
1.1.6 Осуществление надзора	46
1.1.7 Сертифицированные организации по обращению с отходами	48
Выводы по подразделу 1.1	48
1.2 Анализ законодательства Российской Федерации, регулирующего обращение с отходами производства и потребления	52
1.2.1 Общие положения.....	54
1.2.2 Полномочия органов власти в области обращения с отходами ..	60
1.2.3 Общие требования к обращению с отходами.....	61
1.2.4 Нормирование, государственный учет и отчетность в области обращения с отходами	64
1.2.5 Экономическое регулирование в области обращения с отходами..	64
1.2.6 Регулирование в области обращения с отходами от использования товаров	65
1.2.7 Регулирование деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами	68
1.2.8 Государственный надзор в области обращения с отходами	70
Выводы по подразделу 1.2.....	70
1.3 Сравнительно-правовой анализ положений Закона Федеративной Республики Германия об экономике замкнутого цикла и Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»	73

Выводы по подразделу 1.3	89
Список использованных источников к разделу 1.....	102
2 СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СИСТЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОТХОДАМИ КОММЕРЧЕСКОГО СЕКТОРА И ОТХОДАМИ СТРОИТЕЛЬСТВА И СНОСА	105
2.1 Анализ системы регулирования обращения с муниципальными отходами коммерческого сектора и отходами строительства и сноса в Германии	105
2.1.1 Анализ системы регулирования обращения с муниципальными отходами коммерческого сектора в Германии	107
Выводы по подразделу 2.1.1	116
2.1.2 Анализ системы регулирования обращения с отходами строительства и сноса в Германии.....	116
Выводы по подразделу 2.1.2	120
2.2 Анализ системы регулирования обращения с твердыми коммунальными и строительными отходами в Российской Федерации..	121
2.2.1 Анализ системы регулирования обращения с твердыми коммунальными отходами, образующимися в коммерческом секторе, в Российской Федерации.....	121
Выводы по подразделу 2.2.1	134
2.2.2 Анализ системы регулирования обращения со строительными отходами и отходами от разборки зданий в Российской Федерации	134
Выводы по подразделу 2.2.2	137
2.3 Сравнительный анализ систем регулирования обращения с муниципальными отходами коммерческого сектора, твердыми коммунальными и строительными отходами в Германии и Российской Федерации.....	137
2.3.1 Сравнительный анализ систем регулирования обращения с муниципальными отходами коммерческого сектора в Германии и твердыми коммунальными отходами в Российской Федерации	137
2.3.2 Сравнительный анализ систем регулирования обращения со строительными отходами в Германии и Российской Федерации	141
Выводы по подразделу 2.3	141
Список использованных источников по разделу 2.....	143
3 СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С ОРГАНИЧЕСКИМИ ОТХОДАМИ В ГЕРМАНИИ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .	146
3.1 Анализ законодательства Германии по вопросам обращения с органическими отходами.....	146
Выводы по подразделу 3.1	157

3.2 Анализ законодательства Российской Федерации по вопросам обращения с органическими отходами	158
Выводы по разделу 3.2	169
3.3 Сравнительно-правовой анализ законодательств Германии и Российской Федерации по вопросам обращения с органическими отходами	172
Список использованных источников к разделу 3	181
4 СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С ДРЕВЕСНЫМИ ОТХОДАМИ	186
4.1 Анализ системы регулирования обращения с древесными отходами в Германии	186
Выводы по подразделу 4.1	201
4.2 Анализ системы регулирования обращения с древесными отходами в Российской Федерации	202
Выводы по подразделу 4.2.....	209
4.3. Сравнительно-правовой анализ системы регулирования обращения с древесными отходами в Германии и Российской Федерации	210
4.3.1 Сравнительный анализ системы классификации древесных отходов в Германии и Российской Федерации	210
4.3.2 Сравнительный анализ нормативных правовых актов и документов рекомендательного характера системы регулирования обращения с древесными отходами в Германии и Российской Федерации	215
Выводы по подразделу 4.3.....	218
Список использованных источников к разделу 4.....	218
5 СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С ОСАДКАМИ БИОЛОГИЧЕСКИХ ОЧИСТНЫХ СООРУЖЕНИЙ В ГЕРМАНИИ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	221
5.1 Анализ системы регулирования в Германии утилизации иловых осадков, смесей иловых осадков и компостируемых иловых осадков	221
Выводы по подразделу 5.1	232
5.2 Анализ системы регулирования законодательством Российской Федерации обращения с осадками сточных вод и продуктами их переработки (компостом, почвогрунтом и органическими удобрениями на основе осадков сточных вод)	235
Выводы по подразделу 5.2.....	242
5.3 Сравнительный анализ законодательств Германии и Российской Федерации по вопросам обращения с иловыми осадками, смесями иловых осадков и компостируемыми иловыми осадками	243
Выводы по подразделу 5.3.....	242
Список использованных источников к разделу 5	249

6 СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ КЛАССИФИКАЦИИ ОТХОДОВ ГЕРМАНИИ И КЛАССИФИКАЦИИ ОТХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	252
6.1 Анализ Европейского перечня отходов	252
Выводы по подразделу 6.1	260
6.2 Анализ Федерального классификационного каталога отходов	261
Выводы по подразделу 6.2.....	263
6.3 Сравнительный анализ Европейского перечня отходов и Федерального классификационного каталога отходов	263
Выводы по подразделу 6.3.....	273
Список использованных источников к разделу 6	274
7 СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТОВАРОВ	277
7.1 Сравнительно-правовой анализ регулирования обращения с отходами от использования товаров в части упаковки	277
7.1.1 Анализ системы регулирования обращения с упаковкой и отходами упаковки в Федеративной Республике Германия	277
Выводы по подразделу 7.1.1	298
7.1.2 Анализ системы регулирования обращения с упаковкой и отходами упаковки в Российской Федерации	301
Выводы по подразделу 7.1.2	310
7.1.3 Сравнительный анализ систем регулирования обращения с упаковкой и отходами упаковки в Федеративной Республике Германия и Российской Федерации	312
Выводы по подразделу 7.1.3	325
7.2 Сравнительно-правовой анализ регулирования обращения с отходами от использования товаров в части отходов электронного и электрического оборудования	328
7.2.1 Анализ системы регулирования обращения с отходами электрического и электронного оборудования в Федеративной Республике Германия	328
Выводы по подразделу 7.2.1	340
7.2.2 Анализ системы регулирования обращения с отходами электрического и электронного оборудования в Российской Федерации	342
Выводы по подразделу 7.2.2	348
7.2.3 Сравнительный анализ системы обращения с отходами электрического и электронного оборудования согласно российскому и немецкому законодательствам	349
Выводы по подразделу 7.2.3	353

7.3 Сравнительно-правовой анализ регулирования обращения с отходами от использования товаров в части батарей и аккумуляторов	356
7.3.1 Анализ системы регулирования обращения с отходами аккумуляторов и батарей согласно немецкому законодательству	356
Выводы по подразделу 7.3.1	364
7.3.2 Анализ системы регулирования обращения с отходами аккумуляторов и батарей согласно российскому законодательству.....	365
Выводы по подразделу 7.3.2	371
7.3.3 Сравнительный анализ систем регулирования обращения с отходами батарей и аккумуляторов в Федеративной Республике Германия и Российской Федерации	372
Выводы по подразделу 7.3.3	378
7.4 Сравнительно-правовой анализ регулирования обращения с отходами от использования товаров в части отработанных масел	380
7.4.1. Анализ системы регулирования обращения отработанных масел согласно Немецкому законодательству	380
Выводы по подразделу 7.4.1	384
7.4.2. Анализ системы регулирования обращения с отработанными маслами согласно Российскому законодательству	385
Выводы по подразделу 7.4.2	390
7.4.3 Сравнительный анализ систем регулирования обращения с отработанными маслами в Федеративной Республике Германия и Российской Федерации.....	391
Выводы по подразделу 7.4.3	395
7.5 Сравнительно-правовой анализ регулирования обращения с отходами автотранспортных средств.....	380
7.5.1 Анализ системы регулирования обращения с отслужившими транспортными средствами в Германии	404
Выводы по подразделу 7.5.1	404
7.5.2 Анализ системы регулирования обращения с транспортными средствами, вышедшими из эксплуатации, в Российской Федерации..	405
Выводы по подразделу 7.5.2	415
7.6 Сравнительный анализ систем регулирования обращения с транспортными средствами, вышедшими из эксплуатации, в Германии и Российской Федерации	417
Список использованных источников к разделу 7.....	422

8 ОЦЕНКА ПОТЕНЦИАЛА ГАРМОНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА С НЕМЕЦКИМИ (ЕВРОПЕЙСКИМИ) НОРМАМИ, ВКЛЮЧАЯ РАЗРАБОТКУ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО РАЗВИТИЮ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	427
8.1 Предложения по совершенствованию действующей законодательной базы Российской Федерации в области обращения с отходами на основе изученного и обобщенного опыта регулирования с применением Закона об экономике замкнутого цикла.....	427
8.2 Предложения по совершенствованию законодательной базы Российской Федерации на основе изученного и обобщенного опыта Германии в области обращения с муниципальными отходами коммерческого сектора	431
8.3 Предложения по совершенствованию законодательной базы Российской Федерации на основе изученного и обобщенного опыта Германии обращения со строительными отходами	433
8.4 Предложения по совершенствованию законодательной базы Российской Федерации на основе изученного и обобщенного опыта Германии регулирования обращения с органическими отходами с получением из них продукции для улучшения качества почв	434
8.5 Предложения по совершенствованию законодательной базы Российской Федерации на основе изученного и обобщенного опыта Германии в части регулирования обращения с иловыми осадками очистки сточных вод.....	437
8.6 Предложения по совершенствованию законодательной базы Российской Федерации на основе изученного и обобщенного опыта Германии регулирования обращения с древесными отходами.....	438
8.7 Предложения по совершенствованию законодательной базы Российской Федерации на основе изученного и обобщенного опыта Германии в области классификации отходов.....	439
8.8 Предложения по совершенствованию законодательной базы Российской Федерации на основе изученного и обобщенного опыта Германии в части регулирования обращения с отходами от использования товаров.....	440
8.8.1 Предложения по совершенствованию законодательной базы Российской Федерации на основе изученного и обобщенного опыта Германии в части регулирования обращения с отходами упаковки	440
8.8.2 Предложения по совершенствованию законодательной базы Российской Федерации на основе изученного и обобщенного опыта Германии в части регулирования обращения отходов электронного и электрического оборудования в российском законодательстве	442
8.8.3 Предложения по совершенствованию законодательной базы Российской Федерации на основе изученного и обобщенного опыта Германии в части регулирования обращения с отходами аккумуляторов и батарей.....	444

8.8.4 Предложения по совершенствованию законодательной базы Российской Федерации на основе изученного и обобщенного опыта Германии в части регулирования обращения отработанных масел	445
8.9 Предложения по совершенствованию законодательной базы Российской Федерации на основе изученного и обобщенного опыта Германии части утилизации отслуживших транспортных средств	446
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	448
ПРИЛОЖЕНИЕ А	451

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ И ОБОЗНАЧЕНИЙ

В настоящем отчете применяются следующие сокращения и обозначения:

ФЗ	–	Федеральный закон
НПА	–	Нормативный правовой акт
ТКО	–	Твердые коммунальные отходы
ОИТ	–	Отходы от использования товаров и упаковки
КГО	–	Крупногабаритные отходы
ВМР	–	Вторичные материальные ресурсы
ВС	–	Вторичное сырье
ФККО	–	Федеральный классификационный каталог отходов
ОЭСР		Организация экономического сотрудничества и развития
ГРОРО	–	Государственный реестр объектов размещения отходов
РОП	–	Расширенная ответственность производителя
ОПП	–	Организация публичного права
ППК	–	Публично-правовая компания
ППК РЭО	–	Публично-правовая компания «Российский экологический оператор»
ЕГИС УОИТ	–	Единая государственная информационная система учета отходов от использования товаров
МО	–	Муниципальные отходы
Минприроды России	–	Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации
Росприроднадзор	–	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования
ОЭЭО	–	Отходы электрического и электронного оборудования

ВВЕДЕНИЕ

В конце 2014 года был принят Федеральный закон от 29.12.2014 № 458-ФЗ «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» (далее – Закон 458-ФЗ). Основанием для разработки этого закона была необходимость имплементации в законодательство Российской Федерации подходов к регулированию обращения с отходами, применяемых в Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Основными положениями Закона 458-ФЗ был введен институт «расширенной ответственности производителей» с особенностями регулирования отходов от использования товаров, появилось специальное регулирование обращения с твердыми коммунальными отходами, сформулированы обязанности субъектов Российской Федерации разрабатывать и утверждать территориальные схемы обращения с отходами, определены полномочия Российской Федерации устанавливать требования к обращению с группами однородных отходов. В связи с введением новых механизмов регулирования был дополнен и актуализирован понятийный аппарат Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон 89-ФЗ). В частности было приведено в соответствие с европейским правом определение понятию «отходы производства и потребления», даны определения понятиям «твердые коммунальные отходы» (далее – ТКО), «отходы от использования товаров» (далее – ОИТ), раскрыто понятие «обращение с отходами», в качестве субъектов деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами определены региональный оператор и оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Эти и другие нововведения в первом приближении действительно соответствовали подходам ОЭСР и, казалось бы, должны были дать адекватные результаты в сфере обращения с отходами. Однако пятилетняя практика реализации норм Закона 458-ФЗ и неоднократные попытки их доработки показали, что внешняя «похожесть» предложенных инструментов не обеспечивает их эквивалентное функционирование. Наиболее очевидно это проявляется в реализации норм, касающихся обращения с отходами потребления, образующимися у населения. Применительно к этой сфере Законом 458-ФЗ было предусмотрено поднятие на уровень субъекта Российской Федерации ответственности за обращение с твердыми коммунальными отходами (ранее за удаление ТКО отвечали органы местного

самоуправления в рамках схемы санитарной очистки), а также включением в систему сбора и утилизации отходов от использования товаров их производителей.

Анализ сложившейся ситуации по реализации этих механизмов показал, что вместо эффективного взаимодействия и слаженного функционирования участников этих двух институтов, сформировался конфликт функционирования регионального оператора, который должен обеспечивать удаление ТКО, и операторов, которые осуществляют сбор и утилизацию ОИТ, спровоцированный конкурентной борьбой за отходы.

На практике сложилась ситуация, когда региональный оператор не заинтересован в снижении образования ТКО, представляющих собой смесь отходов потребления, поскольку доходы регионального оператора, формируемые за счет тарифа, определяются количеством таких ТКО. В основной своей массе региональные операторы являются коммерческими организациями, цель которых получение доходов. Одновременно можно наблюдать попытки региональных властей снизить нагрузку на население путем искусственного занижения тарифов и/или уменьшения нормативов накопления ТКО. Очень часто в серой зоне остаются доходы операторов ТКО, получаемые в результате реализации вторичных материальных ресурсов, извлекаемых при сортировке ТКО. В настоящее время региональный оператор, как правило, не рассматривает возможность получения доходов путем содействия функционированию института «расширенной ответственности производителей». На практике региональный оператор защищает «свою территорию» и не хочет допускать туда каких-либо других лиц. Продолжается также активное обсуждение зоны ответственности регионального оператора в части того, какие конкретно виды отходов следует относить к ТКО, а какие таковыми не являются. Усложняется ситуация тем, что законодательством предоставлена полная монополия регионального оператора на удаление ТКО.

Попыткой улучшить ситуацию в сфере обращения с ТКО можно назвать создание в 2019 году публичной правовой компании «Российский экологический оператор» (далее – ППК РЭО), а также необходимость создания Федеральной схемы обращения с ТКО. ППК РЭО отведена роль наставника регионов в вопросах обращения с ТКО, создателя системы инфраструктурных объектов обращения с ТКО, определяющего технологическую политику в этой сфере. Законом 89-ФЗ дано право производителям/импортерам товаров передавать ППК РЭО ответственность за утилизацию отходов от использования товаров, наряду с аналогичным правом передавать такую ответственность ассоциациям, которые создаются самими

производителями/импортерами товаров в целях обеспечения выполнения нормативов утилизации.

Институт «расширенной ответственности производителей» (далее – РОП) переживает не менее сложные проблемы. До сих пор неизвестно, какое количество производителей/импортеров должно участвовать в РОП, отсутствует инструмент их выявления и понуждения к выполнению норм закона. Проблема усиливается тем, что перечень товаров, за утилизацию которых отвечает их производитель/импортер, весьма велик и включает товары, которые в принципе производителю/импортеру собрать невозможно. Администрирование деятельности по выполнению ответственности носит скорее фискальный характер, поскольку проверить достоверность документов, которыми подтверждают факт утилизации достаточно сложно, несмотря на наличие Единой государственной информационной системы учета отходов от использования товаров (далее – ЕГИС УОИТ), а проверить перечисление средств экологического сбора в федеральный бюджет значительно проще. До сих пор не определен механизм расходования средств экологического сбора, которые аккумулируются в федеральном бюджете и предназначены, согласно Закону 89-ФЗ, для выполнения норматива утилизации ОИТ.

В конце декабря 2020 года принята концепция совершенствования РОП, в которой целью совершенствования РОП определено формирование эффективной государственной модели регулирования обращения с отходами от использования товаров, направленной на возвращение вторичных материальных ресурсов в хозяйственный оборот и минимизацию объемов захоронения отходов потребления. Для достижения этой цели Концепцией поставлена необходимость решения следующих задач:

- установление всех субъектов расширенной ответственности производителей и определение их обязанностей, а также механизмов их взаимодействия;

- формирование системы целевых показателей для оценки результативности расширенной ответственности производителей;

- обеспечение прозрачности, контроля и учета исполнения требований расширенной ответственности производителей с использованием эффективно функционирующей информационной системы;

- совершенствование механизмов расходования средств экологического сбора;

- создание дополнительных стимулов для формирования эффективной системы раздельного накопления отходов.

В феврале 2021 года планируется утвердить «дорожную карту» реализации концепции и приступить к разработке и принятию системы нормативных правовых актов по реализации положений концепции.

В связи с изложенным представляет интерес проведение сравнительно-правового анализа законодательства Германии и Российского законодательства, целью которого является выявление особенностей регулирования обращения с отходами в Германии, позволяющих решить ряд проблем, с которыми столкнулась Российская Федерация, внедряя европейскую практику обращения с отходами.

В настоящей работе представлены результаты проведения сравнительно-правового анализа основных документов, регулирующих обращение с отходами в Германии и нормативных правовых актов, касающихся аналогичных норм права в Российской Федерации. В процессе работы выявляли сходство и различия законодательств двух стран, в том числе в области приоритетов государственной политики, обязательств граждан, субъектов Российской Федерации и участников отрасли в организации и обеспечении эффективного обращения с отходами потребления, в том числе касающиеся раздельного сбора, выбора групп товаров РОП, установления нормативов утилизации (показателей) и иных областей, представляющих наибольший интерес с точки зрения актуального развития реформы в Российской Федерации и наиболее острых вопросов регулирования. В работе были использованы следующие нормативные правовые акты Германии:

– Закон о поддержке замкнутых циклов производства и обеспечении экологически безопасного обращения с отходами (Закон Федеративной Республики Германия об экономике замкнутого цикла при обращении с отходами (KrWG));

– Постановление о классификации отходов Германии;

В части РОП:

– Закон об упаковке Германии (VerpackG);

– Закон об электронном и электрическом оборудовании Германии (ElektroG);

– Закон о батареях Германии (BatterienG);

– Постановление об отслуживших транспортных средствах Германии (AltAutoV);

– Постановление об отработанных маслах Германии (AltöIV).

В части прочих групп отходов, подлежащих специальному регулированию:

– Постановление о переработке органических отходов на землях, используемых для сельского хозяйства (включая садоводство) и лесохозяйственной деятельности (Постановление об органических отходах BioAbfV);

– Постановление об отходах коммерческого и промышленного секторов, схожих по составу с ТКО Германии (GewerbeAbfV);

– Постановление о требованиях в отношении утилизации и удаления древесных отходов (AltHolzV).

На рисунке 1.1 показана схема связей проанализированных нормативных актов Германии, из которой видно, что ключевую позицию в этом пакете документов занимает Закон о поддержке замкнутых циклов производства и обеспечении экологически безопасного обращения с отходами, на основных принципах которого базируются специальные законы и постановления правительства, предназначенные для регулирования определенных групп отходов.

Особое внимание в работе уделено нормативным правовым актам, обеспечивающим в Германии реализацию «расширенной ответственности производителей». В отчете представлены особенности регулирования в рамках РОП таких групп товаров как упаковка, электронное и электрическое оборудование, батареях, транспортных средств, обработанных масел.

Одной из приоритетных задач, которую решает законодательство Германии, является исключение захоронения органических отходов, что связано в первую очередь с вопросами обеспечения климатически нейтрального обращения с отходами. Поэтому в рамках настоящей работы были исследованы нормативные правовые акты, регулирующие обращение с древесными отходами, осадками биологической очистки сточных вод, а также нормативный правовой акт, регулирующий использование отходов для улучшения качества почв (рис. 1.2). Следует отметить, что вопросы регулирования обращения с древесными отходами рассматриваются как в Постановлении о требованиях в отношении утилизации и удаления древесных отходов (AltHolzV), так и в Законе об упаковке Германии (VerpackG) в части упаковки из древесины, Постановлении о муниципальных отходах коммерческого сектора (GewerbeAbfV), а также Постановлении о переработке органических отходов на землях, используемых для сельского хозяйства (включая садоводство) и лесохозяйственной деятельности (Постановление об органических отходах BioAbfV).

Исследования норм права, направленных на эффективное обращение с продукцией и отходами проводились с использованием версий указанных выше документов, переведенных на русский язык, предоставленных заказчиком работы – «Немецким Обществом по Международному Сотрудничеству (ГИЦ) ГмбХ».

Методология выполнения работы включала:

детальный анализ каждого нормативного правового акта Федеративной Республики Германия с выявлением в нем основных механизмов, которые используются для достижения поставленной в нормативном документе цели;

поиск российских нормативных правовых актов, содержащих аналогичные нормы, их анализ;

сопоставление выявленных механизмов регулирования, в том числе особенностей их реализации.

Результаты сравнительного анализа и знание определенных проблем правоприменительной практики Российской Федерации позволили сформировать предложения о целесообразности использования определенных положений нормативных правовых актов Германии для совершенствования российского законодательства.

Исследования проведены в соответствии с договором, заключенным между ФГБУ УралНИИ «Экология» и «Немецким Обществом по Международному Сотрудничеству (ГИЦ) ГмбХ».

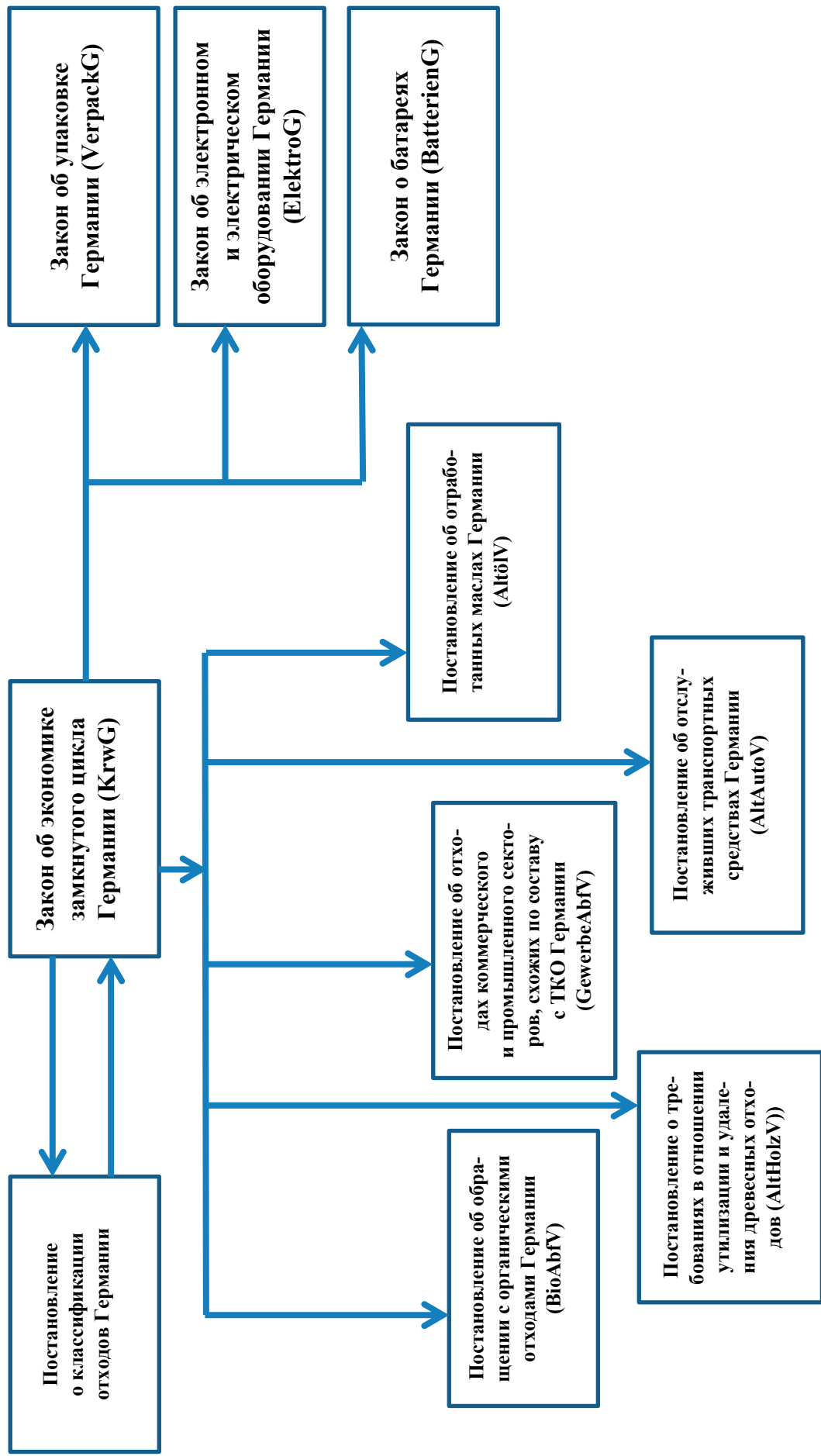


Рисунок 1.1 – Система основных нормативных правовых актов Федеративной Республики Германии, обеспечивающих возврат отходов в хозяйственный оборот

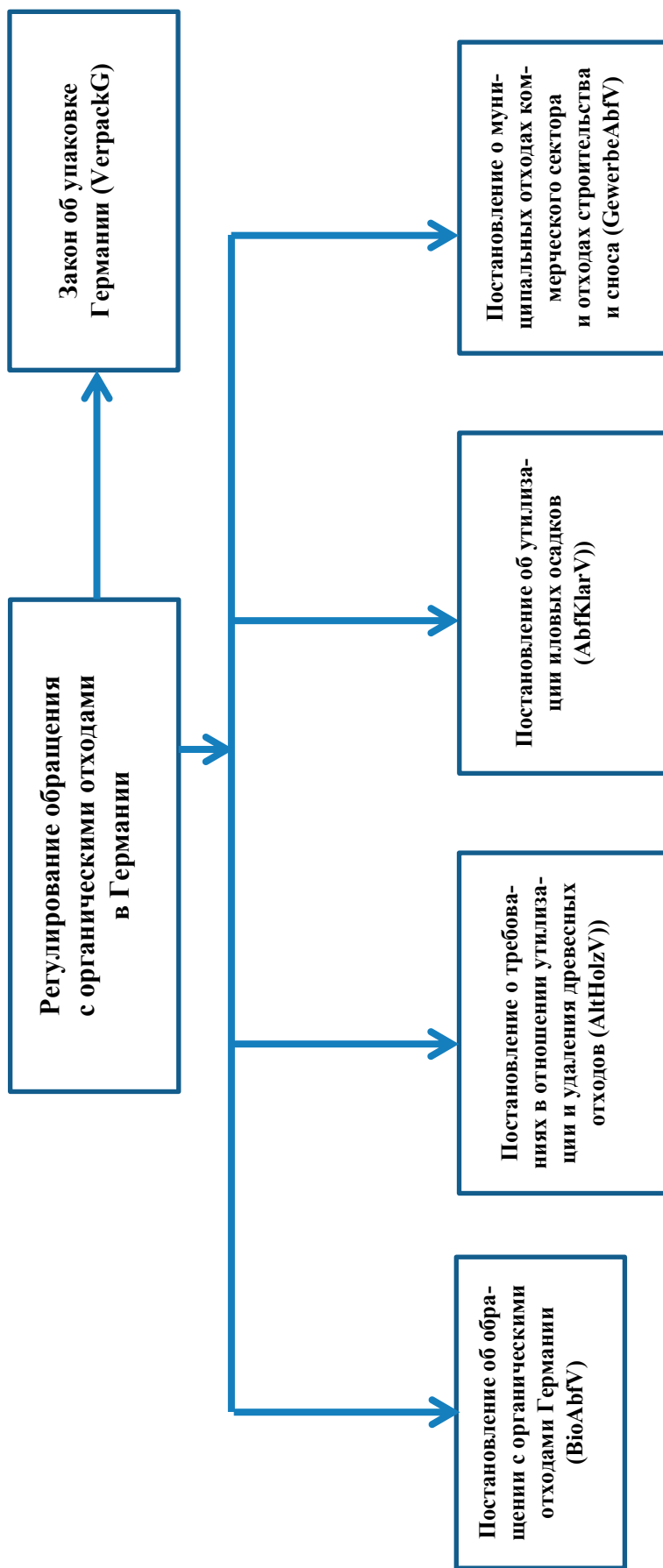


Рисунок 1.2 – Система нормативных правовых актов Федеративной Республики Германии, регулирующих обращение с органическими отходами, рассмотренная в настоящем отчете

1 СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ЗАКОНА ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИЯ ОБ ЭКОНОМИКЕ ЗАМКНУТОГО ЦИКЛА (KRWG) И АНАЛОГИЧНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Анализ Закона Федеративной Республики Германия об экономике замкнутого цикла

Регулирование обращения с отходами в Германии базируется на следующих нормативных правовых актов:

– Рамочная Директива по отходам (далее – AbfRRL или Директива 2008/98/ЕС) (Директива 2008/98/ЕС Европейского Парламента и Совета от 19 ноября 2008 года «Об отходах и отмене определенных директив 75/439/ЕЭС, 91/689/ЕС и 2006/12/ЕС») [1];

– Закон Федеративной Республики Германия об экономике замкнутого цикла от 24.02.2012 (далее – Закон об экономике замкнутого цикла или KrWG) [2].

Директивой по отходам определяются правила общеевропейского регулирования обращения с отходами. Правовые требования в области обращения с отходами с европейского уровня конкретизируются на национальном уровне Германии, а далее в зависимости от установленных полномочий органами управления федеральных земель и муниципальных образований.

В 2018 году Европейский парламент принял всеобъемлющие поправки в Директиву 2008/98/ЕС в отношении усиления мер для предотвращения образования отходов, рециклинга и иных способов удаления отходов, позволяющих их использовать в различном качестве.

Приняты новые методики расчета целевых показателей утилизации муниципальных отходов, определены размеры целевых показателей до 2035 года (например, в 2035 году уровень утилизации муниципальных отходов должен составить от 65% образованных отходов без учета их сжигания), установлены минимальные требования к системе расширенной ответственности производителей (РОП), уточнены критерии отнесения отходов к опасным отходам, предложены критерии для случаев, когда образующиеся вещества, не являющиеся целью производственной деятельности, могут быть определены как побочные продукты, установлены новые требования к раздельному сбору отходов, в том числе установлена необходимость раздельного сбора отходов бумаги, металла, пластика, стекла, а с 2025 года – отходов текстильных изделий.

Поправки также касаются регулирования обращения со строительными отходами, усиления мер, направленных на предотвращение образования отходов, в том числе путем обеспечения проведения ремонта изделий за счет производства и реализации запасных деталей, доведения до потребителя продукции информации путем обязательного приложения к ней руководств, инструкций по эксплуатации и технической информации.

Поправками введены новые меры по предотвращению образования пищевых отходов и увеличения объемов повторного использования товаров.

Закон об экономике замкнутого цикла имплементирует положения Директивы ЕС по отходам в национальное законодательство Германии. Экономика замкнутого цикла должна быть направлена на сохранение ресурсов, защиту климата и окружающей среды. Законом об экономике замкнутого цикла устанавливаются общие принципы и правовые основы деятельности по обращению с отходами в Германии.

Помимо рамочного Закона об экономике замкнутого цикла, в каждой федеральной земле Германии действуют собственные законы об отходах, законы о муниципальных сборах, уставы и положения муниципальных образований, дополняемые каталогом нарушений общественного порядка и штрафов.

В развитие положений Закона о замкнутых циклах для регулирования обращения с отходами отдельных групп товаров приняты Закон об упаковке (VerpackG), Постановление об отслуживших транспортных средствах (AltfahrzeugV), Закон о батареях (BatterieG), Закон об электронном электрическом оборудовании (ElektroG) и т.д.

Закон об экономике замкнутого цикла дополняется и конкретизируется Законами об отходах, принятыми органами власти федеральных земель. Однако, определение законодательных правил и требований федеральными землями осуществляется только в тех областях, в которых эти нормы не установлены на федеральном уровне.

1.1.1 Общая характеристика Закона об экономике замкнутого цикла

KrWG включает девять основных частей, которые раскрывают базовые механизмы регулирования обращения с отходами.

В преамбуле Закона об экономике замкнутого цикла установлена ключевая цель системы управления отходами в Германии, которой является *«поощрение внедрения замкнутых циклов производства с целью сохранения природных*

ресурсов и обеспечения защиты людей и окружающей среды при управлении отраслью обращения с отходами».

KrWG определены принципы и обязанности образователей и собственников отходов, а также организаций публичного права (далее – ОПП) по обращению с отходами, в рамках норм которых рассмотрены принципы предотвращения образования отходов и управление отраслью обращения с отходами, замкнутые циклы производства, условия и требования к размещению отходов, обращение с отходами силами ОПП и привлечение третьих лиц.

В части «Общие требования» KrWG указаны цель и сфера действия закона, а также определение основных понятий, в том числе введение и использование понятия «побочный продукт», определение одного из нестандартных положений в области обращения с отходами – *утрата отходами своих свойств* и условия для принятия решения об утрате отходами своих свойств.

Принципы предотвращения образования отходов и основные принципы управления отраслью обращения с отходами, включая общие положения иерархии отходов в Германии, а также положения, касающиеся формирования замкнутых циклов производства, которые базируются на обязанностях производителей и собственников отходов передавать отходы на утилизацию, условия и требования к размещению отходов, обращение с отходами силами ОПП по обращению с отходами и привлечение третьих лиц рассмотрены в части «Принципы и обязанности образователей и собственников отходов, а также организаций публичного права по обращению с отходами».

Система требований к производителям продукции, направленная на обеспечение сбора и утилизации такой продукции с наименьшими воздействиями на окружающую среду содержится в части «Ответственность за продукцию, произведенную в замкнутых циклах».

Территориальное планирование обращения с отходами, а также требования к организации размещения отходов, вопросы строительства и пуска в эксплуатацию объектов, на которых осуществляется обращение с отходами, рассмотрено в части «Ответственность за планирование».

В KrWG включена часть, посвященная мерам, направленным на стимулирование государством реализации продукции, произведенной из отходов сбыта, и консультирование по вопросам обращения с отходами, названная «Стимулирование сбыта и консультирование по вопросам обращения с отходами».

Положения, раскрывающие порядок государственного надзора, обязанности по учету отходов организациями, осуществляющими, сбор, транспортирование, обработку, утилизацию, в том числе опасных отходов, а также порядок учета содержания в части «Осуществление надзора».

Вопросы сертификации организаций, осуществляющих обращение с отходами, и требования к сертифицированным организациям по обращению с отходами, организациям технического надзора и Ассоциациям сертифицированных организаций рассматриваются в части «Сертифицированные организации по обращению с отходами».

В KrWG включена часть «Требования к организации производства, к ответственным за обращение с отходами и условия смягчения требований для территориальных подразделений предприятий, прошедших аудит», в которой рассматриваются обязанность по уведомлению об организации производства и ответственность лиц за обращение с отходами.

Административные правонарушения и денежные штрафы, а также ряд переходных положений представлены в заключительной части KrWG «Заключительные положения».

В KrWG отсутствуют специальные статьи для регулирования отходов определенных секторов экономики, однако достаточно много положений, касающихся обращения с муниципальными отходами.

Далее более подробно будут рассмотрены положения Закона об экономике замкнутых циклов, которые являются ключевыми при внедрении замкнутых циклов с целью ресурсосбережения.

1.1.2 Область применения и основные понятия

Требования KrWG применяются к деятельности, направленной на предотвращение образования отходов, их переработку, размещение, а также к прочим мерам управления отраслью обращения с отходами. При этом KrWG не распространяется на обращение с:

- материалами, обращение с которыми осуществляется в соответствии с Кодексом о продовольственных товарах и кормах в редакции, опубликованной 22.08.2011, если он применяется к продуктам питания, пищевым добавкам, косметическим продуктам, товарам первой необходимости и продуктам, очень схожими с пищевыми продуктами; в соответствии с Законом о табачных изделиях от 4 апреля 2016 года, Законом о молоке и маргарине от 25 июля 1990 года, Законом о

защите здоровья животных от 22 мая 2013 года, Законом о защите растений в редакции, опубликованной 14 мая 1998 года;

- субпродуктами животного происхождения, если они (в соответствии с определенными нормативными правовыми актами) должны вывозиться, собираться, транспортироваться, храниться, обрабатываться, перерабатываться, использоваться, утилизироваться или размещаться на рынке, за исключением тех субпродуктов животного происхождения, которые предназначены для сжигания, хранения на полигоне или использования в биогазовой установке или установке для переработки отходов в компост;

- телами животных, не убитых в результате убоя, в том числе таких животных, которые были убиты с целью подавления эпизоотий;

- фекалиями, кроме указанных в пункте 2, соломой и другими природными неопасными сельскохозяйственными или лесными материалами, используемыми в сельском или лесном хозяйстве или для производства энергии из такой биомассы с помощью процессов или методов, которые не наносят вред окружающей среде, или не ставят под угрозу здоровье человека;

- ядерным топливом и другими радиоактивными веществами в соответствии с Законом об атомной энергии или Законом о радиационной защите;

- отходами, образующимися непосредственно при разведке месторождений, добыче и переработке, а также при связанном с этим хранением полезных ископаемых в хозяйствах, находящихся под надзором органов государственного горного надзора и которые утилизируются под надзором государственных органов горного надзора;

- газообразными веществами, которые не хранятся в контейнерах;

- веществами, сброс или отведение которых осуществляется в водные объекты или канализационные сооружения;

- почвами в месте происхождения (почвы в естественном залегании), включая почву, выемка которой не производилась при горнодобывающих работах, загрязненными почвами и сооружениями, постоянно связанными с землей;

- незагрязненным почвенным материалом и другими природными материалами, извлеченными во время строительства, при условии, что материалы в их естественном состоянии используются для строительных целей на месте, где была произведена их выемка;

- донными отложениями, перемещаемыми при менеджменте, поддержании или развитии водных объектов, а также предотвращения наводнений или

смягчения последствий наводнений и засух, или для мелиорации земель в пределах поверхностных вод, при условии, что донные отложения объективно являются неопасными;

- судовыми отходами и остатками грузов, если это регулируется федеральным или земельным законодательством на основе международных или национальных соглашений,
- обнаруженными боеприпасами;
- углекислым газом, который в целях постоянного хранения собирается, транспортируется и хранится в хранилищах углекислого газа или в хранилищах, предназначенных для исследовательских целей.

Основополагающими понятиями закона, использованными при установлении основных принципов государственной политики в области обращения с отходами в Германии, являются понятия «замкнутые циклы производства» и «предотвращение образования отходов»:

замкнутые циклы производства – это меры, направленные на предотвращение образования отходов и их максимальное вовлечение в хозяйственный оборот;

предотвращение образования отходов означает любую меру, предпринимаемую до того, как вещество, материал или изделие станет отходом, и направлено на уменьшение:

- количества отходов,
- вредного воздействия отходов на человека и окружающую среду или содержания вредных веществ в материалах и изделиях.

В KrWG приводится незакрытый перечень мер, позволяющих предотвратить образование отходов.

В KrWG под отходами понимаются *«вещества или предметы, которые удаляются, предназначены для удаления или которые собственник намерен или обязан удалить»*. Эти вещества или предметы, определяемые как отходы, могут образовываться в ходе преобразования энергии, при производстве, обработке или использовании веществ или изделий, или при оказании услуг без целевого назначения соответствующего действия или отмены либо прекращения их первоначального целевого назначения, без возникновения новой цели применения непосредственно на его месте. Важно, что оценка целевого назначения должна основываться на мнении образователя или собственника отходов с учетом общепринятых норм.

В соответствии с системой обращения с отходами Германии базовой классификацией отходов выступает их деление на опасные и неопасные отходы. К неопасным отходам отнесены все отходы, которые не являются опасными, а также инертные и биоразлагаемые отходы. KrWG к инертным отходам отнесены минеральные отходы, которые не подлежат существенным физическим, химическим или биологическим изменениям; не растворяются, не горят и не вступают каким-либо иным образом в физическую или химическую реакцию; биологически не разлагаются; не воздействуют на другие материалы, с которыми они контактируют, таким образом, чтобы это могло повлечь за собой неблагоприятные воздействия на человека и окружающую среду. Общая выщелачиваемость и содержание загрязняющих веществ в неопасных отходах, а также экотоксичность водной вытяжки из отходов должны быть незначительными и, в частности, не должны влиять на качество поверхностных или грунтовых вод.

Для целей регулирования в KrWG дано определение биоразлагаемым отходам, уточняется сущность и происхождение таких групп отходов как муниципальные отходы, пищевые отходы, органические отходы, минеральные отходы, отходы от сноса и демонтажа зданий, отходы упаковки.

Законом вводится и используется понятие «*побочный продукт*». Согласно KrWG вещество или предмет, образующийся в процессе производства, но не являющийся его целью, может рассматриваться как побочный продукт, а не отход в том случае если:

- обеспечено повторное использование вещества или объекта;
- для этого не требуется дальнейшая предварительная обработка, выходящая за рамки стандартного производственного процесса;
- вещество или предмет образуются как неотъемлемая часть производственного процесса,
- дальнейшее использование их является законным, то есть если вещество или предмет соответствует всем требованиям к продукции, окружающей среде и охране здоровья, применимым в рамках его соответствующего использования, и в целом не приводит к вредным воздействиям на человека и окружающую среду.

Однако решение об отнесении веществ и предметов к побочной продукции должно осуществляться на основании критериев, установленных Федеральным Правительством специальными постановлениями. Для выполнения настоящей

работы Заказчиком указанные постановления для исследования не были предоставлены.

KrWG сформулировано одно из нестандартных положений – *утрата отходами своих свойств*. Согласно KrWG вещество или предмет утрачивает свойства отходов, если оно подвержено переработке и создано так, что:

- оно обычно используется для определенных целей;
- для него существует рынок или спрос;
- оно отвечает всем техническим требованиям, действующим для его соответствующего целевого назначения, а также всем законодательным предписаниям и применимым стандартам на продукцию;
- его использование не приводит к вредным воздействиям на человека или окружающую среду.

Однако перечисленные выше условия не носят конкретный характер и принятие решения об утрате отходами своих свойств, согласно KrWG, должно осуществляться на основе специальных положений, которые утверждает Федеральное Правительство. Для выполнения настоящей работы Заказчиком такие постановления не были предоставлены.

В KrWG приведено определение понятия «опасные отходы», соответствующее общеевропейскому понятию, а также раскрыты основные понятия, характеризующие конкретные виды обращения с отходами (таблица 1.1). Следует отметить, что предложенный перевод не всегда позволяет однозначно воспринять, о каких именно операциях идет речь.

Кроме деятельности по обращению с отходами, KrWG раскрывает суть предотвращения образования отходов и деятельности по повторному использованию, под которым понимается любой процесс, при котором изделия или компоненты, не являющиеся отходами, используются повторно для той же цели, для которой они были первоначально предназначены.

KrWG предусматривается возможность осуществления некоммерческого сбора отходов (деятельность, которая осуществляется лицами, освобожденными от налогов, служит для получения средств для реализации их общественно-полезных, благотворительных или церковных целей), а также коммерческого сбора отходов, который осуществляется с целью получения дохода на договорных условиях.

KrWG дает характеристику основных субъектов системы обращения с отходами. Применительно к этим лицам законом устанавливаются определенные требования. Одним из таких субъектов в сфере обращения с муниципальными

отходами рассматривается целевой союз, представляющий собой союз нескольких муниципальных объединений, созданный с целью оптимизации системы обращения с отходами, позволяющий объединять усилия и оптимизировать производственные процессы сразу нескольких муниципальных объединений. Основной фигурой системы обращения с муниципальными отходами является организация публичного права (далее - ОПП). В KrWG отсутствует определение данному понятию, однако из совокупности норм можно сделать вывод, что это лица, за которыми закреплена обязанность организовывать обращение с муниципальными отходами. В поправках к KrWG ОПП по обращению с отходами называются также муниципальными операторами.

Согласно KrWG в сфере обращения с отходами могут функционировать такие субъекты как трейдер (любое физическое или юридическое лицо, которое по роду своей деятельности под собственную ответственность приобретает и перепродает отходы; переход права собственности на отходы для этих целей не требуется) и маклер (любое физическое или юридическое лицо, которое по роду своей деятельности под собственную ответственность обеспечивает управление отходами для третьих лиц; переход права собственности на отходы для этих целей не требуется).

Таблица 1.1 – Понятия, характеризующие основные этапы обращения с отходами и их определения согласно KgWG (в редакции, предоставленной Заказчиком)

Понятие	Определение понятия	Примечание
Сбор/накопление отходов	предварительная сортировка и предварительное накопление с целью транспортирования, утилизации или удаления отходов	Следует уточнить определение понятия в русском переводе.
Раздельный сбор/накопление	складирование, при котором поток отходов разделяется на части в зависимости от вида и качества отходов, в целях облегчения или обеспечения возможности конкретной обработки и утилизации	
Подготовка к повторному использованию	любой способ утилизации, в ходе которого отходы изделий подготавливаются таким образом, что могут быть использованы без дальнейшей предварительной обработки по первоначальному целевому назначению	Операции, которые позволяют восстановить первоначальные свойства изделия.
Переработка (утилизация)	любой процесс, основным результатом которого становится рациональное задействие отходов внутри объекта/установки или в хозяйственном обороте путем замены других материалов, используемых для выполнения конкретных функций; открытый перечень способов утилизации содержится в Приложении 2. Согласно Приложению 2 к переработке относится хранение, которое осуществляется с целью последующей переработки	К утилизации относится использование отходов для получения топлива или для производства энергии. Применительно к сжиганию муниципальных отходов введены понятия энергосффективности установки по сжиганию, при котором такое сжигание может называться утилизацией.
Утилизация с получением материальной продукции (вторичного сырья)	любой метод утилизации за исключением утилизации с получением энергии и переработки в материалы, используемые в качестве топлива для получения энергии; к такой утилизации относятся – подготовка к повторному использованию, рециклинг и засыпка	Введено поправками к KgWG в связи с поправками 2018 года к Директиве по отходам.

Понятие	Определение понятия	Примечание
Рециклинг	любой процесс утилизации, в ходе которого посредством обработки отходы становятся изделиями, материалами или веществами для первоначальной цели или для других целей; рециклинг включает обработку органических материалов, но не утилизацию с получением энергии или для засыпки	Вероятно, при таком определении к рециклингу следует отнести подготовку к повторному использованию.
Засыпка	любой метод переработки, при котором пригодные для этого неопасные отходы используются для рекультивации и при строительно-технических работах по ландшафтному дизайну	Введено поправками к KgWG в связи с поправками 2018 года к Директиве по отходам.
Удаление отходов	операции, при которых собственник направляет вещества или предметы: – для переработки в соответствии с Приложением 2, – для размещения в соответствии с Приложением 1, – если он отказывается от фактического владения ими без установления их дальнейшего целевого назначения. Намерение удалить отходы предусмотрено в отношении веществ или предметов: – возникающих в ходе преобразования энергии, при производстве, обработке или использовании веществ или изделий или при оказании услуг без целевого назначения; – отмены либо прекращения их первоначального целевого назначения, без возникновения новой цели применения непосредственно на его месте; оценка целевого назначения должна основываться на мнении образователя или собственника отходов с учетом общепринятых норм.	
Размещение	любой процесс, который не является переработкой, даже если этот процесс косвенно приводит к рекулерации веществ или получению энергии; перечень процессов размещения содержится в Приложении 1	В приложение 1 включены операции по сжиганию отходов. По-видимому, русский перевод «размещение» не очень точный. Скорее следует определить как «конечное удаление» или «ликвидация».

1.1.3 Принципы организации обращения с отходами и обязанности образователей и собственников отходов, а также организаций публичного права по обращению с отходами

Предотвращение образования отходов и управление отраслью обращения с отходами в Германии базируется на пятиуровневой иерархии отходов, которая выстроена в следующей приоритетной последовательности [2]:

- предотвращение образования отходов,
- подготовка к повторному использованию,
- рециклинг,
- прочие виды переработки (утилизации), например, переработка с целью получения тепловой энергии или для внесения в почву засыпки (обезвреживание),
- размещение (в части захоронения [3]).

Выбор способа обращения с отходами базируется на оценке жизненного цикла отходов. Приоритетной считается та мера, которая наилучшим образом обеспечивает защиту человека и окружающей среды при образовании отходов и управлении ими.

Законом подробно рассматриваются схемы оценки жизненного цикла отходов, а также меры и экономические инструменты, стимулирующие применение иерархии отходов при организации обращения с отходами.

Для определенных видов отходов в отдельных законах или подзаконных актах (постановлениях) Германии могут устанавливаться специальные требования, определяющие применение установленной иерархии.

Согласно KrWG Федеральное Правительство после консультации с заинтересованными кругами и с согласия Бундесрата имеет право определить для определенных видов отходов приоритет или равную приоритетность меры по переработке, а также требования к высокому качеству переработки.

Высокое качество переработки связано, в первую очередь, с ресурсосбережением и использованием преимуществ ресурсного потенциала. К высококачественной переработке отнесено «каскадное использование» отходов, предусмотренное § 8 п. 2 KrWG. В соответствии с этим положением переработка отходов должна осуществляться посредством *«многократных, последовательно проводимых мер с целью получения материальных ресурсов или тепловой энергии»*. Для выбора и разработки каскадного использования всегда следует рассматривать вид, качество, количество и компоненты соответствующих отходов. Каскадное

использование может предусматривать и другую последовательность мер по переработке, если данный вид ресурсного использования отходов в целом оказывается более выгодным (например, брожение биоразлагаемых отходов для использования энергии и последующего размещения остатков брожения в почве в качестве удобрения).

Следует отметить, что обязательство выполнения наиболее подходящего вида переработки, а также предписание высокого качества в KrWG действует с оговоркой на техническую возможность и экономическую приемлемость. Мера по переработке является технически невозможной только в том случае, если она в целом, т.е. с привлечением всех доступных мер, не осуществима.

Немецким законодательством установлено, что *экономическая приемлемость* существует, если затраты, связанные с переработкой, не являются непропорциональными затратам, которые бы возникли при захоронении отходов. Положение исходит из того, что затраты на переработку, как правило, выше или могут быть выше, чем затраты на захоронение отходов. Следовательно, переработка не должна приносить прибыль. Расходы на переработку не являются непропорциональными расходам на устранение также в том случае, если они настолько высоки, что делают невозможным получение приемлемой прибыли.

Согласно Закону об экономике замкнутых циклов при проверке экономической приемлемости с учетом ресурсо-экономических и экологических целей должны быть взвешены экономические и экологические последствия. Кроме экономических затрат необходимо учитывать качество продукции, произведенной из отходов, возможность их реализации по рыночной цене и т.д.

KrWG установлены требования к замкнутым циклам производств, включающие положения, позволяющие Федеральному Правительству (после консультации с заинтересованными кругами и с согласия Бундесрата) принимать в рамках своих полномочий специальные постановления, которыми с целью обеспечения экологической безопасности могут вводиться такие меры, как:

- 1) ограничение или запрет добавления при производстве изделий в сырье определенных отходов в зависимости от вида, свойств или компонентов,
- 2) требования к отдельному сбору, обработке, допустимости смешивания, а также транспортированию и хранению отходов,
- 3) требование к способам сбора отходов, например, с использованием систем возврата и/или приема, допустимости использования единого контейнера или сбора отходов, представляющих собой вторичные материальные ресурсы;

4) ограничительные меры для отходов, способных нанести ущерб общественному благу;

5) специальные требования к обращению с минеральными отходами, размещенными в гидротехнических сооружениях.

Отдельное внимание в законе уделяется вовлечению в замкнутые циклы биоразлагаемых отходов, осадков очистки сточных вод. В частности KrWG в отношении экономики замкнутых циклов для органических отходов и осадков сточных вод предусматриваются рамочные требования, которые в дальнейшем находят свое развитие в специальных постановлениях, регламентирующих конкретные требования по обращению с этими отходами (подробнее см. раздел 6 настоящего отчета).

Основные правила обращения с муниципальными отходами (далее – МО) от частных домохозяйств изложены в § 17 Закона о замкнутых циклах. Согласно указанным правилам образователи и собственники МО от частных домохозяйств могут подвергнуть МО переработке на собственной территории. В противном случае они обязаны передавать МО организации публичного права (ОПП) или назначенному ею третьему лицу. Требование по передаче отходов ОПП распространяется на образователей и собственников МО коммерческого и промышленного секторов в случае, если последние не утилизируют такие отходы на собственных промышленных объектах. KrWG установлены случаи, когда обязательство по передаче МО организации публичного права не исполняется.

ОПП, в соответствии с § 20 Закона о замкнутых циклах, должны осуществлять переработку или размещение образованных на их территории и переданных отходов частных домохозяйств и других секторов экономики. В 2020 году Закон о замкнутых циклах дополнен перечнем групп МО, отдельный сбор которых обязана обеспечить ОПП:

- 1) Органические отходы.
- 2) Отходы пластика.
- 3) Металлический лом.
- 4) Отходы бумаги.
- 5) Стекло.
- 6) Текстильные отходы; обязанность осуществлять отдельный сбор текстильных отходов вступает в силу с 1 января 2025 года.

7) Крупногабаритный мусор; организации публичного права по обращению с отходами осуществляют сбор крупногабаритного мусора таким образом, чтобы обеспечить подготовку к повторному использованию и вторичную переработку отдельных компонентов.

8) Опасные отходы; организации публичного права по обращению с отходами обязаны обеспечить, чтобы опасные отходы не смешивались с другими отходами во время сбора.

Регулированием обращения с муниципальными отходами напрямую связано с замкнутыми циклами производств. Для обеспечения замкнутых циклов KrWG устанавливаются целевые показатели по утилизации муниципальных отходов. В поправках к KrWG принятых в 2020 году, срок достижения показателя утилизации муниципальных отходов составляет 65 % на 1 января 2035 года, при этом график достижения показателя выглядит следующим образом:

- не менее 50 % по массе в совокупности до 1 января 2020 г.;
- не менее 55 % по массе в совокупности до 1 января 2025 г.;
- не менее 60 % по массе в совокупности до 1 января 2030 г.;
- не менее 65 % по массе в совокупности до 1 января 2035 г.

Интересен тот факт, что до внесения изменений в Закон об экономике замкнутых циклов в 2020 году, доля обработанных и утилизированных муниципальных отходов должна была составить 65 % к 2020 году. В настоящее время, срок достижения показателя утилизации муниципальных отходов 65 % отодвинут с 2020 года на 1 января 2035 года.

В законе отсутствует алгоритм расчета достижения целевых показателей, однако, в Директиве по отходам имеются правила таких расчетов.

Обеспечение указанных выше целевых показателей для муниципальных отходов должно осуществляться путем отдельного сбора. Законом введены условия, при которых могут не применяться требования отдельного сбора.

Внесенными в 2020 году изменениями в Закон об экономике замкнутого цикла предусмотрено, что для получения энергии могут использоваться только те фракции отходов, которые образуются при последующей обработке отдельно собранных отходов.

Поправками в KrWG введен запрет на смешивание и обработку опасных отходов.

Распределение ответственности за обращение с отходами

Определяющая роль в обращении с отходами отведена образователям и собственникам отходов: они обязаны передавать свои отходы на переработку. Прежде всего, это означает, что каждый образователь или собственник отходов несет ответственность за утилизацию и удаление своих отходов.

KrWG содержит специальное положение о передаче отходов частных домохозяйств муниципальным операторам (§ 17 KrWG), а также уточняет, в каких случаях и на какие виды отходов обязанность по передаче отходов муниципальным операторам не распространяется. Данным параграфом закрепляются на законном уровне обязательства по организации раздельного сбора отходов муниципальными операторами.

Распределение зон ответственности между участниками системы обращения с отходами можно представить следующим образом:

- за обращение с муниципальными отходами (отходами домохозяйств и аналогичными отходами коммерческого сектора) отвечает ОПП по обращению с отходами (муниципальный оператор); при определенных условиях перечень отходов, которые попадают в зону ответственности муниципального оператора, может быть как расширен, так и сокращен; поправками KrWG дан перечень отходов, организацию сбора которых обеспечивает муниципальный оператор, более подробно это представлено в разделе 5.1 настоящего отчета;

- утилизация отходов коммерческого сектора и промышленных предприятий, аналогичных отходам домохозяйств, отнесенных к муниципальным отходам, находится в зоне ответственности муниципального оператора;

- для отходов, участвующих в системе залоговой стоимости, приоритет отдается системам возврата, например, возврат товаров, утративших потребительские свойства, в магазины, фандоматы;

- за обращение с отходами, которые регулируются специализированным законодательством (батареи, электронное и электрическое оборудование, отходы упаковки и т.д.) отвечают операторы системы ответственности производителей, также они могут находиться в зоне ответственности специализированных пунктов приема/возврата; финансирование этой деятельности происходит за счет платежей участников системы ответственности производителей - системным оператором;

- обращение с отходами упаковки и прочими отходами системы ответственности производителей происходит для населения бесплатно и не включено в коммунальный платеж; такие отходы собираются в контейнеры, установленные для домохозяйств и централизованных пунктов приема.

К компетенции Федеральных земель (§ 30 KrWG) относится планирование в области обращения с отходами.

Документом планирования также являются Концепции обращения с отходами, которые разрабатываются и регулярно обновляются муниципальными операторами (как правило, каждые 5 лет). В соответствии с KrWG муниципальные операторы обязаны на основании Концепций обращения с отходами подтверждать результативность своей деятельности.

Согласно KrWG ОПП по обращению с отходами обязаны информировать и консультировать ответственных лиц в области обращения с отходами о способах предотвращения образования, переработки (утилизации) и конечном удалении (ликвидации) отходов. Согласно изменениям, внесенным в закон в 2020 году, ответственные лица должны отдавать предпочтение изделиям:

- изготовленным в ходе малоотходных производственных процессов, предполагающих низкое содержание загрязняющих веществ;
- полученным в ходе подготовки к повторному использованию или утилизации отходов, в том числе путем внедрения переработанного сырья, или произведенным из возобновляемого сырья;
- характеризующимся возможностью повторного использования и вторичной переработки;
- предполагающим меньший объем отходов или более низкое содержание в них загрязняющих веществ или более пригодным для экологически безопасного обращения с отходами.

Государственные органы в рамках своих обязательств обязаны учитывать положения, регулирующие применение изделий или материалов.

Установление ответственности за обращение с отходами

KrWG содержит требование о назначении лиц, ответственных за обращение с отходами, если это является необходимым для эксплуатации промышленных объектов. Федеральное министерство экологии, охраны природы и ядерной безопасности Германии уполномочено определять, на каких промышленных установках собственники должны назначать лицо, ответственное за обращение с отходами.

Лица, ответственные за обращение с отходами, в соответствии с законодательством имеют права и обязанности в рамках своей деятельности. В их обязанность входит контроль стадии обращения с отходами, контроль соблюдения требований, выполнение выданных условий и обязательств, информирование персонала предприятия о деятельности, происходящей в рамках обращения с отходами и т.д.

Федеральное министерство окружающей среды, охраны природы и ядерной безопасности Германии в рамках постановления уполномочено определить требования, предъявляемые к знаниям и надежности лица, ответственного за обращение с отходами.

Обязанность по ведению учета

Обязательство по ведению учета в рамках немецкого законодательства возлагается на образователей, собственников опасных отходов; организации, осуществляющие сбор, транспортирование опасных отходов; маклеров и продавцов опасных отходов.

Обязательства по ведению учета не распространяются на частные домохозяйства.

Операторы установок, осуществляющие обработку отходов, должны фиксировать следующие сведения: количество, вид и происхождение отходов; классификация отходов, периодичность сбора, применяемые транспортные средства, а также способ утилизации или размещения (если эти данные являются важными для обеспечения надлежащего управления отходами).

Организации, осуществляющие технологическую обработку отходов или хранение отходов, должны вести учет этих же сведений, но в части классификации обработанных или хранимых отходов, а также дальнейшего обращения (если это необходимо для обеспечения утилизации в соответствии с целевым назначением промышленной установки).

Данные учета подлежат хранению производителями, владельцами, маклерами и продавцами, а также организациями по обращению с отходами – не менее трех лет, перевозчиками отходов – не менее двенадцати месяцев с даты их внесения в реестр учетной системы (если не предусмотрен более длительный срок хранения).

Федеральное правительство после консультации с заинтересованными кругами в рамках постановления и с согласия Бундесрата устанавливает требования:

– к форме, содержанию, а также порядку ведения и предоставления подтверждающих документов в рамках надзора;

– к учету и передаче определенных данных из учетной системы, а также определить промышленные объекты или предприятия, на которые возложены обязанности по ведению учета.

Надзор за ведением учета осуществляет компетентный орган. Данные учета должны быть представлены по требованию компетентного органа.

1.1.4 Ответственность за продукцию, произведенную в замкнутых циклах

Законом об экономике замкнутого цикла предусмотрена ответственность за продукцию, произведенную в замкнутых циклах – ответственность производителя (ОП) и расширенная ответственность производителей (РОП).

Принцип ответственности производителей (ОП) определяет способы обращения с товаром и его использование, тогда как расширенная ответственность производителей (РОП) подразумевает более широкий подход. Например:

- *ответственность производителей* означает, что производители/импортеры несут ответственность за свою продукцию в отношении аспектов безопасности, здоровья и воздействия на окружающую среду;
- *расширенная ответственность производителей* означает, что производители/импортеры несут ответственность за свою продукцию на протяжении всего жизненного цикла вплоть до перехода упаковки и продукции в статус отходов, и соответственно, обеспечивают их сбор, сортировку и утилизацию.

В соответствии с немецким законодательством ответственность производителя, в основном, включает в себя:

- разработку, производство и введение в обращение продуктов много-разового использования, являющихся ресурсоэффективными, долговечными с технической точки зрения, ремонтпригодными и после использования подходящими для надлежащей, безопасной и высококачественной утилизации, а также для удаления, обоснованного с экологической точки зрения;
- приоритетное использование перерабатываемых отходов или вторичного сырья, в частности переработанного сырья (рециклатов), при производстве продукции;
- экономичное использование стратегически важного сырья и маркировка критического сырья, содержащегося в продукции, чтобы предотвратить превращение такой продукции в отходы и обеспечить возможность восстановления стратегического сырья из продукции или отходов, образующихся после использования продукции;
- поддержка повторного использования продукции, в частности систем повторного использования и ремонта;
- снижение содержания опасных веществ и маркировка продукции, содержащей загрязняющие вещества, в целях обеспечения экологически безопасной утилизации или удаления отходов, образующихся после использования продукции;

- указание на возможность или обязанность возврата, повторного использования, утилизации или удаления либо на правила приема залоговой тары путем маркировки продукции;
- прием продукции и отходов, образующихся после использования продукции, а также их последующая экологически безопасная утилизация или удаление;
- принятие финансовой или финансовой и организационной ответственности за обращение с отходами, образующимися после использования продукции;
- информирование и предоставление населению консультаций о возможностях предотвращения образования отходов, их утилизации и удалении, в частности о требованиях к отдельному сбору и мерах по предотвращению загрязнения окружающей среды;
- участие в расходах на ликвидацию загрязнений окружающей среды и последующую экологически безопасную утилизацию, а также удаление отходов, образующихся после использования введенной в обращение производителем или дистрибьютором продукции, которые несут ОПП по обращению с отходами и прочие юридические лица публичного права;
- обязанность осуществлять надзор за реализованной продукцией, в частности, обязанность обеспечить пригодность продукции к использованию при ее реализации и в связи с приемом или возвратом, а также обеспечить, чтобы реализованная продукция не превратилась в отходы.

На этих принципах функционирует вся система РОП, в том числе система правосудия в отношении РОП в Германии.

Государству в лице Федерального правительства предоставлено право введения запретов и ограничений на производство определенных видов продукции, если ее производство формирует экологические проблемы с эмиссиями, сложностями в утилизации отходов этой продукции и по иным причинам. Одним из инструментов, позволяющих обеспечить эффективное обращение с отходами продукции, является ее маркировка. Маркировка преследует цель информирования покупателя продукции о действиях, которые необходимо совершать в случае утраты продукцией потребительских свойств.

Применительно к случаю «расширенной ответственности производителя» законом предусматриваются следующие обязанности производителей или дистрибьюторов:

- право продавать или вводить определенные продукты в обращение только в том случае, если во всей отрасли доступна возможность возврата и если обеспечиваются экологически безопасная утилизация или удаление;
- обязанность принимать обратно определенные продукты и обеспечивать их возврат, а также экологически безопасную утилизацию или удаление с помощью соответствующих мер, в частности, путем создания систем возврата, участия в них, сбора тары или предоставления других экономических стимулов;
- обязанность принимать определенные продукты в пунктах приема или местах образования отходов;
- обязанность участвовать в расходах на ликвидацию загрязнений окружающей среды и последующую экологически безопасную утилизацию или удаление отходов, образующихся после использования введенной в обращение производителем или дистрибьютором продукции, которые несут ОПП по обращению с отходами и прочие юридические лица публичного права;
- право вводить определенные продукты в обращение только при заказе уполномоченным на это лицом, которое отвечает за выполнение связанных с ответственностью производителя обязательств, если производитель или дистрибьютор является резидентом другого государства-члена Европейского союза;
- обязанность производителей или дистрибьюторов определенных продуктов поддерживать функционирование систем содействия повторному использованию и ремонту;
- обязанность вести отчетность в отношении:
 - введенных в обращение изделий, их характеристик и количества;
 - приема отходов и участия в функционировании систем возврата;
 - вида, количества и обращения с принятыми обратно изделиями или отходами, образующимися после использования изделий;
- обязанность предоставлять, хранить или предъявлять по требованию подтверждающие документы;
- обязанность составлять отчетность, включающую информацию об использовании продуктов, о мерах, принятых и запланированных к принятию для исполнения обязанности по надзору.

В разделах 3-6 настоящего отчета представлены результаты анализа нормативных правовых актов, которыми установлены основные правила

функционирования института «расширенной ответственности производителя» применительно к разным группам товаров и отходов этих товаров.

1.1.5 Регулирование конечного удаления (ликвидации)¹ отходов

В немецком законодательстве под *конечным удалением (ликвидацией) отходов* понимается любой процесс, который не является переработкой, даже если этот процесс косвенно приводит к рекуперации веществ или получению энергии.

Список процессов конечного удаления/ликвидации определен Приложением 1 KrWG. Законом об экономике замкнутых циклов (§ 15) следующие обязанности по ликвидации отходов:

1) Образователи и собственники отходов обязаны ликвидировать отходы, если они не подвергаются переработке.

2) Ликвидация отходов не должна осуществляться в ущерб общественному благу. К ущербу относятся ухудшение здоровья людей, нанесение вреда животным и растениям, нанесение негативного воздействия воздуху, водным объектам и почвам и т.д.

3) Подлежащие ликвидации отходы должны собираться и обрабатываться отдельно. Запрещается смешивать, в том числе разбавлять, опасные отходы с другими отходами, в том числе опасными, веществами и материалами.

4) До 1 января 2035 г. доля захоронения муниципальных отходов на полигонах не должна превышать 10 % по массе от общего объема муниципальных отходов.

Федеральным правительством устанавливаются требования к объектам, на которых размещаются отходы, включая требования к эксплуатации, организации, технические требования. Могут быть установлены ограничения и запреты на размещение отходов с определенным содержанием металлов, пороговые значения выбросов, проведения контроля эмиссий в окружающую среду и регулярного внешнего контроля за полигоном и отчетности о воздействии на окружающую среду. Федеральное правительство также устанавливает требования к квалификации специалистов, осуществляющих проектирование полигонов, их эксплуатацию, а также требования регулярного повышения квалификации ответственных лиц и прочего персонала.

¹ Здесь и далее термин «размещение», использованный в русском переводе KrWG заменен на термин – «конечное удаление» и/или «ликвидация», поскольку он более точно отражает суть операций, приведенных в приложении 1 к KrWG

В KrWG также идет речь об обеспечении, которое может представлять полигон в контексте воздействия на окружающую среду. Предположительно речь идет о страховании деятельности полигона.

Лицами, ответственными за деятельность на полигоне, являются операторы, которыми могут быть операторы промышленных отраслевых объектов, муниципальный оператор (организация публичного права по обращению с отходами). В период эксплуатации оператор полигона обязан представлять отчетность по эмиссиям в окружающую среду.

Финансирование полигонов осуществляется за счет сборов, выставляемых оператором за захоронение отходов (муниципальный тариф либо счет по договору с оператором объекта за услуги). Эти сборы должны покрывать все расходы на строительство, эксплуатацию и контроль за полигоном в постэксплуатационный период в течение не менее 30 лет. Сумма сборов определяется законодательством земель.

1.1.5 Территориальное планирование обращения с отходами

В соответствии с KrWG Федеральные земли разрабатывают для своего региона планы² обращения с отходами с учетом межрегиональных аспектов. Разработка планов направлена в первую очередь на предотвращение образования отходов, подготовку к повторному использованию (обработку), утилизацию и ликвидацию отходов.

В разработке планов участвуют: Федеральные земли, муниципальные районы и городские округа, ОПП по обращению с отходами, компетентные органы.

Федеральные земли согласуют и координируют между собой разработку своих Планов. В основном планы формируются на муниципальном уровне.

ОПП по обращению с отходами представляют компетентному органу разрабатываемые и актуализируемые ими концепции обращения с отходами для оценки планирования управления отходами.

Планы обращения с отходами включают в себя (§ 30):

- меры, принятые для предотвращения образования отходов, и существующее положение дел в сфере обращения с отходами,
- меры, необходимые для улучшения обработки, утилизации и размещения отходов, включая оценку их пригодности для достижения целей,
- промышленные объекты, необходимые для безопасного размещения отходов, а также для переработки смешанных отходов от частных домохозяйств, в том числе собранных на других территориях, внутри страны.

Планы обращения с отходами разрабатываются на срок не менее десяти лет, должны оцениваться не реже одного раза в шесть лет и обновляться по мере необходимости.

Программы по предотвращению образования отходов

Федеральное министерство окружающей среды, охраны природы и ядерной безопасности Германии или назначаемый им орган должны разрабатывать Федеральную программу по предотвращению образования отходов (далее – Программа). В разработке Программы могут принимать участие Федеральные земли, они определяют целевой вклад в пределах своих полномочий, который потом включается в федеральную программу по предотвращению образования отходов.

² Здесь и далее термин «территориальная схема», использованные в русском переводе KrWG заменен на термин «планы», поскольку он более точно отражает суть нормы § 30

В случае неучастия в разработке Программы, Федеральные земли осуществляют разработку собственных программ по предотвращению образования отходов.

Программы могут быть включены в планы обращения с отходами или существовать в качестве отдельной программы в области экологической политики (или быть ее частью).

В Германии Программа по предотвращению образования отходов разрабатывается каждые 6 лет. При необходимости программы должны актуализироваться. Контроль за выполнением Программы осуществляется на местном уровне, мелкий населенный пункт отчитывается перед районом, районы перед муниципальными образованиями, муниципальные образования – Федеральным землям. Содержание планов и программ в области обращения с отходами представлено в таблице 1.2.

Таблица 1.2 – Содержание планов и программ в области обращения с отходами

Планы обращения с отходами	Программа по предотвращению образования отходов
сведения о виде, объеме и происхождении образующихся на данной территории отходов и отходах, которые предположительно вывозятся с территории Германии или доставляются на территорию Германии, а также оценка будущего развития потоков отходов	цели предотвращения образования отходов
сведения о существующих системах сбора отходов и основных установках по утилизации и удалению отходов, включая особые меры по обращению с отработанными маслами, опасными отходами или отходами, содержащими стратегическое сырье в значительном количестве	
сведения о потоках отходов, к которым применяются специальные положения, предусмотренные Законом KrWG или постановлениями	
оценка необходимости в приостановлении работы существующих или создании дополнительных объектов для утилизации отходов	
оценка существующих систем сбора отходов, в том числе отдельно собранных отходов, географических зон, охваченных отдельным сбором отходов и мер по усовершенствованию отдельного сбора; оценку необходимости создания новых систем сбора	существующие меры по предотвращению образования отходов и оценка целесообразности мер по предотвращению образования отходов
информацию об образователях муниципальных и прочих отходов для определения местоположения и пропускной способности будущих промышленных объектов по утилизации отходов или размещению отходов	

общие стратегии управления отходами, включая планируемые технологии и методы управления отходами	меры по предотвращению образования отходов на перспективу
меры по противодействию и предотвращению любого рода загрязнения, а также по ликвидации загрязнений окружающей среды от отходов любого вида	
качественные и количественные показатели и цели, также в отношении объема образующихся отходов и их обработки; муниципальные отходы, которые утилизируются с получением энергии или ликвидируются	показатели для установленных мер по предотвращению образования отходов, на основании которых осуществляется мониторинг и оценка достигнутых в ходе исполнения мер результатов
другие сведения, например, сведения об организационных аспектах, в том числе распределение обязанностей между государственными и частными субъектами; оценку экономической эффективности внедрения инструментов для решения различных проблем с отходами; проведение просветительской работы, информирование общественности и т.д.	

В 2020 году поправками в Закон об экономике замкнутых циклов определены меры по предотвращению образования отходов. К таким мерам, в первую очередь, относятся:

- развитие и поддержка моделей устойчивого производства и потребления;
- содействие разработке, производству и использованию продуктов, которые являются ресурсоэффективными;
- целенаправленное выявление продуктов, содержащих стратегическое сырье, с целью предотвращения превращения данных материалов в отходы;
- поддержка повторного использования продуктов, в том числе электрического и электронного оборудования, текстиля, мебели, упаковки, а также строительных материалов и продуктов, а также создание систем, направленных на стимулирование ремонта и повторного использования этих продуктов;
- повышение доступности запасных частей, других средств и устройств, а также программного обеспечения, позволяющего ремонтировать и повторно использовать эти продукты;

- сокращение объемов образования промышленных отходов, отходов добычи полезных ископаемых, отходов сноса и демонтажа зданий с учетом наилучших доступных технологий;
- сокращение объемов образования пищевых отходов; согласно целям устойчивого развития Организации Объединенных Наций к 2030 г. необходимо сократить количество пищевых отходов на душу населения вдвое;
- стимулирование повторного использования пищевых продуктов, в первую очередь, человеком перед использованием в качестве корма для животных;
- содействие снижению уровня содержания опасных веществ в материалах и продуктах;
- сокращение образования отходов, особенно отходов, непригодных для подготовки к повторному использованию или вторичной переработке;
- выявление продуктов, являющихся основными источниками загрязнения, и принятие мер по их предотвращению и сокращению объемов;
- предотвращение и значительное сокращение морского мусора и загрязнения морской среды;
- развитие информирования населения о проблемах недопущения образования отходов и загрязнения.

Немецким законодательством предусмотрено строительство, эксплуатация и модернизация объектов/установок в области обращения с отходами на основе специальных разрешений, для получения которых должна проводиться оценка воздействия на окружающую среду.

1.1.6 Осуществление надзора

В KrWG определен порядок государственного надзора. Надзор за обращением с отходами в части предотвращения образования отходов осуществляется компетентным органом.

Должностные лица или уполномоченные лица компетентного органа осуществляют следующие виды надзора: надзор за ходом строительных работ, инспекционные проверки на местах, мониторинг эмиссий, проверку внутренних отчетов, последующих документов, а также измерения и контроль, проверку системы внутреннего контроля, проверку применяемых технологий и проверку соответствия системы экологического менеджмента, например, полигона.

В рамках надзора подлежат проверке:

- образователи опасных отходов,
- промышленные объекты и организации, занимающиеся обращением с отходами,
- организации, осуществляющие сбор, транспортирование отходов, продавцы и маклеры.

Исключением являются такие объекты как полигоны инертных отходов и полигоны проектной мощностью 10 или менее тонн в сутки и общей вместимостью 25 000 тонн или менее.

Лица, подлежащие надзору со стороны компетентного органа:

- образователи и собственники отходов;
- лица, ответственные за обращение с отходами;
- операторы предприятий или установок, которые осуществляют либо осуществляли обращение с отходами (даже после закрытия объектов);
- организации, осуществляющие сбор, транспортирование отходов, маклеры и продавцы отходов.

В рамках надзора Федеральные земли по требованию Федерального министерства окружающей среды, охраны природы и ядерной безопасности Германии должны предоставлять информацию о реализации Директивы Европейского парламента и Совета Европейского Союза 2010/75/ЕС от 24 ноября 2010 года «О промышленных выбросах», в том числе данные об эмиссиях и других видах загрязнения окружающей среды, о пороговых значениях эмиссий, а также о применении наилучших доступных технологий.

Лицензия на деятельность в области обращения с отходами

Организации, осуществляющие сбор, транспортирование опасных отходов, трейдеры и маклеры опасных отходов обязаны иметь лицензию на деятельность по сбору и транспортированию опасных отходов. Не подлежит лицензированию деятельность:

- ОПП по обращению с отходами;
- специализированных предприятий по обращению с отходами, если они сертифицированы для деятельности, требующей выдачи разрешения.

Лицензирующим органом является компетентный орган, которым может быть орган Федеральной земли, где расположено предприятие-лицензиат. Лицензия действует на территории Федеративной Республики Германия.

Интересен тот факт, что лицензии, выданные в другом государстве-члене ЕС или государстве в рамках Соглашения о Европейском экономическом пространстве, при условии эквивалентности лицензий, полноправно используются на территории Германии.

1.1.7 Сертифицированные организации по обращению с отходами

Сертифицированная организация по обращению с отходами является специализированной организацией по обращению с отходами в отношении одного или нескольких видов деятельности. Такие организации осуществляют на коммерческой основе сбор, транспортирование, хранение, обработку, переработку, размещение отходов, торговую или посредническую деятельность, связанную с отходами.

Выдача сертификата осуществляется организацией технического надзора или Ассоциацией сертифицированных организаций в том случае, если организация соответствует необходимым требованиям к организации и техническому оснащению своей деятельности, а специалисты организации обладает надежностью и определенными знаниями и опытом.

Сертификат содержит сведения о сертифицированных видах деятельности предприятия и видах отходов. Срок действия сертификата не должен превышать 18 месяцев.

Требования к сертифицированным организациям по обращению с отходами, организациям технического надзора и Ассоциациям сертифицированных организаций по обращению с отходами определяет Федеральное правительство в специальных постановлениях.

Выводы по подразделу 1.1

1. KrWG представляет собой национальный закон, разработанный и принятый с целью реализации положений Рамочной Директивы по отходам (AbfRRL).
2. KrWG устанавливаются общие принципы и правовые основы деятельности по обращению с отходами, основанные на экономике замкнутого цикла, которая направлена на сохранение ресурсов, защиту климата и окружающей среды.
3. KrWG введен подробный понятийный аппарат, которым определены основные предметы, объекты и субъекты регулирования.
4. Ключевое место в Законе об экономике замкнутых циклов отводится пятиступенчатой иерархии обращения с отходами, которая выстроена с целью

достижения максимально эффективного управления отраслью обращения с отходами. На вершине иерархической системы находится предотвращение образования отходов. Для каждой ступени иерархии определены основные меры.

5. Важным положением KrWG является требование по отдельному сбору и обработке отходов для утилизации и запрет на смешивание опасных отходов за некоторым исключением. Эти требования предусмотрены с целью получения отходов более высокого качества, что в последствии позволяет достичь снижение объемов обезвреживания и захоронения отходов и увеличить количество переработки и рециклинга.

6. KrWG определены зоны ответственности всех участников системы обращения с отходами; основная роль за организацию удаления отходов домохозяйств закреплена за организациями публичного права (муниципальными операторами). При этом сформулированы четкие разграничения зоны ответственности муниципального оператора и иных операторов, осуществляющих обращение с отходами потребления.

7. Законом об экономике замкнутых циклов предусмотрена ответственность за продукцию, произведенную в замкнутых циклах: ответственность производителя (ОП) и расширенная ответственность производителей (РОП).

Федеральное правительство имеет полномочия устанавливать запреты и ограничения на производство определенных видов продукции, если ее производство формирует экологические проблемы с эмиссиями, сложностями в утилизации отходов этой продукции и по иным причинам. Для обеспечения эффективного обращения с отходами продукции в KrWG предусмотрена ее маркировка, которая преследует цель информирования покупателя продукции о действиях, которые необходимо совершать в случае утраты продукцией потребительских свойств.

Федеральное правительство устанавливает ответственность производителя в специальных постановлениях, определяющих основные правила функционирования института РОП применительно к разным группам товаров и отходов.

8. Основным принцип системы РОП заключается в коллективной ответственности, ее объединяет оператор системы РОП, который берет на себя выполнение обязательств производителей и импортеров за надлежащее обращение с отходами. Система РОП, а также система правосудия в отношении РОП в Германии функционирует на основе принципов, предусмотренных положениями KrWG в §§ 23-25.

9. При анализе положений KrWG, касающихся регулирования системы РОП и системы обращения с муниципальными отходами, установлено, что ОПП по обращению с отходами осуществляет содействие оператору РОП, например, путем предоставления площадей для сбора отходов от использования товаров. Законодательством Германии урегулированы положения по совместному функционированию двух систем в области обращения с отходами: системы РОП и системы обращения с муниципальными отходами, которые предусмотрены специальными соглашениями.

10. KrWG предусмотрено, что органы власти федеральных земель должны разрабатывать планы обращения с отходами. Участниками разработки планов является большой круг заинтересованных лиц и органов: это Федеральные земли, муниципальные районы и городские округа, ОПП по обращению с отходами (муниципальные операторы), компетентные органы. При разработке планов обращения с отходами используются разрабатываемые и актуализируемые концепции обращения с отходами, которые представляются ОПП по обращению с отходами для оценки планирования управления отходами.

11. Представляет интерес система сертификации предприятий по обращению с отходами, функционирующая наряду с системой лицензирования. В соответствии с немецким законодательством сертифицированная организация по обращению с отходами является специализированной организацией в отношении определенных видов деятельности. Такие организации осуществляют на коммерческой основе сбор, транспортирование, хранение, обработку, переработку, конечное удаление отходов, торговую или посредническую деятельность, связанную с отходами. Важно, что срок действия сертификата не должен превышать 18 месяцев, что позволяет регулярно контролировать деятельность предприятий, подлежащих сертификации, но не в рамках осуществления государственного надзора, что снижает нагрузку на деятельность надзорных органов.

Система сертификации может рассматриваться как упрощенная система разрешительной деятельности, что позволяет сократить количество предприятий, подлежащих лицензированию или снизить виды деятельности, подлежащие лицензированию.

1.2 Анализ законодательства Российской Федерации, регулирующего обращение с отходами производства и потребления

Регулирование обращения с отходами в Российской Федерации осуществляется согласно требованиям следующих законов:

– Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об охране окружающей среды» (далее – Закон 7-ФЗ) [4];

– Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 07.04.2020) «Об отходах производства и потребления» [5].

Требования к обращению с отходами можно найти в Водном кодексе, Земельном кодексе, Законе Российской Федерации «О недрах», Законе Российской Федерации «Об охране атмосферного воздуха», законодательстве о техническом регулировании, Федеральном законе «Об экологической экспертизе», Градостроительном кодексе и многих других нормативных актах. В развитие положений этих законов в Российской Федерации предусмотрен ряд подзаконных нормативных правовых актов, направленных на реализацию основных положений.

Федеральным законом № 7-ФЗ [4] регулируются отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной деятельности человека. Нормы закона в рассматриваемой сфере направлены на обеспечение юридическими лицами, осуществляющими различные виды промышленной или производственной деятельности, экологической безопасности при обращении с отходами производства и потребления.

Федеральным законом № 89-ФЗ [5] определены правовые основы деятельности по обращению с отходами производства и потребления. В преамбуле Федерального закона № 89-ФЗ установлена ключевая цель системы обращения с отходами в России: *«предотвращение вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечение таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья»*.

Таким образом, одной из основных задач Закона 89-ФЗ является создание правовых возможностей для реального вовлечения отходов производства и потребления в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья.

Эти положения нашли свое отражение в «Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 28.04.2012 № Пр-1102 (далее – Основы госполитики) [6]. Основами госполитики предлагаются

механизмы, направленные на достижение цели государственной политики в области экологического развития Российской Федерации, среди которых можно выделить:

- внедрение и применение малоотходных и ресурсосберегающих технологий и оборудования;
- создание и развитие инфраструктуры экологически безопасного удаления отходов, их обезвреживания и размещения;
- поэтапное введение запрета на захоронение отходов, не прошедших сортировку, механическую и химическую обработку, а также отходов, которые могут быть использованы в качестве вторичного сырья (металлолом, бумага, стеклянная и пластиковая тара, автомобильные шины, аккумуляторы и пр.);
- установление ответственности производителей за экологически безопасное удаление произведенной ими продукции, представленной готовыми изделиями, утратившими свои потребительские свойства, а также связанной с ними упаковки.

Согласно Основам госполитики [6] основными направлениями деятельности по обращению с отходами в целях обеспечения экологической безопасности при их хранении и захоронении являются:

- предупреждение и сокращение образования отходов;
- развитие инфраструктуры обезвреживания отходов;
- поэтапное введение запрета на захоронение отходов, не прошедших сортировку и обработку.

Необходимо понимать, что достижение стратегической цели государственной политики в области экологического развития не может быть достигнуто без наличия или введения в законодательство специальных инструментов, направленных на работоспособность предложенных механизмов.

Законом 89-ФЗ [5] предусмотрены следующие инструменты для достижения поставленной цели:

- система требований, предъявляемых к хозяйствующим субъектам при строительстве, эксплуатации зданий, строений, сооружений, связанных с обращением с отходами, в том числе учет отходов, их классификация и паспортизация, производственный контроль;
- требования к размещению отходов;
- нормирование и лицензирование в сфере обращения с отходами;

- специальное регулирование лома и отходов черных и цветных металлов, твердых коммунальных отходов, отходов от использования товаров, отходов I-II классов опасности;

- государственный контроль за обращением с отходами;

- меры экономического регулирования размещения отходов (плата за негативное воздействие при размещении отходов).

Закон 89-ФЗ не затрагивает вопросы регулирования образования отходов.

Закон 89-ФЗ включает восемь основных глав, которые раскрывают базовые механизмы регулирования обращения с отходами. Далее более подробно будут рассмотрены положения Закона 89-ФЗ.

1.2.1 Общие положения

Сфера действия Закона 89-ФЗ

Правовое регулирование деятельности по обращению с отходами в Российской Федерации, заложенное Законом 89-ФЗ, применяется в отношении отходов производства и отходов потребления. Нормы Закона 89-ФЗ не распространяются на отношения в области обращения с [5]:

- радиоактивными отходами,

- биологическими отходами,

- медицинскими отходами,

- веществами, разрушающими озоновый слой (за исключением случаев, если такие вещества являются частью продукции, утратившей свои потребительские свойства),

- выбросами вредных веществ в атмосферу,

- сбросами вредных веществ в водные объекты.

Общие принципы государственной политики

В ряду основных принципов государственной политики в области обращения с отходами следует выделить [6]:

- охрана здоровья человека, поддержание или восстановление благоприятного состояния окружающей среды и сохранение биологического разнообразия;
- научно обоснованное сочетание экологических и экономических интересов общества в целях обеспечения устойчивого развития общества;
- использование наилучших доступных технологий при обращении с отходами;
- комплексная переработка материально-сырьевых ресурсов в целях уменьшения количества отходов;
- использование методов экономического регулирования деятельности в области обращения с отходами в целях уменьшения количества отходов и вовлечения их в хозяйственный оборот.

Направления государственной политики в области обращения с отходами [6] базируются на иерархии отходов, которая выстроена в следующей приоритетной последовательности:

- максимальное использование исходных сырья и материалов;
- предотвращение образования отходов;
- сокращение образования отходов и снижение класса опасности отходов в источниках их образования;
- обработка отходов;
- утилизация отходов;
- обезвреживание отходов.

Основные понятия

Основополагающим понятием закона является понятие *отходы производства и потребления* (далее – отходы), которыми являются «вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению». Исключением является донный грунт, который отходом не является, а может быть непосредственно использован для обеспечения муниципальных нужд или проведения дноуглубительных и аналогичных работ.

Под *твердыми коммунальными отходами* понимаются отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования в жилых помещениях; также к ТКО относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами.

Отходами от использования товаров являются отходы, образовавшиеся после утраты товарами, упаковкой товаров полностью или частично своих потребительских свойств.

Лом и отходы цветных и/или черных металлов определяется как пришедшие в негодность или утратившие свои потребительские свойства изделия из цветных и/или черных металлов и их сплавов, отходы, образовавшиеся в процессе производства изделий из цветных и/или черных металлов и их сплавов, а также неисправимый брак, возникший в процессе производства указанных изделий.

В соответствии с положениями закона к *обращению с отходами* относят деятельность по сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов. Определения каждого вида обращения с отходами представлены в таблице 1.3.

Таблица 1.3 – Понятия, определяющие виды деятельности в области обращения с отходами

Виды деятельности	Определение вида деятельности
сбор отходов	прием отходов в целях их дальнейшей обработки, утилизации, обезвреживания, размещения лицом, осуществляющим их обработку, утилизацию, обезвреживание, размещение
накопление отходов	складирование отходов на срок не более чем одиннадцать месяцев в целях их дальнейшей обработки, утилизации, обезвреживания, размещения
обработка отходов	предварительная подготовка отходов к дальнейшей утилизации, включая их сортировку, разборку, очистку
транспортирование отходов	перемещение отходов с помощью транспортных средств вне границ земельного участка, находящегося в собственности юридического лица или индивидуального предпринимателя либо предоставленного им на иных правах
утилизация отходов	использование отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг, включая повторное применение отходов, в том числе повторное применение отходов по прямому назначению (рециклинг), их возврат в производственный цикл после соответствующей подготовки (регенерация), извлечение полезных компонентов для их повторного применения

Виды деятельности	Определение вида деятельности
	(рекуперация), а также использование твердых коммунальных отходов в качестве возобновляемого источника энергии (вторичных энергетических ресурсов) после извлечения из них полезных компонентов на объектах обработки, соответствующих требованиям (энергетическая утилизация)
обезвреживание отходов	уменьшение массы отходов, изменение их состава, физических и химических свойств (включая сжигание, за исключением сжигания, связанного с использованием твердых коммунальных отходов в качестве возобновляемого источника энергии (вторичных энергетических ресурсов), и (или) обеззараживание на специализированных установках) в целях снижения негативного воздействия отходов на здоровье человека и окружающую среду
размещение отходов	хранение и захоронение отходов
хранение отходов	складирование отходов в специализированных объектах сроком более чем одиннадцать месяцев в целях утилизации, обезвреживания, захоронения
захоронение отходов	изоляция отходов, не подлежащих дальнейшей утилизации, в специальных хранилищах в целях предотвращения попадания вредных веществ в окружающую среду

Законом 89-ФЗ также даны определения объектам, на которых осуществляется размещение и обезвреживание отходов (таблица 1.4). Определение для объекта, на котором осуществляется утилизация отходов, в Законе 89-ФЗ отсутствует.

Таблица 1.4 – Определения объектов, предназначенных для осуществления деятельности по размещению и обезвреживанию отходов

Объекты	Определение понятия	Вид деятельности, осуществляемый на объекте
объекты размещения отходов	специально оборудованные сооружения, предназначенные для размещения отходов (полигон, шламохранилище, в том числе шламовый амбар, хвостохранилище, отвал горных пород и другие)	Размещение отходов, в том числе хранение и захоронение отходов I-V классов опасности
объекты захоронения отходов	предоставленные в пользование в установленном порядке участки недр, подземные сооружения для захоронения отходов I - V классов опасности в соответствии с законодательством Российской Федерации о недрах	захоронение отходов I-V классов опасности
объекты хранения отходов	специально оборудованные сооружения, которые обустроены в соответствии с требованиями законодательства в	хранение отходов I -V классов опасности

Объекты	Определение понятия	Вид деятельности, осуществляемый на объекте
	области ООС и законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и предназначены для долгосрочного складирования отходов в целях их последующих утилизации, обезвреживания, захоронения	
объекты обезвреживания отходов	специально оборудованные сооружения, которые обустроены в соответствии с требованиями законодательства в области охраны окружающей среды и законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и предназначены для обезвреживания отходов	обезвреживание отходов I-V классов опасности

Также, законодательством раскрываются понятия, определяющие основных субъектов, участвующих в системе обращения с отходами в России (таблица 1.5).

Таблица 1.5 – Понятия, определяющие участников системы обращения с отходами

Субъект-участник обращения с отходами	Характеристика
Оператор по обращению с ТКО	индивидуальный предприниматель (далее – ИП) или юридическое лицо (далее – ЮЛ), осуществляющие деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов
Региональный оператор по обращению с ТКО (региональный оператор)	ЮЛ, которое обязано заключить договор на оказание услуг по обращению с ТКО с собственником ТКО, которые образуются и места накопления которых находятся в зоне деятельности регионального оператора
Российский экологический оператор	публично-правовая компания, создаваемая в целях – формирования комплексной системы обращения с ТКО, – обеспечения управления указанной системой, – предотвращения вредного воздействия таких отходов на здоровье человека и окружающую среду, – вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве сырья, материалов, изделий и превращения во вторичные ресурсы для изготовления новой продукции и (или) получения энергии, а также в целях ресурсосбережения
Федеральный оператор по обращению с отходами I и II классов	ЮЛ, уполномоченное обеспечивать и осуществлять деятельность по обращению с отходами I и II классов опасности на территории Российской Федерации

опасности (федеральный оператор)	
Оператор по обращению с отходами I и II классов опасности	ИП или ЮЛ, которые – обладают правом осуществлять деятельность по обращению с отходами I и II классов опасности, полученными от иных ИП, ЮЛ, в результате хозяйственной и (или) иной деятельности которых образуются отходы I и II классов опасности, – имеют лицензии на деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности в отношении соответствующих видов работ с отходами I и II классов опасности

Часть терминов касается конкретных мер, направленных на регламентацию критериев экологической безопасности деятельности хозяйствующих субъектов, такие как лимит на размещение отходов, норматив образования отходов, паспорт отходов:

паспортом отходов является документ, удостоверяющий принадлежность отходов к отходам соответствующего вида и класса опасности, содержащий сведения об их составе;

лимитом на размещение отходов является предельно допустимое количество отходов конкретного вида, которые разрешается размещать определенным способом на установленный срок в объектах размещения отходов с учетом экологической обстановки на данной территории;

нормативом образования отходов является установленное количество отходов конкретного вида при производстве единицы продукции;

нормативом накопления ТКО является среднее количество твердых коммунальных отходов, образующихся в единицу времени.

В Законе 89-ФЗ используются понятия «вторичные ресурсы» и «вторичное сырье», но определение этим понятиям отсутствует.

Достаточно много понятий рассматривается в системе государственных стандартов, например, ГОСТ Р 54098-2010 Национальный стандарт Российской Федерации «Ресурсосбережение. Вторичные материальные ресурсы. Термины и определения» [7] и ГОСТ 30772-2001 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения» [8]. Однако, определения, используемые в настоящих стандартах, не могут быть использованы на законодательном уровне.

Право собственности на отходы

Согласно Закону 89-ФЗ право собственности на отходы определяется в соответствии с Гражданским Кодексом Российской Федерации [9].

В то же время Гражданский кодекс не раскрывается специфику оборота отходов, что сказывается на правоприменительной практике.

Классификация отходов

Законодательством в области обращения с отходами предусмотрена классификация отходов по степени негативного воздействия отходов на окружающую среду, которая регламентируется требованиями Статьей 4.1 Закона 89-ФЗ предусмотрено, что отходы должны классифицироваться по степени негативного воздействия на окружающую среду. Статьей введено 5 классов опасности:

I класс – чрезвычайно опасные отходы;

II класс – высокоопасные отходы;

III класс – умеренно опасные отходы;

IV класс – малоопасные отходы;

V класс – практически неопасные отходы.

Для отнесения отходов к определенным классам предусмотрены критерии отнесения отходов к I-V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду, которые определены приказом Минприроды России от 04.12.2014 № 536 «Об утверждении Критериев отнесения отходов к I-V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду» [10].

1.2.2 Полномочия органов власти в области обращения с отходами

Законом 89-ФЗ определены полномочия Российской Федерации и органами местного самоуправления в области обращения с отходами.

К полномочиям Российской Федерации в области обращения с отходами относится проведение единой государственной политики, разработки и принятия федеральных законов и иных нормативных правовых актов, выдача разрешительных документов, государственный надзор и прочие действия, относящиеся к компетенции федеральных органов.

Полномочиями субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами являются организация деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами, осуществление государственного надзора, разработка территориальных схем и региональных программ и другие.

К полномочиям органов местного самоуправления городских поселений, органов местного самоуправления муниципальных районов, органов местного самоуправления городских округов в области обращения с ТКО относятся:

- создание и содержание мест (площадок) накопления ТКО, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах;

- определение схемы размещения мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведение реестра мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов;

- организация экологического воспитания и формирование экологической культуры в области обращения с ТКО.

Органы местного самоуправления муниципального района осуществляют полномочия в области обращения с ТКО на территориях сельских поселений, если иное не установлено законом субъекта Российской Федерации, а также на межселенной территории.

1.2.3 Общие требования к обращению с отходами

Лицензирование деятельности по обращению с отходами

Согласно законодательству деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и размещению отходов I-IV классов опасности подлежит лицензированию. Лицензирование деятельности в области обращения с отходами осуществляется Росприроднадзором и его территориальными органами. Порядок лицензирования в области обращения с отходами устанавливает Правительство Российской Федерации. Порядок лицензирования деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I-IV классов опасности определен постановлением Правительства Российской Федерации от 26.12.2020 № 2290 [11]. Лицензия бессрочная.

Требование к обращению с отходами I-V классов опасности

Индивидуальные предприниматели, юридические лица, в процессе деятельности которых образуются отходы I-V классов опасности, обязаны осуществить отнесение соответствующих отходов к конкретному классу опасности. В отдельных случаях (если отход отсутствует в Федеральном классификационном каталоге отходов) результаты отнесения должны быть проверены и подтверждены

Росприроднадзором. По результатам отнесения для отходов I-IV классов опасности составляется паспорт с целью дальнейшего подтверждения такого отнесения.

Паспорт отходов необходим при их транспортировании.

Требования к обращению с отходами I-II классов опасности. Законодательством заложены особые требования к обращению с отходами I-II классов опасности. Для обеспечения безопасного обращения с такими отходами предусмотрен Федеральный оператор, которому индивидуальные предприниматели, юридические лица, в процессе деятельности которых образуются отходы I и II классов опасности, обязаны эти отходы передавать. Услуги Федерального оператора тарифицируются, при этом тарифы устанавливаются на следующие виды деятельности:

- сбор отходов I и II классов опасности;
- транспортирование отходов I и II классов опасности;
- обработка отходов I и II классов опасности;
- утилизация отходов I и II классов опасности;
- обезвреживание отходов I и II классов опасности;
- размещение отходов I и II классов опасности.

Требования к транспортированию отходов. Транспортирование отходов I-IV классов опасности должно осуществляться при наличии паспорта отходов I-IV классов опасности и документации для транспортирования и передачи отходов I-IV классов опасности с указанием количества транспортируемых отходов, цели и места назначения их транспортирования, с использованием специально оборудованных и снабженных специальными знаками транспортных средств, с соблюдением требований безопасности к транспортированию отходов I-IV классов опасности.

Трансграничное перемещение отходов. Согласно законодательству Российской Федерации ввоз отходов в целях их захоронения и обезвреживания запрещается, а ввоз отходов в целях их утилизации осуществляется на основании разрешения, выданного в установленном порядке. Выдачу разрешений на ввоз отходов на территорию Российской Федерации осуществляет Росприроднадзор.

Территориальные схемы обращения с отходами и Федеральные схемы обращения с твердыми коммунальными отходами. Законом 89-ФЗ предусмотрено, что каждый субъект Российской Федерации должен разработать территориальную схему обращения с отходами в соответствии с документами территориального планирования. Согласно законодательству Территориальная схема включает данные о существующих на территории субъекта Российской Федерации источниках

образования отходов, о количествах образующихся отходов, о местах нахождения объектов по обращению с отходами, схему потоков отходов и количественные характеристики в этой области, данные о планируемых объектах по обращению с отходами и т.д. Хозяйствующие субъекты при обращении с отходами должны соблюдать территориальную схему.

На Федеральном уровне предусмотрена разработка Федеральной схемы обращения с твердыми коммунальными отходами, которая включает информацию, содержащуюся в территориальных схемах обращения с отходами и относящуюся к обращению с ТКО. Частью федеральной схемы обращения с твердыми коммунальными отходами является электронная модель. Федеральная схема обращения с ТКО разрабатывается российским экологическим оператором, утверждается Правительством Российской Федерации. Порядок разработки федеральной схемы устанавливается Правительством Российской Федерации.

Региональные программы в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами. Региональная программа в области обращения с отходами, в том числе с ТКО, принимается с целью реализации территориальной схемы и содержит значения целевых показателей в области обращения с отходами, в том числе с ТКО, достижение которых обеспечивается в результате реализации соответствующей программы; перечень мероприятий в области обращения с отходами, в том числе с ТКО, с указанием ожидаемых результатов; информацию об источниках финансового обеспечения мероприятий в области обращения с отходами, в том числе с ТКО, и т.д.

1.2.4 Нормирование, государственный учет и отчетность в области обращения с отходами

Законодательством для целей вовлечения отходов в хозяйственный оборот используется механизм нормирования образования отходов и установления лимитов на их размещение. Однако в настоящее время этот вид регулирования применяется только к объектам I категории, количество которых составляет ориентировочно 7, 5 тыс. ед.

В рамках нормирования в области обращения с отходами устанавливаются нормативы образования отходов и лимиты на их размещение, что осуществляется в целях обеспечения охраны окружающей среды и здоровья человека, а также уменьшения количества отходов.

Порядок разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, представления и контроля отчетности об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов (за исключением статистической отчетности) устанавливается Минприроды России. Данный Порядок утвержден приказом Минприроды России от 08.12.2020 № 1029 [12].

Учет и отчетность в области обращения с отходами. Индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, обязаны вести учет и представлять отчетность в порядке и в сроки, определенные Минприроды России. Порядок учета в области обращения с отходами на федеральном уровне определен приказом Минприроды России от 08.12.2020 № 1028 [13].

Обобщенные данные учета в области обращения с отходами по итогам календарного года и документы, подтверждающие достоверность этих данных, должны храниться хозяйствующими субъектами в течение пяти лет с момента их формирования в электронном и/или бумажном виде.

1.2.5 Экономическое регулирование в области обращения с отходами

В соответствии с российским законодательством основными принципами экономического регулирования в области обращения с отходами являются:

- уменьшение количества отходов и вовлечение их в хозяйственный оборот;
- платность размещения отходов;
- экономическое стимулирование деятельности в области обращения с отходами.

Принцип уменьшение количества отходов и вовлечение их в хозяйственный оборот может быть реализован путем переработки, повторного использования и сокращение потребления. С этим принципом связан институт расширенной ответственности производителя.

Платность за негативное воздействие при размещении отходов применяется только к объектам I-III категорий. Особенность внесения платы состоит в том, что плата за размещение коммунальных отходов вносится оператором, который осуществляет такое размещение. Фактически за такое размещение платит образователь отходов, поскольку плата включается в тариф на размещение твердых коммунальных отходов. Поскольку в настоящее время при расчете платы за коммунальную услугу за обращение с отходами используется не фактическое количество образованных отходов, а норматив накопления, то плата за размещение отходов не является механизмом, стимулирующим снижение количества отходов, направляемых на размещение.

Важное место в системе принципов отводится экономическому стимулированию деятельности в области обращения с отходами, что представляет собой совокупность государственных методов воздействия на деятельность хозяйствующих субъектов, в результате которой образуются отходы. Экономическое стимулирование предполагает предоставление государством льгот в виде субсидий, субвенций, преференций со стороны государства. Реализация данного принципа осуществляется посредством понижения размера платы за размещение отходов тем производителям, которые внедряют технологии, обеспечивающие уменьшение количества отходов. Также предлагается применение ускоренной амортизации основных производственных фондов.

1.2.6 Регулирование в области обращения с отходами от использования товаров

Регулирование в области обращения с отходами от использования товаров (далее – ОИТ) осуществляется в рамках системы расширенной ответственности производителей (РОП), введенной в Российской Федерации в 2015 году. Под институтом РОП понимается механизм экономического регулирования, обязывающий производителей и импортеров товаров и упаковки товаров обеспечивать утилизацию отходов, которые образуются от использования этих товаров и упаковки товаров.

С целью функционирования системы обращения с отходами от использования товаров Правительством Российской Федерации определены инструменты регулирования данной деятельности, в том числе нормативы утилизации отходов от использования товаров, установлен перечень товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, введен экологический сбор.

Суть данной системы сводится к тому, что ответственные производители и импортеры могут обеспечивать выполнение обязанностей по сбору и утилизации отходов путем выполнения нормативов утилизации отходов от использования товаров или путем уплаты экологического сбора.

Производители и импортеры могут обеспечить выполнение нормативов утилизации следующими способами:

- путем организации собственных объектов инфраструктуры по сбору, обработке, утилизации отходов от использования товаров;
- путем заключения договоров с региональным оператором или с операторами по обращению с ТКО, юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, осуществляющими утилизацию отходов от использования товаров (за исключением ТКО);
- путем заключения договора с российским экологическим оператором или путем создания Ассоциации производителей.

Обязанность по выполнению нормативов утилизации у производителей возникает с момента их первичной реализации на территории Российской Федерации товаров и упаковки товаров, произведенных на территории Российской Федерации.

Если производители и импортеры товаров, упаковки товаров не обеспечивают их утилизацию, то они обязаны уплатить экологический сбор.

Перечень товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, утвержден распоряжением правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 3721-р «Перечень товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств» [14] (далее – Перечень товаров РОП). Новая редакция Перечня товаров РОП включает в себя 50 групп, в том числе: в разделе I. Товары, за исключением упаковки товаров, подлежащие утилизации после утраты ими потребительских свойств – 40 групп, в разделе II. Упаковка товаров, подлежащая утилизации после утраты ею потребительских свойств – 10 групп.

Для каждой группы отходов устанавливаются нормативы утилизации в процентах от общего количества выпущенных в обращение на территории Российской Федерации товаров, выраженного в единицах массы или единицах товаров, либо упаковки товаров, выраженного в единицах массы упаковки, использованной для таких товаров.

Если производители и импортеры упаковки не обеспечивают нормативы утилизации, то они должны уплатить экологический сбор, который в дальнейшем используется для выполнения норматива утилизации.

В соответствии с российским законодательством расчет экологического сбора осуществляется посредством умножения ставки экологического сбора на норматив утилизации.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 N 3722-р [15] установлены нормативы утилизации от использования товаров на 2021 год. Нормативы утилизации для каждой группы товаров, группы упаковки товаров, устанавливаются в процентах от общего количества выпущенных в обращение товаров на территории Российской Федерации и составляют на 2021 год от 10-45 %, наименьший уровень норматива утилизации составляет 10 % и установлен для текстильных изделий и одежды, норматив утилизации 45 % установлен для таких групп как «Бумага и картон гофрированные, тара из гофрированной бумаги и картона» и «Упаковка из гофрированного картона».

Экологический сбор уплачивается производителями товаров, импортерами товаров по каждой группе товаров, группе упаковки товаров согласно перечню, утвержденному распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 3721-р [14] в срок до 15 апреля года, следующего за отчетным периодом.

В отношении упаковки товаров экологический сбор уплачивается производителями товаров, импортерами товаров в этой упаковке. Экологический сбор для товаров в упаковке, не являющихся готовыми к употреблению изделиями, уплачивается только в отношении самой упаковки.

Контроль за выполнением ответственными производителями и импортерами обязанностей в отношении отходов от использования товаров и упаковки товаров, в том числе контроль за выполнением нормативов утилизации, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты экологического сбора возложен на Федеральную службу по надзору в сфере природопользования. Она же ведет Единую государственную систему учета отходов от использования товаров (ЕГИС

УОИТ), база данных которой формируется на основе отчетности производителей, импортеров товаров, а также иных лиц, которые на законном основании представляют отчетность о выполнении нормативов утилизации отходов.

1.2.7 Регулирование деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами

Сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение ТКО на территории субъектов Российской Федерации осуществляются одним/несколькими региональными операторами в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами; территориальной схемой обращения с отходами; правилами обращения с ТКО, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156 [16].

Региональный оператор должен заключить договоры на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с собственниками твердых коммунальных отходов. Региональный оператор вправе привлекать к своей деятельности других операторов по обращению с отходами.

Зона деятельности регионального оператора устанавливается в территориальных схемах обращения с отходами субъектов Российской Федерации. В одном субъекте Российской Федерации может действовать как один, так и несколько региональных операторов.

В соответствии с действующим законодательством региональный оператор определяется субъектом Российской Федерации по итогам конкурсного отбора и работает по соглашению с субъектом Российской Федерации. Предметом соглашения является обеспечение региональным оператором сбора, транспортирования, обработки, утилизации, обезвреживания, захоронения твердых коммунальных отходов, в соответствии с территориальной схемой и региональной программой в области обращения с отходами субъекта Российской Федерации.

Статус регионального оператора присваивается на срок не более чем десять лет. Региональные операторы обязаны соблюдать схему потоков твердых коммунальных отходов, предусмотренную территориальной схемой обращения с отходами субъекта Российской Федерации. Контроль за деятельностью регионального оператора также осуществляется субъектом Российской Федерации.

Единый тариф на услугу регионального оператора по обращению с ТКО собирается с населения и является экономической основой деятельности регионального оператора. Услуга регионального оператора по обращению с ТКО

является регулируемым видом деятельности. Согласно Закону 89-ФЗ регулируемые виды деятельности в области обращения с ТКО осуществляются по ценам, определенным по соглашению сторон, но не превышающим предельные тарифы на осуществление этих видов деятельности. Предельные тарифы устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации для каждого субъекта регулирования, в том числе для каждого регионального оператора по обращению с ТКО.

В Российской Федерации регулируемыми видами деятельности в области обращения с ТКО являются: оказание услуги по обращению с ТКО региональным оператором; обработка ТКО; обезвреживание ТКО; захоронение ТКО; энергетическая утилизация.

В тариф регионального оператора включаются затраты на сбор, транспортирование, обработку, обезвреживание, захоронение ТКО, а также все прочие собственные расходы регионального оператора на осуществление им деятельности по оказанию услуги по обращению с ТКО.

Порядок государственного регулирования тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами определен статьей 24.9 Закона 89-ФЗ. Согласно этой статье «тарифы должны компенсировать экономически обоснованные расходы на реализацию производственных и инвестиционных программ и обеспечивать экономически обоснованный уровень доходности текущей деятельности и используемого при осуществлении регулируемых видов деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами инвестированного капитала».

Российский экологический оператор. В России Указом Президента Российской Федерации от 14.01.2019 № 8 [17] создана публично-правовая компания по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами – ППК «Российский экологический оператор» (далее – ППК РЭО). Согласно статье 24.14 Закона 89-ФЗ российский экологический оператор осуществляет:

- разработку и корректировку федеральной схемы обращения с твердыми коммунальными отходами;
- проведение экспертизы и подготовку рекомендаций при утверждении или корректировке региональной программы в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, территориальной схемы обращения с отходами, а также при установлении или корректировке нормативов накопления твердых коммунальных отходов, планировании расходов в области обращения с твердыми коммунальными отходами.

Также российский экологический оператор имеет право обеспечивать выполнение производителями товаров, импортерами товаров нормативов утилизации, а также представлять от своего имени отчетность о выполнении нормативов утилизации.

1.2.8 Государственный надзор в области обращения с отходами

Государственный надзор в области обращения с отходами подразумевает деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений установленных законодательных требований посредством организации и проведения проверок. В настоящее время государственный надзор в области обращения с отходами осуществляется Росприроднадзором и его территориальными органами в части объектов федерального надзора и органами надзора субъектов Российской Федерации в части объектов регионального надзора. Росприроднадзор в качестве лицензионного органа осуществляет надзор за выполнением лицензионных требований хозяйствующими субъектами, имеющими лицензию на деятельность в области обращения с отходами даже в случае, если эти хозяйствующие субъекты отнесены к объектам регионального надзора.

Государственный надзор за соблюдением требований санитарно-эпидемиологического законодательства осуществляется Роспотребнадзором.

Выводы по подразделу 1.2

1. Специальным законом, осуществляющим регулирование в области обращения с отходами в Российской Федерации является Федеральный закон «Об отходах производства и потребления». Закон 89-ФЗ согласно преамбуле направлен на *предотвращение вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечение таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья*. Следовательно, одной из основных задач Закона 89-ФЗ является создание правовых условий для вовлечения отходов производства и потребления в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья. Законом не предусмотрены механизмы регулирования, направленные на предотвращение образования отходов. Нормы, касающиеся обращения с отходами, присутствуют в Федеральном законе «Об отходах производства и потребления», а также в федеральных законах,

направленных на охрану окружающей среды (недр, поверхностных и подземных вод, земель, атмосферного воздуха и пр.). Кроме того, отдельные положения имеются в Градостроительном кодексе, Жилищном кодексе, Гражданском кодексе, законодательстве о техническом регулировании, законодательстве о санитарно-эпидемиологическом благополучии, законодательстве об энергосбережении и энергетике. Однако вопросы вовлечения отходов в хозяйственный оборот присутствуют в Законе 89-ФЗ, законодательстве об энергосбережении и энергетике в части использования энергетического ресурса отходов.

2. Закон 89-ФЗ не распространяется на отношения в области обращения с радиоактивными отходами, биологическими отходами, медицинскими отходами, веществами, разрушающими озоновый слой (за исключением случаев, если такие вещества являются частью продукции, утратившей свои потребительские свойства), выбросами вредных веществ в атмосферу; сбросами вредных веществ в водные объекты.

3. Законом 89-ФЗ определено понятие «отходы производства и потребления», однако определение не содержит критериев, когда следует образовавшиеся вещества или предметы идентифицировать как отходы.

4. Иерархия обращения с отходами в Законе 89-ФЗ предусматривает в качестве первого приоритета – предотвращение образования отходов, однако норм, направленных на этот процесс в Законе 89-ФЗ, не содержится.

5. В российском законодательстве отходы классифицируют по степени негативного воздействия на окружающую среду (введено 5 классов опасности). На этой классификации построена система регулирования (паспортизация, лицензирование, ставки платы за размещение отходов и пр.). Классификации отходов по иным опасным свойствам в Законе 89-ФЗ не предусмотрено.

6. В российском законодательстве в области обращения с отходами основная часть полномочий по установлению правил обращения с отходами закреплена за федеральным уровнем. Субъекты Российской Федерации весьма ограничены в установлении норм и правил, Органы местного самоуправления полномочий на нормативное правовое регулирование не имеют.

7. Законом 89-ФЗ введены специальные механизмы регулирования лома и отходов черных и цветных металлов, отходов I-II классов опасности, твердых коммунальных отходов, отходов от использования товаров. Причем регулирование отходов от использования товаров осуществляется идентично, не зависимо от природы таких отходов.

8. Согласно Закону 89-ФЗ за обращение с отходами I-II классов опасности в Российской Федерации отвечает Федеральный оператор, который должен разработать соответствующую федеральную схему и ее придерживаться. На дату выпуска отчета федеральная схема обращения с отходами I-II классов опасности не утверждена, хотя федеральный оператор определен.

9. Регулирование отходов от использования товаров введено в законодательство в 2015 году. Под регулирование попадают производители и импортеры товаров, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации. Указанный перечень до 2021 года включал 46 групп товаров и 8 групп упаковки. С 2021 перечень немного сократился, а перечень упаковки расширился. В качестве основного требования в системе регулирования отходов от использования товаров является выполнение норматива утилизации, который устанавливается для каждой группы товаров и каждой группы упаковки. Норматив утилизации представляет собой показатель, который рассчитывается как сумма массы товаров, утративших потребительские свойства, направленных на утилизацию, к сумме массы товара, выпущенного в хозяйственный оборот. Степень вовлечения материалов отхода товара в хозяйственный оборот нормативом утилизации не учитывается. При невыполнении норматива утилизации предусмотрена уплата экологического сбора, который поступает в федеральный бюджет. Правила использования средств экологического сбора не установлены, хотя Законом 89-ФЗ предусмотрено, что эти средства должны быть использованы для выполнения норматива утилизации.

10. Согласно Закону 89-ФЗ за обращение с твердыми коммунальными отходами отвечает региональный оператор, которого на конкурсной основе определяет субъект Российской Федерации. Обязанность регионального оператора начинается с момента погрузки ТКО в транспортное средство. Региональный оператор обязан работать в соответствии с территориальной схемой. Деятельность регионального оператора является коммунальной услугой, которая оплачивается по тарифу. Размер тарифа определяется уполномоченным органом субъекта Российской Федерации. Он же определяет дополнительно тарифы на обработку, обезвреживание, захоронение, энергетическую утилизацию.

11. Функционирование систем обращения с ОИТ и обращения с ТКО не урегулированы и входят в противоречие, когда речь идет об обращении с отходами от использования товаров, образующихся в жилищах. Если эти отходы отнесены к отходам I-II классов опасности, то возникает проблема взаимного

функционирования с системой обращения с отходами I-II классов опасности. Данная проблема требует незамедлительного разрешения.

12. Для планирования обращения с отходами Законом 89-ФЗ предусмотрена разработка территориальных схем обращения с отходами, федеральной схемы обращения с отходами, региональных программ и государственной программы в области охраны окружающей среды. Строительство новых объектов и реконструкция действующих объектов в области обращения с отходами осуществляется в соответствии с территориальными схемами. Причем проектная документация для объектов обезвреживания, размещения и энергетической утилизации подлежит государственной экологической экспертизе.

13. Обращение с отходами I-IV классов опасности подлежит лицензированию. К лицензируемым видам деятельности относятся сбор, обработка, транспортирование, обезвреживание, утилизация, размещение. Лицензирование осуществляет Росприроднадзор и его территориальные органы, они же ведут лицензионный контроль. Принимая во внимание, что большое количество хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в области обращения с отходами, являются объектами регионального надзора, в силу указанных правил за ними осуществляется надзор как федеральный, так и региональный.

1.3 Сравнительно-правовой анализ положений Закона Федеративной Республики Германия об экономике замкнутого цикла и Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»

Регулирование обращения с отходами в Германии основывается на положениях Закона Федеративной Республики Германия об экономике замкнутого цикла, в Российской Федерации – Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

Сравнительно-правовой анализ двух систем регулирования обращения с отходами проведен с целью сравнения основных положений, механизмов регулирования, применяемых процедур и инструментов, заложенных системами обращения с отходами двух стран для дальнейшего использования при совершенствовании регулирования обращения с отходами в Российской Федерации.

Для проведения сравнительного анализа использованы положения Закона об экономике замкнутого цикла, которые являются ключевыми при внедрении замкнутых циклов с целью ресурсосбережения, и могут быть заимствованы в той или

иной форме с целью совершенствования регулирования области обращения с отходами в Российской Федерации. Сравнительный анализ двух законов проводился по следующим параметрам:

- Преамбула закона (цель системы регулирования);
- Область применения;
- Основные понятия;
- Общие принципы государственной политики;
- Замкнутые циклы производства;
- Требование по отдельному сбору и обработке отходов для утилизации; запрет на смешивание;
- Полномочия и обязанности в области обращения с отходами;
- Ответственность за продукцию;
- Расширенная ответственность производителей продукции;
- Территориальное планирование обращения с отходами;
- Программы по предотвращению образования отходов;
- Разрешения на строительство и эксплуатацию объектов/установок в области обращения с отходами;
- Осуществление надзора;
- Маркировка отходов;
- Учет в области обращения с отходами;
- Лицензирование деятельности по обращению с отходами;
- Сертифицирование в области обращения с отходами;
- Ответственность в области обращения с отходами.

Сравнительная характеристика регулирования обращения с отходами в Федеративной Республике Германия и Российской Федерации в рамках предложенных параметров представлена в таблице 1.6

Таблица 1.6 – Сравнительная характеристика регулирования обращения с отходами в Федеративной Республике Германия и Российской Федерации

№ п/п	Параметры сравнения	Закон об экономике замкнутого цикла или KrWG	Федеральный закон № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»
1.	Преамбула закона (цель системы регулирования)	Поощрение внедрения замкнутых циклов производства с целью сохранения природных ресурсов и обеспечения защиты людей и окружающей среды при управлении отраслью обращения с отходами.	Предотвращение вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечение таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья
2.	Область применения	<p>Применяется в отношении:</p> <ul style="list-style-type: none"> – предотвращения образования отходов; – переработки отходов; – размещения отходов; – управления отраслью обращения с отходами. <p>Не распространяется на 14 позиций в соответствии с § 2 KrWG (раздел 1.1)</p>	<p>Применяется в отношении – отходов производства и отходов потребления.</p> <p>Не распространяется на отношения в области обращения с: радиоактивными отходами, биологическими отходами, медицинскими отходами, веществами, разрушающими озоновый слой (за исключением случаев, если такие вещества являются частью продукции, утратившей свои потребительские свойства), выбросами вредных веществ в атмосферу, сбросами вредных веществ в водные объекты.</p>
3.	Основные понятия и субъекты системы обращения с отходами	<p>замкнутые циклы производства – это меры, направленные на предотвращение образования отходов и их максимальное вовлечение в хозяйственный оборот</p> <p>предотвращение образования отходов любая мера, предпринимая до того, как вещество, материал или изделие станет отходом, и направлено на уменьшение:</p> <ul style="list-style-type: none"> – количества отходов; – вредного воздействия отходов на человека и окружающую среду или содержания вредных веществ в материалах и изделиях <p>отходы – это вещества или предметы, которые удаляются, предназначены для удаления или которые собственник намерен или обязан удалить.</p> <p>Могут образовываться в ходе преобразования энергии, при производстве, обработке или использовании веществ или изделий или при оказании услуг без целевого назначения соответствующего действия или отмены либо прекращения их</p>	<p>Аналогичное понятие в Законе 89-ФЗ отсутствует</p> <p>Аналогичное понятие в Законе 89-ФЗ отсутствует</p> <p>отходы производства и потребления – это вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению.</p> <p>Исключение – донный грунт, который отходом не является, а может быть непосредственно использован для обеспечения</p>

№ п/п	Параметры сравнения	Закон об экономике замкнутого цикла или KгWG	Федеральный закон № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»
		<p>первоначального целевого назначения, без возникновения новой цели применения непосредственно на его месте.</p> <p>побочный продукт – вещество или предмет, образующийся в процессе производства, но не являющийся его целью, может рассматриваться как побочный продукт, а не отход в том случае если:</p> <ul style="list-style-type: none"> – обеспечено повторное использование вещества или объекта; – для этого не требуется дальнейшая предварительная обработка, выходящая за рамки стандартного производственного процесса; – вещество или предмет образуются как неотъемлемая часть производственного процесса; – дальнейшее использование их является законным, то есть если вещество или предмет соответствует всем требованиям к продукции, окружающей среде и охране здоровья, применимым в рамках его соответствующего использования, и в целом не приводит к вредным воздействиям на человека и окружающую среду. 	<p>муниципальных нужд или проведения днотглубительных и аналогичных работ</p> <p>Аналогичное понятие в Законе 89-ФЗ отсутствует</p>
		<p>утрата отходами своих свойств – вещество или предмет утрачивает свойства отходов, если оно подвержено переработке и создано так, что:</p> <ul style="list-style-type: none"> – оно обычно используется для определенных целей; – для него существует рынок или спрос; – оно отвечает всем техническим требованиям, действующим для его соответствующего целевого назначения, а также всем законодательным предписаниям и применимым стандартам на продукцию; – его использование не приводит к вредным воздействиям на человека или окружающую среду. 	<p>Аналогичное понятие в Законе 89-ФЗ отсутствует</p>
		<p>опасные отходы – отходы, перечень которых определен Постановлением о Европейском перечне отходов, коды которых помечены (*), согласно которому отходы являются опасными при наличии одного или нескольких свойств, перечисленных в</p>	<p>Аналогичное понятие в Законе 89-ФЗ отсутствует</p>

№ п/п	Параметры сравнения	Закон об экономике замкнутого цикла или KrWG	Федеральный закон № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»
	<p>Приложении III к Директиве 2008/98/ЕС Европейского парламента и Совета от 19 ноября 2008 года</p>	<p>Муниципальные отходы:</p> <ul style="list-style-type: none"> – отходы домохозяйств, в частности бумага и картон, стекло, металл, пластик, органические отходы, дерево, текстиль, упаковка, отработанное электрическое и электронное оборудование, отработанные батареи и аккумуляторы; – крупногабаритный мусор, включая матрасы и мебель; – отходы из других (коммерческих) источников образования, схожие по составу с муниципальными отходами, например, из магазинов розничной торговли. <p>Муниципальными отходами не являются:</p> <ul style="list-style-type: none"> – отходы производства; – сельского хозяйства, лесного хозяйства, рыболовства; – очистных сооружений; – отходы от сноса и демонтажа зданий; – выведенные из эксплуатации транспортные средства. 	<p>Твердые коммунальные отходы:</p> <ul style="list-style-type: none"> – отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами; – товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования в жилых помещениях; – отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами
	<p>Пищевыми отходами являются все продукты питания, ставшие отходами</p> <p>Органические отходы – биоразлагаемые растительные, животные или состоящие из грибных субстратов:</p> <ul style="list-style-type: none"> – садово-парковые отходы; – отходы, образующиеся после ландшафтных работ; – пищевые и кухонные отходы домашних хозяйств, предприятий общественного питания и организаций кейтеринга, офисов, оптовой и розничной торговли и 	<p>отходы от использования товаров (ОИТ) – отходы, образовавшиеся после утраты товарами, упаковкой товаров полностью или частично своих потребительских свойств</p> <p>Аналогичное понятие в Законе 89-ФЗ отсутствует</p>	<p>отходы от использования товаров (ОИТ) – отходы, образовавшиеся после утраты товарами, упаковкой товаров полностью или частично своих потребительских свойств</p> <p>Аналогичное понятие в Законе 89-ФЗ отсутствует</p>

№ п/п	Параметры сравнения	Закон об экономике замкнутого цикла или KrWG	Федеральный закон № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»
	<p>аналогичные отходы от предприятий по переработке пищевой продукции;</p> <p>– отходы прочего происхождения, которые по своему виду, качеству или вещественным свойствам сопоставимы с отходами выше.</p>		
	<p>собственник отходов – физическое или юридическое лицо, фактически владеющее отходами</p>		Аналогичное понятие в Законе 89-ФЗ отсутствует
	<p>образователь отходов – любое физическое или юридическое лицо:</p> <ul style="list-style-type: none"> – в результате деятельности которого образуются отходы (первичный образователь); – которое проводит обработку отходов, приводящую к изменению качества или состава этих отходов (вторичный образователь) 		Аналогичное понятие в законе 89-ФЗ отсутствует
	<p>ОПП по обращению с отходами (муниципальный оператор) – юридические лица, которым в соответствии с законодательством федеральных земель передаются отходы домохозяйств, на которых возложена ответственность за обращение с такими отходами;</p> <p>По сути, муниципальный оператор в Германии это, как правило, некоммерческая организация, обладающая в определенной мере автономией по выстраиванию муниципальной системы обращения с отходами согласно положениям об экономике замкнутого цикла.</p>		<p>Региональный оператор по обращению с ТКО – ЮЛ, которое обязано заключить договор на оказание услуг по обращению с ТКО с собственником ТКО, которые образуются и места накопления которых находятся в зоне деятельности регионального оператора</p>
	<p>Целевой союз – союз нескольких муниципальных объединений, созданный с целью оптимизации системы обращения с отходами, позволяющий объединять усилия и оптимизировать производственные процессы сразу нескольких муниципальных объединений.</p>		Аналогичное понятие в Законе 89-ФЗ отсутствует.
	Аналогичный субъект в Законе об экономике замкнутого цикла отсутствует.		<p>Законом предусмотрено, что все вопросы организации обращения с коммунальными отходами в субъекте Российской Федерации решает соответствующий государственный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.</p> <p>Российский экологический оператор – публично-правовая компания, создаваемая в целях:</p>

№ п/п	Параметры сравнения	Закон об экономике замкнутого цикла или KgWG	Федеральный закон № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»
		<p>В Германии обращение с отходами передано в автономное управление федеральных земель и таким образом децентрализовано.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - формирования комплексной системы обращения с ТКО; - обеспечения управления указанной системой; - предотвращения вредного воздействия таких отходов на здоровье человека и окружающую среду; - вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве сырья, материалов, изделий и превращения во вторичные ресурсы для изготовления новой продукции и (или) получения энергии, а также в целях ресурсосбережения.
		<p>Аналогичный субъект в Законе об экономике замкнутого цикла отсутствует</p>	<p>Федеральный оператор по обращению с отходами I и II классов опасности (федеральный оператор) – ЮП, уполномоченное обеспечивать и осуществлять деятельность по обращению с отходами I и II классов опасности на территории Российской Федерации</p>
		<p>Аналогичный субъект в Законе об экономике замкнутого цикла отсутствует</p>	<p>Оператор по обращению с отходами I и II классов опасности ИП или ЮП, которые:</p> <ul style="list-style-type: none"> - обладают правом осуществлять деятельность по обращению с отходами I и II классов опасности, полученными от иных ИП, ЮП, в результате хозяйственной и (или) иной деятельности которых образуются отходы I и II классов опасности; - имеют лицензии на деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности в отношении соответствующих видов работ с отходами I и II классов опасности
4.	<p>Общие принципы государственной политики</p>	<p>Общие положения иерархии отходов (5 уровней):</p> <ul style="list-style-type: none"> - предотвращение образования отходов; - подготовка к повторному использованию (обработка), рециклинг (утилизация с изменением химического состава и получением продукции или вторичного сырья), - прочие виды утилизации, например, с целью получения тепловой энергии или для внесения в почву засыпки (обезвреживание), - размещение (в части захоронения). <p>Границы иерархии: техническая возможность и экономическая</p>	<p>Иерархия отходов в следующей приоритетной последовательности:</p> <ul style="list-style-type: none"> - максимальное использование исходных сырья и материалов; - предотвращение образования отходов; - сокращение образования отходов и снижение класса опасности отходов в источниках их образования; - обработка отходов; - утилизация отходов; - обезвреживание отходов.

№ п/п	Параметры сравнения	Закон об экономике замкнутого цикла или KrWG	Федеральный закон № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»
5.	Замкнутые циклы производства	<p>приемлемость</p> <p>Замкнутые циклы производства базируются на обязанностях образцователей и собственников отходов передавать отходы на утилизацию.</p> <p>С целью функционирования экономики замкнутых циклов законодательством заложено принятие следующих норм:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ограничение или запрет добавления при производстве изделий в сырье определенных отходов в зависимости от вида, свойств или компонентов; – требования к разделному сбору, обработке, допустимости смешивания, а также транспортированию и хранению отходов; – требование к способам сбора отходов, например, с использованием систем возврата и/или приема, допустимости использования единого контейнера или сбора отходов, представляющих собой вторичные материальные ресурсы; – ограничительные меры для отходов, способных нанести ущерб общественному благу; – специальные требования к обращению с минеральными отходами, размещенными в гидротехнических сооружениях. 	<p>В соответствии с законодательством России приоритетным всегда считается предыдущее направление.</p> <p>Аналогичный механизм регулирования в Законе 89-ФЗ отсутствует</p>
6.	Требование по разделному сбору и обработке отходов для утилизации, запрет на смешивание опасных отходов	<p>В рамках замкнутых циклов:</p> <ul style="list-style-type: none"> – сбор и обработка отходов должны осуществляться раздельно; – опасные вещества (смеси или компоненты) подлежат включению из отходов при их обработке; – запрещается смешивать и обрабатывать опасные отходы за исключением. <p>Смешивание допускается в случаях, если:</p> <ul style="list-style-type: none"> – это происходит в промышленной установке, использование которой допускается именно для этих целей; 	<p>Требований раздельного сбора в Законе 89-ФЗ нет.</p> <p>В рамках требований к обращению с отходами на территориях муниципальных образований предусмотрена организация деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению) ТКО на территориях муниципальных образований согласно полномочий субъектов Российской Федерации в области обращения с ТКО</p>

№ п/п	Параметры сравнения	Закон об экономике замкнутого цикла или KrWG	Федеральный закон № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»
7.	Полномочия и обязанности в области обращения с отходами	<ul style="list-style-type: none"> - соблюдаются требования к надлежащей и безопасной утилизации и смешивание не усиливает вредное воздействие на человека и окружающую среду; - способ смешивания соответствует уровню технического развития. <p>За обращение с отходами домохозяйств и большей части муниципальных отходов коммерческого сектора отвечает ОПП по обращению с отходами (муниципальный оператор).</p> <p>ОПП осуществляет раздельный сбор следующих муниципальных отходов: органические отходы; отходы из пластика; металлический лом; отходы из бумаги; стекло; текстильные отходы; крупногабаритный мусор; некоторые опасные отходы.</p> <p>Для отходов, участвующих в системе залоговой стоимости, приоритет отдается системам возврата, например возврат товаров, утративших потребительские свойства, в магазины, фандоматы (обязанность образователей, собственников).</p> <p>За обращение с отходами, которые регулируются специализированным законодательством (батареи, электронное и электрическое оборудование, отходы упаковки и т.д.) отвечают операторы РОП, также они могут находиться в зоне ответственности специализированных пунктов приема/возврата; финансирование этой деятельности происходит за счет платежей участников системы РОП.</p> <p>Обращение с отходами упаковки и прочими отходами системы ответственности производителей происходит для населения бесплатно и не включено в коммунальный платеж; такие отходы собираются в контейнеры, установленные для домохозяйств и централизованных пунктов приема.</p> <p>Утилизация отходов коммерческого сектора и промышленных предприятий, аналогичных муниципальным отходам, находится в зоне ответственности муниципального оператора.</p>	<p>За обращение с ТКО отвечает региональный оператор.</p> <p>За обращение с отходами I-II классов опасности отвечает Федеральный оператор.</p> <p>За утилизацию отходов от использования товаров отвечает производитель, импортер этих товаров.</p> <p>При этом отходы от использования товаров могут относиться, согласно действующему законодательству, к твердым коммунальным отходам и / или относиться к отходам I-II классов опасности. Четкого разделения зоны ответственности по таким отходам от использования товаров в Законе 89-ФЗ нет.</p>
8.	Ответственность за продукцию	<p><i>ответственность производителей</i> означает, что производители/импортеры несут ответственность за свою продукцию в</p>	<p>Аналогичная ответственность на производителей товаров Законом 89-ФЗ не возлагается. Вопросы обеспечения безопасности</p>

№ п/п	Параметры сравнения	Закон об экономике замкнутого цикла или KrWG	Федеральный закон № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»
9.	Расширенная ответственность производителей продукции	<p>отношении аспектов безопасности, здоровья и воздействия на окружающую среду</p> <p><i>расширенная ответственность производителей</i> означает, что производитель/импортеры несут ответственность за свою продукцию на протяжении всего жизненного цикла вплоть до перехода упаковки и продукции в статус отходов, и соответственно, обеспечивают их сбор, сортировку и утилизацию.</p> <p>Принцип системы РОП заключается в коллективной ответственности, которая строится на третьем, центральном элементе, который берет на себя выполнение обязательств производителей и импортеров за надлежащее обращение с отходами, например с упаковкой. Эту функцию выполняет оператор системы РОП, который позволяет компаниям с соответствующими обязательствами объединять свои усилия в управлении потоками отходов, например упаковки.</p>	<p>продукции регулируются законодательством о техническом регулировании, однако, аспекты утилизируемой продукции в соответствующих технических регламентах не рассматриваются.</p> <p>В Законе 89-ФЗ понятие «расширенная ответственность производителей» отсутствует. Имеется механизм регулирования обращения с отходами от использования товаров, который введен в 2015г.</p> <p>Регулирование обращения с отходами от использования товаров – механизм экономического регулирования, обязывающий производителей и импортеров товаров и упаковки товаров обеспечивать утилизацию отходов, которые образуются от использования этих товаров и упаковки товаров. Правительством Российской Федерации определены перечень товаров, попадающих под этот механизм, нормативы утилизации, ставки экологического сбора.</p>
			<p>Суть данной системы – ответственные производители и импортеры могут обеспечивать выполнение обязанностей по сбору и утилизации отходов путем выполнения нормативов утилизации отходов от использования товаров или путем уплаты экологического сбора.</p> <p>Выполнение нормативов утилизации обеспечивается:</p> <ul style="list-style-type: none"> – путем организации собственных объектов инфраструктуры по сбору, обработке, утилизации отходов от использования товаров; – путем заключения договоров с региональным оператором или с операторами по обращению с ТКО, юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, осуществляющими утилизацию отходов от использования товаров (за исключением ТКО); – путем заключения договора с российским экологическим оператором или путем создания Ассоциации производителей.

№ п/п	Параметры сравнения	Закон об экономике замкнутого цикла или KrWG	Федеральный закон № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»
10.	Территориальное планирование обращения с отходами	<p>Планы обращения с отходами – документ планирования деятельности в области обращения с муниципальными отходами. Территориальные схемы обращения с отходами разрабатывают Федеральные земли для своего региона с учетом межрегиональных аспектов.</p> <p>Участники разработки планов обращения с отходами: Федеральные земли, муниципальные районы и городские округа, ОПП по обращению с отходами, компетентные органы.</p> <p>Планы обращения с отходами разрабатываются на срок не менее десяти лет, не реже одного раза в шесть лет они оцениваются, по мере необходимости обновляются.</p> <p>Планы обращения с отходами включают в себя (§ 30):</p> <ul style="list-style-type: none"> – меры, принятые для предотвращения образования отходов, и существующее положение дел в сфере обращения с отходами; – меры, необходимые для улучшения обработки, утилизации и размещения отходов, включая оценку их пригодности для достижения целей; – промышленные объекты, необходимые для безопасного размещения отходов, а также для переработки смешанных отходов от частных домохозяйств, в том числе со-бренных на других территориях, внутри страны. 	<p>Если производители и импортеры товаров, упаковки товаров не обеспечивают их утилизацию и нормативы утилизации, то они обязаны уплатить экологический сбор.</p> <p>Территориальные схемы обращения с отходами и федеральная схема обращения с ТКО утверждаются с целью организации и осуществления деятельности по накоплению (в том числе разделному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов.</p> <p>Территориальная схема обращения с отходами разрабатывается и утверждается органом власти субъекта Российской Федерации в соответствии с документами территориального планирования.</p> <p>Согласно законодательству Терсхема включает данные о существующих на территории субъекта Российской Федерации источниках образования отходов, о количествах образующихся отходов, о местах нахождения объектов по обращению с отходами, схему потоков отходов и количественные характеристики в этой области, данные о планируемых объектах по обращению с отходами и т.д.</p> <p>Федеральная схема обращения с ТКО включает в себя информацию, содержащуюся в территориальных схемах обращения с отходами и относящуюся к обращению с ТКО. Частью федеральной схемы обращения с твердыми коммунальными отходами является электронная модель.</p> <p>Федеральная схема обращения с ТКО разрабатывается российским экологическим оператором, утверждается Правительством Российской Федерации.</p>
11.	Программы по предотвращению образования отходов (далее – Программы)	<p>Программа по предотвращению образования отходов – это федеральная программа. Программа может быть включена в планы обращения с отходами или существовать в качестве отдельной программы в области экологической политики (или быть ее частью).</p>	<p>В России – Региональная программа в области обращения с отходами, в том числе с ТКО, содержит:</p> <ul style="list-style-type: none"> – значения целевых показателей в области обращения с отходами, в том числе с ТКО, достижение которых обеспечивается в результате реализации соответствующей программы; – перечень мероприятий в области обращения с отходами, в том числе с ТКО, с указанием ожидаемых результатов;

№ п/п	Параметры сравнения	Закон об экономике замкнутого цикла или KrWG	Федеральный закон № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»
		<p>Ответственный за разработку Федеральной Программы – Федеральное министерство окружающей среды, охраны природы и ядерной безопасности Германии или назначаемый им орган.</p> <p>Разработчик Программы – федеральное правительство по согласованию с отраслевыми федеральными министерствами.</p> <p>Участники разработки Программы – Федеральные земли (они определяют целевой вклад в сфере своих полномочий, который потом включается в федеральную программу по предотвращению образования отходов).</p> <p>Программы разрабатываются каждые 6 лет, при необходимости должны актуализироваться.</p> <p>Контроль за выполнением Программы осуществляется на местном уровне, мелкий населенный пункт учитывается перед районом, районы перед муниципальными образованиями, муниципальные образования – в рамках Федеральных земель.</p>	<p>– информацию об источниках финансового обеспечения мероприятий в области обращения с отходами, в том числе с ТКО и т.д.</p> <p>Перечень мероприятий в области обращения с отходами, в том числе с ТКО., должен содержать мероприятия, направленные на стимулирование строительства объектов, предназначенных для обращения с отходами, их софинансирование, стимулирование утилизации отходов; выявление мест несанкционированного размещения отходов и т.д.</p> <p>Государственная программа в области охраны окружающей среды, разрабатывается и принимается Правительством Российской Федерации, содержит раздел об обращении с отходами производства и потребления.</p>
12.	Разрешения на строительство и эксплуатацию объектов/установок в области обращения с отходами	<p>Специальные требования при строительстве и эксплуатации объектов в области обращения с отходами:</p> <ul style="list-style-type: none"> – для строительства, эксплуатации и модернизации объектов/установок в области обращения с отходами требуются специальные разрешения; – для строительства, эксплуатации и модернизации полигонов требуется утверждение схемы³ компетентным органом, в рамках процедуры утверждения такой схемы должна проводиться оценка воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС). <p>Следовательно, если реконструкция объекта не оказывает значительного неблагоприятного воздействия на окружающую среду и проводится с целью ее улучшения, то компетентный орган обязан проводить процедуру выдачи разрешения.</p>	<p>В законе 89-ФЗ установлены требования охраны окружающей среды и обращения с отходами при строительстве и эксплуатации объектов в области обращения с отходами.</p> <p>Законом 89-ФЗ предусмотрено лицензирование деятельности на объектах обработки, утилизации, обезвреживания размещения отходов I-IV классов опасности.</p> <p>Вопросы обеспечения проектирования и строительства объектов регулируются Градостроительным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «Об охране окружающей среды» и Федеральным законом «Об экологической экспертизе» и соответствующими подзаконными актами.</p>
13.	Осуществление надзора	<p>Надзор осуществляется компетентным органом за обращением с отходами.</p>	<p>Государственный надзор в области обращения с отходами проводится Росприроднадзором и его территориальными</p>

³ Предположительно идет речь о проектной документации или схеме размещения объекта

№ п/п	Параметры сравнения	Закон об экономике замкнутого цикла или KrWG	Федеральный закон № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»
		<p>Виды надзора:</p> <ul style="list-style-type: none"> – надзор за ходом строительных работ; – инспекционные проверки на местах; – мониторинг эмиссий; – проверка внутренних отчетов, последующих документов; – измерения и контроль; – проверка системы внутреннего контроля; – проверка применяемых технологий; – проверка соответствия системы экологического менеджмента, например полигона. <p>Порядок надзора определяет Федеральное правительство.</p>	<p>органами в части объектов Федерального контроля и органами власти субъектов Российской Федерации в части объектов регионального надзора. Государственный надзор в этой области направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений установленных законодательных требований посредством организации и проведения проверок.</p>
14.	Маркировка отходов	<p>Требование по маркировке отходов. Порядок маркировки отходов, в том числе опасных отходов, уполномочено определять Федеральное правительство после консультации с заинтересованными кругами в рамках постановления и с согласия Бундесрата.</p> <p>В отдельных случаях Федеральное правительство разрешает определение опасных отходов компетентным органом.</p>	<p>Маркировка отходов Законом 89-ФЗ не предусмотрена.</p> <p>В качестве аналога можно рассматривать паспортизацию отходов. На отходы I-IV классов опасности должен быть составлен паспорт хозяйствующими субъектами, в процессе деятельности которых образуются отходы I-IV классов опасности.</p>
15.	Учет в области обращения с отходами	<p>Обязательство по ведению учета возлагается на:</p> <ul style="list-style-type: none"> – образозователей, собственников опасных отходов; – организации, осуществляющие сбор, транспортирование опасных отходов; – маклеров и продавцов опасных отходов. <p>Ведение учета не распространяется на частные домохозяйства.</p> <p>Надзор за ведением учета осуществляет компетентный орган.</p> <p>Операторы установок, осуществляющие обработку отходов, ведут учет данных: количество, вид и происхождение отходов; классификация отходов, периодичность сбора, применяемые</p>	<p>Производственный учет осуществляют ИП и ЮЛ, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами. Они обязаны вести учет и представлять отчетность в порядке и в сроки, определенные Минприроды России. Порядок учета в области обращения с отходами на федеральном уровне определяет Минприроды России. Порядок учета определен приказом Минприроды России от 08.12.2020 № 1028.</p> <p>Учету подлежат все виды образующихся отходов и все виды отходов, принятых от сторонних лиц. Обобщенные данные учета в области обращения с отходами по итогам календарного года и документы, подтверждающие достоверность этих данных, должны храниться хозяйствующими субъектами в течение 5 лет с момента их формирования в электронном и/или бумажном виде.</p>

№ п/п	Параметры сравнения	Закон об экономике замкнутого цикла или KrWG	Федеральный закон № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»
16.	Лицензирование деятельности по обращению с отходами	<p>Организации, осуществляющие сбор, транспортирование опасных отходов, трейдеры и маклеры опасных отходов обязаны иметь лицензию на деятельность по сбору и транспортированию опасных отходов.</p> <p>Не подлежат лицензированию деятельность:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ОПП по обращению с отходами; – специализированных предприятий по обращению с отходами, если они сертифицированы для деятельности, требующей выдачи разрешения. <p>Лицензирующим органом является компетентный орган, которым может быть орган федеральной земли, где расположено предприятие-лицензиат. Лицензия действует на территории федеративной Республики Германия.</p> <p>Лицензионными условиями являются:</p> <ul style="list-style-type: none"> – отсутствие фактов, вызывающих сомнения по поводу надежности владельца или лиц, ответственных за ведение предприятия; 	<p>Лицензированию подлежит деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и размещению отходов I-IV классов опасности.</p> <p>Не имеют права осуществления деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I-IV классов опасности на конкретном объекте обезвреживания отходов и/или объекте размещения отходов I-IV классов опасности хозяйствующие субъекты, если на объекте уже осуществляется такая деятельность другим хозяйствующим субъектом, имеющим лицензию на указанную деятельность.</p> <p>Лицензирование деятельности в области обращения с отходами осуществляет Росприроднадзор и его территориальными органы.</p> <p>Порядок лицензирования в области обращения с отходами устанавливает Правительство Российской Федерации. Порядок лицензирования деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I-IV классов опасности определен постановлением Правительства Российской Федерации от 26.12.2020 № 2290. Лицензия бессрочная.</p>

№ п/п	Параметры сравнения	Закон об экономике замкнутого цикла или KrWG	Федеральный закон № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»
17.	Сертифицирование в области обращения с отходами	<p>– наличие у лиц, ответственных за обращение с отходами и менеджмент предприятия, необходимых для работы в области обращения с отходами знаний и опыта.</p> <p>Порядок лицензирования устанавливает Федеральное Правительство, срок действия лицензии в законе о замкнутых циклах не указан.</p> <p>Лицензии, выданные в другом государстве-члене ЕС или государстве в рамках Соглашения о Европейском экономическом пространстве, при условии эквивалентности лицензий, полностью используются на территории Германии.</p> <p>Требование о сертификации специализированной организации по обращению с отходами в отношении одного или нескольких видов деятельности.</p> <p>Сертифицированные организации осуществляют на коммерческой основе сбор, транспортирование, хранение, обработку, переработку, размещение отходов, торговую или посредническую деятельность, связанную с отходами.</p> <p>Выдача сертификата осуществляется организацией технического надзора или Ассоциацией сертифицированных организаций в том случае, если организация соответствует необходимым требованиям к организации и техническому оснащению своей деятельности, а специалисты организации обладают надежностью и определенными знаниями и опытом.</p> <p>Сертификат содержит сведения о сертифицированных видах деятельности предприятия и видах отходов. Срок действия сертификата не должен превышать 18 месяцев.</p> <p>Требования к сертифицированным организациям по обращению с отходами, организациям технического надзора и Ассоциациям сертифицированных организаций по обращению с отходами определяет Федеральное правительство в специальных постановлениях.</p>	Аналогичный механизм регулирования в Законе 89-ФЗ отсутствует

№ п/п	Параметры сравнения	Закон об экономике замкнутого цикла или KrWG	Федеральный закон № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»
18.	Ответственность в области обращения с отходами	<p>Требование о назначении лиц, ответственных за обращение с отходами (если это является необходимым для эксплуатации промышленных объектов).</p> <p>Ответственные лица за обращение с отходами назначаются:</p> <ul style="list-style-type: none"> – операторами промышленных объектов, на которых регулярно образуются опасные отходы; – операторами стационарных установок по сортировке, утилизации и размещению отходов; – собственниками отходов. <p>На каких промышленных установках собственники должны назначать лицо, ответственное за обращение с отходами, определяет Федеральное министерство экологии, охраны природы и ядерной безопасности Германии.</p> <p>Лица, ответственные за обращение с отходами, обязаны осуществлять:</p> <ul style="list-style-type: none"> – контроль стадии обращения с отходами; – контроль соблюдения требований; – выполнение выданных условий и обязательств; – информирование персонала предприятия о деятельности, происходящей в рамках обращения с отходами и т.д. <p>Требования, предъявляемые к знаниям и надежности лица, ответственного за обращение с отходами, определяет Федеральное министерство окружающей среды, охраны природы и ядерной безопасности Германии в специальных постановлениях.</p>	<p>Аналогичная ответственность в Законе 89-ФЗ не предусмотрена.</p>

Выводы по подразделу 1.3

В рамках проведенного сравнительного анализа систем регулирования обращения с отходами в Германии и Российской Федерации на примере рассмотрения Закона Федеративной Республики Германия об экономике замкнутого цикла и Федерального закона «Об отходах производства и потребления» установлено следующее.

1. Правовые требования в области обращения с отходами в Германии устанавливаются общеевропейским регулированием обращения с отходами на основе Рамочной Директивы по отходам. Требования в области обращения с отходами пролонгируются на национальном уровне Германии, а далее на уровне федеральных земель и муниципальных образований. Стратегия обращения с отходами в Российской Федерации основывается на принципах и нормах международного права, но в целом ее положения базируются на национальном законодательстве: на Конституции Российской Федерации, федеральных законах, документах долгосрочного стратегического планирования и Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации.

2. Основное и ключевое отличие двух систем регулирования в области обращения с отходами в целеполагании этих систем, определенных в преамбуле законов. Ключевой целью системы управления отходами в Германии является **«поощрение внедрения замкнутых циклов производства с целью сохранения природных ресурсов и обеспечения защиты людей и окружающей среды при управлении отраслью обращения с отходами»**. В целом, система регулирования обращения с отходами в Германии основана на поощрении *внедрения замкнутых циклов производства*, а, значит, направлена на предотвращение образования отходов, сохранение природных ресурсов и обеспечение защиты людей и окружающей среды, исключаящее или минимизирующее образование отходов. В Российской Федерации делается упор на **предотвращение вредного воздействия отходов производства и потребления** на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечение таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья. Следовательно, российское регулирование начинается с момента образования отходов и заключается в безопасном обращении с отходами.

Это наглядно видно при сравнении областей применения обоих документов. Закон об экономике замкнутого цикла применяется в отношении предотвращения образования отходов, наряду с управлением отраслью обращения с отходами, и не

распространяется на 14 позиций в отношении большого спектра веществ и материалов, которые в России могут классифицироваться в качестве отходов. Закон 89-ФЗ применяется в отношении отходов производства и потребления и не распространяется на отношения с области обращения с радиоактивными, биологическими и медицинскими отходами, регулирование которыми устанавливается соответствующим законодательством. В отличие от российского законодательства, система регулирования обращения с отходами в Германии применяется в отношении медицинских отходов.

3. При сравнении понятийных аппаратов, используемых при регулировании обращения с отходами, определено, что в некоторых случаях определенные понятия имеют существенные расхождения, в значительном количестве случаев в российском законодательстве аналогичные понятия не выявлены. основополагающими терминами закона, использованными при установлении основных принципов государственной политики в области обращения с отходами в Германии, являются взаимосвязанные между собой понятия «замкнутые циклы производства» и «предотвращение образования отходов». Данные понятия раскрывают суть экономики замкнутых циклов. Отсутствие аналогичных определений в российском законодательстве объясняется другой целью системы регулирования.

Сравнивая ключевое понятие «отходы» замечено, что в отличие от немецкого в российском законодательстве выделяются отходы производства и отходы потребления, и имеется указание на деятельность, в результате которой отходы образуются.

В соответствии с системой обращения с отходами Германии базовой классификацией отходов выступает их деление на опасные и неопасные (в том числе инертные, биоразлагаемые) отходы. В России не предусматривается классификация отходов как опасных или не опасных. Отходы в российском законодательстве различаются по степени негативного воздействия на окружающую среду, которая предусматривает деление отходов на классы опасности с I по V класс опасности. Более подробно о классификации отходов в разделе 2 настоящего отчета.

Кроме того, в Германии для целей регулирования законом выделяются биоразлагаемые отходы, уточняется сущность и происхождение таких групп отходов как муниципальные отходы, пищевые отходы, органические отходы, минеральные отходы, отходы от сноса и демонтажа зданий, отходы упаковки. В России для целей регулирования законом определяются сущность и происхождение таких групп отходов как твердые коммунальные отходы (неполный аналог муниципальных

отходов), отходы от использования товаров (ОИТ), лом и отходы цветных и (или) черных металлов. Законом 89-ФЗ предусмотрено регулирование групп однородных отходов, однако, какие отходы включаются в такие группы должен решать Минприроды России.

Особый интерес представляет сравнение понятий, касающихся отходов, образующихся в результате жизнедеятельности населения: муниципальные отходы и твердые коммунальные отходы.

Согласно немецкому законодательству *муниципальными отходами* являются:

- отходы домохозяйств, в том числе бумага и картон, стекло, металл, пластик, органические отходы, дерево, текстиль, упаковка, отработанное электрическое и электронное оборудование, отработанные батарейки и аккумуляторы;
- крупногабаритный мусор, включая матрасы и мебель;
- отходы из других источников, схожие по составу с муниципальными отходами, например, из магазинов розничной торговли.

Муниципальными отходами не являются:

- отходы производства;
- сельского хозяйства, лесного хозяйства, рыболовства;
- очистных сооружений;
- отходы от сноса и демонтажа зданий;
- выведенные из эксплуатации транспортные средства.

Таким образом, к муниципальным отходам по смыслу законодательства Германии относятся смешанные неперерабатываемые отходы, полезные отходы, представляющие ценность в качестве вторичного сырья (бумага, картон, стекло, металл, пластик), крупногабаритные отходы, опасные отходы (батареи, лампы) и органические отходы.

Согласно российскому законодательству к твердым коммунальным отходам относятся все отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, в том числе все товары, утратившие свои потребительские свойства, а также отходы, подобные коммунальным, образующиеся у ИП и ЮЛ в процессе потребления физическими лицами на производстве.

Как видно из определений, в отличие от российского регулирования немецким законодательством определен конкретный перечень отходов, относящихся к муниципальным отходам, и представлен ряд видов деятельности, отходы которых муниципальными не являются. В Законе 89-ФЗ определены лишь виды деятельности, при осуществлении которых образуются ТКО, без детальной конкретизации. При отсутствии данной информации возникают затруднения в понимании, какие отходы являются ТКО, а какие группы товаров, утратившие свои свойства, подпадают под регулирование системы РОП или системы обращения с отходами I-II классов опасности.

В отличие от российского законодательства Законом об экономике замкнутого цикла вводятся разграничения между отходами и потоками, не попадающими под законодательство в области обращения с отходами – побочными продуктами. *Побочный продукт* определяется как вещество, которое образуется в процессе производства другого вещества или продукта, следовательно, оно не является основной целью производства. Согласно KrWG для того, чтобы вещество или предмет были признаны побочным продуктом, они должны соответствовать определенным критериям.

Немецким законодательством определено одно из нестандартных положений в области обращения с отходами – *утрата отходами своих свойств*. Согласно KrWG вещество или предмет утрачивает свойства отходов, если оно подвержено переработке и создано так, что:

- оно обычно используется для определенных целей;
- для него существует рынок или спрос;
- оно отвечает всем техническим требованиям, действующим для его соответствующего целевого назначения, а также всем законодательным предписаниям и применимым стандартам на продукцию;
- его использование не приводит к вредным воздействиям на человека или окружающую среду.

Данные понятия конкретизируют понятие «отходы», определение его четких границ, путем уточнения критериев утраты свойств отходов и разграничения его от побочных продуктов.

В Законе 89-ФЗ аналогичные понятия отсутствуют, что не позволяет определить четкую границу перехода «отходов» в «неотходы», то есть признать, когда может быть признан факт утилизации отходов.

Понятийный аппарат, определяющий основных лиц/участников системы обращения с отходами в Германии, содержит определение таких понятий как «собственник отходов» и «образователь отходов», которые не имеют аналогов в Законе 89-ФЗ.

Замечено сходство при определении лиц, отвечающих за обращение с коммунальными, муниципальными отходами на территории субъектов Российской Федерации и Федеральных земель в Германии. В немецком законодательстве ответственность за обращение с такими отходами возложена на «организации публичного права (ОПП) по обращению с отходами (муниципальный оператор)». По сути, муниципальный оператор в Германии это некоммерческая организация, обладающая автономией по выстраиванию муниципальной системы обращения с отходами. В России для подобных целей имеется «региональный оператор по обращению с ТКО», который обязан заключить договор на оказание услуг по обращению с ТКО с собственником ТКО и места накопления которых находятся в зоне деятельности регионального оператора. То есть в Германии за организацию обращения с муниципальными отходами отвечает муниципалитет, а в Российской Федерации субъект Российской Федерации. В отличие от российского законодательства, в Германии с целью оптимизации системы обращения с отходами, позволяющей объединять усилия и оптимизировать производственные процессы сразу нескольких муниципальных объединений, определен «целевой союз», являющийся союзом нескольких муниципальных объединений.

4. Общие принципы иерархии обращения с отходами в Германии и России в целом схожи между собой. В отличие от России в немецком законодательстве подробно рассматриваются схемы оценки жизненного цикла продукции, а также меры и экономические инструменты, стимулирующие применение иерархии отходов при организации обращения с отходами. В Германии применяется *оценка альтернативных вариантов рециклинга*. При наличии двух или нескольких альтернативных вариантов рециклинга необходимо выявление последствий и рисков или преимуществ и недостатков мер по рециклингу, которые подлежат сравнению. Определение лучшего варианта предполагает очень сложное сравнение, подчас, противопоставляемых отрицательных и положительных эффектов. Однако законодательством Евросоюза при сравнении альтернативных вариантов рециклинга вменяется обязанность применять общую концепцию «полноциклового подхода». В российском законодательстве подобные подходы задекларированы, но в подзаконных актах не реализуются.

5. Центральной частью KrWG являются положения, касающиеся формирования замкнутых циклов производства. Они базируются на обязанностях образователей и собственников отходов передавать отходы на утилизацию, с другой стороны – операторов поддерживать и содействовать процессам утилизации. Обеспечение замкнутых циклов поддерживается требованиями к раздельному сбору отходов и запретам на смешение с опасными отходами.

В России аналогичный подход к регулированию отсутствует, хотя имеются отдельные требования внедрять малоотходные и наилучшие доступные технологии.

6. С целью функционирования экономики замкнутых циклов KrWG заложено принятие следующих норм:

- ограничение или запрет добавления при производстве изделий в сырье определенных отходов в зависимости от вида, свойств или компонентов;
- требования к раздельному сбору, обработке, допустимости смешивания, а также транспортированию и хранению отходов;
- требование к способам сбора отходов, например, с использованием систем возврата и/или приема, допустимости использования единого контейнера или сбора отходов, представляющих собой вторичные материальные ресурсы;
- ограничительные меры для отходов, способных нанести ущерб общественному благу;
- специальные требования к обращению с минеральными отходами, размещенными в гидротехнических сооружениях.

В Российском законодательстве аналогичные механизмы регулирования отсутствуют.

7. В KrWG применительно к функционированию замкнутых циклов предусматриваются целевые показатели по утилизации муниципальных отходов. Так, срок достижения показателя утилизации муниципальных отходов 65 % должен быть достигнут к 1 января 2035 года, при этом предложен график достижения показателя на каждые 5 лет. Законом 89-ФЗ не определены целевые показатели в области обращения с отходами, подобные показатели установлены Федеральным проектом «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами».

8. Отдельное внимание в законе уделяется вовлечению в замкнутые циклы биоразлагаемых отходов, осадков сточных вод. Законом KrWG в отношении экономики замкнутых циклов для органических отходов и осадков сточных вод предусматриваются рамочные требования, которые в дальнейшем находят свое

развитие в специальных постановлениях, регламентирующих конкретные требования по обращению с этими отходами. В Российском законодательстве законом 89-ФЗ не выделяются подобного рода группы отходов, специальных норм регулирования для них не предусмотрено.

9. В отличие от российского законодательства в Германии отдельно выделено требование по отдельному сбору и обработке отходов для утилизации, а также запрет на смешивание опасных отходов. В рамках замкнутых циклов сбор и обработка отходов должны осуществляться отдельно; опасные вещества (смеси или компоненты) подлежат исключению из отходов при их обработке; запрещается смешивать и обрабатывать опасные отходы за небольшим исключением. Смешивание может допускаться только в случаях, если:

- это происходит в промышленной установке, использование которой допускается именно для этих целей;
- соблюдаются требования к надлежащей и безопасной утилизации и смешивание не усиливает вредное воздействие на человека и окружающую среду;
- способ смешивания соответствует уровню технического развития.

В России специальные требования к отдельному сбору и запрету на смешивание опасных отходов отсутствует. Имеется лишь указание на необходимость организации деятельности по накоплению (в том числе отдельному накоплению) твердых коммунальных отходов на территории муниципальных образований. Аналогичные требования в отношении опасных производственных отходов также не предусмотрены.

10. При детальном сравнении полномочий и обязанностей субъектов системы обращения с отходами определены существенные отличия. В отличие от Российской системы обращения с муниципальными отходами в Германии эта сфера достаточно детально урегулирована.

При сравнении обязательств образователей и собственников отходов установлено следующее. Основная ответственность за обеспечение утилизации отходов в Германии накладывается на *образователей и собственников отходов*, которые обязаны передавать свои отходы для дальнейшего обращения с ними. Обязанности ОПП по обращению с отходами, операторов, обеспечивающих расширенную ответственность производителей, четко разделены. Например, при наличии обязанности собственника образователя муниципальных отходов передавать их ОПП, указано, что обязательство по передаче ОПП не распространяется на отходы:

– которые включены в обязательство обратного приема и возврата на основании постановления (если муниципальный оператор не участвуют в обратном приеме); для накопления вторичного сырья сопоставимого качества может быть предусмотрен отдельный контейнер, отходы которого потом направляется на качественную переработку;

– которые включены в обратный прием на добровольной основе в рамках ответственности за продукцию;

– которые переданы для переработки в рамках некоммерческого сбора/накопления отходов (только отдельно собранные отходы, за исключением опасных);

– которые переданы для переработки в рамках коммерческого сбора/накопления отходов (только отдельно собранные отходы, за исключением опасных).

В Германии для отходов, участвующих в системе залоговой стоимости, приоритет отдается системам возврата, например возврат товаров, утративших потребительские свойства, в магазины, фандоматы.

В Германии за обращение с отходами, которые регулируются специализированным законодательством (батареи, электронное и электрическое оборудование, отходы упаковки и т.д.), отвечают операторы системы ответственности производителей, также они могут находиться в зоне ответственности специализированных пунктов приема/возврата; финансирование этой деятельности происходит за счет платежей участников системы ответственности производителей системным операторам.

В российском законодательстве несмотря на то, что определение понятий собственников и образателей отходов не предусмотрены, согласно регулированию деятельности по обращению с ТКО (ст. 24.7 Закона 89-ФЗ) собственники ТКО обязаны заключить договоры на оказание услуг по обращению с ТКО с региональным оператором, а, следовательно, передать ему все образующиеся у него ТКО. Учитывая, что понятия ТКО и ОИТ пересекаются, возникают проблемы организации сбора ОИТ операторами, участвующими в РОП.

В Германии обращение с отходами упаковки и прочими отходами системы ответственности производителей происходит для населения бесплатно и не включено в коммунальный платеж; такие отходы собираются в контейнеры, установленные для домохозяйств и централизованных пунктов приема;

В Российской Федерации обращение с упаковкой осуществляется с применением механизмов РОП; сбор отходов упаковки осуществляется в рамках сбора ТКО региональным оператором.

В обеих странах ответственность за утилизацию упаковки, заполненной товарами, возложена на производителя упакованных товаров. За утилизацию транспортной упаковки ответственность несет производитель упаковки.

В Германии утилизация отходов коммерческого сектора и промышленных предприятий, аналогичных муниципальным отходам, находится в зоне ответственности муниципального оператора. В Российской Федерации аналогичное регулирование, ответственность за обращение с отходами, подобными ТКО, образующимися на предприятиях, несет региональный оператор.

11. При сравнении положений, касающихся ответственности производителей, установлено следующее.

Законом об экономике замкнутых циклов предусмотрена ответственность за продукцию, произведенную в замкнутых циклах: ответственность производителя (ОП) и расширенная ответственность производителей (РОП). Принцип ответственности производителей (ОП) определяет способы обращения с товаром и его использование, тогда как расширенная ответственность производителей (РОП) подразумевает более широкий подход. Например:

– *ответственность производителей* означает, что производители/импортеры несут ответственность за свою продукцию в отношении аспектов безопасности, здоровья и воздействия на окружающую среду;

– *расширенная ответственность производителей* означает, что производители/импортеры несут ответственность за свою продукцию на протяжении всего жизненного цикла вплоть до перехода упаковки и продукции в статус отходов, и соответственно, обеспечивают их сбор, сортировку и утилизацию.

В Российской Федерации, начиная с 2015 года, введена система РОП в рамках регулирования обращения с отходами от использования товаров. Под системой РОП понимается механизм экономического регулирования, обязывающий производителей и импортеров товаров и упаковки товаров обеспечивать утилизацию отходов, которые образуются от использования этих товаров и упаковки товаров.

Ключевым отличием системы ответственности производителей в Германии от России является ее функционирование на основе принципов, предусматривающих запреты и ограничения на производство определенных видов продукции, если ее производство формирует экологические проблемы с эмиссиями, сложностями в

утилизации отходов этой продукции и по иным причинам. Для обеспечения эффективного обращения с отходами продукции в KfWG предусмотрена ее маркировка, которая преследует цель информирования покупателя продукции о действиях, которые необходимо совершать в случае утраты продукцией потребительских свойств, что не предусмотрено российским законодательством.

Федеральное правительство Германии устанавливает ответственность производителя в специальных постановлениях, определяющих основные правила функционирования института РОП применительно к разным группам товаров и отходов. В целом, ответственность производителя включает в себя:

- разработку, производство и введение в обращение продуктов много-разового использования, являющихся ресурсоэффективными, долговечными с технической точки зрения, ремонтпригодными и после использования подходящими для надлежащей, безопасной и высококачественной утилизации, а также для удаления, обоснованного с экологической точки зрения;

- приоритетное использование перерабатываемых отходов или вторичного сырья, в частности переработанного сырья (рециклатов), при производстве продукции;

- экономичное использование критически важного сырья и маркировка критического сырья, содержащегося в продукции, чтобы предотвратить превращение такой продукции в отходы и обеспечить возможность восстановления критического сырья из продукции или отходов, образующихся после использования продукции;

- поддержка повторного использования продукции, в частности систем повторного использования и ремонта;

- снижение содержания опасных веществ и маркировка продукции, содержащей загрязняющие вещества, в целях обеспечения экологически безопасной утилизации или удаления отходов, образующихся после использования продукции;

- указание на возможность или обязанность возврата, повторного использования, утилизации или удаления либо на правила приема залоговой тары путем маркировки продукции;

- прием продукции и отходов, образующихся после использования продукции, а также их последующая экологически безопасная утилизация или удаление;

- принятие финансовой или финансовой и организационной ответственности за обращение с отходами, образующимися после использования продукции;

- информирование и предоставление населению консультаций о возможностях предотвращения образования отходов, их утилизации и удалении, в частности о требованиях к раздельному сбору и мерам по предотвращению загрязнения окружающей среды;

- участие в расходах на ликвидацию загрязнений окружающей среды и последующую экологически безопасную утилизацию, а также удаление отходов, образующихся после использования введенной в обращение производителем или дистрибьютором продукции, которые несут ОПП по обращению с отходами и прочие юридические лица публичного права;

- обязанность осуществлять надзор за реализованной продукцией, в частности, обязанность обеспечить пригодность продукции к использованию при ее реализации и в связи с приемом или возвратом, а также обеспечить, чтобы реализованная продукция не превратилась в отходы.

На этих принципах функционирует вся система РОП, в том числе система правосудия в отношении РОП в Германии. Основным принцип системы РОП в Германии заключается в коллективной ответственности, ее объединяет оператор системы РОП, который берет на себя выполнение обязательств производителей и импортеров за надлежащее обращение с отходами, что не предусмотрено российским законодательством в этой области.

В России с целью функционирования системы обращения с отходами от использования товаров Правительством Российской Федерации определены инструменты регулирования данной деятельности, в том числе нормативы утилизации отходов от использования товаров, установлен перечень товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, введен экологический сбор.

Суть данной системы сводится к тому, что ответственные производители и импортеры могут обеспечивать выполнение обязанностей по сбору и утилизации отходов путем выполнения нормативов утилизации отходов от использования товаров или путем уплаты экологического сбора. Следовательно, данный механизм является фискальным и, в первую очередь, направлен на сбор средств, а не на производство продукции, при утрате потребительских свойств которой, будет обеспечена ее эффективная утилизация.

12. При сравнении положений, касающихся требований по территориальному планированию обращения с отходами, установлено различие в целеполагании планов по обращению с отходами и территориальных схем. Разработка планов

обращения с отходами в Германии направлена, в первую очередь, на предотвращение образования отходов, подготовку к повторному использованию (обработку), утилизацию и размещение отходов. Участниками разработки планов обращения с отходами является большой круг заинтересованных лиц и органов: это Федеральные земли, муниципальные районы и городские округа, ОПП по обращению с отходами (муниципальные операторы), компетентные органы. При разработке планов обращения с отходами используются разрабатываемые и актуализируемые концепции обращения с отходами, которые представляются ОПП по обращению с отходами для оценки планирования управления отходами. Следовательно, согласно немецкому законодательству планы обращения с отходами являются документами территориального планирования.

В отличие от немецкого законодательства в Российской Федерации территориальные схемы обращения с отходами и федеральная схема обращения с ТКО утверждаются с целью организации и осуществления деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов. Следовательно, территориальные схемы направлены на аккумулирование сведений исключительно по обращению с отходами. Практика разработки и реализации территориальных схем показывает, что данные документы являются застывшими во времени и не отслеживают изменение положения в области обращения с отходами в регионах Российской Федерации. То же самое относится и к Федеральной схеме обращения с ТКО, которая формируется из территориальных схем и включает электронную модель, не учитывающую изменение ситуации в области обращения с ТКО в России с течением времени.

13. При сравнении положений, касающихся ответственности в области обращения с отходами, установлено наличие в немецком законодательстве требования о назначении лиц, ответственных за обращение с отходами (если это является необходимым для эксплуатации промышленных объектов). Определено, что собственниками объектов ответственные лица за обращение с отходами назначаются:

- операторами промышленных объектов, на которых регулярно образуются опасные отходы;
- операторами стационарных установок по сортировке, утилизации и размещению отходов;
- собственниками отходов.

Законом об экономике замкнутых циклов определяются обязанности лиц, ответственных за обращение с отходами: контроль стадии обращения с отходами; контроль соблюдения требований; выполнение выданных условий и обязательств, информирование персонала предприятия о деятельности, происходящей в рамках обращения с отходами и т.д.

В обязанности Федерального министерства экологии, охраны природы и ядерной безопасности Германии входит определение промышленных установок, на которых собственники должны назначать лицо, ответственное за обращение с отходами, и требования, предъявляемые к знаниям и надежности этих лиц.

В России такая ответственность не установлена, что представляет интерес для заимствования с целью совершенствования системы учета и контроля за деятельностью в области обращения с отходами.

14. При сравнении положений, касающихся требований по наличию разрешительной документации в области обращения с отходами определены общие подходы к лицензированию деятельности в области обращения с отходами. Однако, выявлено различие в том, что в Германии в отличие от России предусмотрена система сертификации предприятий по обращению с отходами. В соответствии с немецким законодательством сертифицированная организация по обращению с отходами является специализированной организацией в отношении определенных видов деятельности. Такие организации осуществляют на коммерческой основе сбор, транспортирование, хранение, обработку, переработку, размещение отходов, торговую или посредническую деятельность, связанную с отходами. Важно, что срок действия сертификата не должен превышать 18 месяцев, что позволяет регулярно контролировать деятельность предприятий, подлежащих сертификации, но не в рамках осуществления надзора, что снижает нагрузку на деятельность надзорных органов.

Система сертификации может рассматриваться как упрощенная система разрешительной деятельности, что позволяет сократить количество предприятий, подлежащих лицензированию или снизить виды деятельности, подлежащие лицензированию.

Таким образом, при сравнении систем регулирования обращения с отходами в Германии и Российской Федерации на примере рассмотрения Закона Федеративной Республики Германия об экономике замкнутого цикла и Федерального закона

«Об отходах производства и потребления» определены сходства и различия этих систем.

По результатам сравнения можно предложить использовать в законодательстве Российской Федерации определенные положения KrWG, которые касаются:

– совершенствования понятийного аппарата, в первую очередь определением понятий конкретизирующих понятие «отходы производства и потребления», например, понятий побочные продукты, утрата отходами своих свойств, введением понятий вторичные ресурсы, вторичное сырье и т.д.;

– уточнения зон ответственности различных субъектов системы обращения с отходами от использования товаров;

– введение специального регулирования органических (биоразлагаемых) отходов и осадков очистки хозяйственно-бытовых сточных вод;

– совершенствованием системы разрешительной деятельности, путем рассмотрения возможности сертификации организаций, занимающихся обращением с отходами и т.д.

Конкретные предложения изложены в разделе 8.1 настоящего отчета.

Список использованных источников к разделу 1

1. Об отходах и отмене ряда Директив: директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2008/98/EC от 19.11.2008 // Гарант: информационно-правовой портал: [сайт]. – URL: <https://base.garant.ru/2568519/>.

2. Закон о поддержке замкнутых циклов производства и обеспечении экологически безопасного обращения с отходами (Закон Федеративной Республики Германия об экономике замкнутого цикла (KrWG)). Сайт: Климатически нейтральное обращение с отходами в Российской Федерации. – URL: <http://www.otxod.com>.

3. Руководство по применению иерархии отходов в соответствии с § 6 Закона ФРГ об экономике замкнутого цикла (KrWG) WR II 2: по состоянию на 25.09.2017. Сайт: Правительство Шотландии. – URL: <https://www.gov.scot/publications/guidance-applying-waste-hierarchy/pages/4/>.

4. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ: с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

5. Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ: с изменениями и доп., вступ. в силу с 14.06.2020. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

6. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года: утвержденные Президентом Российской Федерации 30.04.2012. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
7. Национальный стандарт Российской Федерации «Ресурсосбережение. Вторичные материальные ресурсы. Термины и определения: ГОСТ Р 54098-2010: утвержден приказом Росстандарта от 30.11.2010 № 761-ст. – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».
8. Межгосударственный стандарт Российской Федерации Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения: ГОСТ 30772-2001: утвержден постановлением Госстандарта России от 28.12.2001 № 607-ст. – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».
9. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 08.12.2020). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
10. Об утверждении Критериев отнесения отходов к I–V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду: приказ Минприроды России от 04.12.2014 № 536. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
11. О лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности: постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2020 № 2290. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
12. Об утверждении порядка разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение: приказ Минприроды России от 08.12.2020 № 1029. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
13. Об утверждении Порядка учета в области обращения с отходами: приказ Минприроды России от 08.12.2020 № 1028. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
14. Об утверждении перечней товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств: распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 3721-р. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

15. Об утверждении нормативов утилизации отходов от использования товаров на 2021 год: распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 3722-р. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

16. Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641: постановление Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156 (ред. от 15.12.2018). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

17. О создании публично-правовой компании по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор»: Указ Президента Российской Федерации от 14.01.2019 № 8. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

2. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СИСТЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОТХОДАМИ КОММЕРЧЕСКОГО СЕКТОРА И ОТХОДАМИ СТРОИТЕЛЬСТВА И СНОСА

2.1 Анализ системы регулирования обращения с муниципальными отходами коммерческого сектора и отходами строительства и сноса в Германии

Регулирование обращения с муниципальными отходами коммерческого сектора и отходами строительства и сноса в Германии осуществляется на основе положений Закона об экономике замкнутого цикла [1] и специального Постановления об обращении с отходами коммерческого сектора и отходами строительства и сноса (GewAbfV) [2].

К общим принципам обращения с муниципальными отходами коммерческого сектора и отходами строительства и сноса в Германии, заложенным Законом об экономике замкнутого цикла [1], относятся следующие:

- образователи и собственники отходов обязаны передавать свои отходы на переработку (предложение 1 пункта 2 § 7);
- для образователя или собственника отходов существует право выбора между мерами по переработке, имеющими равную приоритетность;
- при выборе мер по предотвращению образования отходов – подготовка к повторному использованию (обработка), рециклинг, прочие виды переработки, в особенности переработка для получения тепловой энергии и засыпки (обезвреживание) – приоритет отдается тем мерам, которые в зависимости от вида и качества отходов наилучшим образом обеспечивают защиту человека и окружающей среды (№№ 2-4 пункта 1 § 6);
- критериями выбора мер, наилучшим образом обеспечивающих защиту человека и окружающей среды на протяжении всего жизненного цикла отходов, являются (предложения 2 и 3 пункта 2 § 6) прогнозируемые выбросы, масштаб сбережения природных ресурсов, расходуемая и вырабатываемая энергия, накопление загрязняющих веществ в продуктах, отходах, предназначенных для переработки, или в получаемых из них продуктах.

При обращении с муниципальными отходами коммерческого сектора и отходами строительства и сноса должны соблюдаться требования отдельного сбора и запрет на смешивание опасных отходов. При этом для получения энергии могут перерабатываться только те фракции отходов, которые образуются при

последующей обработке отдельно собранных отходов, и только в той мере, в какой переработка данных фракций отходов для получения энергии обеспечивает защиту человека и окружающей среды

GewAbfV, разработанное на основании положений Закона о замкнутых циклах производства, устанавливает правила обращения со следующими отходами:

- муниципальными отходами коммерческого сектора;
- отходами строительства и сноса;
- неопасными древесными отходами;
- иными неопасными отходами, в том числе упаковкой, в отношении которых

не действует обязательство обратного приема и возврата.

Муниципальные отходы коммерческого сектора, обращение с которыми регулируется указанным постановлением, определены следующим образом:

– списочно – перечисленные в главе 20 Постановления о перечне отходов (AVV) [3], в том числе:

а) отходы коммерческого и промышленного сектора;

б) отходы частных и государственных учреждений, которые по своему характеру или составу сопоставимы с отходами частных домохозяйств,

– описательно – прочие отходы коммерческого и промышленного сектора, не вошедшие в указанный выше перечень отходов, которые по своему характеру, составу, содержанию загрязняющих веществ и реакционным свойствам сопоставимы с отходами частных домохозяйств.

GewAbfV устанавливаются исключения из перечня отходов, обращение с которыми оно регулирует:

– электрическое и электронное оборудование;

– батареи;

– отходы, которые передаются на утилизацию в рамках обязательства по передаче в соответствии с § 17 Закона об экономике замкнутого цикла.

В разделе 2.1.1 рассматриваются правила обращения с муниципальными отходами коммерческого сектора, установленные GewAbfV. Правила обращения со строительными отходами, установленные указанным постановлением, рассматриваются в разделе 2.1.2.

2.1.1 Анализ системы регулирования обращения с муниципальными отходами коммерческого сектора в Германии

Согласно Постановлению о перечне отходов (AVV) [3] виды муниципальных отходов (МО) представлены в главе 20 Приложения указанного Перечня и включают отходы частных домохозяйств, собранные отдельно и в смеси, а также коммерческие и промышленные отходы, отходы учреждений. Муниципальные отходы в Перечне разделены на три подгруппы:

- отдельно собираемые фракции (кроме отходов упаковки);
- садово-парковые отходы (включая отходы кладбищ);
- другие муниципальные отходы.

К отдельно собираемым отходам отнесены такие опасные отходы, как кислоты, щелочи, фотохимикаты, пестициды, оборудование, содержащее хлорфторуглероды, краски, смолы и пр.

В группу других отходов включены смешанные муниципальные отходы, отходы рынков, фекальные отходы, отходы очистки сточных вод, крупногабаритные отходы.

По определению, приведенному в GewAbfV, отходы частных домохозяйств – это отходы, образующиеся в частных домохозяйствах в результате частной жизнедеятельности, особенно в квартирах и на связанных с ними земельных участках и зданиях, а также в иных сопоставимых местах образования, таких как общежития или учреждения социальной защиты населения.

Таким образом, муниципальные отходы коммерческого сектора имеют разнообразную морфологию, что обуславливает необходимость дополнительного регулирования обращения с ними.

Правила обращения с муниципальными отходами коммерческого сектора

Обращение с муниципальными отходами коммерческого сектора рассматривается в рамках экономики замкнутого цикла производства и предусматривает следующие этапы: накопление; подготовка к повторному использованию, рециклингу и прочей утилизации (переработке); предварительная обработка.

GewAbfV очерчен круг лиц, для которых обязательны требования данного постановления:

- 1) образователи и владельцы указанных выше отходов;
- 2) операторы установок предварительной обработки и очистки отходов.

К обязанностям образователей и владельцев муниципальных отходов коммерческого сектора относятся раздельный сбор; транспортирование; подготовка к повторному использованию и рециклингу.

При обращении с МО коммерческого сектора соблюдается строгий регламент и определенный алгоритм действий участников процесса обращения с МО.

Раздельный сбор

Образователи и владельцы МО коммерческого сектора обязаны осуществлять раздельный сбор отходов. Раздельно должны собирать:

- бумагу, картон и коробки, за исключением гигиенической бумаги;
- стекло;
- пластмассы;
- металлы;
- дерево;
- текстиль;
- биоразлагаемые органические растительные, животные или состоящие из грибных субстратов садово-парковые отходы, отходы, образующиеся после ландшафтных работ, пищевые и кухонные отходы домашних хозяйств, предприятий общественного питания и кейтеринга, розничной торговли и аналогичные отходы от предприятий по переработке пищевой продукции, отходы прочего происхождения, которые по своему виду, качеству или вещественным свойствам сопоставимы с отходами, перечисленными выше;
- отходы в соответствии с пунктом 7 § 3 Закона об экономике замкнутого цикла;
- другие фракции отходов коммерческого и промышленного сектора, не перечисленные в главе 20 Приложения к Постановлению о перечне отходов, которые по своему характеру, составу, содержанию загрязняющих веществ и реакционным свойствам сопоставимы с отходами частных домохозяйств.

Постановлением предусматривается возможность более подробного раздельного накопления компонентов в рамках перечисленных выше видов отходов.

По отношению к операции раздельного сбора устанавливается **показатель раздельного сбора**: отношение отдельно собранной массы муниципальных отходов коммерческого сектора к общей массе муниципальных отходов коммерческого сектора, образующихся у образователя, выраженное в %.

При накоплении отходов в соответствии с § 9 Закона об экономике замкнутого цикла запрещается смешивание, включая разбавление, указанных отходов с

опасными отходами. При этом в § 9 определен закрытый перечень случаев, когда отходы можно не собирать отдельно. Также определены условия прекращения обязательства по отдельному накоплению МО коммерческого сектора.

К обязанностям образователей и владельцев МО коммерческого сектора относится документирование соблюдения обязательств по отдельному сбору, их транспортированию и передаче в приоритетном порядке на подготовку к повторному использованию или на рециклинг. В случае технической невозможности или экономической нецелесообразности исполнения указанных обязательств образователи и владельцы МО коммерческого сектора обязаны документировать обстоятельства, препятствующие исполнению ими своих обязательств. GewAbfV определены требования к оформлению документов и представлению их в компетентный орган.

GewAbfV допускает право образователей и владельцев МО коммерческого сектора использовать контейнеры частных домохозяйств, а также передавать их на утилизацию или конечное удаление в рамках предусмотренных для частных домохозяйств способов обращения с отходами, если производимое ими количество отходов невелико и делает экономически нецелесообразным организацию собственного места накопления отходов.

Транспортирование

Образователи и владельцы МО коммерческого сектора могут транспортировать отдельно накопленные отходы на подготовку к повторному использованию или рециклинг, либо смешанные отходы на установку предварительной обработки самостоятельно (при условии соответствия этой установки установленным требованиям).

Передача на предварительную обработку

В случае невозможности исполнения обязательств по отдельному накоплению МО коммерческого сектора образователи и владельцы смешанных отходов обязаны незамедлительно направить их на установку предварительной обработки. При этом смешанные отходы должны удовлетворять следующим условиям:

- не должны содержать отходы из сферы медицинского или ветеринарного обеспечения и научных исследований, в соответствии с главой 18 Приложения к Постановлению о перечне отходов;
- могут содержать биоразлагаемые органические отходы и стекло только в том случае, если они не мешают или не препятствуют предварительной обработке.

При первичной передаче смешанных отходов образователь и владелец (либо транспортировщик) должны запросить у оператора установки предварительной обработки подтверждение в текстовой форме о том, что с целью обеспечения надлежащего, безвредного и высококачественного рециклинга, в частности, таких фракций отходов, как бумага, картона и коробки, пластмассы, металл и древесина, установка соответствует определенным требованиям.

Обязательство образователей и владельцев смешанных отходов по незамедлительной отправке смешанных отходов на установку предварительной обработки прекращается из-за технической невозможности или экономической нецелесообразности обработки смесей на установке предварительной обработки. Обработка не является экономически целесообразной, если затраты на обработку смесей и последующую переработку отходов несоразмерны затратам на переработку, которая не требует предварительной обработки. Так же вышеуказанное обязательство не распространяется на образователей, если показатель раздельного сбора в предыдущем календарном году составлял не менее 90 % по массе.

В случае, если обязательство образователей и владельцев смешанных отходов по незамедлительной отправке смешанных отходов на установку предварительной обработки не выполняется по указанным выше причинам, образователи и владельцы отходов должны хранить эти смеси отдельно от других отходов и в приоритетном порядке незамедлительно передавать их на надлежащую, безвредную и высококачественную другую утилизацию, в частности, переработку с целью производства энергии. К таким смесям установлены специальные требования.

Образователи и владельцы должны документировать соблюдение обязательств по незамедлительному направлению смешанных отходов на установку предварительной обработки или по хранению смеси отдельно от других отходов и незамедлительной передаче их в приоритетной порядке на надлежащую, безвредную и высококачественную другую утилизацию, в частности, переработку с целью производства энергии.

Документация может, за исключением документации по показателю раздельного сбора, предоставляться, в частности, в виде ситуационных планов или фотографий, практических документов, таких как накладные или сертификаты веса, договоры об утилизации отходов или документальное подтверждение лица, осуществляющего прием поставляемых отходов. Документация представляется по требованию компетентного органа.

Образователи и владельцы МО коммерческого сектора также должны документировать достижение показателя отдельного сбора в предыдущем календарном году, если он составлял не менее 90% по массе, подтвержденное проверенным сертифицированным экспертом. Документальное подтверждение, проверенное сертифицированным экспертом, образователь должен представить до 1 марта следующего года.

GewAbfV устанавливаются требования к лицам, являющимся сертифицированными экспертами.

Передача перерабатываемых муниципальных отходов коммерческого сектора
Образователи и владельцы перерабатываемых МО коммерческого сектора передают их организациям публичного права (ОПП) по обращению с отходами (муниципальным операторам), если в общественных интересах отходы должны быть переданы ОПП по обращению с отходами.

Образователи и владельцы МО коммерческого сектора должны использовать контейнеры для отходов для передачи отходов ОПП по обращению с отходами (муниципальных операторов) или уполномоченным им третьим лицам в соответствующем объеме, но не менее одного контейнера.

Образователи и владельцы перерабатываемых МО коммерческого сектора не передают их ОПП по обращению с отходами, если ОПП по обращению с отходами исключила из своего списка задач обращение с перерабатываемыми МО коммерческого сектора. Такая возможность предусмотрена пунктом 3 § 20 Закона об экономике замкнутого цикла.

Предварительная обработка муниципальных отходов коммерческого сектора
К обязанностям операторов установок предварительной обработки относится соблюдение строительных, технических или организационных мер для предотвращения смешивания смесей.

GewAbfV вводится понятие «установка предварительной обработки», которая представляет собой установку, включающую технологически автономную часть объекта по обращению с отходами, на которой отходы предварительно обрабатываются перед переработкой, в частности, путем сортировки, измельчения, просеивания, сепарации, уплотнения или гранулирования.

К установке предварительной обработки предъявляются определенные требования с целью обеспечения надлежащего, безвредного и высококачественного рециклинга, в частности, таких фракций отходов, как бумага, картона и коробки,

пластмассы, металл и древесина. При этом могут быть использованы несколько установок, работающих по каскадному принципу.

Для операторов установок предварительной обработки устанавливается показатель сортировки, составляющий в среднем за календарный год не менее 85 % по массе. Этот показатель представляет собой отношение массы отходов, доставленных на переработку путем сортировки смесей, и общей массы указанных выше смесей, доставленных на установку предварительной обработки, умноженное на 100 %. В случае последовательно включенных установок масса доставленных на переработку отходов – это сумма масс отходов, отсортированных для переработки на всех установках, а общая масса смесей, поставляемых на установку предварительной обработки, представляет собой массу смесей, поставляемых на первую установку предварительной обработки.

Для определения годового показателя сортировки операторы установок предварительной обработки должны определять ежемесячную долю сортировки и документировать ее сразу после определения. Как только месячная доля сортировки на протяжении двух месяцев текущего календарного года опускается более чем на 10 процентных пунктов ниже годового показателя сортировки (не менее 85 процентов по массе), операторы незамедлительно информируют об этом компетентный орган с изложением причин не достижения и планируемых мер по достижению этого показателя.

В GewAbfV также определен формат взаимодействия операторов установок, если они работают в последовательном режиме.

В качестве подтверждающего документа оператор установки предварительной обработки может представить документацию по определению ежемесячной показателя сортировки либо результаты последней внешней проверки.

Кроме того, операторы установок предварительной сортировки начиная с 1 января 2019 г. должны достигать показателя рециклинга не менее 30 % по массе. Показатель рециклинга – это отношение массы переданных на рециклинг отходов к общей массе отсортированных для переработки отходов, умноженное на 100 процентов; в случае последовательно включенных установок масса доставленных на рециклинг отходов - это сумма масс отходов, доставленных на рециклинг со всех установок, а общая масса отсортированных для переработки отходов представляет собой сумму масс отходов, отсортированных для переработки на всех установках.

До 31 декабря 2020 года Федеральное правительство ФРГ должно было рассмотреть вопрос о том, следует ли и в какой степени скорректировать указанный

показатель с учетом развития отрасли обращения с отходами и накопленного до того времени опыта в области предварительной обработки и рециклинга отходов.

Операторы установок предварительной обработки определяют показатель рециклинга за каждый календарный год, документируют его сразу же после определения и представляют документацию компетентному органу до 31 марта следующего года. Если показатель рециклинга ниже нормы, они также уведомляют компетентный орган о причинах этого в составе представляемой установленной отчетности. В случае эксплуатируемых в последовательно включенном режиме установок различных операторов всю отчетность представляет оператор первой установки. Для этого операторы установок, расположенных ниже по технологической цепочке, должны ежегодно до 1 марта следующего года информировать оператора первой установки о массе доставленных на рециклинг отходов. Оператор первой установки ежегодно до 31 марта следующего года сообщает показатель рециклинга операторам установок, расположенных ниже по технологической цепочке.

Практикуется коллективная ответственность за исполнение показателей сортировки и рециклинга, если эксплуатируются последовательно включенные установки, принадлежащие различным операторам. В этом случае контракты, заключенные между операторами, должны гарантировать, что все отходы с первой установки будут подвергнуты дальнейшей обработке и что общие процентные доли (показатели) сортировки и рециклинга будут соблюдены.

Неотсортированные и неподлежащие рециклингу отходы операторы установок предварительной обработки должны в приоритетном порядке отправлять на надлежащую, безвредную и высококачественную иную утилизацию, в частности утилизацию с целью производства энергии.

Операторы установок предварительной обработки должны сортировать опасные отходы и отправлять их на надлежащую утилизацию или конечное удаление.

Внутренний контроль на установках предварительной обработки

Операторы установок предварительной обработки обязаны:

при каждом поступлении отходов незамедлительно проводить приемку и документировать ее результаты;

при каждой передаче отходов незамедлительно проводить выходной контроль и документировать его результаты.

Операторы установок предварительной обработки должны в течение 30 календарных дней после передачи отходов затребовать подтверждение в текстовой

форме от соответствующих операторов тех установок, на которых осуществлялась обработка, переработка или удаление отходов, а также их хранение.

Внешний контроль на установках предварительной обработки

Операторы установок предварительной обработки должны подвергаться внешней инспекции за каждый календарный год в течение двух месяцев после окончания года с привлечением органа, уполномоченного компетентным органом. Внешняя инспекция может быть проведена, в частности, путем проверки документации, подлежащей хранению, включая результаты внутреннего контроля на установках предварительной обработки и соблюдения требований к установкам предварительной обработки.

Для предприятий по обращению с отходами и организаций, сертифицированных по системе ЕС для деятельности в сфере добровольного экологического менеджмента и аудита с акцентом на предварительную обработку или обработку соответствующих смесей, проведение внешней инспекции не является обязательным.

Компетентный орган должен нотифицировать орган, ответственный за внешнюю инспекцию, по его запросу, если у последнего есть необходимый опыт, независимость, надежность и техническое оснащение.

Операционный журнал

Операторы установок предварительной обработки должны вести операционный журнал с разбивкой по календарным годам. В операционный журнал должна быть незамедлительно внесена следующая информация:

- годовой показатель сортировки, рассчитываемый на основе определения ежемесячной квоты сортировки и сопутствующая пояснительная информация, а также годовой показатель рециклинга;
- результаты внутреннего контроля на установках предварительной обработки, в том числе данные приемочного контроля (наименования и адрес сборщика или перевозчика отходов, масса и область происхождения доставленных отходов, код утилизации отходов) и выходного контроля (наименования и адрес сборщика или перевозчика отходов, масса и предполагаемое местонахождение доставленных отходов, код утилизации отходов);
- подтверждения от соответствующих операторов установок, на которых осуществлялась обработка, переработка или удаление отходов, а также их хранение (наименование и адрес оператора установки, в случае утилизации наличие

рециклинга или прочей переработки, вид установки, если последующая утилизация осуществляется на установке, требующей разрешения, на основании данных в решении о выдаче разрешения);

– результаты внешней проверки документации, подлежащей хранению, включая соблюдения требований к установкам.

Операционный журнал может вестись в бумажной или электронной форме. Оператор установки предварительной обработки должен хранить информацию, содержащуюся в операционном журнале, в течение пяти лет после ее внесения и представлять ее компетентному органу по требованию.

Операционный журнал должен регулярно проверяться на правильность и полноту лицом, ответственным за управление и надзор на предприятии, или лицом, назначенным им. Проверка должна быть задокументирована.

Административная ответственность

К административной ответственности за нарушения в области обращения с МО коммерческого и ремесленного секторов привлекаются лица, которые умышленно или по неосторожности не исполняют или исполняют ненадлежащим образом свои обязанности.

Выводы по подразделу 2.1.1

В отношении обращения с муниципальными отходами коммерческого сектора в Германии, в соответствии с Законом о замкнутых циклах и Постановлением о муниципальных отходах коммерческого сектора (GewAbfV), действует строгий регламент и определенный алгоритм действий с учетом экономической целесообразности и технической возможности осуществления действий по обращению с муниципальными отходами.

Основной задачей образователей и владельцев муниципальных отходов коммерческого сектора является их отдельный сбор и передача на утилизацию.

GewAbfV допускает право образователей и владельцев муниципальных отходов коммерческого сектора использовать контейнеры частных домохозяйств, если количество образуемых ими отходов невелико.

GewAbfV допускает возможность транспортирования муниципальных отходов коммерческого сектора самостоятельно.

Наряду с положениями, требующими от образователей и владельцев муниципальных отходов частного сектора осуществлять отдельный сбор отходов, наиболее подробно GewAbfV регламентирует о порядок обращения со смешанными муниципальными отходами коммерческого сектора.

GewAbfV определены условия, при которых допускается не осуществлять отдельное накопление отходов. В случае смешанного накопления муниципальных отходов коммерческого сектора предусматривается их предварительная обработка – сортировка. При этом операторы установок предварительной обработки отходов должны обеспечить выполнение двух установленных для них показателей:

- показателя сортировки; не менее 85 % по массе поступивших на обработку отходов должно быть отсортировано для последующей утилизации,
- показателя рециклинга; доля отсортированных отходов, направляемых на рециклинг, должна составлять не менее 30% от поступивших на обработку отходов.

Непригодные для рециклинга отсортированные отходы должны утилизироваться другими способами, в том числе с получением энергии.

Для обеспечения и контроля этих показателей GewAbfV предусмотрено ведение учета и ежегодное представление отчетности.

Образователи и владельцы неперерабатываемых МО коммерческого сектора передают их организациям публичного права (ОПП) по обращению с отходами (муниципальным операторам), если в общественных интересах отходы должны быть переданы ОПП по обращению с отходами.

Строгий регламент и определенный алгоритм действий обращения с МО коммерческого сектора, включая отдельный сбор МО, квотирование обращения с МО на каждом шаге алгоритма позволяют включать МО в замкнутые циклы производства, что в свою очередь, обеспечивает обращение с МО в приоритетной последовательности, определенной § 6 Закона о замкнутых циклах:

- 1) предотвращение образования отходов;
- 2) подготовка к повторному использованию (обработка);
- 3) рециклинг;
- 4) прочие виды переработки, в особенности переработка для получения тепловой энергии и засыпки (обезвреживание);
- 5) размещение.

2.1.2 Анализ системы регулирования обращения с отходами строительства и сноса в Германии

Обращение с отходами строительства и сноса предьявляются регулируется положениями Закона об экономике замкнутого цикла (KrWG) [1] и Постановления об обращении с муниципальными отходами коммерческого сектора и отходами строительства и сноса (GewAbfV) [2].

GewAbfV регулируется обращение с отходами, образующимися в результате строительных работ и работ по сносу. При этом образователи и владельцы отходов строительства и сноса обязаны обеспечить отдельный сбор и транспортирование, а также в приоритетном порядке передачу на подготовку к повторному использованию или на рециклинг следующих фракций отходов:

1. стекло (код 17 02 02 02),
2. пластмасса (код 17 02 03),
3. металлы, включая сплавы (коды 17 04 01-17 04 07 и 17 04 11),
4. древесина (код 17 02 01),
5. изоляционный материал (код 17 06 04),
6. битумные смеси (код 17 03 02),

7. строительные гипсовые материалы (код утилизации отходов 17 08 02),
8. бетон (код 17 01 01 01),
9. кирпичи (код 17 01 02) и
10. плитка и керамика (код 17 01 03).

Образователи и владельцы строительных отходов могут осуществлять раздельное накопление дополнительных фракций отходов и дальнейший раздельный сбор в пределах указанных выше фракций. Запрет на смешивание опасных отходов осуществляется в соответствии с § 9а Закона об экономике замкнутого цикла:

Раздельное накопление соответствующей фракции отходов производится при наличии технической возможности и экономической целесообразности его осуществления. Раздельное накопление отходов, в частности, технически невозможно, если не хватает места для установки контейнеров для отходов, предназначенных для раздельного сбора. Раздельный сбор экономически нецелесообразен, если расходы на раздельный сбор несоизмеримы расходам на смешанный сбор и последующую предварительную обработку или очистку, в частности, по причине высокого уровня загрязнения или очень низкого объема соответствующей фракции отходов.

Раздельно накопленные отходы транспортируются и в приоритетном порядке передаются на подготовку к повторному использованию или на рециклинг.

В соответствии с пунктом 2 § 14 Закона об экономике замкнутого цикла, доля подготовленных к повторному использованию, переработке и вторично переработанных неопасных строительных отходов, за исключением материалов природного происхождения, с 1 января 2020 года должна составлять не менее 70 %.

В случае если образователи и владельцы строительных отходов не выполняют своих обязательств по раздельному накоплению установленного перечня фракций ввиду технической невозможности или экономической нецелесообразности, они должны:

1) незамедлительно направлять на установку предварительной обработки смесь, содержащую преимущественно пластмассы, металлы, включая сплавы, или древесину;

2) незамедлительно направлять на установку для подготовки смесь, содержащую преимущественно бетон, кирпич, плитку или керамику.

Указанные смеси могут содержать стекло, изоляционные материалы, битумные смеси и гипсовые строительные материалы, если они не нарушают или не препятствуют предварительной обработке или обработке. Кроме того, смеси,

содержащие преимущественно пластмассы, металлы, включая сплавы, или древесину, могут включать в себя бетон, кирпич, плитку и керамику только в том случае, если они не нарушают и не препятствуют предварительной обработке.

При первичной передаче смеси, содержащей преимущественно бетон, кирпич, плитку или керамику, образователи и владельцы должны быть уверены и иметь письменное подтверждение, что на установке для обработки отходов производится гранулометрическая фракция камней.

При направлении смеси, содержащей преимущественно пластмассы, металлы, включая сплавы, или древесину, образователи и владельцы должны быть уверены и иметь письменное подтверждение, что на установке для обработки отходов обеспечивается показатель сортировки не менее 85 % по массе в среднем за календарный год.

Образователи и владельцы смешанных строительных отходов с кодом 17 09 04, незагрязненных ртутью, ПХБ, опасными веществами, обязаны немедленно доставить их либо на установку предварительной обработки, соответствующей установленным требованиям, либо на установку для обработки отходов при условии, что на ней производится гранулометрическая фракция камней.

В GewAbfV дается определение установки по обработке отходов: стационарная или мобильная установка, на которой из минеральных отходов строительства и сноса производится гранулометрическая фракция камней, в частности, путем сортировки, дробления и классификации (разделения на фракции);

Если технически невозможно или экономически нецелесообразно осуществлять отдельный сбор, транспортирование и передачу отдельно собранных фракций на подготовку к повторному использованию или на рециклинг, а также передачу смешанных отходов, не загрязненных ртутью, ПХБ, опасными веществами, на установку предварительной обработки, либо на установку для обработки отходов, образователи и владельцы отходов обязаны хранить эти смеси отдельно от других отходов и в приоритетном порядке незамедлительно передавать их на надлежащую безвредную и высококачественную иную утилизацию.

При накоплении отходов в соответствии с § 9а Закона об экономике замкнутого цикла запрещается смешивание, включая разбавление, указанных отходов с опасными отходами, за исключением случаев, перечисленных в § 9а.

В случае смешивания опасных отходов недопустимым образом требуется в срочном порядке их разделение по следующим основаниям:

- для обеспечения надлежащей и безвредной переработки,

– разделение возможно с технической точки зрения и является экономически приемлемым.

На образователей и владельцев накладывается обязанность по документированию соблюдения требований законодательства на каждом этапе обращения с отходами строительства и сноса, а также по документированию причин неисполнения установленных требований. Документация представляется компетентному органу по требованию.

Внутренний контроль на установках предварительной обработки

Операторы установок предварительной обработки при каждом поступлении отходов должны незамедлительно проводить приемку и документировать ее результаты.

Операторы установок предварительной обработки должны в течение 30 календарных дней после передачи отходов затребовать подтверждение в текстовой форме от соответствующих операторов тех установок, на которых осуществлялась обработка, переработка или удаление отходов, а также их хранение.

Внешний контроль на установках предварительной обработки

Операторы установок предварительной обработки должны проводить внешнюю инспекцию за каждый календарный год в течение двух месяцев после окончания года с привлечением органа, уполномоченного компетентным органом. Внешняя инспекция, может быть проведена, в частности, путем проверки документации, подлежащей хранению, включая результаты внутреннего контроля на установках предварительной обработки и соблюдения требований к установкам предварительной обработки.

Для предприятий по обращению с отходами и организаций, сертифицированных по системе ЕС для деятельности в сфере добровольного экологического менеджмента и аудита с акцентом на предварительную обработку или обработку соответствующих смесей, проведение внешней инспекции не является обязательным.

Компетентный орган должен нотифицировать орган, ответственный за внешнюю инспекцию, по его запросу, если у последнего есть необходимый опыт, независимость, надежность и техническое оснащение.

Операционный журнал

Операторы установок предварительной обработки должны вести операционный журнал, в который включается:

– годовой показатель сортировки, рассчитываемый на основе определения ежемесячной квоты сортировки и сопутствующая пояснительная информация, а также годовой показатель рециклинга;

– результаты внутреннего контроля на установках предварительной обработки, в том числе данные приемочного контроля (наименования и адрес сборщика или перевозчика отходов, масса и область происхождения доставленных отходов, код утилизации отходов) и выходного контроля (наименования и адрес сборщика или перевозчика отходов, масса и предполагаемое местонахождение доставленных отходов, код утилизации отходов);

– подтверждения от соответствующих операторов установок, на которых осуществлялась обработка, переработка или удаление отходов, а также их хранение (наименование и адрес оператора установки, в случае утилизации наличие рециклинга или прочей переработки, вид установки, если последующая утилизация осуществляется на установке, требующей разрешения, на основании данных в решении о выдаче разрешения);

– результаты внешней проверки документации, подлежащей хранению, включая соблюдения требований к установкам предварительной.

Административная ответственность

К административной ответственности за нарушения в области обращения с отходами строительства и сноса привлекаются лица, которые умышленно или по неосторожности не исполняют или исполняют ненадлежащим образом свои обязанности

Выводы по подразделу 2.1.2

В отношении обращения с отходами строительства и сноса в Германии, в соответствии с Законом об экономике замкнутого цикла и GewAbfV, действует строгий регламент и определенный алгоритм действий с учетом экономической целесообразности и технической возможности осуществления действий по обращению со строительными отходами.

В GewAbfV описан порядок действий образователей и владельцев отходов строительства и сноса при осуществлении раздельного сбора отходов (предусмотрен перечень, включающий 10 групп отходов), а также установлены условия, при которых возможно смешивать отходы. Согласно GewAbfV смешанные отходы подлежат передаче на сортировку, при этом образователи и владельцы отходов строительства и сноса должны быть уверена, что установки, на которые передаются

отходы, соответствуют установленным требованиям, в том числе по показателям, установленным к процессам обработки и подготовки к повторному использованию в соответствии

Регламентация обращения с отходами строительства и сноса, установленная в GewAbfV позволяют включать строительные отходы в замкнутые циклы производства, что в свою очередь, обеспечивает обращение со строительными отходами в приоритетной последовательности, определенной § 6 Закона об экономике замкнутого цикла:

- предотвращение образования отходов;
- подготовка к повторному использованию (обработка);
- рециклинг;
- прочие виды переработки, в особенности переработка для получения тепловой энергии и засыпки (обезвреживание);
- размещение.

2.2 Анализ системы регулирования обращения с твердыми коммунальными и строительными отходами в Российской Федерации

2.2.1 Анализ системы регулирования обращения с твердыми коммунальными отходами, образующимися в коммерческом секторе, в Российской Федерации

В Российской Федерации отсутствует специальное регулирование обращения с твердыми коммунальными отходами, образующимися в коммерческом секторе, то есть с отходами, образующимися у хозяйствующих субъектов, схожих по составу с ТКО. Поэтому в данном разделе рассмотрены общие правила обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО).

Основным документом в области обращения с отходами, в том числе с ТКО, в Российской Федерации является Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ) [4]. В 2014 году внесением изменений и дополнений в Закон № 89-ФЗ была начата реформа в области обращения с ТКО, предполагающая по сути создание новой отрасли по обращению с ТКО.

Организация и осуществление деятельности по обращению с ТКО в Российской Федерации регламентируется статьями 24.6–24.14 Закона № 89-ФЗ, подзаконным актом указанного Федерального закона – Правилами обращения с ТКО,

утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156 (ред. от 15.12.2018) (далее – Правила обращения с ТКО) [5], иными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Обращение с ТКО осуществляются с учетом экологического законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Определение ТКО дано в статье 1 Закона № 89-ФЗ: «твердые коммунальные отходы – отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К твердым коммунальным отходам также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами».

В соответствии со статьей 24.6 Закона № 89-ФЗ деятельность по обращению с ТКО на территории субъекта Российской Федерации (на региональном уровне) осуществляет один или несколько региональных операторов, которые осуществляют деятельность на основании соглашения с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Содержание и порядок заключения соглашения между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и региональными операторами, устанавливаются законодательством субъектов Российской Федерации.

Региональный оператор осуществляет следующие виды обращения с ТКО: сбор, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание, захоронение. Все указанные виды деятельности, кроме транспортирования являются регулируемые. Накопление ТКО осуществляют собственники (образователи) ТКО.

Региональный оператор осуществляет деятельность по обращению с ТКО самостоятельно на собственных объектах или во взаимодействии с операторами по обращению с отходами, владеющими объектами обработки, утилизации, обезвреживания, захоронения ТКО.

Операторы по обращению с отходами, осуществляющие обработку, обезвреживание, захоронение ТКО (за исключением утилизации) обязаны принимать ТКО, образовавшиеся на территории субъекта Российской Федерации и поступившие из других субъектов Российской Федерации, только на основании договоров об

осуществлении регулируемых видов деятельности в области обращения с ТКО с региональными операторами и не вправе отказываться от заключения таких договоров.

Региональный оператор и операторы по обращению с ТКО обязаны соблюдать схему потоков ТКО, предусмотренную территориальной схемой обращения с отходами субъекта Российской Федерации, на территории которого такие операторы осуществляют свою деятельность.

В соответствии со статьей 24.7 Закона № 89-ФЗ региональный оператор обязан заключить договоры на оказание услуг по обращению с ТКО с собственниками ТКО, которые образуются и места накопления которых находятся в зоне его деятельности. Региональный оператор вправе заключить договоры на оказание услуг по обращению с другими видами отходов с собственниками таких отходов.

Собственниками ТКО являются собственники или пользователи помещений, пользователи жилых помещений в многоквартирных домах, собственники жилых домов, а также лица, в том числе юридические лица и индивидуальные предприниматели, владеющие зданиями, строениями, сооружениями, нежилыми помещениями и земельными участками – местами образования ТКО.

Собственники ТКО или уполномоченные ими лица (потребители) обязаны заключить договор на оказание услуг по обращению с ТКО с региональным оператором и оплачивать услуги регионального оператора по цене, определенной в пределах утвержденного в установленном порядке единого тарифа на услугу регионального оператора (кроме случаев, предусмотренных частями 1 и 9 статьи 157.2 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Юридические лица - образователи ТКО вправе отказаться от заключения договора с региональным оператором в случае наличия в их собственности или во владении на ином законном основании объекта размещения отходов, расположенного в непосредственной близости от места образования ТКО.

Договор на оказание услуг по обращению с ТКО заключается в соответствии с типовым договором, представленным в приложении к Правилам обращения с ТКО. Договор на оказание услуг по обращению с ТКО может быть дополнен по соглашению сторон иными не противоречащими законодательству Российской Федерации положениями.

Требования к накоплению ТКО

Согласно статье 13.4 Закона № 89-ФЗ, накопление ТКО в субъекте Российской Федерации осуществляется в соответствии с Правилами обращения с ТКО и порядком накопления (в том числе отдельного накопления) ТКО, утвержденным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В соответствии с Правилами обращения с ТКО потребители ТКО осуществляют складирование ТКО в местах (площадках) их накопления, определенных договором на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами, в соответствии со схемой обращения с отходами.

Потребителям запрещается складировать ТКО в местах (площадках) накопления ТКО, не указанных в договоре на оказание услуг по обращению с ТКО.

Запрещается организовывать места (площадки) накопления отходов от использования потребительских товаров и упаковки, утративших свои потребительские свойства, входящих в состав ТКО, на контейнерных площадках и специальных площадках для складирования крупногабаритных отходов без письменного согласия регионального оператора.

Региональный оператор ежегодно, не позднее 25 декабря года, предшествующего году фактического размещения контейнеров и бункеров, направляет в орган местного самоуправления, уполномоченный на ведение реестра мест (площадок) накопления ТКО, сведения о количестве планируемых к размещению контейнеров и бункеров с указанием их объема и о местах (площадках) накопления ТКО, на которых планируется разместить такие контейнеры и бункеры.

Орган местного самоуправления, уполномоченный на ведение реестра мест (площадок) накопления ТКО, включает указанную информацию в реестр мест (площадок) накопления ТКО в соответствии с Правилами обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2018 г. № 1039 «Об утверждении Правил обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведения их реестра» [7].

В соответствии со статьей 24.10 Закона № 89-ФЗ для определения объема и (или) массы ТКО используются нормативы накопления ТКО, утверждаемые органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации либо органом местного самоуправления.

Нормативы накопления ТКО могут устанавливаться дифференцированно в отношении различных территорий субъекта Российской Федерации и различных

категорий потребителей услуги по обращению с ТКО, а также с учетом других критериев, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 04.04.2016 № 269 «Об определении нормативов накопления твердых коммунальных отходов» (вместе с «Правилами определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов») [8].

Определение нормативов накопления ТКО производится в соответствии с приказом Минстроя России от 28.07.2016 № 524/пр «Об утверждении Методических рекомендаций по вопросам, связанным с определением нормативов накопления твердых коммунальных отходов» [9] отдельно по каждой категории объектов. Работы по определению нормативов рекомендуется проводить каждые 5 лет.

Требования к раздельному накоплению ТКО

Пункт 2 статьи 13.4 «Требования к местам (площадкам) накопления отходов» Закона № 89-ФЗ содержит расшифровку понятия раздельного накопления и в тоже время трактует раздельное накопление только как один из возможных способов накопления отходов: «Накопление отходов может осуществляться путем их раздельного складирования по видам отходов, группам отходов, группам однородных отходов (раздельное накопление)».

В Правилах обращения с ТКО установлены некоторые (типовые) правила раздельного накопления ТКО:

- запрещается складировать твердые коммунальные отходы вне контейнеров или в контейнеры, не предназначенные для таких видов отходов, за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации (пункт 15 Правил);

- в случаях, установленных законодательством субъекта Российской Федерации, потребители обязаны осуществлять разделение твердых коммунальных отходов по видам отходов и складирование сортированных твердых коммунальных отходов в отдельных контейнерах для соответствующих видов твердых коммунальных отходов; осуществление такого разделения твердых коммунальных отходов не влечет необходимости получения потребителем лицензии на деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности (пункт 19 Правил);

- накопление и сбор отходов от использования потребительских товаров и упаковки, утративших свои потребительские свойства, входящих в состав ТКО,

может осуществляться путем организации стационарных и мобильных пунктов приема отходов, в том числе через автоматические устройства для приема отходов.

– в контейнерах запрещается складировать горящие, раскаленные или горячие отходы, крупногабаритные отходы, снег и лед, осветительные приборы и электрические лампы, содержащие ртуть, батареи и аккумуляторы, медицинские отходы, а также иные отходы, которые могут причинить вред жизни и здоровью лиц, осуществляющих погрузку (разгрузку) контейнеров, повредить контейнеры, мусоровозы или нарушить режим работы объектов по обработке, обезвреживанию, захоронению ТКО.

Приведенный выше перечень правил накопления ТКО, в том числе отдельного накопления, не может считаться исчерпывающим.

Осуществление отдельного накопления ТКО на территории субъекта Российской Федерации определяется нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, а также зависит от взаимодействия участников обращения с ТКО, порядок которого должен быть зафиксирован на уровне договоров между участниками обращения с ТКО.

В типовой договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами включены пункты, косвенно указывающие на возможность отдельного накопления ТКО и последующего обращения с ними.

Анализ нормативных документов субъектов Российской Федерации, устанавливающих порядок накопления ТКО, в том числе их отдельного накопления дает представление о современном состоянии организации и осуществления отдельного накопления ТКО в Российской Федерации. Такие документы приняты практически во всех субъектах Российской Федерации. В них, как правило, предусмотрен сбор ТКО двумя способами: в смеси и отдельно. Только в 37 из 85 субъектов Российской Федерации (43,5 % от всех субъектов Российской Федерации) нормативными правовыми актами предусмотрен отдельный сбор ТКО, при котором для каждого компонента ТКО используется отдельный контейнер. При этом лишь в 15 субъектах Российской Федерации нормативным документом установлена обязательность отдельного накопления ТКО.

Большинство таких документов носит формальный характер, о чем свидетельствует следующее:

– в документах отсутствуют требования обязательности отдельного накопления ТКО;

- документы в отношении организации раздельного накопления ТКО ограничиваются ссылкой на действующее законодательство федерального уровня о раздельном накоплении ТКО;

- ряд документов ограничивается перечислением видов отходов и указанием количества контейнеров, предназначенных для раздельного накопления ТКО;

- в ряде документов не определены обязанности участников процесса раздельного накопления ТКО.

Таким образом, раздельный сбор в Российской Федерации находится на начальной стадии.

Требования к транспортированию ТКО

В соответствии с Правилами обращения с ТКО, региональный оператор несет ответственность за обращение с ТКО с момента погрузки таких отходов в мусоровоз.

Региональный оператор осуществляет транспортирование ТКО самостоятельно либо с привлечением операторов по обращению с ТКО, осуществляющих деятельность по транспортированию ТКО (далее – оператор, осуществляющий деятельность по транспортированию ТКО), на основании договора на оказание услуг по транспортированию ТКО.

Согласно договору региональный оператор оплачивает услуги по транспортированию ТКО по цене, определенной сторонами такого договора, за исключением случаев, когда цены на услуги по транспортированию ТКО для регионального оператора формируются по результатам торгов.

Правилами обращения с ТКО к транспортированию запрещены опасные вещества, отнесенные к опасным грузам в соответствии с Европейским соглашением о международной дорожной перевозке опасных грузов. Региональному оператору запрещается осуществлять транспортирование указанных опасных веществ (грузов) в составе или под видом твердых коммунальных отходов.

Транспортирование крупногабаритных отходов обеспечивается в соответствии с законодательством Российской Федерации региональным оператором, в том числе по заявкам потребителей, либо самостоятельно потребителями путем доставки крупногабаритных отходов на площадку для их складирования.

В отношении оператора, осуществляющего транспортирование ТКО, устанавливаются требования владения мусоровозами, отвечающими общим техническим требованиям и требованиям безопасности, установленным

законодательством Российской Федерации о техническом регулировании; запрет на передачу ТКО лицам, не указанным в договоре на оказание услуг по транспортированию твердых коммунальных отходов; запрет их уплотнение сверх предельно допустимого значения уплотнения, установленного договором на оказание услуг по транспортированию твердых коммунальных отходов; при транспортировании ТКО.

В отношении каждого мусоровоза должен вестись маршрутный журнал по форме, утвержденной уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в том числе в электронной форме, в котором указывается информация о движении мусоровоза и загрузке (выгрузке) твердых коммунальных отходов. Оператор, осуществляющий транспортирование ТКО, обязан в течение одного рабочего дня предоставить региональному оператору, органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органам местного самоуправления по их запросу копию маршрутного журнала, а также обеспечить доступ указанных лиц к информации, передаваемой с использованием аппаратуры спутниковой навигации в порядке, предусмотренном договором на оказание услуг по транспортированию твердых коммунальных отходов.

Требования к обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению ТКО

В соответствии с Правилами обращения с ТКО при выборе технологий обработки ТКО приоритетными являются технологии автоматизированной сортировки ТКО. При этом должно быть обеспечено извлечение отходов I и II классов опасности с целью исключения их попадания на объекты захоронения твердых коммунальных отходов.

При выборе технологий обработки, утилизации, обезвреживания приоритетными являются технологии, обеспечивающие получение конечного продукта, пригодного для применения в других технологических процессах в качестве исходного сырья или добавки к основному сырью.

По договору на оказание услуг по обработке, обезвреживанию, захоронению ТКО оператор по обращению с ТКО, осуществляющий деятельность по обработке, обезвреживанию, захоронению ТКО, обязуется осуществлять обработку, обезвреживание, захоронение ТКО, а региональный оператор обязуется передавать ТКО такому оператору и оплачивать услуги по обработке, обезвреживанию, захоронению ТКО по регулируемым тарифам.

В соответствии со статьей 24.8 Закона № 89-ФЗ обработка, обезвреживание, захоронение ТКО, а также оказание услуги по обращению с ТКО региональным

оператором и энергетическая утилизация относятся к регулируемым видам деятельности в области обращения с ТКО.

Регулируемые виды деятельности в области обращения с ТКО осуществляются по ценам, которые определяются соглашением сторон, но не должны превышать предельные тарифы на осуществление регулируемых видов деятельности в области обращения с ТКО, установленные уполномоченными в области регулирования тарифов органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Утилизация ТКО за исключение энергетической утилизации не относится к регулируемым видам деятельности. В соответствии со статьей 24.10 Закона № 89-ФЗ и Правилами коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 03.06.2016 № 505 [10], в целях расчетов по договорам в области обращения с ТКО определяется объем и (или) масса ТКО. Для расчетов с собственниками ТКО коммерческий учет твердых коммунальных отходов осуществляется расчетным путем исходя из нормативов накопления ТКО, выраженных в количественных показателях объема или количества и объема контейнеров для накопления ТКО, установленных в местах накопления ТКО.

Региональный оператор по обращению с ТКО представляет в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации сведения об объеме и (или) о массе накопленных ТКО, а также ТКО, в отношении которых были осуществлены транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание и (или) захоронение, ежемесячно или с иной периодичностью по форме, установленной соглашением между региональным оператором и субъектом Российской Федерации.

Создание инфраструктуры по обращению с отходами, в том числе с ТКО

В стратегических документах Российской Федерации, таких как национальный проект «Экология» [11], распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.01.2018 № 84-р «Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 г.» [12], установлены целевые показатели по строительству объектов и вводу мощностей по обращению с отходами, в том числе по количеству созданных:

- экотехнопарков;
- производственно-технических комплексов по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов;
- мусоросортировочных комплексов твердых коммунальных отходов;
- многофункциональных комплексов по промышленному обезвреживанию отходов.
- многофункциональных сортировочных комплексов.

На уровне субъектов Российской Федерации, в соответствии со статьей 24.13 Закона № 89-ФЗ и постановлением Правительства Российской Федерации от 16.05.2016 № 424 «Об утверждении порядка разработки, утверждения и корректировки инвестиционных и производственных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами, в том числе порядка определения плановых и фактических значений показателей эффективности объектов обработки, обезвреживания, захоронения твердых коммунальных отходов, а также осуществления контроля за реализацией инвестиционных и производственных программ» [13], строительство, реконструкция объектов накопления, обработки, утилизации, обезвреживания, размещения ТКО осуществляется в соответствии с инвестиционными программами.

Проекты инвестиционных программ строительства, реконструкции объектов по обращению с ТКО разрабатываются операторами по обращению с ТКО, осуществляющими регулируемые виды деятельности, или иными юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями.

Инвестиционная программа утверждается уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (далее - уполномоченный орган).

Требования к выбору технологических решений при обращении с ТКО

Требования к выбору технологических решений к обращению с ТКО установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 12.10.2020 № 1657 «О Единых требованиях к объектам обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов» [14], которое должно вступить в силу с 1 января 2021 года.

При выборе технологических решений для объектов обработки, утилизации, обезвреживания, размещения ТКО и сочетаний этих технологических решений должна обеспечиваться их приоритетность в следующей последовательности:

- обработка ТКО в целях выделения из их состава видов отходов, пригодных для дальнейшей утилизации;
- утилизация видов отходов, выделенных из состава ТКО при обработке ТКО, с использованием их потенциала материального ресурса;
- утилизация видов отходов, выделенных из состава ТКО при обработке ТКО, с использованием их потенциала энергетического ресурса;
- обезвреживание ТКО;
- захоронение ТКО.

Технологические решения для объектов обработки ТКО не должны допускать перед обработкой смешивание совместно накопленных отходов и накопленных отдельно.

Для обработки ТКО приоритетными технологиями являются технологии автоматизированной сортировки при сочетании с ручной сортировкой ТКО, позволяющие осуществить извлечение максимально возможного количества видов отходов, пригодных для дальнейшей утилизации. Эффективность обработки должна обеспечивать исполнение показателей по утилизации (за исключением энергетической утилизации), установленных инвестиционными программами по строительству, реконструкции таких объектов, а также территориальной схемой обращения с отходами, в том числе с ТКО, субъекта Российской Федерации.

Технологии утилизации ТКО (за исключением энергетической утилизации) должны обеспечить производство из видов отходов, полученных при обработке ТКО, продукции, в том числе вторичное сырье, удобрения органические, почвогрунт или грунт, пригодный для технических целей, твердое топливо.

Технологические решения по размещению ТКО должны обеспечить максимально возможное ограничение загрязнения окружающей среды, распространяемого птицами, грызунами, насекомыми и другими животными.

Производственная программа в области обращения с ТКО

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16.05.2016 № 424 [13] операторы по обращению с ТКО, осуществляющие регулируемые виды деятельности по обращению с ТКО – обработку, обезвреживание, захоронения ТКО – разрабатывают проект производственной программы в области обращения с ТКО.

Проект производственной программы утверждается уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования. Мероприятия производственной программы включают в себя:

- текущую эксплуатацию объектов;
- текущий и (или) капитальный ремонт объектов.

К показателям **эффективности объектов захоронения ТКО** относятся:

- доля проб подземных вод, почвы и воздуха, отобранных по результатам производственного экологического контроля, не соответствующих установленным требованиям, в общем объеме таких проб;
- количество возгораний ТКО в расчете на единицу площади объекта захоронения ТКО.

Показателем **эффективности объектов обработки ТКО** является доля отходов, направляемых на утилизацию, в массе ТКО, принятых на обработку.

К показателям **эффективности объектов обезвреживания ТКО** относятся:

- показатель снижения класса опасности ТКО;
- количество выработанной и отпущенной в сеть тепловой и электрической энергии, топлива, полученного из ТКО, в расчете на 1 тонну ТКО, поступивших на объект обезвреживания ТКО;
- доля проб подземных вод, почвы и воздуха, отобранных по результатам производственного экологического контроля, не соответствующих установленным требованиям, в общем объеме таких проб.

Контроль за реализацией производственной программы осуществляется посредством ежегодного представления регулируемой организацией отчетности о реализации производственной программы.

Контроль и надзор в области обращения с отходами, в том числе с ТКО

В соответствии со статьей 26 Закона № 89-ФЗ юридические лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, организуют и

осуществляют производственный контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области обращения с отходами.

Производственный контроль в области обращения с отходами является составной частью производственного экологического контроля, осуществляемого в соответствии с требованиями статьи 67 Федерального закона № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [15] (далее – Закон № 7-ФЗ).

В соответствии со статьей 27 Закона № 89-ФЗ, граждане или общественные объединения осуществляют общественный контроль в области обращения с отходами.

В соответствии со статьей 25 Закона № 89-ФЗ и статьей 65 Федерального закона № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [15] (далее – Закон № 7-ФЗ) уполномоченные федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют государственный надзор в области обращения с отходами согласно их компетенции. При осуществлении государственного надзора используется Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ) [16].

Закон № 294-ФЗ регулирует отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), в том числе надзора в области обращения с отходами, муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в области обращения с отходами

Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в области обращения с отходами установлена статьями 28 и 29 Закона № 89-ФЗ. В соответствии со статьей 28 Закона № 89-ФЗ, ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение требований законодательства Российской Федерации в области обращения с отходами может быть дисциплинарной, административной, уголовной или гражданско-правовой.

Выводы по подразделу 2.2.1

Законодательство Российской Федерации в области обращения с ТКО с 2014 года формирует создание новой системы обращения с ТКО, завершение которой планируется в 2024 году. Положения, касающиеся обращения с ТКО направлены в первую очередь на обеспечение удаления ТКО на специализированные объекты. Законодательством устанавливается порядок накопления ТКО, требования к объектам инфраструктуры в области обращения с отходами, введены запреты и ограничения на сброс в ТКО опасных отходов. В законодательстве присутствуют нормы, направленные на снижение количества захораниваемых отходов, однако положения, касающиеся раздельного сбора не носят обязательного характера.

Специальных норм, относительно обращения с ТКО коммерческого сектора, законодательством не предусмотрено. ТКО коммерческого сектора, как и отходы жилищ должны передаваться региональному оператору в обязательном порядке, который согласно территориальной схеме осуществляет их удаление.

Взаимодействие регионального оператора и образователей и владельцев ТКО коммерческого сектора осуществляется с использованием нормативов накопления ТКО для конкретного сектора экономики и тарифов, утвержденных субъектом Российской Федерации.

Законодательством допускается при определении стоимости коммунальной услуги за обращение с ТКО использовать вместо норматива накопления ТКО данные фактического учета. Это возможно в случае организации образователем ТКО раздельного накопления отходов.

2.2.2 Анализ системы регулирования обращения со строительными отходами и отходами от разборки зданий в Российской Федерации

В законодательстве Российской Федерации отсутствует специальное регулирование обращения со строительными отходами и отходами от сноса зданий и сооружений (далее – строительные отходы).

В законодательстве Российской Федерации нет определения понятия «строительные отходы».

Перечень отходов строительства и ремонта представлен в Федеральном классификационном каталоге отходов Российской Федерации (ФККО) Блоком 8 «Отходы строительства и ремонта». В этот блок включено пять групп отходов:

- отходы подготовки строительного участка, разборки и сноса зданий;

- отходы строительства зданий, сооружений;
- отходы при демонтаже, ремонте автодорожных покрытий;
- отходы при демонтаже, ремонте железнодорожного путевого хозяйства;
- прочие отходы строительства и ремонта.

Две группы отходов расширены подгруппами, но для выбора конкретных видов отходов с целью учета и отчетности даются отсылки на другие разделы ФККО. Таким образом, спектр строительных отходов может быть широким.

Закон № 89-ФЗ является базовым документом в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе со строительными отходами. Конкретные требования указанного Федерального закона, касающиеся непосредственно строительных отходов, заключаются в следующем:

- при архитектурно-строительном проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте зданий, сооружений и иных объектов, в процессе эксплуатации которых образуются отходы, индивидуальные предприниматели, юридические лица обязаны соблюдать федеральные нормы и правила и иные требования в области обращения с отходами;

- при архитектурно-строительном проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте зданий, сооружений и иных объектов, в процессе эксплуатации которых образуются отходы, необходимо предусматривать места (площадки) накопления таких отходов в соответствии с установленными федеральными нормами и правилами и иными требованиями в области обращения с отходами.

Отдельные положения, содержащие требования, которые могут быть применены к обращению со строительными отходами, содержатся также в следующих документах:

- Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об охране окружающей среды» [15];

- Федеральном законе от 30.12.2009 № 384-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» [18] (далее – Закон № 384-ФЗ);

- Федеральном законе от 29.12.2004 № 190-ФЗ «Градостроительный кодекс Российской Федерации» [19] (далее – Градостроительный кодекс);

- постановлении Правительства Российской Федерации от 26.04.2019 № 509 «Об утверждении требований к составу и содержанию проекта организации

работ по сносу объекта капитального строительства» [20] (далее – Постановление № 509).

В ряде статей Закона № 7-ФЗ содержится ряд требований общего характера при архитектурно-строительном проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, при эксплуатации, выводе из эксплуатации и сносе объектов капитального строительства.

Согласно статье 36 указанного Федерального закона, при архитектурно-строительном проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства должны предусматриваться мероприятия по предупреждению и устранению загрязнения окружающей среды, применяться ресурсосберегающие, малоотходные, безотходные и иные технологии, способствующие предупреждению и устранению загрязнения окружающей среды, охране окружающей среды.

Согласно статье 39 Закона № 7-ФЗ, при выводе из эксплуатации и сносе объектов капитального строительства должны быть разработаны и реализованы мероприятия по охране окружающей среды, в том числе мероприятия по восстановлению природной среды, мероприятия по рекультивации или консервации земель в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Законом № 384-ФЗ установлены требования к обеспечению безопасности зданий и сооружений при прекращении эксплуатации и в процессе сноса, согласно которым собственник здания или сооружения должен осуществить мероприятия по утилизации строительного мусора.

В Градостроительном кодексе отмечается, что выполнение работ по сносу объектов капитального строительства может осуществляться застройщиками либо индивидуальными предпринимателями, либо юридическими лицами, заключившими договор подряда на осуществление сноса.

Лицом, осуществляющим снос объекта, должны соблюдаться требования проекта организации работ по сносу объекта капитального строительства, технических регламентов, техники безопасности.

Постановлением № 509 утверждены требования к составу и содержанию проекта организации работ по сносу объекта капитального строительства. Одним из требований к составу и содержанию проекта организации работ по сносу объекта капитального строительства является описание решений по вывозу и утилизации отходов от сноса объекта капитального строительства. Однако, образец описания решений по вывозу и утилизации отходов не приводится.

Порядок обращения со строительными отходами изложен в национальном стандарте России ГОСТ Р 57678-2017 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Ликвидация строительных отходов», утвержденном приказом Росстандарта от 19.09.2017 № 1163-ст [21], и включает в себя:

- порядок организации работ по обращению со строительными отходами;
- порядок сбора и учета строительных отходов;
- правила обращения со строительными отходами;
- правила использования строительных отходов для производства некоторых видов вторичной продукции.

Однако, ГОСТы в Российской Федерации носят рекомендательный характер и предназначены для добровольного применения в нормативно-правовой, нормативной, технической и проектно-конструкторской документации, а также в научно-технической, учебной и справочной литературе применительно к процессам обращения с отходами.

Выводы по подразделу 2.2.2

В Российской Федерации отсутствует специальное регулирование обращения с отходами строительства и ремонта. На отходы строительства и отходы от сноса зданий (сооружений) распространяются общие принципы регулирования обращения с отходами производства и потребления, введенные Законом № 89-ФЗ. В законодательстве отсутствуют требования организации отдельно сбора строительных отходов в зависимости от природы материала. Применительно к отходам сноса установлено требование их утилизации.

2.3 Сравнительный анализ систем регулирования обращения с муниципальными отходами коммерческого сектора, твердыми коммунальными и строительными отходами в Германии и Российской Федерации

2.3.1 Сравнительный анализ систем регулирования обращения с муниципальными отходами коммерческого сектора в Германии и твердыми коммунальными отходами в Российской Федерации

Положениями законодательства Германии и Российской Федерации формируются системы обращения с отходами потребления в этих странах. Элементы указанных систем (объекты, субъекты) аналогичны. Различия заключаются

в организации управления элементами в данных системах, а также в различиях к содержанию понятий «муниципальные отходы» и «твердые коммунальные отходы».

В Германии функционирует уже сложившаяся система обращения с муниципальными отходами, достижениями которой являются обязательность раздельного сбора, организация обращения с муниципальными отходами, позволяющая создавать замкнутые циклы производства, самоорганизация операторов обращения с муниципальными отходами, их внутренний и взаимный контроль при наличии внешнего контроля, строгий регламент и фактическое осуществление установленной последовательности действий. Подобная организация обращения с муниципальными отходами позволяет добиваться поставленных государственных целей в данной области, которые имеют четкие количественные критерии.

Особенностью обращения с ТКО в Российской Федерации является состояние реформирования системы обращения с ТКО. С начала реформы в данной области российское законодательство получило большое развитие. Принят ряд важных документов, определяющих характеристики новой системы обращения с ТКО.

Различие в системах обращения с муниципальными отходами и с ТКО сектора в обеих странах заключается, прежде всего, в организации сбора этих отходов.

В Германии сбор муниципальных отходов предусматривает в первую очередь исключение их смешивания на источнике. Это делается с целью максимального вовлечения этих отходов в замкнутые циклы. В России ТКО представляют собой смесь материалов и изделий. При этом задача организации раздельного накопления перед образователями ТКО законодательством не ставится.

В Российской Федерации за организацию сбора и удаления ТКО отвечает субъект Российской Федерации. В Германии организацией удаления муниципальных отходов частных домохозяйств занимаются муниципалитеты. Соответственно в России субъект Российской Федерации определяет регионального оператора, которые обеспечивает коммунальной услугой как население, так и других лиц, образующих ТКО. Причем региональный оператор может быть и коммерческой организацией. В Германии муниципалитет для удаления муниципальных отходов частных домохозяйств привлекает организацию публичного права (муниципального оператора), которая не преследует цель получения прибыли при осуществлении своей деятельности. При необходимости муниципалитеты могут объединять свои усилия, что позволяет оптимизировать затраты на удаление муниципальных отходов.

Различаются в России и Германии подходы к обращению с ТКО от разных источников образования. В Германии применяются более гибкие схемы организации потоков муниципальных отходов от частных домохозяйств (от жилых помещений) и коммерческого сектора. При выборе вариантов схем потоков муниципальных отходов учитываются общественные интересы, техническая возможность и экономическая целесообразность переработки отходов.

В России используется единая строгая схема передачи ТКО от собственников в любых местах образования ТКО региональному оператору, который организует дальнейшее обращение с ТКО. Движение ТКО в процессе их жизненного цикла определяется территориальной схемой обращения с ТКО.

Существенным отличием систем обращения с муниципальными отходами и с ТКО является четкая регламентация взаимодействия муниципальных операторов и операторов дуальных систем и других систем «расширенной ответственности производителей». В Российской Федерации в силу нечеткости определения понятия «твердые коммунальные отходы», особенностей экономических инструментов функционирования региональных операторов возникает конфликт интересов этих двух систем.

Различия в подходах к системам регулирования обращения с муниципальными отходами в Германии и России демонстрируют значения целевых показателей по обработке и утилизации муниципальных отходов и ТКО в двух странах. Так, согласно § 14 Закона о замкнутых циклах Германии доля обработанных и утилизированных муниципальных отходов должна составлять к 1 января 2020 года не менее 65 процентов. Национальным проектом «Экология» предусмотрено, что доля ТКО, направленных на утилизацию, в общем объеме образованных ТКО, и доля ТКО, направленных на обработку, в общем объеме образованных ТКО должны составлять в 2022 году 36 и 60 процентов соответственно.

При этом в Германии нормативными актами определен порядок расчета достижения целевого показателя, в Российской Федерации аналогичной нормы в законодательстве нет.

В Российской Федерации раздельное накопление является лишь альтернативным вариантом накопления, порядок которого устанавливается на уровне субъектов Российской Федерации.

Поскольку муниципальные отходы коммерческого сектора не эквиваленты по своей сущности и содержанию твердым коммунальным отходам в России,

регулирование обращения с ними содержит специфические элементы, определяет иную, более сложную систему обращения такими отходами.

Применительно к муниципальным отходам коммерческого сектора можно выделить следующие особенности регулирования:

– В Германии образователи муниципальных отходов коммерческого сектора в самостоятельно отвечают за удаление своих отходов и только в случае, если количество таких отходов невелико GewAbfV допускает право образователей и владельцев муниципальных отходов коммерческого сектора использовать контейнеры частных домохозяйств. В Российской Федерации образователи ТКО обязаны передавать свои отходы региональному оператору.

– Образователи и владельцы муниципальных отходов коммерческого сектора первую очередь должны осуществлять отдельный сбор отходов, перечень которых установлен GewAbfV, с последующим направлением отдельно собранных отходов оператору по утилизации. В случае образования смешанных муниципальных отходов коммерческого сектора, их образователь обязан направлять такие отходы на предварительную обработку. В Российской Федерации законодательно не установлена обязанность отдельного сбора отходов, организация накопления отходов их образователями в коммерческом секторе осуществляется по собственному усмотрению с учетом введенных ограничений по сбросу в ТКО определенных изделий и материалов и экономической целесообразности отдельного накопления. Отходы, признанные их образователями как ТКО должны передаваться региональному оператору.

– В Германии законодательством предусмотрено право образователей и владельцев муниципальных отходов коммерческого сектора использовать контейнеры частных домохозяйств, если количество образуемых ими отходов невелико. В Российской Федерации также присутствует это право, но оно может быть реализовано при определенных условиях.

– В Германии обязанность по удалению смешанных муниципальных отходов коммерческого сектора на установки предварительной обработки несет непосредственно образователь и владелец этих отходов. В Российской Федерации региональный оператор отвечает за удаление ТКО с момента погрузки их в транспортное средство.

– Для операторов установок предварительной обработки смешанных муниципальных отходов коммерческого сектора установлены показатели сортировки отходов (не менее 85 % по массе поступивших на обработку должно быть

отсортировано) и показатель рециклинга (не менее 30% от поступивших на обработку отходов). В Российской Федерации подобные показатели отсутствуют.

– Законодательством Германии предусмотрено, что организации публичного права (ОПП) неперерабатываемые отходы коммерческого сектора, если в общественных интересах отходы должны быть переданы ОПП по обращению с отходами. В российской Федерации все отходы, признанные ТКО, должны быть переданы региональному оператору.

2.3.2 Сравнительный анализ систем регулирования обращения со строительными отходами в Германии и Российской Федерации

В законодательстве Российской Федерации отсутствуют специальные требования к обращению со строительными отходами в отличие от законодательства Германии. Обращение со строительными отходами в Российской Федерации осуществляется в соответствии с общими требованиями, предъявляемыми к отходам производства и потребления.

В Германии порядок обращения с отходами строительства и сноса регламентирован специальным нормативным актом, которым предусматривается в первую очередь обеспечение отдельного сбора строительных материалов различного происхождения. В документе регламентирован порядок взаимодействия образователей и владельцев отходов строительства и сноса с операторами, осуществляющими удаление этих отходов. Специальные нормы, устанавливающие правила обращения с отходами строительства и сноса направлены на обеспечение их максимальной утилизации.

Выводы по подразделу 2.3

Система обращения с ТКО в Российской Федерации и система обращения с муниципальными отходами в Германии, несмотря на внешнюю схожесть, имеют принципиальные отличия. Обращение с муниципальными отходами регулируется Законом о замкнутых циклах и Постановлением об обращении с отходами коммерческого сектора и отходами строительства и сноса, базирующимся на этих же принципах. Связь этих двух актов позволяет достичь достаточно высокий уровень утилизации отходов частных домохозяйств и подобных им отходов, образующихся в коммерческом секторе. В России основная задача законодательства на текущий момент - обеспечить население качественной услугой по вывозу ТКО без акцента

на необходимость организации отдельного накопления, которое бы позволило достичь более высоких показателей утилизации таких отходов.

Аналогичная ситуация складывается при сравнении регулирования обращения со строительными отходами.

Высокую результативность показателей по утилизации в Германии удается достигнуть за счет эффективного взаимодействия ОПП (муниципальных операторов) и операторов «расширенной ответственности производителей». В Российской Федерации синергетический эффект совместного функционирования института регионального оператора и института «расширенной ответственности производителей» действующим законодательством не обеспечивается.

Список использованных источников по разделу 2

1. Закон об экономике замкнутого цикла от 24.02.2012 (с изм. от 27.07.2001).
2. Постановление о твердых коммунальных отходах от 18 апреля 2017 г. (Вестник федерального законодательства I, стр. 896), в последний раз измененное Статьей 2 пункт 3 Закона от 5 июля 2017 г. (Вестник федерального законодательства I, стр. 2234).
3. Постановление о перечне отходов (AVV) от 10 декабря 2001 г. (Вестник федерального законодательства I, стр. 3379), последние изменения в которое были внесены статьей 2 Постановления от 17 июля 2017 г. (Вестник федерального законодательства I, с. 2234).
4. Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ: (ред. от 07.04.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.06.2020). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
5. Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641 (вместе с «Правилами обращения с твердыми коммунальными отходами»): постановление Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156 (ред. от 15.12.2018). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
6. Об утверждении Федерального классификационного каталога отходов: приказ Росприроднадзора от 22.05.2017 № 242 (ред. от 02.11.2018) (Зарегистрировано в Минюсте России 08.06.2017 № 47008). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
7. Об утверждении Правил обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведения их реестра: постановление Правительства Российской Федерации от 31 августа 2018 г. № 1039. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
8. Об определении нормативов накопления твердых коммунальных отходов» (вместе с «Правилами определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов»): постановление Правительства Российской Федерации от 04.04.2016 № 269 (ред. от 15.09.2018). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
9. Об утверждении Методических рекомендаций по вопросам, связанным с определением нормативов накопления твердых коммунальных отходов: приказ

Минстроя России от 28.07.2016 № 524/пр. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

10. Об утверждении Правил коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов: постановление Правительства Российской Федерации от 03.06.2016 № 505 (ред. от 15.09.2018). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

11. Паспорт национального проекта «Экология» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

12. Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 г.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.01.2018 № 84-р. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

13. Об утверждении порядка разработки, утверждения и корректировки инвестиционных и производственных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами, в том числе порядка определения плановых и фактических значений показателей эффективности объектов обработки, обезвреживания, захоронения твердых коммунальных отходов, а также осуществления контроля за реализацией инвестиционных и производственных программ: постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2016 № 424 (ред. от 12.07.2018). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

14. О Единых требованиях к объектам обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов: постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2020 № 1657. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

15. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2019). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

16. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 года № 294-ФЗ. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

17. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 31.07.2020, с изм. от 16.10.2020) (с изм. и доп.,

вступ. в силу с 11.08.2020). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

18. Технический регламент о безопасности зданий и сооружений: Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ (ред. от 02.07.2013). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

19. Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 31.07.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.08.2020). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

20. Об утверждении требований к составу и содержанию проекта организации работ по сносу объекта капитального строительства: постановление Правительства Российской Федерации от 26.04.2019 № 509. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

21. Об утверждении национального стандарта Российской Федерации: Приказ Росстандарта от 19.09.2017 № 1163-ст. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

22. Паспорт проекта Федерального закона № 1023225-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий» (о совершенствовании института комплексного развития территорий и механизмов расселения аварийного и ветхого жилья)» (внесен членами Совета Федерации ФС РФ Н.А. Журавлевым, О.В. Мельниченко, А.А. Шевченко, депутатом Государственной Думы ФС РФ Е.С. Москвичевым) (подписан Президентом РФ). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

3. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С ОРГАНИЧЕСКИМИ ОТХОДАМИ В ГЕРМАНИИ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1 Анализ законодательства Германии по вопросам обращения с органическими отходами

Законодательство Германии в области обращения с органическими отходами сформировано в соответствии с целями, установленными Советом Европейского Союза (далее также – ЕС).

Директива N 1999/31/ЕС Совета Европейского Союза «О полигонах для отходов» [1] определила стратегию по сокращению разлагаемых микроорганизмами отходов, подвергаемых захоронению, до 35 % по весу и менее, которая достигается в частности, посредством переработки, компостирования, производства биогаза и/или переработки с получением материалов/энергии.

Директива N 2008/98/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об отходах и отмене ряда Директив» [2] устанавливает обязательность разделения органических отходов от других видов отходов или обязательность раздельного сбора органических отходов, а также обязательность их дальнейшей переработки.

В этом контексте также устанавливаются критерии биоразлагаемости и компостируемости для всего потока раздельно собираемых органических отходов с целью последующей переработки. Там же уточняется, что в этот поток отходов может попадать биоразлагаемая и компостируемая упаковка, соответствующая европейским стандартам или эквивалентным национальным стандартам.

Директивой N 2008/98/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об отходах и отмене ряда Директив» [2] также определены критерии переработки органических отходов: органические отходы считаются переработанными, если вещество, полученное в результате анаэробной и аэробной обработки органических отходов (компост или другое вещество) используется на земле, и только если при этом оно идет на пользу сельскому хозяйству или повышению защиты окружающей среды. Также твердые бытовые органические отходы могут считаться переработанными, только если они были собраны раздельно или разделены.

Для обеспечения того, чтобы обращение с органическими отходами (далее также – биоразлагаемыми и компостируемыми отходами) осуществлялось без угрозы здоровью людей, без причинения вреда окружающей среде (далее – ОС) и, в частности без риска для воды, воздуха, почвы, растений или животных; без

причинения вреда посредством шума или запаха; без отрицательного влияния на сельскую местность и мест, представляющих особый интерес, Директивой N 2008/98/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об отходах и отмене ряда Директив» [2] установлено, что государства-члены ЕС принимают меры: а) содействия переработке, в том числе компостированию и переработке органических отходов таким способом, который соответствует высокому уровню защиты окружающей среды и дает результат, который отвечает соответствующим стандартам высокого качества; б) содействия домашнему компостированию; с) содействия использованию материалов, произведенных из органических отходов.

Кроме того, европейскими организациями по стандартизации разрабатываются европейские стандарты для биоразлагаемых и компостируемых отходов, поступающих на процесс органической переработки, для компоста и для брожения на основании наилучших имеющихся технологий.

В Германии обращение с органическими отходами регулируется документами:

1) Законом о поддержке замкнутых циклов производства и обеспечении экологически безопасного обращения с отходами (Закон обращении с отходами (KrWG)) (Далее – Закон об экономике замкнутого цикла) [3];

2) Постановлением о полигонах и объектах длительного хранения (постановление о полигонах – DepV) [4];

3) Постановлением о переработке органических отходов на землях, используемых для сельского хозяйства (включая садоводство) и лесохозяйственной деятельности (Постановление об органических отходах – BioAbfV) (Далее – Постановление об органических отходах) [5].

Анализ этих документов позволил определить основные принципы государственной политики Германии в области обращения с органическими отходами, объект, предмет и цель регулирования, круг лиц, задействованных в регулировании обращения с органическими отходами, а также требования к сбору и переработке органических отходов.

Основными принципами государственной политики Германии в области обращения с органическими отходами являются [3, 5]:

- исключение захоронения органических отходов на полигонах [1, 4];
- максимальное вовлечение органических отходов в хозяйственный оборот посредством их переработки;

- ответственность за продукцию, произведенную в замкнутых циклах, в частности обеспечение эпидемиологической и фитосанитарной безопасности вовлекаемых в хозяйственный оборот органических отходов;
- контроль качества органических отходов на всех этапах их переработки.

Объектом регулирования в системе обращения с органическими отходами согласно положениям Закона об экономике замкнутого цикла и Постановления об органических отходах [3, 5] являются органические отходы животного или растительного происхождения или грибные субстраты, предназначенные для переработки, разлагаемые микроорганизмами, почвенными организмами или ферментами, включая органические отходы с высоким содержанием органических веществ.

Это могут быть отходы от садово-парковых работ; отходы от ландшафтных работ; отходы пищевые и кухонные от домашних хозяйств, предприятий общественного питания и кейтеринга, розничной торговли и аналогичные отходы от предприятий по переработке пищевой продукции; а также отходы прочего происхождения, которые по своему виду, качеству или вещественным свойствам сопоставимы с указанными отходами. Полный перечень отходов приведен в Приложении 1 к Постановлению об органических отходах [5].

Регулированию в рамках Постановления об органических отходах [5] не подлежат:

- 1) отходы, образующиеся от личных огородов, садов и садово-огородных участков;
- 2) органические отходы растительного происхождения самостоятельно перерабатываемые на сельскохозяйственных предприятиях или предприятиях по садовому или ландшафтному дизайну, если обеспечивается переработка на собственных используемых производственных площадях в соответствии с требованиями Постановления об органических отходах (BioAbfV) к внесению органических отходов в почвы;
- 3) осадки сточных вод;
- 4) субпродукты животного происхождения, не предназначенные для употребления человеком, к которым согласно Регламенту (ЕС) 1069/2009 [6] в том числе относится навоз (как удобрение) и немирилизованное гуано, за исключением экскрементов и мочи животных. Переработка экскрементов и мочи животных регулируется Постановлением об органических отходах [5].

Кроме того, регулированию не подлежат остатки растений, которые образуются на землях, используемых в целях лесоводства или сельского хозяйства, и остаются на этих землях, а также почвенный материал без существенной доли органических отходов, которые согласно Постановлению об органических отходах Германии не относятся к органическим отходам [5].

Предметом регулирования в системе обращения с органическими отходами Германии являются требования, устанавливаемые к необработанным и обработанным органическим отходам, а также к смесям, которые вносятся в качестве удобрений на земли, используемые для сельского хозяйства (включая садоводство) и лесоводства, или передаются с целью размещения, а также требований к процессу обработки и к исследованию таких органических отходов и их смесей. При этом под обработанными органическими отходами понимаются органические отходы, которые подвергались санитарной обработке или биологической стабилизации, а под смесью понимают результат смешения обработанных и необработанных органических отходов между собой и с биоразлагаемыми материалами, и минеральными веществами, приготовленную в соответствии с требованиями Постановления [5].

В русском переводе текста BioAbfV размещением органических отходов названа, по всей видимости, «обработка в почве» (D2 в Приложении 1 к Закону о замкнутых циклах) – биологическое разложение отходов в почве; кроме того, под размещением может пониматься также «биологическая обработка, при которой образуются конечные вещества или смеси», направляемые затем на «обработку в почве» (D8 в Приложении 1 к Закону о замкнутых циклах) [3, 5].

В приложении 2 Закона об экономике замкнутого цикла Германии [3] к методам переработки отходов относится «обработка почв, приводящая к улучшению агрохимического или экологического состояния». Этот метод является основным в регулировании обращения с органическими отходами в Германии.

Таким образом, деятельность по обращению с органическими отходами в Германии ориентирована на использование органических отходов и продуктов их утилизации для улучшения агрохимического или экологического состояния почв.

Круг лиц, задействованных в обращении с органическими отходами включает:

- ОПП (муниципальных операторов) по обращению с отходами, на которых возложены обязанности по утилизации органических отходов;
- образователей и собственников отходов, если они не передают отходы операторам, а перерабатывают отходы самостоятельно;

- лиц, осуществляющих сбор и транспортирование органических отходов;
- лиц, занимающихся переработкой органических отходов (переработчиков);
- производителей смесей с использованием органических отходов;
- лиц, принимающих органические отходы или смеси для размещения и передающих их без внесения изменений (промежуточные получатели);
- пользователей земель, используемых для сельского хозяйства (включая садоводство) и, лесоводства, на которых размещаются или должны размещаться обработанные или необработанные органические отходы или смеси.

Контролирующую функцию в системе обращения с органическими отходами Германии выполняют компетентные органы, которые назначены ответственными за выполнение обязательств, предусмотренных Законом об экономике замкнутого цикла и Постановлением об органических отходах [3, 5], а также организации по обеспечению качества [3].

Организация по обеспечению качества – это «правоспособная ассоциация образователей или управляющих процессами по обращению с биоразлагаемыми отходами отраслевых союзов, а также экспертных учреждений, институтов или лиц» [3].

Организация по обеспечению качества выдает знак качества физическим или юридическим лицам, которые по роду своей деятельности, в рамках хозяйственных предприятий или государственных учреждений, образуют, обрабатывают или перерабатывают органические (биоразлагаемые) отходы [3].

Знак качества может выдаваться только в том случае, если получатель знака качества: 1) выполняет необходимые для обеспечения качества биоразлагаемых отходов требования к организации, кадровому, техническому и прочему оснащению, а также к надежности и необходимым знаниям и опыту своего персонала; 2) выполняет требования к обеспечению качества, в частности по снижению уровня вредных веществ, обеспечению эпидемиологической и фитогигиенической безопасности; 3) обязуется в рамках непрерывного контроля предоставить организации по обеспечению качества подтверждение исполнения требований в соответствии с перечисленными выше пунктами 1) и 2). Соответствующие требования установлены Постановлением об органических отходах [5].

Для проверки получателей знака качества организация по обеспечению качества привлекает независимых экспертов, обладающих специальными знаниями и опытом, необходимыми для проведения мониторинга [3].

Компетентный орган выдает разрешение на переработку, передачу или размещение на собственных производственных площадях органических отходов.

Такое разрешение необходимо только в отношении перечня органических отходов, который представлен в п. 1 пп. б Приложения 1 к Постановлению об органических отходах [5].

Разрешение на переработку, передачу или размещение на собственных производственных площадях органических отходов должно быть получено перед первой передачей этих отходов (Приложение 1 п.1б BioAbfV) или первым размещением их на собственных производственных площадях, а также при существенном изменении состава отходов по характеру, свойствам или происхождению.

Разрешение выдается компетентным органом на основании представленной информации о характере, свойствах, источнике получения и месте образования органических отходов (§9а, п. 1 BioAbfV).

Для оценки пригодности этих органических отходов компетентный орган может согласно требованиям Постановления об органических отходах потребовать представления результатов исследований на содержание тяжелых металлов и посторонних веществ (§ 4 п. 3 и 4 BioAbfV), иных загрязняющих веществ и дополнительных веществ, а также представления других документов.

Разрешение компетентного органа не требуется, если речь идет не более, чем о 2 тонн в год органических отходов (малые количества), указанных Приложении 1, п.1, пп. б Постановления об органических отходах [5].

Разрешение не требуется также на переработку отходов, указанных в Приложении 1, п. 1 пп.а Постановления об органических отходах [5]. К таким отходам относятся:

- отходы сельского хозяйства, садоводства, прудового, лесного, охотничьего и рыбного хозяйства;
- отходы подготовки и переработки мяса, рыбы и других продуктов животного происхождения;
- отходы подготовки и переработки фруктов, овощей, зерна, растительных масел, какао, кофе, чая и табака, производства консервов, производства дрожжей и дрожжевого экстракта, а также подготовки и ферментации патоки;
- отходы производства сахара, переработки молока, производства хлебобулочных и кондитерских изделий;
- отходы от производства алкогольных и безалкогольных напитков, кроме кофе, чая и какао;

- отходы деревообработки и производства панелей и мебели;
- отходы от производства и обработки целлюлозы, бумаги, картона и клейстера;
- отходы кожевенной и меховой промышленности, отходы текстильной промышленности;
- отходы производства, подготовки, распределения и использования основных органических химикатов;
- отходы от производства, приготовления, распределения и использования фармацевтических препаратов;
- отходы акушерства, диагностики, лечения или профилактики заболеваний у людей;
- отходы очистных сооружений, не включенные в другие категории;
- отдельно собранные фракции городских отходов, кроме 15 01;
- садовые и парковые отходы, включая отходы кладбищ;
- прочие бытовые отходы.

Обращение с органическими отходами в Германии складывается главным образом из организации их сбора, переработки, включающей санитарную обработку и/или биологическую стабилизацию и приготовление смесей, размещение отходов или смесей на землях сельского и лесного хозяйства.

Согласно § 20, п. 2 Закона о замкнутых циклах сбор органических отходов, должен быть организован отдельно [3]. Это относится ко всем перечисленным выше органическим отходам.

Собранные отдельно органические отходы могут быть переработаны собственными силами или должны быть переданы на переработку.

Переработка органических отходов (биоразлагаемых и компостируемых) осуществляется согласно требованиям Постановления об органических отходах.

Согласно Постановлению об органических отходах [5] переработка органических отходов складывается:

во-первых, из получения из биоразлагаемых и компостируемых отходов путем их санитарной обработки и биологической стабилизации материалов (в контексте Постановления [5] – обработанных органических отходов), которые в последующем могут быть внесены в почву в качестве удобрений (в контексте Постановления – размещены на площадях), как в чистом виде, так и в виде смесей, приготовленных путем подмешивания в обработанные органические отходы минеральных веществ, перечисленных в Приложении 1, п. 2 к Постановлению об органических отходах [5];

во-вторых, из непосредственного распределения полученных материалов или смесей в качестве удобрений (в целях повышения плодородия) на площадях занятых пастбищами, посевных площадях полевых овощей или полевых кормовых растений, а также на площадях занятых садоводством и лесохозяйственной деятельностью.

Целью первого этапа переработки отходов является получение из органических отходов безопасных для жизни и здоровья людей и животных материалов, исключающих перенос или выделение патогенов и нанесение вреда растениям и растительным продуктам или почвам. Целью второго этапа является безопасное для почвы и растений использование полученных материалов на землях, используемых для сельского хозяйства, включая садоводство, и лесохозяйственной деятельности.

Обработанные органические отходы при их использовании не должны наносить вред общественному благополучию, в частности, в результате процессов разложения и выделения запаха. Для этого Постановлением об органических отходах [5] установлены:

- требования к контролю качества органических отходов и смесей на их основе, размещаемых на землях сельского и лесного хозяйства,
- требования к организации и контролю процессов санитарной обработки и биологической стабилизации органических отходов,
- требования к производству смесей на основе органических отходов,
- ограничения и запреты на размещение органических отходов и смесей на их основе,
- требования к контролю почвы,
- требования по ведению отчетной документации,
- административная ответственность за нарушение требований обращения с органическими отходами.

Требования к контролю качества органических отходов и смесей на их основе, размещаемых на землях сельского и лесного хозяйства

Постановлением об органических отходах [5] допускается внесение в качестве удобрений (размещение) необработанных, обработанных органических отходов или в виде смесей при условии, что они соответствуют:

- требованиям эпидемиологической и фитосанитарной безопасности [5];
- требованиям Постановления об удобрениях [7];

– требованиям по содержанию тяжелых металлов (см. таблицу 3.1), доли посторонних включений, значению pH, солесодержанию, содержанию органического вещества (потери при прокаливании), сухого остатка и доли посторонних включений и камней (с размером частиц более 2 мм - не более 0,5% от сухой массы размещаемого материала; доля камней с диаметром более 10 мм - не более 5% от сухой массы размещаемого материала) [5].

Таблица 3.1 – Допустимое содержание тяжелых металлов, в мг на кг сухой массы размещаемого материала [5]

Наименование металла	Для размещения <i>не более 20 т</i> сухой массы на гектар земли	Для размещения <i>до 30 т</i> сухой массы на гектар земли
Свинец	150	100
Кадмий	1,5	0
Хром	100	70
Медь	100	70
Никель	50	35
Ртуть	1	0,7
Цинк	400	300

Эффективность эпидемиологической и фитосанитарной безопасности подтверждается проведением тестовых испытаний с использованием семян растений и спор, а также проведением биотестирования по методикам, обозначенным в Приложении 3 к Постановлению об органических отходах [5].

В случае если необработанные органические отходы не соответствуют эпидемиологической и фитосанитарной безопасности, такая безопасность обеспечивается санитарной обработкой и биологической стабилизацией.

Требования к организации и контролю процессов санитарной обработки и биологической стабилизации органических отходов

Санитарная обработка органических отходов выполняется путем их биотехнологической обработки одним из следующих методов (Приложение 2 к BioAbfV): пастеризации, аэробной санитарной обработки, анаэробной санитарной обработки, иной санитарной обработки.

Органические отходы прошедшие санитарную обработку называются обработанными органическими отходами.

Все органические отходы, проходящие санитарную обработку в установках с производительностью более 3000 тонн в год в пересчете на исходное количество

отходов, должны проходить обязательные исследования с целью подтверждения эффективности санитарной обработки, контроль технологических параметров процесса (температура, продолжительность обработки), а также соответствие обработанных органических отходов разрешенным пороговым значениям патогенов, жизнеспособных семян и частей растений.

Перед введением в эксплуатацию установка по переработке органических отходов должна проходить инспекционный контроль на эффективность работы установки, по результатам которого выдается свидетельство о приемке.

Для действующих установок, в случае внесения каких-либо изменений в технологический процесс или параметры технологического процесса, так же предусмотрен контроль.

Органические отходы животного происхождения должны проходить обязательную санитарную обработку. А установка по санитарной обработке органических отходов животного происхождения на животноводческих предприятиях должна находиться на достаточно удаленном расстоянии от территории предприятия для исключения переноса патогенов. Переработчик отходов обязан проводить контроль процесса обработки органических отходов.

Для каждых 2000 тонн обработанных органических отходов, при условии их постоянного состава, свойств и происхождения, переработчиком проводится проверка на качество обработанных отходов. Проверка отходов осуществляется с интервалами не реже 3 месяцев.

Если при проведении проверки органических отходов, прошедших санитарную обработку, будет установлено превышение пороговых значений, переработчик органических отходов должен незамедлительно уведомить компетентный орган о результатах проверки и о принятых мерах.

В BioAbfV подробно рассматриваются все случаи проверок и последующих действий при неудовлетворительных результатах этих проверок.

Требования к производству смесей на основе органических отходов

В целях дальнейшего размещения обработанных органических отходов на землях сельского и лесного хозяйства из них могут быть произведены смеси, которые могут быть получены в результате смешения:

- между собой органических отходов, прошедших санитарную обработку или биологическую стабилизацию, и необработанных органических отходов (условия смешения определены BioAbfV);

- обработанных и необработанных органических отходов с минеральными веществами или биологически разлагаемыми материалами (перечень материалов приведен в Приложении 1 BioAbfV),

- компонентов смесей с известью в рамках обработки.

В BioAbfV определены условия, при которых можно использовать все материалы, обработанные и необработанные органические отходы для производства смесей.

Производитель смеси обязан проводить проверку качества смеси для каждой 2000 тонн произведенной смеси точно так же, как это было указано выше по тексту отчета для органических отходов после санитарной обработки. В BioAbfV представлен порядок действий, если качество полученных смесей оказывается неудовлетворительным.

BioAbfV введены ограничения и запреты на размещение органических отходов и смесей на их основе в зависимости от способа использования земель, вида выращиваемых культур. Кроме того BioAbfV установлен запрет на размещение более 20 тонн сухой массы органических отходов или смеси на гектар земли в течение 3 лет (без ущерба для положений норм об удобрениях).

На одной площади в течение указанного ранее разрешенного периода в 3 года допускается размещение либо органических отходов и смесей на их основе согласно Постановлению об органических отходах, либо осадка сточных вод согласно Постановлению об утилизации иловых осадков [8]. Смешивание органических отходов и осадка сточных вод не допускается.

Требования к контролю почвы

Согласно BioAbfV в течение двух недель после первого размещения органических отходов или смесей землепользователь или уполномоченное третье лицо обязаны уведомить компетентный орган о площадях размещения. А компетентный орган уведомляет об этих площадях компетентный сельскохозяйственный орган. При первом размещении органических отходов или смесей проводится исследование почвы для определения содержания тяжелых металлов.

В зависимости от полученных результатов BioAbfV определены последующие действия компетентных органов и условия продолжения работ по внесению отходов в почву.

Требования по ведению отчетной документации

При каждой передаче органических отходов или смесей составляется накладная, в которой в обязательном порядке указывается количество переданных отходов, их качество, максимально допустимое количество размещения и способы использования земель, на которых планируется размещать органические отходы.

Постановлением об органических отходах Германии предусмотрена административная ответственность за нарушение требований этого постановления.

Выводы по подразделу 3.1

В результате анализа законодательства Германии по вопросам обращения с органическими отходами установлено следующее.

Органические отходы в Германии не захораниваются на полигонах.

Органические отходы домохозяйств в Германии собираются отдельно и перерабатываются собственными силами их образователей или владельцев или передаются на переработку.

Переработка органических отходов складывается из санитарной обработки отходов или, когда это возможно, без нее, приготовления смесей, когда это необходимо, и использования этих отходов или смесей для улучшения агрохимических показателей почв на землях, используемых для сельского хозяйства, включая садоводство, и для лесного хозяйства.

Санитарная обработка осуществляется методом компостирования, ферментации или иными методами.

Смеси готовятся на основе обработанных органических отходов и разрешенных минеральных отходов.

Переработка завершается распределением полученного материала, главным образом, по площади земель (внесение в почву) предназначенных для выпаса животных, для выращивания для них корма, для выращивания культур.

Если обработанные органические отходы не удовлетворяют требованиям по качеству для переработки в почве, их утилизируют другими способами, например, в производстве биогаза или в производстве электроэнергии.

Немецкое законодательство содержит строгие и детальные требования к контролю качества органических отходов и смесей на их основе, размещаемых на землях сельского и лесного хозяйства, требования к организации и контролю процессов санитарной обработки и биологической стабилизации органических отходов, требования к производству смесей на основе органических отходов, ограничения и запреты на размещение органических отходов и смесей на их основе,

требования к контролю почвы, требования по ведению отчетной документации, а также установлена административная ответственность за нарушение конкретных требований обращения с органическими отходами.

Регулирование обращения с органическими отходами в Германии позволяет вовлекать широкий спектр органических отходов в хозяйственный оборот, задействуя при этом природные свойства растений по переработке органических веществ и поддерживая агрохимические показатели почв без привлечения первичных природных ресурсов

Обращение с органическими отходами в немецком законодательстве представлено в виде замкнутого цикла, который последовательно включает этапы: получение сельскохозяйственной продукции, ее потребление, образование отходов в процессах производства сельскохозяйственной или другой пищевой продукции и ее потребления, раздельное накопление отходов, санитарную обработку и биологическую стабилизацию, приготовление смеси, оформления документации на использование полученного обработанного отхода или смеси, распределение полученного материала по площади в соответствии с допустимыми нормами и правилами, исследование почвы.

Раздельный сбор органических отходов обеспечивает отрасль по их переработке качественным сырьем, что является важным для организации замкнутых циклов.

3.2 Анализ законодательства Российской Федерации по вопросам обращения с органическими отходами

Анализ законодательства Российской Федерации по вопросам обращения с органическими отходами выполнен в отношении отходов растительного и животного происхождения, обладающих свойствами компостируемости и биоразлагаемости, аналогичные рассмотренным выше органическим отходам, которые регулируются немецким законодательством.

Такие органические отходы включены в следующие группы Федерального классификационного каталога отходов (далее – ФККО), утвержденного приказом Росприроднадзора от 22.05.2017 № 242 [10]:

1 00 000 00 00 0 ОТХОДЫ СЕЛЬСКОГО, ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА, РЫБОВОДСТВА И РЫБОЛОВСТВА

1 10 000 00 00 0 ОТХОДЫ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

- 1 11 000 00 00 0 ОТХОДЫ РАСТЕНИЕВОДСТВА
(ВКЛЮЧАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО ПОДГОТОВКЕ ПРОДУКЦИИ
К СБЫТУ)
- 1 12 000 00 00 0 ОТХОДЫ ЖИВОТНОВОДСТВА
(ВКЛЮЧАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО СОДЕРЖАНИЮ ЖИВОТНЫХ)
- 1 14 000 00 00 0 ОТХОДЫ ПРИ ПРОЧИХ РАБОТАХ И УСЛУГАХ В СЕЛЬСКОМ ХО-
ЗЯЙСТВЕ
- 1 50 000 00 00 0 ОТХОДЫ ПРИ ЛЕСОВОДСТВЕ И ЛЕСОЗАГОТОВКАХ
- 1 70 000 00 00 0 ОТХОДЫ ПРИ РЫБОЛОВСТВЕ, РЫБОВОДСТВЕ
- 3 01 000 00 00 0 ОТХОДЫ ПРОИЗВОДСТВА ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ, НАПИТКОВ,
ТАБАЧНЫХ ИЗДЕЛИЙ
- 4 01 000 00 00 0 ОТХОДЫ ПИЩЕВОЙ ПРОДУКЦИИ, НАПИТКОВ,
ТАБАЧНЫХ ИЗДЕЛИЙ
- 7 30 000 00 00 0 ОТХОДЫ КОММУНАЛЬНЫЕ, ПОДОБНЫЕ КОММУНАЛЬНЫМ НА
ПРОИЗВОДСТВЕ И ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ
- 7 40 000 00 00 0 ОТХОДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБРАБОТКЕ, УТИЛИЗАЦИИ,
ОБЕЗВРЕЖИВАНИЮ, РАЗМЕЩЕНИЮ ОТХОДОВ

В перечисленные группы отходов включены органические отходы растительного и животного происхождения, которые относятся в основном к V и IV классу опасности в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду, реже к III классу опасности, иногда ко II классу опасности при их загрязнении опасными веществами, например, фунгицидами, инсектицидами, пестицидами.

Как видно из приведенного перечня групп ФККО органические отходы образуются:

- на сельскохозяйственных предприятиях, а именно на растениеводческих и животноводческих комплексах, а также в лесных и рыбоводческих хозяйствах,
- на предприятиях производства пищевых продуктов, напитков и табачных изделий, производства кожи и изделий из кожи, обработки древесины и производства изделий из дерева, производства бумаги,
- в магазинах, складах, транспортно-логистических компаниях в результате утраты потребительских свойств пищевой продукцией, напитками, табачными изделиями,
- в жилищах людей, в заведениях общепита, в офисных помещениях в результате потребления пищевых продуктов и напитков,
- на предприятиях по обработке отходов, накопленных совместно с органическими отходами.

Регулирование обращения с отходами в Российской Федерации осуществляется Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ) [11]. Однако Законом № 89-ФЗ не предусматривается специальное регулирование обращения с органическими отходами вышеперечисленных групп. На них распространяются общие нормы, рассмотренные в разделе 1 настоящего отчета. В то же время специальные нормы, которые могут применяться к обращению с отходами можно встретить в других законодательных системах.

Далее представлены результаты анализа законодательства в отношении регулирования обращения с отдельными вышеперечисленными группами отходов: 1) отходами сельского хозяйства (растениеводства и животноводства); 2) отходами при лесоводстве и лесозаготовках; 3) отходами при рыбоводстве и рыболовстве, 4) отходами производства пищевых продуктов, напитков и табачных изделий, 5) отходами пищевых продуктов, напитков и табачных изделий, утративших потребительские свойства; 6) органическими отходами, накапливаемыми в составе твердых коммунальных отходов.

Анализ законодательства по вопросам обращения с отходами сельского хозяйства (отходами растениеводства и животноводства)

Основным законом в области регулирования с органическими отходами, как и с любыми видами отходов, является Закон № 89-ФЗ [11], а также Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [12]. Органические отходы сельского хозяйства могут являться сырьем для производства органических удобрений, компостов и почвогрунтов, которые, согласно Федеральному закону от 19.07.1997 № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» [13] относятся к агрохимикатам. Поэтому регулирование обращения с отходами сельского хозяйства определяется законодательством об отходах, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, законодательством о безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами, а также законодательством о плодородии земель.

Согласно ст. 21 гл. III Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [12] в почвах городских и сельских поселений и сельскохозяйственных угодий содержание потенциально опасных для человека химических и биологических веществ, биологических и микробиологических организмов, а также уровень радиационного фона не должен превышать предельно

допустимые концентрации (уровни), установленные санитарными правилами. Ст. 11 гл. IV Федерального закона «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» [14] устанавливается контроль за качеством используемых в целях обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения агрохимикатов и пестицидов и контроль за безопасным обращением с ними.

Для разработки и обоснования регламентов применения пестицидов и агрохимикатов проводятся регистрационные испытания, согласно ст. 9 Федерального закона «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» [13].

После проведения регистрационных испытаний проводится экспертиза результатов регистрационных испытаний с целью определения токсиколого-гигиенической оценки и непосредственно применения агрохимикатов на основании ст. 10 Федерального закона «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» [13]. Заключение токсиколого-гигиенической экспертизы необходимо для регистрации агрохимиката в Государственном каталоге пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории Российской Федерации [15]. Заключение разрабатывает и выдает только Научно-исследовательский центр токсикологии и гигиенической регламентации биопрепаратов (НИЦ ТБП). Согласно приказу Роспотребнадзора от 01.08.2006 № 225 «О санитарно-эпидемиологической экспертизе пестицидов и агрохимикатов» [16] заключение по токсиколого-гигиенической оценке агрохимикатов является единственным официальным документом, подтверждающим безопасность органического удобрения, компоста или почвогрунта для человека и окружающей среды.

Способы удаления, транспортирования, методы переработки органических отходов животного происхождения, хранение и использование полученных из них агрохимикатов приведены в Методических рекомендациях по технологическому проектированию систем удаления и подготовки к использованию навоза и помета РД-АПК 1.10.15.02-17 [17]. В данном документе компостирование определено как наиболее целесообразный метод обращения с отходами животноводства с содержанием влаги до 92%, а также определены основные показатели, которым должны удовлетворять переработанные органические отходы животного происхождения.

В Российской Федерации для производства органического удобрения, компоста или почвогрунта на основе отходов растительного и животного происхождения разработаны государственные стандарты (ГОСТ 33830-2016, ГОСТ Р53117-2008, ГОСТ Р53117-2008, ГОСТ 31461-2012, ГОСТ 34102-2017, ГОСТ Р 50335-9).

Отдельные производители разрабатывают технические условия (например, ТУ 20.15.80-006-54875501-2017), в которых приводятся [17–23]:

- качественный и количественный состав агрохимиката и класс опасности всех компонентов, из которых состоят отходы; при этом кроме валового содержания токсичных элементов указывается массовая доля их водорастворимых и подвижных форм;

- радиоактивность отходов, в том числе наличие (эффективная удельная активность) радионуклидов техногенного происхождения;

- класс опасности отходов;

- микробиологические и паразитологические характеристики агрохимиката;

- регламенты применения и рекомендации по мерам безопасности при использовании агрохимиката на основе отходов производства.

Класс опасности отхода в этих документах определяется, исходя из его состава и токсиколого-гигиенических свойств отдельных компонентов, на основе токсиколого-гигиенической оценки и изучения их воздействия на здоровье человека и среду его обитания. При установлении класса опасности учитываются данные о транслокации ингредиентов отходов и их возможных токсичных и опасных метаболитов в объекты окружающей среды. При выращивании растений на сельскохозяйственных площадях с использованием удобрений на основе отходов, необходимо проводить контроль выращиваемой продукции на основании СанПиН 2.3.2.1078 [24]. Государственный санитарно-эпидемиологический надзор и контроль за соответствием пищевых продуктов осуществляется органами и учреждениями Роспотребнадзора [25].

Анализ законодательства по вопросам обращения с отходами лесоводства

Образование отходов в лесоводстве и лесозаготовке возможно при проведении рубочных и лесосечных работ, включающих в себя процессы валки деревьев (в том числе спиливания, срубания, срезания), иные технологически связанные с ними процессы, включая трелевку, частичную переработку, хранение древесины в лесу.

Лесное законодательство регулирует отношения в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, лесоразведения (лесные отношения).

В ст.1 Лесного кодекса Российской Федерации [26] указано, что использование лесов осуществляется способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека, в том числе при заготовительных и рубочных работах.

Порядок осуществления рубок лесных насаждений определяется правилами заготовки древесины [27], правилами санитарной безопасности в лесах [28], правилами пожарной безопасности в лесах, правилами ухода за лесами [29].

Согласно п. 12 Правил заготовки древесины [27] запрещается оставление завалов (включая срубленные и оставленные на лесосеке деревья) и срубленных завалистых деревьев и оставление не вывезенной в установленный срок древесины. Следовательно, отходы от лесоводства должны быть вывезены с территории проведения работ.

Допускается, согласно п. 16 Правил санитарной безопасности в лесах [28], оставление (хранение) заготовленной древесины в лесах в весенне-летний период на срок более 30 дней при соблюдении мер по ее сохранению. Для этого п. 18 Правил безопасности в лесах предусмотрена обработка или окорена (кора сожжена с соблюдением Правил пожарной безопасности в лесах [29]).

Так же в п. 30 Правил санитарной безопасности в лесах [28] порубочные остатки подлежат сжиганию, мульчированию или вывозу в места, предназначенные для переработки древесины, если обнаружены очаги вредных организмов, повреждающих (поражающих) древесину.

Правилами пожарной безопасности в лесах п. 8 запрещается использовать открытый огонь в хвойных молодняках, на горях, на участках поврежденного леса, торфяниках, в местах рубок (на лесосеках), не очищенных от порубочных остатков (остатки древесины, образующиеся на лесосеке при валке и трелевке деревьев, а также при очистке стволов от сучьев, включающие вершинные части срубленных деревьев, откомлевки, сучья, хворост) и заготовленной древесины, в местах с

подсохшей травой, а также под кронами деревьев в период со дня схода снежного покрова до установления устойчивой дождливой осенней погоды или образования снежного покрова [29].

Контроль за юридическими лицами и гражданами при проведении порубочных и иных работ, связанных с образованием отходов лесоводства и лесозаготовки, осуществляется органами государственной власти или органами местного самоуправления.

Ответственность за нарушения лесного законодательства в области обращения с отходами лесоводства и лесозаготовки возлагается на:

- граждан и юридические лица, осуществляющих заготовку древесины на основании договоров аренды лесных участков;
- федеральные государственные учреждения, осуществляющие заготовку древесины на лесных участках, предоставленных им в постоянное (бессрочное) пользование;
- органы государственной власти, органы местного самоуправления в пределах их полномочий, для заготовки древесины гражданами и юридическими лицами и субъектами малого и среднего предпринимательства в соответствии с Лесным кодексом на основании договоров купли-продажи лесных насаждений.

Анализ законодательства по вопросам обращения с отходами производства пищевых продуктов, напитков, табачных изделий и с отходами пищевых продуктов

Обращение с отходами производства пищевых продуктов и напитков регулируется Техническим регламентом Таможенного союза ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции» [30]. Специальное регулирование обращения с отходами от производства табачной продукции законодательно не определено.

Статьей 16 Технического регламента о безопасности пищевой продукции [30] установлены требования к условиям хранения и удаления отходов производства пищевой продукции:

- раздельное накопление отходов из животных тканей, отходов жизнедеятельности продуктивных животных, иных твердых отходов в промаркированные исправные закрываемые емкости, так чтобы было возможно их регулярно мыть и исключить доступ животных;
- регулярное удаление и уничтожение отходов от производства пищевой продукции из производственных помещений и с территорий производственного объекта;

– удаление отходов из производственных помещений и с территории производственного объекта по производству (изготовлению) пищевой продукции не должны приводить к загрязнению пищевой продукции, окружающей среды, возникновению угрозы жизни и здоровью человека.

Таким образом, законодательно установлено, что отходы производства пищевой продукции должны в случае их накопления регулярно удаляться и уничтожаться.

В статье 18 Технического регламента Таможенного союза ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции» [30] под уничтожением понимается «приведение пищевой продукции в состояние, непригодное для любого ее использования и применения, а также исключаящее неблагоприятное воздействие ее на человека, животных и окружающую среду». При этом, согласно этой же статье, утилизируя пищевую продукцию, не соответствующую требованиям технических регламентов, по предписанию уполномоченного органа государственного контроля (надзора) государства - члена Таможенного союза, изготовитель и (или) импортер, и (или) продавец обязаны представить в такой орган государственного контроля (надзора), документ, подтверждающий факт утилизации такой пищевой продукции в порядке, установленном законодательством государства - члена Таможенного союза.

Кроме того статьей 18 Технического регламента Таможенного союза ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции» [30] установлено, что утилизации подлежит пищевая продукция, не соответствующая требованиям безопасности, в том числе сроку годности, отсутствию в продукции возбудителей инфекционных, паразитарных заболеваний, их токсинов, представляющих опасность для здоровья человека и животных, а также требованиями безопасности сырья, использованного для производства продукции.

Обзор ИТС 44-2017 «Производство продуктов питания» [31], показал, что отходы, образующиеся при производстве продуктов питания, преимущественно утилизируются, в том числе используются повторно. В ИТС 44-2017 этот вид обращения обозначен как преобладающий.

Также статьей 19 Федерального закона от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» [32] установлено, что при утрате пищевыми продуктами, материалами, изделиями соответствующего качества и приобретению ими опасных свойств индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие их хранение или перевозку, обязаны направить такие продукты, материалы и изделия на экспертизу, по результатам которой принимается решение

об их утилизации или уничтожении. В законе приведены критерия отнесения продукции к некачественной.

Федеральным законом от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» [34] запрещается продажа товара по истечении установленного срока годности – периода, по истечении которого товар считается непригодным для использования по назначению, а также товара, на который должен быть установлен срок годности, но он не установлен. Другими словами, по истечении срока годности продукты питания утрачивают свои потребительские свойства и, согласно определению «отходов» в Законе № 89-ФЗ [11], становятся отходами.

Следует отметить несоответствие терминологии, используемой в законодательстве о безопасности пищевой продукции для обозначения способов обращения с продукцией, утратившей потребительские свойства, и терминологии, используемой в Законе № 89-ФЗ. Из контекста Федерального закона от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» [32] и подзаконных актов следует, что под уничтожением понимается обезвреживание или захоронение в терминологии Закона № 89-ФЗ.

Экспертиза некачественных и (или) опасных пищевых продуктов, материалов и изделий, изъятых из обращения, согласно статье 25 Федерального закона от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» [32], состоит из следующих экспертиз: санитарно-эпидемиологической, ветеринарно-санитарной, товароведческой и других. Органы санитарно-эпидемиологического надзора проводят экспертизу для решения вопроса о возможности употребления в пищу. Органы ветеринарного надзора соответственно проводят экспертизу для решения вопроса о возможности употребления на корм животным [30, 32].

На основании результатов экспертизы соответствующим органом государственного надзора в отношении пищевой продукции, непригодной к использованию по назначению, представляющей опасность возникновения и распространения заболеваний или отравления людей и животных, опасность возникновения загрязнения окружающей среды, выносится предписание об утилизации или уничтожении некачественных и (или) опасных пищевых продуктов, материалов и изделий [32].

Затем владелец этих отходов осуществляет выбор способов и условий ее утилизации и самостоятельно или с привлечением специализированных организаций осуществляет их утилизацию или уничтожение [30, 32]. И уведомляет соответствующий орган государственного надзора о выбранном месте, времени, способах и условиях утилизации.

Инфицированная пищевая продукция, опасная для людей и животных, должна обеззараживаться перед уничтожением или в процессе уничтожения (п. 3.1 ст. 25 Федерального закона от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»). Уничтожение отходов допускается выполнять любым доступным способом, при котором в обязательном порядке обеспечивается соблюдение требований законодательства в области охраны окружающей среды [30]. Надзор за выполнением требований в области охраны окружающей среды согласно нормам природоохранного законодательства осуществляют органы территориального Росприроднадзора.

Прочие особые требования к регулированию использования, утилизации, обезвреживания или захоронения отходов пищевых продуктов, материалов или изделий законодательством о безопасности пищевой продукции не предусмотрены [32].

Следует отметить, что согласно пункту 4 статьи 25 Закона о безопасности пищевой продукции, все расходы на экспертизу, хранение, перевозку, утилизацию или уничтожение оплачивает их владелец [32].

По результатам утилизации или уничтожения некачественных и (или) опасных пищевых продуктов, материалов и изделий их владелец представляет в орган государственного надзора, вынесший соответствующее предписание, документ, подтверждающий факт утилизации или уничтожения, [30, 32].

Обязанности по контролю выполнения утилизации или уничтожения некачественных и (или) опасных пищевых продуктов, материалов и изделий несут органы государственного надзора, вынесшие соответствующее предписание об утилизации или уничтожении [32].

Анализ законодательства по вопросам обращения с органическими отходами, накапливаемыми в составе твердых коммунальных отходов

Органические отходы, образующиеся в жилищах, накапливаются совместно с другими отходами в составе твердых коммунальных отходов.

Специальное регулирование для органических отходов, накапливаемых совместно с твердыми коммунальными отходами, законодательством об отходах не предусматривается. Раздельное накопление органических отходов домашних хозяйств действующим законодательством не предусмотрено.

Косвенно стратегическое направление обращения с органическими отходами в составе твердых коммунальных отходов определяется Паспортом

национального проекта «Экология», утвержденным президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24.12.2018 № 16) [35], где сказано, что доля твердых коммунальных отходов, направленных на обработку в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов – 60 %, а доля твердых коммунальных отходов, направленных на утилизацию – 36 %.

Морфологический состав твердых коммунальных отходов таков, что эти целевые показатели могут быть достигнуты при обработке ТКО с извлечением всех компонентов, представляющих ценность в качестве вторичного материального ресурса, и последующей их утилизации. Это пищевые отходы (в среднем 30 %), бумага и картон (в среднем 25 %), стекло (в среднем 15 %), полимеры (в среднем 10 %), черные и цветные металлы (в среднем 5 %).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.10.2020 № 1657 «О Единых требованиях к объектам обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов» [36] определено, что на объектах утилизации твердых коммунальных отходов могут применяться методы компостирования с получением удобрений органических, почвогрунта или грунта, пригодного для технических целей. Однако, как это было ранее показано, для регистрации такой агрохимической продукции в Государственном каталоге пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории Российской Федерации, необходимо получить заключение токсиколого-гигиенической экспертизы, которое является единственным официальным документом, подтверждающим безопасность такой продукции для человека и окружающей среды.

Также этим постановлением Правительства [36] допускается компостирование твердых коммунальных отходов перед их захоронением с целью обезвреживания, целью которого очевидно является снижение способности этих отходов к биодеградации, и, тем самым, снижение факторов воздействия будущего объекта размещения отходов на окружающую среду.

Административная ответственность за нарушение требований законодательства при обращении с органическими отходами

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях [37] основная часть административных правонарушений не учитывает специфику происхождения отходов. Исключение составляет статья 8.2.3, которая содержит

административные наказания за несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами животноводства.

Регулирование органических отходов как возобновляемых источников энергии

Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» [38] относит к возобновляемым источникам энергии: 1) биомассу, включающую в себя специально выращенные для получения энергии растения, в том числе деревья; 2) отходы производства и потребления, за исключением отходов, полученных в процессе использования углеводородного сырья и топлива; 3) биогаз, газ, выделяемый отходами производства и потребления на свалках таких отходов.

Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты» [39] к вторичным энергетическим ресурсам относит энергетический ресурс, полученный в виде отходов производства и потребления. А под энергетическим ресурсом в указанном законе, в том числе понимается носитель энергии, энергия которого используется или может быть использована при осуществлении хозяйственной и иной деятельности.

«Правилами ведения реестра выдачи и погашения сертификатов, подтверждающих объем производства электрической энергии на функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии квалифицированных генерирующих объектах» (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 17.02.2014 № 117) [40] установлено, что теплотворная способность отходов производства и потребления для их отнесения к возобновляемым источникам энергии для целей производства электрической энергии принимается равной 2000 ккал/кг (8,37 МДж/кг).

Согласно экспериментальным данным [41] она составляет для пищевых отходов 18,2 МДж/кг, для бумаги – 16 МДж/кг, текстиль – 22,6 МДж/кг.

Таким образом, действующее законодательство регулирует обращение с органическими отходами, учитывая их потенциал как материального, так и энергетического ресурса.

Выводы по разделу 3.2

В результате анализа системы регулирования обращения с органическими отходами растительного и животного происхождения, обладающими свойствами компостируемости и биоразлагаемости, в Российской Федерации установлено следующее.

Законодательством об отходах производства и потребления не предусматривается специальное регулирование обращения с органическими отходами – отсутствуют правила обращения с органическими отходами, основанные на их свойствах и ресурсном потенциале. В частности, отсутствует ограничение захоронения органических отходов, несмотря на экологическую опасность объектов размещения отходов, связанную с размещением биоразлагаемых отходов.

Регулирование обращения с отходами сельского хозяйства (растениеводства и животноводства) осуществляется в соответствии с нормами законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, о безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами, а также о плодородии земель. В рамках этого регулирования органические отходы используются для производства агрохимикатов с последующим внесением их в почву.

Обращение с отходами лесного хозяйства и лесоводства осуществляется согласно нормам лесного законодательства. Целью регулирования обращения с отходами лесного хозяйства от санитарной рубки, порубочными остатками от лесоводства и лесозаготовки является обеспечение безопасности окружающей среды, в том числе животных и человека. При этом предпочтительным средством достижения этой цели является сжигание таких отходов в непожароопасный период. Законодательством не предусматривается использование таких отходов для производства материалов для внесения в почву.

Обращение с отходами производства пищевых продуктов и напитков регулируется Техническим регламентом Таможенного союза ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции». Целью регулирования является предотвращение загрязнения пищевой продукции, окружающей среды, возникновения угрозы жизни и здоровью человека. Поэтому регулирование касается только требований в отношении накопления, удаления отходов из производственных помещений и с территории производственного объекта, а также их уничтожения.

Регулирование обращения с отходами пищевых продуктов и напитков, утративших потребительские свойства, также осуществляется в соответствии с Техническим регламентом Таможенного союза ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции». Главной целью регулирования является изъятие из оборота некачественной и небезопасной продукции, а также продукции не соответствующей требованиям технических регламентов. Нормы технического регламента не предполагают использование пищевых отходов для производства агрохимикатов.

Обращение с органическими отходами, накапливаемыми в составе твердых коммунальных отходов, регулируется законодательством в области обращения с твердыми коммунальными отходами. Требований отдельного сбора органической фракции ТКО законодательством не предусмотрено. В то же время действующими нормативными актами предусмотрено выделение органических отходов при сортировке ТКО с последующей их утилизацией методом компостирования с получением удобрений органических, почвогрунта или грунта, пригодного для технических целей.

3.3 Сравнительно-правовой анализ законодательств Германии и Российской Федерации по вопросам обращения с органическими отходами

Сравнительно-правовой анализ системы регулирования обращения с органическими отходами в Германии и Российской Федерации выполнен с целью описания основных аналогий и различий в системах регулирования обращения с органическими отходами и представлен в таблице 3.2.

В результате выполненного сравнительно-правового анализа системы регулирования обращения с органическими отходами в Германии и в Российской Федерации, выявлены следующие основные аналогии и различия в системах регулирования обращения с органическими отходами:

1) В Германии регулирование обращения со всеми органическими отходами: сельского хозяйства, лесоводства, рыбоводства, производства пищевой продукции, овощных рынков, частных домохозяйств – осуществляется единым нормативным правовым актом. Однако этот акт распространяется только на случаи производства из отходов материалов, пригодных для внесения в почву с целью улучшения качества почв. Дополнительно вопросы обращения с древесными отходами рассматриваются также в Постановлении о требованиях в отношении утилизации и удаления древесных отходов (AltHolzV), которое рассмотрено в разделе 4 настоящего отчета.

В Российской Федерации подобного рода регулирование отсутствует. Оно скорее носит отраслевой характер: аспекты санитарно-эпидемиологической и/или экологической безопасности в той или иной мере определены отраслевым законодательством в отношении накопления и дальнейшей передачи некоторых групп органических отходов: животноводства, в части экскрементов; лесоводства; отходов от производства продуктов питания; отходов продуктов питания, утративших потребительские свойства.

2) В части общих принципов регулирования государственной политики в области обращения с отходами в России следующие принципы аналогичны германским: максимальное вовлечение отходов в хозяйственный оборот; обеспечение санитарно-эпидемиологической и фитосанитарной безопасности отходов; использование НДТ при утилизации отходов.

3) В отличие от России в Германии обращение с органическими отходами осуществляется согласно замкнутому циклу, где завершением цикла является распределение обработанных или необработанных органических отходов или

материалов на их основе по площади и усвоение растениями, где выращиваются сельскохозяйственные культуры или корма для животных. Завершение такого цикла естественным образом переходит в его начало: получение сельскохозяйственной продукции в результате возвращающихся на почвах с улучшенными агрохимическими показателями благодаря внесенным переработанным отходам.

В России цикл при обращении с органическими отходами является не замкнутым, он, как минимум, не включает этап распределения полученного органического материала по площади и усвоение его растениями.

4) В Германии в отличие от России органические отходы могут быть только утилизированы. Захоронение органических отходов запрещено на законодательном уровне.

В Российском законодательстве не предусмотрены ограничения или запреты для обезвреживания и захоронения органических отходов.

Основным направлением обращения с органическими отходами в Германии является обработка почв, приводящая к улучшению агрохимического или экологического состояния.

Альтернативные методы обращения с органическими отходами, используемые в Германии, при непригодности отходов для переработки растениями – сжигание с получением энергии, производство биогаза.

5) В Германии в отличие от России изначально (до рекуперации) известна цель применения перерабатываемых отходов: на каких именно землях, где именно будет использоваться получаемый из отходов материал.

6) В Германии в отличие от России существуют критерии перерабатываемости органических отходов. Органические отходы считаются переработанными, если они:

использованы для улучшения качества земель;

собраны отдельно, если это твердые бытовые органические отходы.

7) Германским законодательством в части регулирования обращения с органическими отходами, образующимися в частных домовладениях, установлено требование к отдельному сбору.

В России подобные органические отходы накапливаются в составе твердых коммунальных отходов и отдельное накопление для них не предусмотрено.

8) И в России, и в Германии в обращении с отходами участвуют образователи и собственники отходов. В Германии законодательство распространяется и на юридических и физических лиц, которые перерабатывают отходы

самостоятельно. А в России регулирование деятельности физических лиц не осуществляется.

Также в Германии и в России осуществляется регулирование сбора и транспортирования, утилизации отходов. В Германии в отличие от России нормы права в системе регулирования обращения с органическими отходами распространяются на производителей смесей с использованием органических отходов и лиц, принимающих органические отходы или смеси для распределения по площади (в Германии «размещения») или передающих их без внесения изменений (промежуточные получатели).

9) В Германии ОПП (муниципальный оператор) несет ответственность за утилизацию органических отходов на своей территории. В России отсутствует практика сбора органических отходов от домашних хозяйств региональными операторами.

10) И в Германии, и в России для осуществления деятельности по утилизации отходов, кроме неопасных отходов, необходим разрешительный документ: в Германии - разрешение, в России - лицензия.

В Германии разрешение не требуется для утилизации до 2 тонн органических отходов в год. В России исключения не предусмотрены.

При выдаче разрешения в Германии главным является неприемлемый уровень защиты окружающей среды при переработке органических отходов.

11) И в России, и в Германии существуют правила утилизации отходов. Но в России они дискретны и имеют добровольно-рекомендательный характер, а в Германии они весьма детальны, однозначны, касаются всех органических отходов и обязательны для исполнения.

Таблица 3.2 – Сравнительно-правовой анализ законодательств Германии и Российской Федерации по вопросам обращения с органическими отходами и оценка потенциала гармонизации российского законодательства с немецкими (европейскими) нормами по вопросам обращения с органическими отходами

№ п/п	2	3	4	5
	2	3	4	5
1	Нормативная правовая база	<p>1) Постановление о переработке органических отходов на землях, используемых для сельского хозяйства (включая садоводство) и лесохозяйственной деятельности (BioAbfV). А также: 2) Закон об экономике замкнутого цикла (KrWG); 2) Постановление о полигонах (DepV)</p>	<p>Специальное нормативно-правовое регулирование обращения с органическими отходами законодательством об отходах не предусмотрено. Положения, регулирующие обращение с биоразлагаемыми компостируемыми органическими отходами растительного и животного происхождения, установлены различными системами нормативного правового регулирования в зависимости от происхождения отходов.</p>	<p>В Германии существует один основной документ для регулирования обращения со всеми органическими отходами, в том числе с отходами от сельского хозяйства, лесоводства, рыбоводства, производства пищевой продукции, овощных рынков, частных домохозяйств. В то время как в Российской Федерации специальное регулирование с органическими отходами не развито. Некоторые аспекты регулирования обращения с отходами отдельных групп регламентируются отраслевыми нормами, определяющими, главным образом, санитарно-эпидемиологическую безопасность процессов, в результате которых образуются эти отходы.</p>
2	Объект регулирования	<p>Объектом регулирования являются органические отходы животного или растительного происхождения или грибные субстраты, разлагаемые микроорганизмами, почвенными организмами или ферментами, компостируемые</p>	<p>Законодательством об отходах производства и потребления объект регулирования, в части регулирования обращения с органическими отходами, не определен.</p>	<p>В связи с отсутствием специальной системы регулирования обращения с органическими отходами в Российской Федерации соответствующий объект регулирования также не определен. В отраслевых законодательствах существуют, также как и в специальном германском законодательстве, такие объекты регулирования:</p>

1	2	3	4	5
3	<p>Принципы регулирования государственной политики в области обращения с органическими отходами</p>	<p>1) Исключение захоронения органических отходов на полигонах. 2) Максимальное вовлечение органических отходов в хозяйственный оборот посредством их переработки (рекуперации). 3) Ответственность за продукцию, произведенную в замкнутых циклах, в частности обеспечение эпидемиологической и фитосанитарной безопасности вовлекаемых в хозяйственный оборот органических отходов. 4) Контроль качества органических отходов на всех этапах их переработки (рекуперации). Европейским законодательством при переработке органических отходов предусматривается использование НДТ.</p>	<p>Специфические принципы регулирования обращения с отходами не определены.</p> <p>Общие принципы государственной политики при обращении с отходами: 1) максимальное вовлечение отходов в хозяйственный оборот, 2) охрана здоровья, 3) использование НДТ при утилизации отходов.</p> <p>Санитарно-эпидемиологическим законодательством при обращении с отходами преследуется принцип санитарно-эпидемиологического благополучия населения.</p> <p>Законодательством о безопасности агрохимической продукции определяется аналогичная фитосанитарная безопасность агрохимикатов из органических отходов.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - отходы животноводства, в части экскрементов животных, - отходы лесоводства, - отходы от производства продуктов питания, - продукты питания, утратившие потребительские свойства, - органические отходы, накопившиеся в составе твердых коммунальных отходов. <p>Несмотря на то, что специфические принципы регулирования обращения с органическими отходами в России не определены, в целом при регулировании обращения с отходами как в Германии, так и в России законодательно установлены следующие аналогичные принципы:</p> <ul style="list-style-type: none"> - максимальное вовлечение отходов в хозяйственный оборот; - обеспечение санитарно-эпидемиологической и фитосанитарной безопасности отходов; - использование НДТ при утилизации отходов. <p>В отличие от законодательства Германии российским законодательством не предусматривается отдельный сбор органических отходов из частных домовладений. Также не предусматривается запрет на захоронение органических отходов.</p>
4	<p>Цикл обращения с органическими отходами</p>	<p>Цикл обращения с органическими отходами, реализуемый германским законодательством, включает в себя последовательно: 0. Получение сельскохозяйственной продукции,</p>	<p>Понятие цикла при обращении с отходами не установлено.</p> <p>Несмотря на это, нормы, так или иначе, регламентирующие</p>	<p>В отличие от российского в германском законодательстве понятие цикла является ключевым в регулировании обращения с отходами, не исключая органические отходы.</p>

1	2	3	4	5
		<p>1. потребление продукции и образование отходов, раздельное накопление отходов, 2. Приготовление из отходов питательного материала, включающее санитарную обработку и биологическую стабилизацию отходов, приготовление смеси, оформление документации на использование полученного материала, 3. Распределение полученного материала по площади, в соответствии с допустимыми нормами и правилами, исследование почвы. Раздельный сбор органических отходов обеспечивает отрасль по их переработке качественным сырьем, что является важным для организации замкнутых циклов.</p>	<p>обращение с органическими отходами определяют его в соответствии с этапами: 1. Накопление отходов и обеззараживание (при необходимости), подготовка на утилизацию, на обезвреживание или на захоронение. 2. Производство из отходов, переработанных на утилизацию, продукции – компоста, биогумуса. Или для порубочных остатков в некоторых случаях допускается измельчение и распределение по площади на месте обращения.</p>	<p>В отличие от Германии, в России цикл при обращении с отходами является замкнутым, он не включает этап распределения полученного органического материала по площади, где выращиваются сельскохозяйственные культуры или корма для животных, а также этап получения сельскохозяйственной продукции в результате выращивания на почвах с улучшенными агрохимическими показателями благодаря переработанным отходам.</p>
5	<p>Основные понятия и согласованность используемого оборудования</p>	<p>Определены ключевые понятия системы обращения с органическими отходами «органические отходы», «смеси», «переработка органических отходов», «размещение отходов в почве».</p>	<p>Специальный понятийный аппарат для регулирования обращения с органическими отходами не применяется. Под размещением отходов понимается только их хранение и захоронение на специализированных сооружениях.</p>	<p>В отличие от Российской Федерации в Германии разработан специальный понятийный аппарат единый для всех участников обращения с органическими отходами. В Германии термин «захоронение» имеет более широкое значение и включает: захоронение на полигонах, обработку почв для улучшения агрохимических показателей и др.</p>
6	<p>Основной метод обращения с органическими отходами</p>	<p>Основной метод утилизации органических отходов в Германии – внесение в почву обработанных органических отходов или смесей на их основе, приводящее к улучшению агрохимического или экологического состояния. Допускается компостирование в домашних условиях.</p>	<p>Основной метод обращения с органическими отходами законодательно не определен. Тем не менее, на практике основным направлением утилизации является производство из отходов компоста, биогумуса, техногрунта, а также производство кормов.</p>	<p>В Германии основным направлением обращения с органическими отходами является обработка почв, приводящая к улучшению агрохимического или экологического состояния. В России такое направление не задано, хотя агрохимические продукты, получаемые из отходов, предназначены для внесения их в почву для целей улучшения агрохимических показателей.</p>

1	2	3	4	5
7	Альтернативные методы обращения с органическими отходами	Сжигание с получением энергии. Производство биогаза.	Альтернативные методы обращения с органическими отходами законодательно не определены. Тем не менее, на практике в качестве альтернативы используются обезвреживание и захоронение.	В Германии в отличие от России органические отходы могут только утилизироваться. В России разрешается также обезвреживание и захоронение органических отходов.
8	Критерии переработанности органических отходов	Органические отходы считаются переработанными, если вещество, полученное в результате анаэробной и аэробной обработки органических отходов (компост или другое вещество), используется на земле и при этом оно идет на пользу сельскому хозяйству или повышению защиты окружающей среды. Также твердые бытовые органические отходы считаются переработанными, только если они были собраны раздельно или разделены.	Критерии не определены.	В Германии в отличие от России существуют критерии переработанности органических отходов. Чтобы быть переработанными они должны <ul style="list-style-type: none"> – быть использованы на земле и идти на пользу сельскому хозяйству или приводить к повышению защиты окружающей среды; – должны быть собраны раздельно, если это твердые бытовые органические отходы.
9	Целеполагание при переработке (рекулерации) органических отходов	В отношении обрабатываемых отходов изначально известно на земле какого назначения они будут «размещаться» – выращивание кормовых культур, пастбище, садовое хозяйство, поля по выращиванию продуктов питания. Законодательно определены параметры по химическому и морфологическому составу отходов, которые могут вноситься в почву.	Цель при рекулерации органических отходов законодательством не определена.	В Германии в отличие от России изначально (до рекулерации) известна цель применения перерабатываемых отходов: на каких именно землях, где именно будет использоваться полученный из отходов материал.
10	Участники системы обращения с органическими отходами и их зоны ответственности	В обращении с органическими отходами задействованы: <ul style="list-style-type: none"> – ОПП (муниципальные операторы) по обращению с отходами, на которых возложены обязанности по утилизации органических отходов, а также обязанности по финансированию системы обращения с органическими отходами; – образователи и собственники отходов, если они не передают отходы 	Специально лица, задействованные в обращении с органическими отходами законодательством об отходах, не определены. В целом в обращении с отходами участвуют: <ul style="list-style-type: none"> – индивидуальные предприниматели и юридические лица, в процессе деятельности которых образуются отходы; 	В Германии в отличие от России в обращении с органическими отходами также задействованы: <ul style="list-style-type: none"> – производители смесей с использованием органических отходов; – лица, принимающие органические отходы или смеси для размещения и передающих их без внесения изменений (промежуточные получатели).

1	2	3	4	5
		<p>операторам, а перерабатывают отходы самостоятельно;</p> <ul style="list-style-type: none"> - лица, осуществляющие сбор и транспортирование органических отходов; - лица, занимающиеся переработкой органических отходов (переработчики); - производители смесей с использованием органических отходов; - лица, принимающие органические отходы или смеси для размещения и передающие их без внесения изменений (промежуточные получатели); - пользователи земель, используемых для сельского хозяйства (включая садоводство) и лесоводства, на которых размещаются обработанные или необработанные органические отходы или смеси. - компетентные органы и организации по обеспечению качества, являющиеся ответственными за выполнение обязательств в системе обращения с органическими отходами. 	<ul style="list-style-type: none"> - лица, осуществляющие деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и/или размещению отходов. <p>Контрольно-надзорные функции в рамках своих полномочий при обращении с органическими отходами выполняют:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор); - Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор); - Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор); - Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз). 	<p>В России в отличие от Германии в обращении с органическими отходами, исходя из контент-анализа законодательства, принимают участие:</p> <ul style="list-style-type: none"> - лица, осуществляющие обработку органических отходов; - лица, осуществляющие обезвреживание органических отходов; - лица, осуществляющие размещение органических отходов. <p>Контрольно-надзорную функцию в Германии выполняет один орган, а в России не менее четырех.</p>
11	Разрешительная документация	<p>Разрешительная документация требуется на ограниченный перечень отходов, если их перерабатывается более 2 тонн в год.</p> <p>Не требуется разрешения для многих отходов, перечисленных в приложении Постановлению об органических отходах, это отходы по своим свойствам близкие к растительным отходам.</p> <p>Компетентный орган может отказать в выдаче разрешения в том случае, если считает, что предполагаемый метод переработки является неприемлемым с точки зрения защиты окружающей среды.</p>	<p>Лицами, осуществляющими деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и/или размещению отходов I-IV класса опасности, должна быть получена лицензия.</p> <p>Основанием для отказа в предоставлении лицензии является установление в ходе проверки несоответствия соискателя лицензии лицензионным требованиям.</p>	<p>И в Германии, и в России для осуществления деятельности по утилизации отходов, кроме неопасных, необходим разрешительный документ.</p> <p>В Германии лицензия не требуется для утилизации до 2 тонн органических отходов в год. В России таких ограничений нет.</p> <p>Основаниями для отказа в Германии является неприемлемый с точки зрения защиты ОС метод переработки отходов, а в России – несоответствие лицензиата лицензионным требованиям.</p>

1	2	3	4	5
12	<p>Требования к утилизации отходов</p>	<p>Требования к утилизации органических отходов детальные. Включают, в том числе, требования:</p> <ul style="list-style-type: none"> – к происхождению отходов, их составу (загрязнители, тяжелые металлы, посторонние включения); – к процессу санитарной обработки отходов, включая методы контроля процесса и методы контроля обработанных отходов; – к производству смесей; – к документированию процессов и составлению накладной на обработанные отходы; – к размещению отходов (распределение по площади для переработки в почве), включая: количество и периодичность внесения, контроль состояния почв. <p>Требования к утилизации отходов также содержат ограничения, запреты и исключения.</p>	<p>Нормативный правовой акт, содержащий требования к утилизации органических отходов не разрабатан. Вместо этого имеются документы стандартизации, рекомендательные документы в отношении компостирования отдельных групп органических отходов: отходов животноводства, пищевых отходов, отсева твердых коммунальных отходов. В отношении отходов от производства пищевой продукции и отходов пищевой продукции также не разработаны специальные требования к их утилизации.</p>	<p>И в России, и в Германии существуют правила утилизации отходов. Но в России они дискретны и имеют добровольно-рекомендательный характер, а в Германии они весьма детальные, однозначны, касаются всех органических отходов и обязательны для исполнения.</p>
13	<p>Ответственность</p>	<p>За нарушения требований Постановления об органических отходах предусмотрена административная ответственность. Статья, посвященная административной ответственности, за нарушение обращения с органическими отходами содержится в Постановлении об органических отходах.</p>	<p>За нарушения при обращении с отходами предусмотрена административная ответственность. В зависимости от лица, виновного в совершении нарушения, предусмотрены разные виды ответственности.</p>	<p>В Германии в отличие от России установлена ответственность за конкретные нарушения норм законодательства в обращении с органическими отходами. В отличие от Российской Федерации административная ответственность прописана в том же документе, что и сами требования, что исключает неверное применение наказания.</p>

Список использованных источников к разделу 3

1. Директива Совета Европейского Союза № 1999/31/ЕС о полигонах для отходов (с изм. и доп. от 30.05.2018): [рус., англ.]: Принята 26.04.1999. – Режим доступа: справочно-правовая система «Консультант».

2. Директива Европейского парламента и Совета Европейского Союза № 2008/98/ЕС Об отходах и отмене ряда Директив (с изм. и доп. от 30.05.2018) [рус., англ.]: Принята 19.11.2008 . – Режим доступа: справочно-правовая система «Консультант».

3. Закон о поддержке замкнутых циклов производства и обеспечении экологически безопасного обращения с отходами: Закон Федеративной Республики Германия об экономике замкнутого цикла (KrWG) от 24.02.2012: (с изм. 27.07.2017). – Сайт: Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und das Bundesamt für Justiz (Федеральное министерство юстиции и защиты прав потребителей и Федеральное управление юстиции). – URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/krwg/> (дата обращения 13.11.2020).

4. Постановление о полигонах и объектах длительного хранения (Постановление о полигонах - DepV) от 27.04.2009: (с изм. 27.07.2017).– Сайт: Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und das Bundesamt für Justiz (Федеральное министерство юстиции и защиты прав потребителей и Федеральное управление юстиции). – URL: https://www.gesetze-im-internet.de/depv_2009/index.html (дата обращения 13.11.2020).

5. Постановление о переработке органических отходов на землях, используемых для сельского хозяйства (включая садоводство) и лесохозяйственной деятельности: Постановление об органических отходах – BioAbfV) от 21.09.1998: (с изм. 27.09.2017). – Сайт: Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und das Bundesamt für Justiz (Федеральное министерство юстиции и защиты прав потребителей и Федеральное управление юстиции).– URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bioabfv/> (дата обращения 13.11.2020).

6. Регламент Европейского парламента и Совета Европейского Союза № 1069/2009 Об установлении правил в отношении субпродуктов животного происхождения и производных продуктов, не предназначенных для употребления человеком, а также об отмене Регламента (ЕС) 1774/2002 (Регламент о субпродуктах животного происхождения) (с изм. и доп. от 05.07.2019): [рус., англ.]: Принят 21.10.2009). – Режим доступа: справочно-правовая система «Консультант».

7. Постановление о размещении на рынке удобрений, почвенных добавок, питательных сред и растительных добавок: Постановление об удобрениях Германии DüMV от 05.12.2012: (с изм. 02.10.2012). – Сайт: Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und das Bundesamt für Justiz (Федеральное министерство юстиции и защиты прав потребителей и Федеральное управление юстиции).– URL: https://www.gesetze-im-internet.de/d_mv_2012/(дата обращения 13.11.2020)

8. Постановление об утилизации иловых осадков, смесей иловых осадков и компостированных иловых осадках: (Постановление об утилизации иловых осадков – AbfKlärV) от 27.09.2017 (с изм. от 27.09. 2017). – Сайт: Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und das Bundesamt für Justiz (Федеральное министерство юстиции и защиты прав потребителей и Федеральное управление юстиции).– URL: https://www.gesetze-im-internet.de/d_mv_2012/(дата обращения 13.11.2020)

9. Федеральное постановление о защите почв и неутилизованных отходах от 12 июля 1999 г.

10. Об утверждении Федерального классификационного каталога отходов: приказ Росприроднадзора от 22.05.2017 № 242 (ред. от 02.11.2018). – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

11. Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от 24.06.1998 № 9-ФЗ: с изменениями на 14.06.2020: принят Государственной Думой 22.05.1998: одобрен Советом Федерации 10.06.1998. – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

12. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ с изменениями на 13.07.2020: принят Государственной Думой 12.03.1999: одобрен Советом Федерации 17.03.1999. – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

13. О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами: Федеральный закон от 19.07.1997 № 109-ФЗ: с изменениями на 31.07.2020: принят Государственной Думой 24.06.1997. – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

14. О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения: Федеральный Закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ: с изменениями на 31.07.2020: принят Государственной Думой 03.07.1998. – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

15. Государственный каталог пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории Российской Федерации. - URL: <http://docs.cntd.ru/document/420235436>.

16. О санитарно-эпидемиологической экспертизе пестицидов и агрохимикатов: Приказ Роспотребнадзора от 01.08.2006 № 225. – зарегистрирован в Минюсте 15.09.2006, рег. № 8316. – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

17. Методические рекомендации по технологическому проектированию систем удаления и подготовки к использованию навоза и помета: РД-АПК 1.10.15.02-17: система нормативных правовых документов агропромышленного комплекса министерства сельского хозяйства Российской Федерации: утвержден и введен в действие Минсельхозом России от 23.05.2017 № 1.10.15.02-17. – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

18. Удобрения органические на основе отходов животноводства. Технические условия: ГОСТ 33830-2016: национальный стандарт: утвержден и введен в действие приказом Росстандарта от 09.09.2016 № 1105-ст. – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

19. Удобрения органические на основе отходов животноводства. Технические условия: ГОСТ Р 53117-2008: национальный стандарт: утвержден и введен в действие приказом Росстандарта от 18.12.2008 № 537-ст. – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

20. Помет птицы. Сырье для производства органических удобрений. Технические условия: ГОСТ 31461-2012: национальный стандарт: утвержден и введен в действие приказом Росстандарта от 15.11.2012 № 883-ст. – Режим доступа: справочно-правовая система «Консультант».

21. Удобрения органические на основе органогенных отходов растениеводства и предприятий, перерабатывающих растениеводческую продукцию: ГОСТ 34102-2017: национальный стандарт: утвержден и введен в действие приказом Росстандарта от 01.07.2018 № 884-ст. – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

22. Удобрение органоминеральное «Биогум». Технические условия: ГОСТ Р 50335-92: национальный стандарт: утвержден и введен в действие приказом Госстандарта от 01.07.1993 № 1333. – Standartgost.ru. – [сайт]. – URL: <https://internet-law.ru/gosts/gost/38418/> (дата обращения 02.11.2020).

23. Компост биотермический. Технические условия: ТУ 20.15.80-006-54875501-2017: утверждены генеральным директором «ООО «ВИВА ТРАНС» 31.12.2016.

24. Гигиенические требования к безопасности и пищевой ценности пищевых продуктов: Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы: СанПиН 2.3.2.1078-01 (с изм. на 06.07.2011): утверждены Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 06.11.2001. – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

25. Гигиена, токсикология, санитария. Гигиенические требования к безопасности агрохимикатов: СП 1.2.1170-02: Санитарные правила: утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 23.10.2002 № 36 (отменяется с 01.03.2021 постановлением Правительства РФ от 08.10.2020 № 1631). – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

26. Лесной кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 04.12.2006 № 200-ФЗ: принят Государственной Думой 08.11.2006: одобрен Советом Федерации 24.11.2006. – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

27. Правила заготовки древесины и особенностей заготовки древесины в лесах, лесопарках: приказ Минприроды России (Министерства природных ресурсов и экологии РФ) от 13.09.2016 № 474: зарег. в Министерстве юстиции Российской Федерации 29.12.2016 № 45041. – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

28. О Правилах санитарной безопасности в лесах: постановление Правительства РФ от 20.05.2017 № 607. – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

29. О Правилах пожарной безопасности в лесах: постановление Правительства РФ от 30.06.2007 № 417. – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

30. О безопасности пищевой продукции: Технический регламент Таможенного союза: ТР ТС 021/2011: с изменениями 08.08.2019. – утвержден решением комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 880. – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

31. Производство продуктов питания ИТС 44-2017: информационно-технический справочник по наилучшим доступным технологиям: утвержден и введен в действие приказом Росстандарта от 11.12.2017 № 2784. – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

32. О качестве и безопасности пищевых продуктов: Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ: с изменениями на 13.07.2020: принят Государственной Думой 01.12.1999: одобрен Советом Федерации 23.12.1999. – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

33. О лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности: постановление Правительства РФ от 03.10.2015 № 1062: ред. от 28.12.2018. – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

34. О защите прав потребителей: Федеральный закон от 07.02.1992 № 2300-1: с изменениями на 31.07.2020: принят Верховным Советом РФ 07.02.1992. – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

35. Паспорт национального проекта «Экология»: Протокол Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам: утвержденным президиумом Совета при Президенте Российской Федерации: протокол от 24.12.2018 № 16 – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

36. О Единых требованиях к объектам обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов: постановление Правительства РФ от 12.10.2020 № 1657: с изменениями 16.10.2020. – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

37. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ: с изменениями от 16.10.2020: принят Государственной Думой 20.12.2001: одобрен Советом Федерации 26.12.2001. – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

38. Об электроэнергетике: Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ: с изменениями на 27.12.2019: принят Государственной Думой 21.02.2003: одобрен Советом Федерации 12.03.2003. – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

39. Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты: Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ с изменениями на 26.07.2019: принят Государственной Думой 11.11.2009: одобрен Советом Федерации 18.11.2009. – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

40. Правила ведения реестра выдачи и погашения сертификатов, подтверждающих объем производства электрической энергии на функционирующих на

основе использования возобновляемых источников энергии квалифицированных генерирующих объектах: с изменениями на 29.08.2020. Постановление Правительства РФ от 17.02.2014 № 117. – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

41. Ильиных Г.В. Оценка теплотехнических свойств твердых бытовых отходов исходя из их морфологического состава / Г.В. Ильиных // Вестник ПНИПУ. Урбанистика. 2013. – № 3. URL: <http://masters.donntu.org/2016/feht/polishchuk/library/article6.pdf> (дата обращения 05.11.2020)

42. Утилизация и обезвреживание отходов (кроме обезвреживания термическим способом (сжигание отходов) ИТС 15-2016: Информационно-технический справочник по наилучшим доступным технологиям: утвержден и введен в действие приказом Росстандарта от 15.12.2016 № 1887. – Режим доступа: справочно-правовая система «Техэксперт».

4. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С ДРЕВЕСНЫМИ ОТХОДАМИ

4.1 Анализ системы регулирования обращения с древесными отходами в Германии

Анализ системы регулирования древесных отходов в Германии проведен с использованием следующих нормативных правовых актов:

- Закон о поддержке замкнутых циклов производства и обеспечении экологически безопасного обращения с отходами (Закон Федеративной Республики Германия об экономике замкнутого цикла (KrwG)) (далее – Закон об экономике замкнутого цикла (KrwG)) [1];
- Постановление о требованиях в отношении утилизации и удаления древесных отходов (AltHolzV) [2];
- Постановление о Европейском перечне отходов (Постановление о перечне отходов – AVV) [3];
- Закон о введении в оборот, возврате и высококачественной переработке упаковки (далее – Закон об упаковке (VerpackG)) [4];
- Постановление об обращении с твердыми коммунальными отходами и определенными строительными отходами и отходами от сноса зданий и сооружений (Постановление о твердых коммунальных отходах коммерческого и ремесленного секторов – GewAbfV) [5].

Основным документом, регулирующим обращение с древесными отходами, является Постановление о требованиях в отношении утилизации и удаления древесных отходов от 15.08.2002 года (далее – Постановление о древесных отходах (AltholzV)) [2].

Предмет регулирования, задействованные лица

Постановление о древесных отходах (AltholzV) [2] конкретизирует требования к различным методам утилизации древесных отходов и их конечного удаления. То есть предметом регулирования выступают методы утилизации древесных отходов и конечное удаление древесных отходов.

В Постановлении о древесных отходах (AltholzV) [2] требования к обращению с древесными отходами установлены по всей цепочке задействованных лиц, в частности:

- для образователей древесных отходов,
- для поставщиков и перевозчиков древесных отходов,
- для операторов установки по утилизации древесных отходов.

Пунктом 2 § 1 Постановления о древесных отходах (AltholzV) [2] также указаны лица, в отношении которых применяется требования по обращению с древесными отходами:

- организации публичного права (муниципальных операторов) по обращению с отходами, если они утилизируют или удаляют древесные отходы,
- третьи лица, объединения или самоуправляемые организации, на которые могут быть возложены обязательства по утилизации или конечному удалению древесных отходов.

Понятия и классификации древесных отходов

В § 2 AltholzV [2] даны определения древесным отходам, на которые распространяется указанное постановление:

- Древесные отходы – промышленные отходы древесины и бывшая в употреблении древесина, если она является отходами в значении § 3, пункт 1 Закона об экономике замкнутого цикла (KrwG) [1];
- Промышленные отходы древесины – древесные отходы деревообрабатывающих и деревоперерабатывающих предприятий, включая отходы древесного материала, образующиеся на предприятиях деревоперерабатывающей промышленности, а также композиционные материалы с преобладающим содержанием древесины (более 50 % по массе).

– Бывшая в употреблении древесина – использованные изделия из массива древесины, древесных материалов или композитов с преобладающим содержанием древесины (более 50 % по массе).

Промышленные отходы древесины содержатся в группе отходов «03. Отходы деревообработки и производства панелей, мебели, целлюлозы, бумаги и картона» Постановления о Европейском перечне отходов (Постановление о перечне отходов – AVV) [3].

Бывшая в употреблении древесина содержится в следующих группах отходов Постановления о перечне отходов [3]:

– 15. Упаковочная тара, адсорбенты, тряпки, фильтры и защитная одежда (не указанные конкретно),

– 17. Строительные отходы и отходы сноса зданий (включая вынутый грунт с загрязненных территорий),

– 19. Отходы установок для обработки отходов, коммунальных очистных сооружений и станций водоподготовки воды на хозяйственно-питьевые и промышленные нужды,

– 20. Твердые коммунальные отходы (бытовые и схожие коммерческие и промышленные отходы, а также отходы учреждений), включая отдельно собранные фракции.

Следует обратить внимание, что обращение с отходами деревянной упаковки регулируется Законом об упаковке (VerpackG) [4], обращение с древесными отходами строительного сектора регулируется Постановлением об управлении муниципальными отходами коммерческого сектора некоторыми отходами строительства и сноса (Постановление о муниципальных отходах коммерческого сектора – GewAbfV) [5], обращение с отходами древесины с целью использования для улучшения качества почв - Постановлением о переработке органических отходов на землях, используемых для сельского хозяйства (включая садоводство) и лесохозяйственной деятельности (Постановление об органических отходах – BioAbfV).

Классификация древесных отходов в Германии представлена в следующих нормативных правовых актах:

– Постановление о Европейском перечне отходов (Постановление о перечне отходов – AVV) [3];

– Постановление о древесных отходах – AltholzV [2].

В приложении III (к § 5, пункт 1) AltholzV [2] представлена идентификация пространственных сортиментов древесных отходов в стандартном случае:

- 03. Древесные отходы деревообработки и деревопереработки,
- 15. Упаковка,
- 17. Древесные отходы строительного сектора,
- 19. Отходы установок для обработки отходов, коммунальных очистных сооружений и станций водоподготовки воды на хозяйственно-питьевые и промышленные нужды,
- 20. Мебель.

В Приложении III к AltholzV [3] представлена подробная классификация древесных отходов в соответствии с каждой группой отходов Постановления о перечне отходов (AVV) [2].

Для обеспечения дифференцированного регулирования древесных отходов, которые могут содержать в своем составе различные пропиточные, связующие, лакокрасочные и защитные материалы AltholzV [2] предусмотрено разделение древесных отходов на 4 категории:

- А I - отходы, которые при использовании не подвергались значительному загрязнению какими-либо посторонними веществами.
- А II - клееные, окрашенные, отделанные, покрытые лаком или иным образом обработанные древесные отходы без галогенорганических соединений в покрытии и без консервантов для защиты древесины.
- А III - древесные отходы с галогенорганическими соединениями в покрытии и без консервантов для защиты древесины.
- А IV - древесные отходы, обработанные консервантами для защиты древесины, такие как железнодорожные шпалы, столбы электроснабжения, хмелевые жерди, виноградные колы, а также прочие древесные отходы, которые не могут быть отнесены к категории древесных отходов А I, А II или А III ввиду содержания в них загрязняющих веществ, за исключением древесных отходов с ПХБ. ПХБ-содержащие древесные отходы подлежат утилизации в соответствии с положениями Постановления об отходах ПХБ/ПХТ [6].

По расчетам Зигрид Хамс из Института водных ресурсов и охраны окружающей среды (IWARU) в Мюнстере, оценивающего по заказу Министерства охраны окружающей среды состояние рынка отходов древесины, отходы категории А I

составляют 38 %. Преобладают древесные отходы категории А II – 50 %. Объем древесных отходов категории А III составляет всего 1 %, категории А IV – 11 %. [7].

Деревянная упаковка

Группа отходов «15. Упаковочная тара, адсорбенты, тряпки, фильтры и защитная одежда (не указанные конкретно)» включает в себя группу «15 01 Деревянная упаковка», которая включает следующие виды древесных отходов [2]:

- поддоны из массива древесины, например, европоддоны, промышленные поддоны из массивной древесины,
- деревянные поддоны,
- прочие поддоны, с композитными материалами,
- транспортные ящики, упаковочные клетки из массива древесины,
- транспортные ящики из древесных материалов,
- ящики для фруктов, овощей, декоративных растений, а также аналогичные ящики из массива древесины,
- ящики для боеприпасов,
- кабельные барабаны из массива древесины (изготовлены до 1989 года),
- кабельные барабаны из массива древесины (изготовлены после 1989 года).

В соответствии с пунктом 8 § 3 Закона об упаковке Германии – VerpackG [4], упаковка, подлежащая регистрации в дуальных системах (оператор системы расширенной ответственности производителя, РОП), представляет собой заполненную товарами торговую упаковку и внешнюю упаковку, которая после использования конечным потребителем в частном хозяйстве, как правило, попадает в отходы.

Таким образом, можно заключить, что деревянная упаковка является торговой упаковкой, а также может быть внешней упаковкой, которая служит для комплектации стенов для выкладки товара. Если после использования конечным потребителем в частном хозяйстве, деревянная упаковка попадает в отходы, то в соответствии с пунктом 8 § 3 VerpackG [4] она подлежит регистрации в дуальных системах (оператор системы РОП).

В соответствии с пунктом 1 § 7 VerpackG [4] производители упаковки, подлежащей участию в системе, должны обеспечить регистрацию этих упаковок у одного или нескольких операторов системы РОП, чтобы обеспечить ее широкомасштабный возврат.

Необходимо отметить, что производители деревянной упаковки, подлежащей участию в системе, несут финансовую ответственность. Однако квот на

переработку деревянной упаковки законодательством Германии не установлено в силу того, что объемы образования деревянной упаковки у конечного потребителя небольшие в сравнении с объемами образования упаковочных материалов из полимерных материалов, металлов, стекла, бумаги и картона.

Таким образом, производители деревянной упаковки, которая представляет собой торговую и внешнюю упаковку, которая после использования не накапливается в качестве отходов у частных конечных потребителей, не обязаны регистрировать эти упаковки у одного или нескольких операторов системы РОП, чтобы обеспечить ее широкомасштабный возврат.

Производители и следующие за ними в цепочке поставок дистрибьюторы деревянной упаковки, которая после использования не накапливается в качестве отходов у частных конечных потребителей, обязаны бесплатно принимать обратно использованную, пустую упаковку того же вида, формы и размера, которая была введена ими в оборот, на месте фактической передачи (ввода в оборот) или в непосредственной близости.

Древесные отходы строительного сектора

Группа «17. Строительные отходы и отходы сноса зданий (включая вынутый грунт с загрязненных территорий)» включает в себя группы отходов «17 02 01 – Дерево», «17 02 04 – Стекло, пластмассы и дерево, содержащие или загрязненные опасными веществами», и «17 06 – Изоляционные материалы и строительные материалы, содержащие асбест».

В соответствии с приложением III AltholzV [2] группа 17 включает следующие виды древесных отходов:

- необработанный массив древесины,
- древесные материалы, опалубка, обработанный массив древесины (без вредных примесей),
- настилы, фальшполы, дощатая опалубка из внутренней отделки (без вредных примесей),
- дверные полотна и рамы межкомнатных дверей (без вредных примесей),
- профильные листы для внутренней отделки, потолочные панели, декоративные балки и т. д. (без вредных примесей),
- изоляционные и звукоизоляционные панели, обработанные агентами и содержащие полихлорированные бифенилы,
- древесно-стружечные плиты,
- древесина для несущих конструкций,
- деревянные рамы и стропила,
- окна, оконные рамы, наружные двери,
- деревянные материалы для наружного применения (с пропиткой),
- железнодорожные шпалы,
- опоры линий электропередачи,
- сортаменты садово-огородного и ландшафтного дизайна, пропитанная садовая мебель,
- сортаменты для сельского хозяйства.

Строительные отходы и отходы от сноса зданий и сооружений с кодом 17 02 01 из древесины также регулируются GewAbfV [5].

Пунктами 1, 2 § 8 GewAbfV [5] определено, что образователи и владельцы строительных отходов и отходов от сноса зданий и сооружений, в том числе из древесины, должны обеспечить отдельный сбор и транспортирование таких отходов

за исключением случаев, если раздельное накопление соответствующей фракции отходов технически невозможно или экономически нецелесообразно.

Иерархия управления отраслью обращения с древесными отходами

В соответствии с иерархией методов обращения с отходами, установленной рамочной Директивой 2008/98/ЕС об отходах от 19 ноября 2008 года [8] и Законом об экономике замкнутого цикла (KrwG) [1], отправка древесных отходов на термическую установку осуществляется только в том случае, если исчерпываются все возможные методы их утилизации с получением материальной продукции.

Согласно пункту 1 § 6 KrwG [1] меры по предотвращению образования отходов и управление отраслью обращения с отходами имеют следующую приоритетную последовательность:

- предотвращение образования отходов,
- подготовка к повторному использованию (обработка),
- рециклинг,
- прочие виды переработки, в особенности переработка для получения тепловой энергии,
- размещение.

В соответствии с указанной иерархией Постановление о древесных отходах (AltholzV) [2] распространяется на следующие виды обращения:

- утилизация с получением материальной продукции;
- утилизация с получением энергии;
- конечное удаление древесных отходов на утвержденную для данной цели установку термической обработки.

Утилизация с получением материальной продукции. Согласно (25) § 3 KrwG [1] рециклинг — это любой процесс переработки, в результате которого отходы перерабатываются в изделия, материалы или вещества либо для первоначальной цели, либо для других целей; он включает в себя переработку органических материалов, но не переработку в целях получения тепловой энергии и переработку в материалы, предназначенные для использования в качестве топлива (за исключением обезвреживания) или для засыпки. Утилизация древесных отходов с получением материальной продукции относится к третьему этапу приоритетной последовательности обращения с отходами.

Утилизация с получением энергии. В указанной приоритетной последовательности обращения с отходами KrwG [1] четвертым этапом определены виды

переработки, которые не относятся к рециклингу, в том числе переработка для получения тепловой энергии.

Конечное удаление древесных отходов. В соответствии с (2) § 3 KrwG [1] удаление отходов предполагает, что собственник направляет вещества или предметы для переработки в соответствии с Приложением 2 (Методы переработки (обработки, утилизации, обезвреживания) отходов) или для конечного удаления (ликвидации) в соответствии с методами, приведенными в Приложении 1 KrwG.

Требования к утилизации и конечному удалению древесных отходов

Требования безопасной утилизации древесных отходов с получением материальной продукции изложены в Приложении I к AltholzV, которое распространяется на древесные отходы всех категорий и содержит условия утилизации с получением щепы и древесной стружки для производства строительных материалов, производства синтез-газа для химической промышленности, производство активированного угля. В Приложении II установлены пороговые концентрации опасных веществ, которые могут содержаться в щепе и древесной стружке, полученных из отходов.

Пунктом 3 § 3 AltholzV [2] указано, что при смешивании древесных отходов различных категорий требования к утилизации с получением материальной продукции или получением энергии основываются на наивысшей категории древесных отходов.

Для производства материальной продукции различные составы древесных отходов могут смешиваться друг с другом только в том случае, если выполнены требования Приложения II (пороговые концентрации опасных веществ) [2] для каждого из таких составов.

Согласно установленным категориям, производство древесных материалов разрешено с использованием отходов категорий A I и A II. Отходы категории A III допускаются для утилизации с получением материальной продукции только после удаления загрязняющих веществ с учетом соблюдения установленных пороговых значений. Древесные отходы, не подлежащие утилизации с получением материальной продукции, направляются на термическую обработку на установках, имеющих соответствующее разрешение.

Постановлением о древесных отходах AltholzV [2] регламентированы процедуры контроля качества древесных отходов, поступающих на утилизацию. При этом одним из важных критериев является максимально возможное содержание в древесных отходах отходов более высокой категории.

Требования к утилизации древесных отходов с получением энергии осуществляется в соответствии с положениями Федерального закона о защите от негативного воздействия (BImSchG) от 15.03.1974 [9] и изданными на его основе нормативными актами.

Далее более подробно будут рассмотрены требования по обращению с древесными отходами для всех категорий задействованных лиц.

Требования к образователям древесных отходов

Образователь отходов – любое физическое или юридическое лицо, при осуществлении деятельности которого образуются отходы (первичный образователь), или который проводит предварительную обработку, смешивание или прочую обработку, которая приводит к изменению качества или состава этих отходов (вторичный образователь) (пункт 8 § 3 KrwG [1]).

Образователи и владельцы отходов обязаны (§ 10 AltholzV) [2]:

- осуществлять на местах раздельное накопление, подготовку, передачу, вывоз, транспортирование и хранение древесных отходов, превышающих в количестве 1 кубический метр насыпного объема или 0,3 тонны в день (в том числе ПХБ-содержащих, обработанных щелочным раствором или креозотом древесных отходов).
- поставлять не подлежащие утилизации древесные отходы для конечного удаления на утвержденную для данной цели установку термической обработки (§ 9 AltholzV) [2].

Требования к поставщикам и транспортировщикам древесных отходов

Поставщик древесных отходов – любое физическое или юридическое лицо, которое поставляет древесные отходы на установку для утилизации.

Поставщик древесных отходов обязан подать декларацию в отношении поставляемых древесных отходов (превышающих 100 килограммов) с указанием их категории и объема. В целях декларирования древесных отходов используется квитанция на принятый груз в соответствии с приложением VI к AltholzV (пункт 1 § 11 AltholzV).

Декларирование древесных отходов может также осуществляться с помощью первичных документов (накладных и сертификатов веса) (пункт 4 § 11 AltholzV).

В законодательстве Германии транспортирование древесных отходов на установку по утилизации возможно несколькими способами, когда образователь древесных отходов:

- заказывает услугу по транспортированию отходов у объекта утилизации отходов;
- самостоятельно обеспечивает транспортирование отходов на объект утилизации отходов;
- передает отходы перевозчику (им может выступать оператор ОПП, третьи лица, объединения, самоуправляемые организации или отдельное лицо);
- передает отходы на перевалочную станцию для смешанных отходов.

Необходимо отметить, что не является существенным, какое именно лицо транспортирует древесные отходы на установку для утилизации отходов. Перевозчиком древесных отходов может быть любое лицо, если у него имеется лицензия на этот вид деятельности.

Требования к оператору установки по утилизации древесных отходов

Операторы установок и объектов по переработке отходов обязаны:

- осуществлять на местах раздельное накопление, подготовку, передачу, вывоз, транспортирование и хранение древесных отходов, превышающих в количестве 1 кубический метр насыпного объема или 0,3 тонны в день, (в том числе ПХБ-содержащие, обработанные щелочным раствором или креозотом древесные отходы) (§ 10 AltholzV);
- принимать древесные отходы, превышающие 100 килограммов, только в том случае, если ему вручена квитанция на принятый груз (пункт 2 § 11 AltholzV);
- использовать одобренные для утилизации категории древесных отходов (пункт 1 § 5 AltholzV);
- в отношении классификации древесных отходов как опасных отходов применять Постановление о классификаторе отходов [3] (пункт 5 § 6 AltholzV);
- при утилизации древесных отходов для производства древесных материалов осуществлять производственный контроль (пункт 1 § 6 AltholzV);
- ежеквартально проводить проверку и исследования партии отходов организацией, нотифицированной высшим компетентным органом Федеральной земли или компетентным органом в соответствии с законодательством Федеральной земли (пункт 6 § 6 AltholzV);
- при контроле древесных отходов для утилизации с получением энергии проводить анализ предварительно измельченных отходов (пункт 1 § 7 AltholzV);

- отсортированные древесные отходы и примеси, не подлежащие утилизации на установке оператора, подготовить и передать на утилизацию разрешенным методом (пункт 2 § 5 AltholzV);

- поставлять не подлежащие утилизации древесные отходы для конечного удаления на утвержденную для данной цели установку термической обработки (пункт 1 § 9 AltholzV);

- вести операционный журнал; хранить данные, внесенные в операционный журнал, в течение пяти лет (пункты 1–3 § 12 AltholzV);

- предоставить должностным лицам или уполномоченным компетентного органа доступ к установкам и объектам утилизации (пункт 4 § 47 KrwG).

Требования к ОПП, осуществляющему обращение с древесными отходами (если они утилизируют или удаляют древесные отходы)

ОПП при обращении с древесными отходами по обращению с отходами обязаны:

- осуществлять на местах раздельное накопление, подготовку, передачу, вывоз, транспортирование и хранение древесных отходов, превышающих в количестве 1 кубический метр насыпного объема или 0,3 тонны в день (в том числе ПХБ-содержащих, обработанных щелочным раствором или креозотом древесных отходов) (§ 10 AltholzV);

- поставлять не подлежащие утилизации древесные отходы для конечного удаления на утвержденную для данной цели установку термической обработки (пункт 1 § 9 AltholzV).

Обращение ОПП с древесными отходами как правило осуществляется через систему раздельного сбора для крупногабаритных отходов. Кроме того, ОПП по обращению с отходами обязаны принимать древесные отходы коммерческих и промышленных предприятий и из других областей происхождения, если они предназначены для конечного удаления (например, по причине сильного загрязнения).

На практике в Германии все древесные отходы собираются раздельно только в пунктах приема (все пункты приема принадлежат ОПП по обращению с отходами). Затем ОПП по обращению с отходами обязаны утилизировать или удалить эти отходы в соответствии с AltholzV [2].

Требования к третьим лицам, объединениям или самоуправляемым организациям, на которые возложены обязательства по утилизации или конечному удалению древесных отходов

Лица, осуществляющие обращение с отходами или переработку определенных отходов дополнительно к требованиям, установленным §16-§18 KrwG обязаны в случае обращения с древесными отходами:

- поставлять не подлежащие утилизации древесные отходы для конечного удаления на утвержденную для данной цели установку термической обработки (пункт 2 § 9 AltholzV);

- осуществлять на местах раздельное накопление, подготовку, передачу, вывоз, транспортирование и хранение древесных отходов, превышающих в количестве 1 кубический метр насыпного объема или 0,3 тонны в день (в том числе ПХБ-содержащих, обработанных щелочным раствором или креозотом древесных отходов) (§ 10 AltholzV).

Контроль за неисполнением требований при обращении с древесными отходами

В соответствии с пунктом 1 § 47 KrwG [1] обращение с отходами подлежит надзору со стороны компетентного органа. Компетентный орган регулярно проверяет промышленные объекты и организации, занимающиеся обращением с отходами согласно 2 § 47 KrwG.

В § 13 AltholzV [2] определены административные правонарушения для лиц, которые умышленно или по неосторожности, в нарушение требований AltholzV:

- неправильно применяют категорию древесных отходов,
- смешивают разные по составу древесные отходы,
- не обеспечивают, чтобы использовались только утвержденные категории древесных отходов, и чтобы древесные отходы не содержали примесей и ПХБ,
- не осуществляют производственный контроль, либо делают это ненадлежащим образом или не в полном объеме, либо не обеспечивают внешний мониторинг,
- передают древесную щепу или древесную стружку на производство древесных материалов,
- передают пробную партию на дальнейшую утилизацию с получением энергии,
- вводят древесные отходы в обращение,
- не поставляют древесные отходы на установку термической обработки или принимают древесные отходы,
- не информируют компетентный орган либо делают это ненадлежащим образом, не в полном объеме или несвоевременно,

- не размещают декларацию по древесным отходам либо делают это ненадлежащим образом, не в полном объеме или несвоевременно,
- не ведут операционный журнал либо делают это ненадлежащим образом или не в полном объеме,
- не хранят данные или отдельные листы либо не делают этого в течение как минимум пяти лет, а также не представляют данные или отдельные листы либо делают это несвоевременно.

Перспективы различных методов утилизации древесных отходов

По расчетам Зигрид Хамс из Института водных ресурсов и охраны окружающей среды (IWARU) в Мюнстере, 73 % объема древесных отходов всех классов подвергаются первичной подготовке (очистке от примесей, сортировке и т.п.), после чего 79 % сжигается для получения энергии, 15 % используется для производства ряда новых материалов, а оставшиеся 6 % – для сжигания на ТЭЦ с основным топливом в качестве заменителя топлива – EBS (Erzatzbrennstoffe) и утилизации на мусоросжигательных заводах [7].

Согласно докладу о намерениях Еврокомиссии сейчас в Европейском союзе разрабатывается новая система классификации хозяйственной деятельности по экологичности, так называемая таксономия Европейского союза. Это инструмент, который поможет инвесторам, компаниям, эмитентам и промоутерам проектов перейти на низкоуглеродные, устойчивые и энергосберегающие технологии и рассчитать финансовую устойчивость своих проектов. Таксономия устанавливает пороги производительности – технические критерии отбора, позволяющие открыть широкий доступ к «зеленому» финансированию для улучшения экологических показателей, определяет экологически чистые виды деятельности, содействует в освоении низкоуглеродных секторов промышленности [7].

По этой классификации энергетическое использование отходов древесины может быть отнесено к негативной деятельности из-за выбросов вредных веществ в атмосферу (мелкодисперсных частиц и азотных соединений) при их сжигании. Немецкая ассоциация по управлению отходами и их переработке (BDE) совместно с Европейской федерацией по управлению отходами и охране окружающей среды (FEAD) намерены на законодательном уровне всячески содействовать сокращению энергетического использования не переработанных специально древесных отходов (пеллет, брикетов, топливной щепы) [7].

По закону о возобновляемых источниках энергии – ВИЭ (EEG) [8] прекратится государственная поддержка (субсидии на генерацию электроэнергии) большей части ТЭС, работающих на биомассе, к которой относятся древесные отходы. Закон действует до 2026 года, а субсидии выделяются для каждой электростанции только в течение 20 лет со дня ввода в эксплуатацию и включения в сеть. В Германии более 90 крупных энергетических установок (электростанции, котельные) используют в качестве топлива отходы древесины. В перспективе для утилизации или использования древесных отходов в энергетике нужно искать другой путь [7].

Выводы по подразделу 4.1

Таким образом, в результате анализа системы регулирования древесных отходов в Германии, было установлено следующее.

1. В немецком законодательстве обращение с древесными отходами регулируется специальным нормативным правовым актом Постановлении о древесных отходах (AltholzV). В то же время такие древесные отходы, как деревянная упаковка и древесные отходы строительного сектора, также регулируются следующими документами: законом об упаковке Германии (VerpackG) [4], Постановлением об обращении с ТКО и строительными отходами и отходами от сноса зданий и сооружений [5].

2. Постановлением о древесных отходах (AltholzV) предусмотрено разделение древесных отходов на 4 категории (от A I до A IV). Для каждой категории древесных отходов устанавливаются требования в отношении различных методов утилизации.

3. Постановлением о древесных отходах (AltholzV) [2] определены требования к каждому методу утилизации древесных отходов.

4. Немецким законодательством установлены требования к каждому субъекту системы обращения с древесными отходами: для образователей древесных отходов, поставщиков и перевозчиков древесных отходов, для операторов установки по утилизации древесных отходов, для ОПП, для третьих лиц, объединений или самоуправляемых организаций, на которые возложены обязательства по утилизации или конечному удалению древесных отходов.

5. За нарушение законодательства в области обращения с древесными отходами в Германии предусмотрена система штрафов.

4.2 Анализ системы регулирования обращения с древесными отходами в Российской Федерации

В Российской Федерации отсутствуют специальные нормативные правовые акты, направленные на регулирование древесных отходов. Далее представлен анализ документов, которые на применяются, в том числе, при обращении с древесными отходами.

Понятийный аппарат

В Российской Федерации понятие «древесные отходы» определено только в документах рекомендательного характера. В соответствии с пунктом 3.38 ГОСТ 30772-2001 «Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения» [12], древесные отходы – отходы, образующиеся при заготовке, обработке и переработке древесины, а также в результате эксплуатации изделий из дерева.

В соответствии с пунктом 3.8 ГОСТ Р 56070-2014 [13] «Отходы древесные. Технические условия», древесные отходы – это остатки лесоматериалов, древесного сырья и материалов, образующиеся в процессе производства основной продукции лесозаготовок, лесопиления, деревообработки, рубок ухода за лесом, не соответствующие стандартам на продукцию по качеству и (или) имеющие длину и (или) ширину менее минимального стандартного.

Система классификации древесных отходов

Классификация древесных отходов в Российской Федерации представлена в приказе Росприроднадзора от 22.05.2017 № 242 «Об утверждении Федерального классификационного каталога отходов» [11].

В соответствии с указанным приказом в ФККО древесные отходы преимущественно находятся в следующих блоках:

- 1 00 000 00 00 0 Отходы сельского, лесного хозяйства, рыбоводства и рыболовства,
- 3 00 000 00 00 0 Отходы обрабатывающих производств,
- 4 00 000 00 00 0 Отходы потребления производственные и непроизводственные; материалы, изделия, утратившие потребительские свойства, не вошедшие в блоки 1–3, 6–9,
- 8 00 000 00 00 0 Отходы строительства и ремонта.

Блок отходов «Отходы сельского, лесного хозяйства, рыбоводства и рыболовства» включает следующие группы:

- отходы при лесоводстве и лесозаготовках (1 50 000 00 00 0),
- отходы древесины от лесоразработок (1 52 110 00 00 0).

Блок «Отходы обрабатывающих производств» включает следующие группы:

- отходы обработки древесины и производства изделий из дерева (3 05 000 00 00 0),
- кора древесная при транспортировке, хранении, окорке древесины (3 05 100 00 00 0),
- отходы распиловки и строгания древесины (3 05 200 00 00 0),
- отходы из натуральной чистой древесины кусковые (3 05 220 00 00 0),
- опилки и стружка натуральной чистой древесины (3 05 230 00 00 0),
- древесные отходы из натуральной чистой древесины несортированные (3 05 290 00 00 0),
- отходы первичной обработки древесины (3 05 305 00 00 0),
- отходы производства фанеры, шпона, деревянных плит, панелей и изделий из них (3 05 310 00 00 0),
- отходы от шлифовки натуральной чистой древесины (3 05 311 00 00 0),
- отходы производства фанеры, содержащей связующие смолы, и изделий из нее, за исключением вод, удаление которых производится путем очистки на

очистных сооружениях с последующим направлением в систему оборотного водоснабжения или сбросом в водные объекты (3 05 312 00 00 0),

- отходы производства древесно-стружечных и/или древесно-волоконистых плит, содержащих связующие смолы, и изделий из них (3 05 313 00 00 0),
- отходы производства прочих деревянных изделий (3 05 390 00 00 0),
- прочие отходы при обработке древесины и производстве изделий из дерева (3 05 900 00 00 0),
- отходы производства угля древесного (3 13 720 00 00 0).

Блок отходов «Отходы потребления производственные и непроизводственные; материалы, изделия, утратившие потребительские свойства, не вошедшие в блоки 1–3, 6–9» включает следующие группы:

- продукция из древесины, утратившая потребительские свойства (кроме изделий, загрязненных специфическими веществами) (4 04 000 00 00 0),
- изделия из натуральной древесины, утратившие потребительские свойства, незагрязненные (4 04 100 00 00 0),
- изделия из древесины с пропиткой и покрытиями, утратившие потребительские свойства (4 04 200 00 00 0),
- прочие изделия из древесины с пропиткой и покрытиями (4 04 290 00 00 0),
- отходы изделий из древесины загрязненные (4 04 900 00 00 0),
- отходы изделий из древесины загрязненные неорганическими веществами (4 04 905 00 00 0).

Блок «Отходы строительства и ремонта» включает следующие группы:

- отходы от сноса и разборки зданий (8 12 000 00 00 0),
- отходы строительства зданий, сооружений (отходы древесных, асбестосодержащих строительных материалов см. Блоки 3, 4; отходы теплоизоляционных материалов см. Блок 4 группу 4 57) (8 20 000 00 00 0),
- прочие отходы строительства и ремонта зданий, сооружений (8 29 000 00 00 0),
- шпалы железнодорожные отработанные (8 41 000 00 00 0),
- прочие отходы при демонтаже, ремонте железнодорожного путевого хозяйства (8 49 000 00 00 0).

Классификация древесных отходов также представлена в ГОСТ Р 56070-2014 «Отходы древесные. Технические условия» [13]. Настоящий стандарт

распространяется на древесные отходы, представляющие собой отходы лесозаготовок, лесопиления, деревообработки.

Древесные отходы согласно ГОСТ Р 56070-2014 «Отходы древесные. Технические условия» [13] классифицируют по трем основным признакам: виду древесных отходов, отраслевой принадлежности и области применения. С помощью этого стандарта возможно выбрать преимущественные направления утилизации отходов, соответствующих требованиям указанным в данном стандарте.

Требования к утилизации древесных отходов

Древесные отходы потребления в части упаковки попадают под экономическое регулирование, обязывающее производителей и импортеров товаров и упаковки товаров обеспечить утилизацию отходов, образующихся после утраты товарами потребительских свойств и использования упаковки (далее – расширенная ответственность производителей, РОП).

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 3721-р «Об утверждении перечней товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств» [15] в перечень товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств попадают следующие товары и упаковки товаров из древесины:

- Группа № 8 «Тара деревянная»,
- Группа № 50 «Упаковка деревянная и пробковая», за исключением поддонов, паллет и прочих погрузочных щитов.

На 2021 год для этих групп товаров распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 3722-р «Об утверждении нормативов утилизации отходов от использования товаров на 2021 год» [16] установлен норматив утилизации, равный 20 %.

На прочие древесные отходы распространяются общие требования Закона № 89-ФЗ [14].

Виды утилизации древесных отходов

Использование древесных отходов возможно по двум направлениям:

- производство материальной продукции на основе древесины,
- сжигание отходов с целью получения видов энергии.

Производство материальной продукции на основе древесины. В соответствии со Стратегией развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов [17] древесные отходы могут быть использованы:

- в качестве сырья для гидролизного производства,
- производства канифоли, технологической щепы и древесной массы,
- для изготовления строительных и мебельных плит,
- при производстве активированного угля и взрывчатых веществ,
- в качестве сырья, добавок для нужд фармакологии,
- производства мыла и парфюмерной продукции,
- в производстве дубильных веществ для кожевенной промышленности,
- в качестве блоков прессованного топлива,
- при производстве различных бетонов на основе древесных заполнителей.

Одним из перспективных производств считается изготовление топливных брикетов и пеллет с высокой теплотворной способностью. Такие виды современного древесного биотоплива при дальнейшем использовании служат с целью получения видов энергии.

Сжигание отходов с целью получения видов энергии. Российским законодательством древесные отходы признаются вторичным энергетическим ресурсом. В Федеральном законе от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [18] используется понятие «вторичный энергетический ресурс» представляющий собой энергетический ресурс, полученный в виде отходов производства и потребления или побочных продуктов в результате осуществления технологического процесса или использования оборудования, функциональное назначение которого не связано с производством соответствующего вида энергетического ресурса.

Кроме того, древесные отходы могут рассматриваться в качестве возобновляемого источника энергии, к которым согласно Федеральному закону от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» [19] относятся «...отходы производства и потребления, за исключением отходов, полученных в процессе использования углеводородного сырья и топлива, биогаз, газ, выделяемый отходами производства и потребления на свалках таких отходов...».

Использование древесных отходов позволяет повысить энергетическую безопасность регионов, имеющих значительные лесные массивы и не имеющих каких-либо природных запасов традиционного топлива (газ, нефть, уголь и др.). Такой пример использования отходов деревообрабатывающих предприятий реализуется с 2013 года в республике Коми. Проект предусматривает перевод котельных в

регионе с таких видов топлива, как мазут и уголь на более экологичное – топливные пеллеты и брикеты, изготавливаемые из отходов деревообработки [20].

Требования к образователям древесных отходов

В Российском законодательстве не устанавливаются требования к обращению с отходами для граждан. Специальные требования к юридическим лицами и индивидуальным предпринимателям - образователям древесных отходов в нормативных правовых актах также не устанавливаются. Индивидуальные предприниматели и юридические лица, в процессе деятельности которых образуются древесные отходы, должны в соответствии с Законом № 89-ФЗ обязаны:

- осуществить отнесение соответствующих отходов к конкретному классу опасности (ст. 14 Закона № 89-ФЗ);
- подтвердить отнесение к конкретному классу опасности отходов, не включенных в ФККО (ст. 14 Закона № 89-ФЗ);
- составить паспорт отходов I–IV классов опасности (ст. 14 Закона № 89-ФЗ);
- вести в установленном порядке учет образовавшихся и переданных другим лицам отходов (ст. 19 Закона № 89-ФЗ);
- представлять отчетность в установленные сроки (ст. 19 Закона № 89-ФЗ);
- обеспечивать хранение материалов учета в течение установленного срока (ст. 19 Закона № 89-ФЗ).

Требования к лицам, допущенным к обработке, утилизации, обезвреживанию древесных отходов

Индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, в том числе транспортировании отходов, обязаны, если древесные отходы отнесены к I–IV классам опасности:

- иметь документы о квалификации необходимых для работы с отходами I–IV классов опасности (ст. 15 Закона № 89-ФЗ);
- получать лицензию на свою деятельность в области обращения с отходами (ст. 9 Закона № 89-ФЗ);
- в случае самостоятельной транспортировки иметь в наличии специально оборудованные и снабженные специальными знаками транспортные средства (ст. 16 Закона № 89-ФЗ);

- вести в установленном порядке учет обработанных, утилизированных, обезвреженных, переданных другим лицам или полученных от других лиц отходов (ст. 19 Закона № 89-ФЗ);
- представлять отчетность в установленные сроки (ст. 19 Закона № 89-ФЗ);
- обеспечивать хранение материалов учета в течение установленного срока (ст. 19 Закона № 89-ФЗ).

Требования для регионального оператора по обращению с древесными отходами (если они утилизируют или удаляют древесные отходы)

Региональный оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее – региональный оператор) – юридическое лицо, которое обязано заключить договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО) с собственником твердых коммунальных отходов, которые образуются в местах накопления, находящихся в зоне деятельности регионального оператора (ст. 1 Закона № 89-ФЗ). К ТКО относятся крупногабаритные отходы - мебель, бытовая техника, отходы от текущего ремонта жилых помещений и др., размер которых не позволяет осуществить их складирование в контейнерах (п. 2 постановления Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641» [22] (далее – Правила № 1156)).

Отходы мебели, отходы от текущего ремонта жилых помещений могут быть, в том числе из древесины, древесных материалов. Таким образом, региональный оператор обеспечивает сбор, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание, захоронение таких видов древесных отходов, как крупногабаритные отходы (мебель, отходы от текущего ремонта жилых помещений и др.).

Потребители коммунальной услуги складировать крупногабаритные отходы следующими способами, указанными в пункте 11 Правил № 1156 [22]:

- в бункеры (мусоросборники, предназначенные для складирования крупногабаритных отходов), расположенные на контейнерных площадках;
- на специальных площадках для складирования крупногабаритных отходов.

В связи с тем, что площадки для складирования крупногабаритных отходов могут быть расположены не в непосредственной близости от источника их образования, пунктом 12 Правил № 1156 [22] предусматривается, что потребители имеют самостоятельную возможность доставить крупногабаритные отходы на площадку

для их складирования, определенную договором на оказание услуг по обращению с ТКО с региональным оператором.

На основании изложенного, такие виды древесных отходов, как крупногабаритные отходы, образуются у физических лиц и подлежат вывозу региональным оператором в рамках установленного единого тарифа на услугу по обращению с ТКО.

Контроль за неисполнением требований при обращении с древесными отходами

В соответствии со статьей 28 Закона № 89-ФЗ [14] неисполнение или ненадлежащее исполнение законодательства Российской Федерации в области обращения с отходами должностными лицами и гражданами влечет за собой дисциплинарную, административную, уголовную или гражданско-правовую ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ [23] предусмотрены наказания за неисполнение требований природоохранного законодательства в области обращения с отходами в случаях несоблюдения требований в области охраны окружающей среды при сборе, накоплении, транспортировании, обработке, утилизации или обезвреживании отходов производства и потребления.

Выводы по подразделу 4.2

В результате анализа системы регулирования древесных отходов в Российской Федерации установлено следующее.

1. В Российской Федерации отсутствует специальный нормативный правовой акт, регулирующий обращение с древесными отходами. Положения, регулирующие обращение с древесными отходами, содержатся в разных документах.

2. Классификация древесных отходов в Российской Федерации подробно представлена в приказе № 242 [11].

3. Такие древесные отходы потребления, как изделия деревянные строительные и столярные прочие, тара деревянная, упаковка деревянная и пробковая, попадают под экономическое регулирование, обязывающее производителей и импортеров товаров и упаковки товаров обеспечить утилизацию отходов, образующихся после утраты товарами потребительских свойств и использования упаковки (РОП).

4. Обращение с древесными отходами производства, древесными отходами потребления, не попадающие под расширенную ответственность производителя, регулируются статьей 14 Закона № 89-ФЗ [14].

5. Требования к образователям, транспортировщикам, лицам, осуществляющим деятельность по обработке, утилизации, обезвреживанию древесных отходов отдельно в нормативных правовых актах не регламентируется. Индивидуальные предприниматели и юридические лица, в процессе деятельности которых образуются древесные отходы, осуществляющие сбор, транспортирование, деятельность по обработке, утилизации, обезвреживанию древесных отходов, должны соблюдать общие правила в области обращения с отходами.

6. Требования для региональных операторов при обращении с древесными отходами связаны с регулированием обращения крупногабаритных отходов (мебель, бытовая техника, отходы от текущего ремонта жилых помещений и др.). Такие виды древесных отходов, как крупногабаритные отходы, образуются у физических лиц и подлежат вывозу региональным оператором в рамках установленного единого тарифа на услугу по обращению с ТКО.

4.3. Сравнительно-правовой анализ системы регулирования обращения с древесными отходами в Германии и Российской Федерации

4.3.1 Сравнительный анализ системы классификации древесных отходов в Германии и Российской Федерации

Сравнение классификации древесных отходов в Германии, в соответствии с постановлением о перечне отходов (AVV) [3], Постановлением о древесных отходах (AltholzV) [2], и классификации древесных отходов в Российской Федерации, в соответствии с ФККО [11], представлено в таблице 4.1.

Как следует из таблицы 4.1 тип и группа отходов «отходы при лесоводстве и лесозаготовках, отходы древесины от лесоразработок», в соответствии с ФККО, не имеют аналогичной группы, содержащей древесные отходы, в немецком классификаторе отходов.

Аналогичные группы отходов в немецком и российском классификаторах:

- 3 05 000 00 00 0 отходы обработки древесины и производства изделий из дерева (ФККО),
- 03 01 отходы деревообработки и производства панелей и мебели (AVV).

Аналогичные виды отходов:

- 3 05 291 11 20 5 опилки и стружка натуральной чистой древесины несортированные (ФККО),
- 03 01 05 опилки, стружка, обрезки, древесина, древесно-стружечные плиты и шпон, за исключением тех, которые подпадают под действие 03 01 04 (AVV).

Необходимо отметить, что количество видов отходов в типе «отходы обработки древесины и производства изделий из дерева», в соответствии с ФККО, значительно превышает количество видов отходов в аналогичной группе немецкого классификатора.

Таблица 4.1 – Сравнение классификации древесных отходов Германии и Российской Федерации

Классификация древесных отходов в соответствии с AVV и AltholzV	Классификация древесных отходов в соответствии с ФККО
<p>03 01 Отходы деревообработки и производства панелей и мебели</p>	<ul style="list-style-type: none"> – отходы при лесоводстве и лесозаготовках (1 50 000 00 00 0), – отходы древесины от лесоразработок (1 52 110 00 00 0) – отходы обработки древесины и производства изделий из дерева (3 05 000 00 00 0), – кора древесная при транспортировке, хранении, окорке древесины (3 05 100 00 00 0), – отходы распиловки и строгания древесины (3 05 200 00 00 0), – отходы из натуральной чистой древесины кусковые (3 05 220 00 00 0), – опилки и стружка натуральной чистой древесины (3 05 230 00 00 0), – древесные отходы из натуральной чистой древесины несортированные (3 05 290 00 00 0), – отходы первичной обработки древесины (3 05 305 00 00 0), – отходы производства фанеры, шпона, деревянных плит, панелей и изделий из них (3 05 310 00 00 0), – отходы от шлифовки натуральной чистой древесины (3 05 311 00 00 0), – отходы производства фанеры, содержащей связующие смолы, и изделий из нее, за исключением вод, удаление которых производится путем очистки на очистных сооружениях с последующим направлением в систему оборотного водоснабжения или сбросом в водные объекты (3 05 312 00 00 0), – отходы производства древесно-стружечных и/или древесно-волоконистых плит, содержащих связующие смолы, и изделий из них (3 05 313 00 00 0), – отходы производства прочих деревянных изделий (3 05 390 00 00 0), – прочие отходы при обработке древесины и производстве изделий из дерева (3 05 900 00 00 0), – отходы производства угля древесного (3 13 720 00 00 0)
<p>15 01 Упаковка 15 01 03 Деревянная упаковка</p>	<ul style="list-style-type: none"> – изделия из натуральной древесины, утратившие потребительские свойства, незагрязненные (4 04 100 00 00 0), – отходы изделий из древесины загрязненные неорганическими веществами (4 04 905 00 00 0)
<p>20 01 Раздельно собираемые фракции 20 01 38 Мебель</p>	<ul style="list-style-type: none"> – продукция из древесины, утратившая потребительские свойства (кроме изделий, загрязненных специфическими веществами) (4 04 000 00 00 0), – изделия из древесины с пропиткой и покрытиями, утратившие потребительские свойства (4 04 200 00 00 0), – прочие изделия из древесины с пропиткой и покрытиями (4 04 290 00 00 0), – отходы изделий из древесины загрязненные (4 04 900 00 00 0), – отходы мебели деревянной офисной (4 92 111 11 72 4)
<p>17 02 Дерево, стекло и пластмасса 17 02 01 Сортименты строительных площадок</p>	<ul style="list-style-type: none"> – отходы от сноса и разборки зданий (8 12 000 00 00 0),

<p>17 02 04 Древесные отходы в результате сноса и демонтажа, загрязненные опасными веществами</p> <p>17 06 03 Изоляционные материалы, загрязненные опасными веществами</p>	<p>– отходы строительства зданий, сооружений (отходы древесных, асбестосодержащих строительных материалов см. Блоки 3, 4; отходы теплоизоляционных материалов см. Блок 4 группы 4 57) (8 20 000 00 00 0),</p> <p>– прочие отходы строительства и ремонта зданий, сооружений (8 29 000 00 00 0),</p> <p>– шпалы железнодорожные отработанные (8 41 000 00 00 0),</p> <p>– прочие отходы при демонтаже, ремонте железнодорожного путевого хозяйства (8 49 000 00 00 0)</p>
<p>19 12 Отходы механической обработки отходов (например, сортировка, дробление, прессование, грамулирование), не указанные конкретно:</p> <p>19 12 06 Мелкая фракция от переработки древесных отходов в древесные материалы</p>	<p>– твердые остатки при пиролизе отходов бумаги, картона, древесины и продукции из них (7 43 351 11 40 4)</p>

В блоке отходов «Отходы потребления производственные и непроизводственные; материалы, изделия, утратившие потребительские свойства» (4 00 000 00 00 0), в соответствии с ФККО, имеются виды отходов, аналогичные видам отходов в немецком классификаторе. Аналогичные виды отходов в немецком и российском классификаторах:

- 4 04 140 00 51 5 тара деревянная, утратившая потребительские свойства, незагрязненная (ФККО),
- 15 01 03 деревянная упаковка (AVV).

Необходимо отметить, что вид отхода, в соответствии с ФККО, «отходы мебели деревянной офисной» (4 92 111 11 72 4) имеет аналогичный вид отхода, в соответствии с AVV, «мебель, необработанный массив древесины» (20 01 38). Однако в немецком классификаторе отходов мебель из дерева и другие древесные крупногабаритные отходы (смешанный сортимент) отнесены к группе 20 01 – Раздельно собираемые фракции. То есть 4 блок ФККО включает в себя деревянную упаковку и мебель из древесных материалов.

Вид отхода «твердые остатки при пиролизе отходов бумаги, картона, древесины и продукции из них», в соответствии с ФККО, имеет аналогичную группу отходов в AVV «мелкая фракция от переработки древесных отходов в древесные материалы» (группа 19).

Группы отходов «отходы от сноса и разборки зданий прочие отходы строительства и ремонта зданий, сооружений, шпалы железнодорожные отработанные», в соответствии с ФККО, имеют аналогичные группы отходов в AVV – «17 – Строительные отходы и отходы сноса зданий (включая вынутый грунт с загрязненных территорий)». Аналогичные виды отходов в немецком и российском классификаторах:

- 8 29 131 11 20 5 отходы опалубки деревянной, загрязненной бетоном (ФККО),
- 17 02 01 древесные материалы, опалубка, обработанный массив древесины (без вредных примесей) (AVV),
- 8 41 211 11 52 4 шпалы железнодорожные железобетонные отработанные (ФККО),
- 17 02 04 железнодорожные шпалы* (AVV).

Необходимо отметить, что в классификаторе отходов AVV часть древесных отходов отнесены к опасным отходами без указания конкретного опасного вещества. В ФККО большее содержание видов отходов можно связать с тем, что вид

отхода, содержащий опасное вещество, выделен в отдельный вид, в названии которого указано конкретное опасное вещество.

4.3.2 Сравнительный анализ нормативных правовых актов и документов рекомендательного характера системы регулирования обращения с древесными отходами в Германии и Российской Федерации

Сравнительный анализ системы регулирования обращения с древесными отходами в Германии и Российской Федерации представлен в таблице 4.2.

В результате сравнительного анализа системы регулирования обращения с древесными отходами в Германии и Российской Федерации установлено, что предмет регулирования при обращении с древесными отходами в Германии и Российской Федерации по сути один и тот же.

Постановлением о древесных отходах (AltholzV) [2] определены методы утилизации древесных отходов, требования к методам утилизации древесных отходов, категории древесных отходов, соотнесение по категориям древесных отходов, требования к анализам древесных отходов при производстве материальной продукции и с получением энергии. То есть, в одном документе есть достаточно подробная и удобная для обращения с древесными отходами система требований и методов.

В российском законодательстве установлены требования утилизировать отходы от использования товаров и упаковки, в том числе из древесины, и нормативы утилизации древесных отходов от использования различных групп товаров. Также установлены требования на осуществление деятельности по обработке, утилизации, обезвреживанию отходов I–IV классов опасности. Требования непосредственно к утилизации древесных отходов в российском законодательстве отсутствуют.

При сравнении требований к образователям древесных отходов в Германии и Российской Федерации было определено, что:

- образователем отходов в Германии может быть любое физическое или юридическое лицо, по смыслу § 3 KrwG [1]. В Российской Федерации к образователям древесных отходов относят только индивидуальных предпринимателей и юридических лиц;
- Законодательством Германии в первую очередь определены обязанности образователей отходов к разделению отходов, передачи отходов на переработку. Российским законодательством в первую очередь определено отнесение

соответствующих отходов к конкретному классу опасности, осуществление учета, составление паспорта отхода и пр. Требований, обеспечивающих утилизацию древесных отходов, в российском законодательстве нет.

При сравнении требований к транспортировщикам древесных отходов в Германии и Российской Федерации было определено, что в обеих странах:

- перевозчики отходов обязаны осуществлять свою деятельность на основе лицензии,
- оборудовать транспортные средства специальными знаками,
- иметь документацию на транспортируемые отходы.

В отношении древесных отходов в Германии указано, что иметь документы на древесные отходы необходимо лишь в случае превышения веса отходов 100 килограмм. В российском законодательстве описаны нормы транспортировки для всех отходов, без учета особенностей отдельных групп отходов.

При сравнении требований к лицам, которые занимаются утилизацией отходов в Германии и Российской Федерации было установлено, что:

- в российском законодательстве определены общие требования к лицам, которые допущены к обработке, утилизации, обезвреживанию отходов I–IV классов опасности. Указаны требования к квалификации и профессиональному образованию таких лиц. Однако нет системы требований и методов к утилизации отходов, в том числе древесных;

- в законодательстве Германии подробно изложены требования и методы утилизации древесных отходов для операторов установок по утилизации древесных отходов.

При сравнении требований к ОПП (муниципальным операторам) по обращению с древесными отходами в Германии и региональным операторам в Российской Федерации было установлено, что:

- в Российской Федерации региональный оператор обращается с древесными отходами, как с ТКО. Региональный оператор обеспечивает сбор, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание, захоронение таких видов древесных отходов, как крупногабаритные отходы (мебель, отходы от текущего ремонта жилых помещений и др.). Такие отходы образуются у физических лиц и подлежат вывозу региональным оператором в рамках установленного единого тарифа на услугу по обращению с ТКО;

– в Германии ОПП по обращению с отходами соблюдает требования, установленные KrwG [1] и Постановлением о древесных отходах (AltholzV) [2], то есть обязан обеспечить отдельный сбор древесных отходов и их эффективную утилизацию.

При сравнении требований к третьим лицам, организациям по обращению с древесными отходами в Германии и Российской Федерации было определено, что:

– в Российской Федерации такую функцию могут выполнять индивидуальные предприниматели, юридические лица, осуществляющие утилизацию отходов от использования товаров в российской системе РОП (обеспечение выполнения нормативов утилизации);

– в Германии третьи лица, объединения или самоуправляемые организации, на которые возложены обязательства по утилизации или конечному удалению древесных отходов, соблюдают требования, установленные KrwG [1] и AltholzV [2].

Таблица 4.2 – Сравнительно-правовой анализ законодательств Германии и Российской Федерации системы регулирования древесных отходов

№ п/п	Параметры сравнения	Система регулирования древесных отходов Германии	Система регулирования древесных отходов Российской Федерации
1	2	3	4
1	Основной нормативный правовой документ	Постановление о древесных отходах (AltholzV)	Положения, определяющие систему регулирования древесных отходов в разных документах. Специальные требования для обращения с древесными отходами в законодательстве отсутствуют.
2	Определения	В соответствии с § 2 постановления о древесных отходах (AltholzV) [2]: – <i>Древесные отходы</i> : промышленные отходы древесины и бывшая в употреблении древесина, если она является отходами в значении § 3, пункт 1 Закона об экономике замкнутого цикла (KrwG) [1]; – <i>Промышленные отходы древесины</i> : древесные отходы деревообрабатывающих и деревоперерабатывающих предприятий, включая отходы древесного материала. Образующиеся на предприятиях деревоперерабатывающей промышленности, а также композиционные материалы с преобладающим содержанием древесины (более 50 % по массе). – <i>Бывшая в употреблении древесина</i> : использованные	Понятие «древесные отходы» определено только в документах рекомендательного характера. В Согласно п. 3.38 ГОСТ 30772-2001 «Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения» [12], <i>древесные отходы</i> – отходы, образующиеся при заготовке, обработке и переработке древесины, а также в результате эксплуатации изделий из дерева. Согласно п. 3.8 ГОСТ Р 56070-2014 [13] «Отходы древесные. Технические условия», <i>древесные отходы</i> – это остатки лесоматериалов, древесного сырья и материалов, образующиеся в процессе производства основной продукции лесозаготовок, лесопиления, деревообработки, рубок ухода за лесом, не соответствующие

		изделия из массива древесины, древесных материалов или композитов с преобладающим содержанием древесины (более 50 % по массе)	стандартам на продукцию по качеству и (или) имеющие длину и (или) ширину менее минимального стандартного.
3	Классификация отходов	Перечень отходов (AVV) содержит древесные отходы, образующиеся при производстве продукции из дерева, отходы потребления продукции из дерева, в том числе упаковку, древесные отходы в результате строительства и сноса, отходы, образующиеся в результате обработки древесных отходов.	ФККО содержит виды отходов следующего происхождения: – отходы при лесоводстве и лесозаготовках, – отходы обработки древесины и производства изделий из дерева – отходы строительства и сноса и разборки зданий, – отходы при утилизации древесных отходов.
4	Участники системы регулирования древесных отходов	– образователи и владельцы древесных отходов – операторы установок по утилизации – организации публичного права (муниципальные операторы); – поставщики и перевозчики – третьи лица, объединения или самоуправляемые организаций, на которые возложены обязательства по утилизации или конечному удалению древесных отходов.	– в российском законодательстве требования по обращению с отходами на граждан не распространяются; – лица, осуществляющие деятельность по сбору, обработке, утилизации, обезвреживанию; – региональные операторы при обращении с ТКО; – лица, осуществляющие деятельность по транспортированию отходов; – индивидуальные предприниматели, юридические лица, осуществляющие утилизацию отходов от использования товаров (за исключением ТКО).
5	Образователи древесных отходов	В законодательстве Германии в качестве образователей рассматриваются как хозяйствующие субъекты, так и частные домохозяйства.	В Российской Федерации к образователям древесных отходов относят только индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.
6	Требования к транспортированию древесных отходов	Транспортировщики отходов обязаны: – лицензировать деятельность по транспортированию древесных отходов, – оборудовать транспортные средства специальными знаками, – иметь документацию на транспортируемые отходы.	Лицензирование <u>транспортирования отходов</u> распространяется только на отходы I–IV классов опасности. Транспортирование древесных отходов V класса опасности законодательно не регулируется.
7	Требования к лицам, занимающимся утилизацией древесных отходов	В законодательстве Германии подробно изложены требования и методы утилизации древесных отходов для операторов установок по утилизации древесных отходов.	В российском законодательстве определены общие требования к лицам, которые допущены к обработке, утилизации, обезвреживанию отходов I–IV классов опасности. Указаны требования к квалификации и профессиональному образованию таких лиц.

Выводы по подразделу 4.3

На основании сравнительно-правового анализа системы регулирования древесных отходов в Германии и Российской Федерации, было определено следующее.

1. В Германии принят специальный нормативный правовой акт, регламентирующий обращение с древесными отходами, положения которого обеспечивают реализацию принципов организации замкнутых циклов. В Российской Федерации специальное регулирование обращения с древесными отходами отсутствует.

2. Классификация древесных отходов в Германии и Российской Федерации идентичны.

3. В Германии в отличие от Российской Федерации установлены требования не только к образователям – хозяйствующим субъектам, но и к гражданам.

4. В Германии в отличие от Российской Федерации установлены требования раздельного сбора древесных отходов с учетом экономической целесообразности.

5. И в Германии и в России деятельность по обращению с отходами подлежит лицензированию, однако в Российской Федерации, если древесные отходы отнесены к V классу опасности, то на обращение с ними лицензии не требуется.

6. Законодательство Германии содержит подробную регламентацию удаления отходов путем их утилизации. В Российском законодательстве подобные нормы отсутствуют.

Список использованных источников к разделу 4

1. Закон о поддержке замкнутых циклов производства и обеспечении экологически безопасного обращения с отходами (Закон Федеративной Республики Германия об экономике замкнутого цикла (KrWG)). Сайт: Климатически нейтральное обращение с отходами в Российской Федерации. – URL: <http://www.otxod.com>.

2. Постановление о требованиях в отношении утилизации и удаления древесных отходов (AltHolzV). Сайт: Климатически нейтральное обращение с отходами в Российской Федерации. – URL: <http://www.otxod.com>.

3. Постановление о Европейском перечне отходов (постановление о перечне отходов – AVV). Сайт: Климатически нейтральное обращение с отходами в Российской Федерации. – URL: <http://www.otxod.com>.

4. Закон о введении в оборот, возврате и высококачественной переработке упаковки (VerpackG). Сайт: Климатически нейтральное обращение с отходами в Российской Федерации. – URL: <http://www.otxod.com>.

5. Постановление об обращении с твердыми коммунальными отходами и определенными строительными отходами и отходами от сноса зданий и сооружений (Постановление о твердых коммунальных отходах коммерческого и ремесленного секторов – GewAbfV) Сайт: Климатически нейтральное обращение с отходами в Российской Федерации. – URL: <http://www.otxod.com>.

6. Постановление об отходах ПХБ/ПХТ.

7. Неопределенность на рынке древесных отходов в Германии. Леспромформ № 3, 2020 г. Журнал профессионалов ЛПК. – URL: <https://lesprominform.ru/jarticles.html?id=5697>.

8. DIRECTIVE 2008/98/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directive (Рамочная Директива 2008/98/EC об отходах от 19 ноября 2008 года на английском языке). Сайт: Климатически нейтральное обращение с отходами в Российской Федерации. – URL: <http://www.otxod.com>.

9. Федеральный закон о защите от негативного воздействия (BImSchG) от 15.03.1974 с изменениями в соответствии со ст. 76 Регламента от 31 августа 2015 года. – URL: https://apd-ukraine.de/images/Deutsche_Agrargesetze/5.3.pdf.

10. Закон о перемещении отходов от 19 июля 2007 г. (Вестник федерального законодательства. I стр. 1462).

11. Об утверждении Федерального классификационного каталога отходов: приказ Росприроднадзора от 22.05.2017 № 242 (ред. от 02.11.2018). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

12. ГОСТ 30772-2001 «Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения».

13. ГОСТ Р 56070-2014 «ОТХОДЫ ДРЕВЕСНЫЕ. Технические условия. Дата введения 2015-01-01».

14. Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ: с изменениями и доп., вступ. в силу с 14.06.2020. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

15. Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020 N 3721-р «Об утверждении перечней товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств»

16. Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020 N 3722-р «Об утверждении нормативов утилизации отходов от использования товаров на 2021 год»

17. Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 25.01.2018 № 84-р. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

18. Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ (ред. от 26.07.2019). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

19. Об электроэнергетике: Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ (ред. от 27.12.2019). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

20. Древесное биотопливо: альтернативный источник энергии. Сайт: Лесопромышленный комплекс России. – URL: <https://programlesprom.ru/drevesnoe-biotoplivo-alternativny-i-istochnik-e-nergii/>.

21. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 18.02.2020). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

22. Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641: постановление Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156 (ред. от 15.12.2018). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

23. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 31.07.2020). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

5. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С ОСАДКАМИ БИОЛОГИЧЕСКИХ ОЧИСТНЫХ СООРУЖЕНИЙ В ГЕРМАНИИ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.1 Анализ системы регулирования в Германии утилизации иловых осадков, смесей иловых осадков и компостируемых иловых осадков

В Германии регулирование обращения с иловыми осадками осуществляется в соответствии с требованиями следующих нормативных правовых актов:

– Закон о поддержке замкнутых циклов производства и обеспечении экологически безопасного обращения с отходами (Закон Федеративной Республики Германия об экономике замкнутого цикла (KrWG) (далее – Закон об экономике замкнутого цикла) [1];

– Постановление «Об утилизации иловых осадков (AbfKlarV)» от 27 сентября 2017 года (далее – Постановление об иловых осадках или AbfKlarV) [2].

Положения Закона об экономике замкнутого цикла подробно рассмотрены в разделе 1 настоящего отчета. Применительно к иловым осадкам требования Закона об экономике замкнутого цикла направлены на регулирование действий по их утилизации (§ 11 и § 12). Основу требований составляет максимальная эффективность утилизации иловых осадков и исключение их захоронения.

Далее представлен более подробный анализ Постановления об иловых осадках с учетом положений Закона о замкнутых циклах.

Область применения

Цель регулирования деятельности по обращению с иловыми осадками в немецком законодательстве заключается в обеспечении обработки данных осадков таким образом, чтобы была возможна их утилизация путем внесения в качестве удобрений на почву или в почву или передача их с целью производства смеси иловых осадков и компоста с последующим размещением на почву или внесением в почву.

Объектом регулирования согласно Постановлению об иловых осадках (AbfKlarV) являются иловые осадки, а также смеси из иловых осадков и компосты из иловых осадков.

AbfKlarV определяет требования к следующим видам деятельности:

1. Размещение или внесение на почву или в нее иловых осадков, смесей иловых осадков и компостируемых иловых осадков для утилизации в качестве

удобрений, почвенных добавок, вспомогательных средств для растений и культурных субстратов (§ 2, № 1 и 6 – 8 Закона «Об удобрениях») [3].

2. Передача иловых осадков, смеси иловых осадков и компостированных иловых осадков для целей, указанных выше, для размещения или внесения на почву или в нее.

3. Обработка и исследование такого илового осадка, смеси иловых осадков и компостированных иловых осадков.

5. Исследование почвы, на которую или в которую должен быть размещены или внесены иловые осадки, смесь иловых осадков и компостированные иловые осадки.

Законодательством в системе обращения с иловыми осадками устанавливаются:

- требования к необработанным и обработанным иловым осадкам, к смесям из иловых осадков и компостам из иловых осадков, которые размещаются или вносятся на почву или в почву или передаются для размещения или внесения с целью утилизации;

- требования к процессу обработки, исследованию иловых осадков, их смесей и компоста из иловых осадков, порядку их передачи, регулярному обеспечению качества и непрерывному мониторингу.

Основными направлениями использования иловых осадков и продукции, изготовленной из иловых осадков, являются: сельскохозяйственное использование, ландшафтное строительство, применение в лесохозяйственных целях и для домашнего огорода, плодового сада или небольшого садово-огородного участка.

Правительство Германии содействует переработке осадков сточных вод (пункт 2 § 11 Закона об экономике замкнутого цикла) и уполномочено определять:

- какие отходы считаются осадками сточных вод;
- необходимость в обработке осадков сточных вод, какие методы обработки при этом должны применяться, а также какие другие меры при этом должны быть предприняты;

- какие требования должны предъявляться к виду и качеству необработанных, и обработанных осадков сточных вод;

- какие виды осадков сточных вод не могут, либо могут быть введены в оборот или перерабатываться в определенных количествах, определенного качества или для определенных целей.

Правительства земель могут издавать постановления, касающиеся переработки и складирования осадков сточных вод на почвах, если Федеральное Правительство не использует данное полномочие. В рамках постановления могут быть установлены требования к совместной переработке остатков сточных вод с другими отходами, веществами или материалами.

Замкнутые циклы для отходов (иловых осадков) могут быть реализованы по трем схемам:

Схема I: образование иловых осадков – обработку иловых осадков – передачу обработанных иловых осадков пользователю для утилизации путем размещения на почве или внесения в почву.

Схема II: образование иловых осадков – обработку иловых осадков – передачу обработанных иловых осадков для переработки производителям смесей, компоста – передачу полученной продукции пользователю для утилизации путем размещения на почве или внесения в почву.

Схема III: образование иловых осадков – обработку иловых осадков – рекуперацию фосфора и возврат извлеченного фосфора или фосфорсодержащей золы от сжигания иловых осадков в экономический цикл (пункт 1, § 3 Постановление «Об использовании удобрений») [5].

Участниками системы обращения с отходами (иловыми осадками), смесями иловых осадков и компостом из иловых осадков, к которым применяются требования, являются:

- образователи иловых осадков;
- производители смесей;
- производители компоста;
- пользователи иловых осадков;
- организации по обеспечению качества (п. 5, § 12 Закона об экономике замкнутого цикла);
- обладатели знака качества в значении (п. 2, § 12, Закона об экономике замкнутого цикла);
- транспортировщики.

Кроме того в систему включены компетентные органы, которые принимают решение о возможности внесения иловых осадков, смесей иловых осадков, компоста в почву. В обязанности компетентного органа входит ежегодное составление плана размещения или внесения:

- иловых осадков размещаемых и вносимых в течение календарного года;
- смеси иловых осадков или компоста размещаемых и вносимых в течение календарного года.

Образователем иловых осадков является оператор очистных сооружений.

Иловые осадки – это отходы завершённой очистки сточных вод на очистных сооружениях, состоящие из воды, а также органических и минеральных веществ.

Иловые осадки могут быть утилизированы только после завершения операций по их уплотнению, обезвоживанию, физической, химической стабилизации или биологической аэробной стабилизации (компостирование) или анаэробной (ферментация).

После санитарной обработки или биологической стабилизации иловые осадки становятся обработанными органическими отходами (Постановление об органических отходах – BioAbfV) [4].

Требование к обработанным иловым осадкам установлены Постановлением об иловых осадках (AbfKlarV), дополнительно учитываются требования Постановления «Об использовании удобрений» от 05.12.2012 (далее – Постановление об удобрениях) [5].

Производителем смеси и производителем компоста являются любые физические или юридические лица, или объединение лиц, которые занимаются производством смеси иловых осадков или компостированием иловых осадков.

Смесь иловых осадков – это смесь, состоящая из иловых осадков и иных материалов в соответствии с Постановлением об удобрениях [5]. При этом смесью иловых осадков не является смесь различных осадков сточных вод.

Компостированные иловые осадки (далее – компост) – это материал, образующийся в результате контролируемого биологического разложения органического вещества смеси иловых осадков в аэробных условиях [5].

Производитель смеси или производитель компоста должны соблюдать требования Постановления об удобрениях в отношении материалов, используемых для изготовления смеси иловых осадков или компоста.

Отдельно следует выделить производителей удобрений, почвенных добавок, вспомогательных средств для растений, культурных субстратов, которыми являются любые физические или юридические лица, или объединение лиц, которые получают, обрабатывают, перерабатывают, смешивают или другим способом подготавливают иловые осадки [3].

Требование к продукции (смеси иловых осадков и компоста из иловых осадков, удобрения, почвенные добавки, вспомогательные средства для растений, культурные субстраты) установлены Постановлением об органических отходах (BioAbtV) с дополнительным учетом требований Постановления об удобрениях [4,5].

Требования к внесению в почву

Постановлением об иловых осадках допускается размещение или внесение в качестве удобрений на почву или в почву необработанных, обработанных иловых осадков, смесей и компостов при условии их соответствия:

- требованиям эпидемиологической и фитосанитарной безопасности (AbfKlarV);
- требованиям по содержанию тяжелых металлов, доли посторонних включений, значению pH, солесодержанию, содержанию органического вещества (потери при прокаливании), сухого остатка и доли посторонних включений и камней (AbfKlarV);
- требованиям к составу и предельным значениям загрязняющих веществ согласно Постановлению об удобрениях [5].

AbfKlarV установлены обязательства по исследованию почвы, иловых осадков, смесей из иловых осадков и компоста.

На участке, где планируется размещение или внесение иловых осадков и продукции из иловых осадков, проводят агрохимические исследования почвы, гранулометрического состава, показателя pH, содержания фосфатов, полихлорированных бифенилов и бенз(а)пирена. Образователь иловых осадков, производитель смеси или компоста уведомляет пользователя земель о проведении агрохимических испытаний почв согласно требованию к порядку уведомления (пункт 1, § 16, раздел 4 Постановления об иловых осадках) [2].

При наличии исследования почвы в соответствии с Постановлением об органических отходах (BioAbtV), проведенного не позднее десяти лет назад, образователь иловых осадков, а также производитель смеси или компоста, может использовать результаты этих исследований.

Требования по агрохимическому исследованию иловых осадков, смеси иловых осадков или компоста (пункты 1, 3, 4, § 32, часть 4 Постановления об иловых осадках) включают определение содержания тяжелых металлов (мышьяка, свинца, кадмия, хрома, хрома (VI), меди, никеля, ртути, таллия и цинка); общего количества

галогенорганических соединений; общее содержание азота, содержание аммония, фосфора, железа, сухого остатка, рН, общее содержание щелочных активных веществ в пересчете на оксид кальция.

Исследование иловых осадков, смеси иловых осадков или компоста на вышеуказанные показатели проводят не чаще одного раза в месяц на каждые образованные 250 тонн сухой массы иловых осадков. На очистных сооружениях с ежегодным образованием до 750 тонн или менее сухой массы иловых осадков исследование проводится не реже одного раза в три месяца.

В пробах иловых осадков, смеси иловых осадков или компоста один раз в два года определяют содержание следующих органических загрязняющих веществ: полихлорированные бифенилы (ПХБ); полихлорированные дибензодиоксины и дибензофураны (ПХДД/ПХДФ), включая диоксиноподобные полихлорированные бифенилы; – бенз(а)пирены; полифторированные соединения с определением отдельно перфтороктановой кислоты и перфтороктансульфоновой кислоты.

Результаты исследований представляются в компетентный орган в течение 4 недель с момента окончания исследований. Решение по размещению и внесению иловых осадков и продукции из иловых осадков принимают компетентный орган и компетентный сельскохозяйственный отраслевой орган, который может потребовать проведение дополнительных исследований или сокращение интервала между исследованиями.

До принятия решения компетентным органом размещение или внесение иловых осадков и продукции из иловых осадков (смеси или компоста) в почву не допускается.

Требования к предельным значениям контролируемых показателей

Производитель смеси или производитель компоста должны соблюдать требования к предельным показателям (Постановление об удобрениях (AbfKlarV)) в отношении материалов, используемых для изготовления смеси иловых осадков или компоста.

При смешанных типах почв на небольших площадях образователь иловых осадков может обратиться с просьбой об определении применения профилактических значений в зависимости от преобладающего типа почвы.

В рамках Постановления об иловых осадках (раздел 2 § 7) определены требования к предельным значениям контролируемых показателей для почв, иловых осадков, смесей иловых осадков и компоста.

Размещение или внесение иловых осадков, смеси иловых осадков или компоста на почве или в почву разрешается при условии соблюдения профилактических значений для металлов и профилактических значений для органических веществ полихлорированных бифенилов и бенз(а)пиренов согласно Федеральному постановлению «Об охране почв и санации заброшенных участков» [7]. Профилактические (предельные) значения содержания металлов и органических веществ (полихлорированных бифенилов и бенз(а)пиренов) в почвах установлены Постановлением «Об охране почв и санации заброшенных участков» [7].

Предельные значения загрязняющих компонентов в иловых осадках регулируются Постановлением об удобрениях (графа 4, таблица 1.4, приложение 2) [5]. Дополнительные предельные значения для загрязняющих веществ, содержащихся в иловых осадках, смеси иловых осадков и компосте, определены в приложении 1 Постановления об иловых осадках (AbfKlarV).

Методы исследований проб почв, иловых осадков приведены в Приложении 2 (к § 32, пункт 2 и 3) Постановления об удобрениях.

Передача иловых осадков, смеси иловых осадков или компоста потребителям для размещения или внесения их на почве или в почву разрешаются только при соблюдении установленных предельных значений и эпидемиологических и фитосанитарных требований. Требования к эпидемиологическим и фитосанитарным мерам установлены в пунктах 1-3 § 5 Постановления об удобрениях.

Требования к передаче иловых осадков

Образователь иловых осадков может передавать иловые осадки пользователю, собственнику земли, производителю смеси иловых осадков обладателю знака качества для регулярного обеспечения качества иловых осадков.

Требования к процедуре передачи пользователю иловых осадков, смеси иловых осадков и компоста, представление иловых осадков и объемы их размещения на почву или внесения в почву регулируются положениями раздела 3 Постановления об иловых осадках [2].

Обязательными требованиями при передаче иловых осадков, смеси иловых осадков и компоста являются:

- предварительное согласование вопросов внесения или размещения с пользователем, собственником земельного участка;
- передача образователем иловых осадков или производителем смеси иловых осадков или компоста непосредственно пользователю иловых осадков;

– ответственность образователя иловых осадков и производителя смеси иловых осадков и компоста за утилизацию иловых осадков, даже в случае, если транспортирование либо размещение или внесение иловых осадков поручено третьей стороне.

При отсутствии возможности передачи иловых осадков образователем, производителем смеси, производителем компоста осуществляется их промежуточное временное хранение.

Регулярный контроль и надлежащее качество иловых осадков обеспечивает обладатель знака качества.

Обладатель (получатель) знака качества – это физическое или юридическое лицо, которое по роду своей деятельности может внедрять регулярные меры по обеспечению качества. Обладатель знака качества должен иметь документ, выданный организацией по обеспечению качества и подтверждающий соответствие требованиям обеспечения качества (§ 12, пункт 3 Закона об экономике замкнутого цикла и Постановление об иловых осадках) [1, 2].

Постановлением об иловых осадках установлены требования к ограничению передачи для утилизации иловых осадков с иных сооружений. Данные ограничения направлены на охрану почв, предназначенных для пастбищ и возделывания кормовых культур, выращивания овощей, фруктов, в том числе кукурузы, сахарной свеклы, хмеля. Требования к ограничению утилизации иловых осадков также распространяются на осадки, полученные с очистных сооружений утвержденной производительностью более 1000 жителей и на осадки, попадающие под действие обязательств в соответствии с водным законодательством (раздел 3, § 15 Постановления об иловых осадках) [2].

В Постановлении об иловых осадках определены требования к объемам и срокам размещения или внесения иловых осадков, смеси иловых осадков и компоста в почвы (таблица 5.1).

Таблица 5.1 – Количество размещения и внесения иловых осадков, смеси иловых осадков и компоста в почву

Объект внесения или размещения	Площадь, гектар	Количество внесения или размещения, тонн с содержанием сухой массы осадков	Требование
Почва	1	5	Если размещение не осуществлялось в течение 3 лет
Почва, при проведении	1	10	Если размещение не осуществлялось в течение 6 лет

озеленительных мероприятий		(компостированные иловые осадки)	
Почва, при проведении озеленительных мероприятий	1	20 (смеси иловых осадков и компост)	Если размещение не осуществлялось в течение 10 лет.
Производство дерна	1		Смесь иловых осадков и компоста используются только для верхнего слоя почвы максимальной толщиной 30 см

Требования к порядку уведомления

Процедуре внесения в почву иловых осадков или смеси или компоста предшествует процедура уведомления круга лиц о планируемом внесении материалов в почву. При процедуре уведомления пользователем (собственником земельного участка) и образователем иловых осадков, производителем смеси или компоста соблюдается следующий порядок:

- пользователь (собственник земельного участка) информирует образователя иловых осадков и производителя смеси или компоста об обозначении участка, сообщает кадастровый округ, кадастровый квартал, номер кадастрового участка и размер участка в гектарах, а также планируемое текущее и последующее использования земли;

- образователь иловых осадков, а также производитель смеси или компоста информируют компетентный орган, ответственный за участок, о планируемом размещении или внесении их на почву или в почву не позднее, чем за три недели. В случае размещения или внесения на почву или в почву сельскохозяйственного назначения информируют также сельскохозяйственный отраслевой орган;

- компетентный орган, ответственный за участок размещения или внесения, может по согласованию с компетентным сельскохозяйственным отраслевым органом разрешить предоставление иного подтверждения в отношении участка и разрешить направить уведомление за одну неделю до предполагаемого размещения или внесения.

О любых изменениях образователь иловых осадков, производитель смеси или компоста немедленно уведомляют компетентный орган.

Пользователь иловых осадков подтверждает доставку, размещение или внесение иловых осадков на почву или в почву в порядке, установленном Постановлением об иловых осадках.

Согласно установленных требований образователь иловых осадков, а также производитель смеси или компоста, в течение трех недель после размещения или внесения информирует об этом пользователя иловых осадков, транспортировщика, обладателя знака качества (если он осуществлял контроль качества), производителя смеси или производителю компоста (если иловые осадки используются в качестве сырья), компетентный орган (ответственный за образователя иловых осадков), компетентный орган (ответственному за участок) и сельскохозяйственный отраслевой орган (если иловые осадки были размещены или внесены в почву сельскохозяйственного назначения).

Требования к регулярному обеспечению качества

Регулярный контроль за обеспечением качества является обязательным в соответствии с положениями § 12, п. 1 Закона об экономике замкнутого цикла [2]. Система обеспечения качества в области обращения иловыми осадками включает:

- требования к организации обеспечения качества;
- требования к обладателям знака качества;
- требования к непрерывному мониторингу после присвоения знака качества.

Участниками процесса по регулярному обеспечению качества обращения с иловыми осадками, смесями иловых осадков и компостом согласно Постановлению об иловых осадках являются организации по обеспечению качества; независимые эксперты; независимый комитет при организации по обеспечению качества; компетентный орган.

Законодательством установлены требования к организации по обеспечению качества и ведению реестра обладателей знака качества.

Официальный контроль выполнения требований признания организаций по обеспечению качества осуществляет компетентный орган не реже одного раза в пять лет.

Постановлением об иловых осадках установлено требование о представлении организацией по обеспечению качества отчета за каждый календарный год компетентному органу.

Непрерывный мониторинг после присвоения знака качества

В рамках регулирования непрерывного контроля установлено требование к проведению непрерывного мониторинга обладателями знака качества. Непрерывный мониторинг включает внутренний и внешний мониторинг (часть 3, раздел 3 §§

29-30 Постановления об иловых осадках) [2]. Подтверждением регулярного проведения непрерывного мониторинга является сертификат, который выдает организация по обеспечению качества обладателю знака качества по результатам проверки, проводимой не реже одного раза в год.

Результаты внешнего мониторинга представляются организацией по обеспечению качества на оценку независимому Комитету.

Организация по обеспечению качества каждые шесть месяцев документирует оценку результатов мониторинга с учетом выявленных задержек, нарушений и дефектов и информирует об этом обладателя знака качества.

Компетентный орган, отвечающий за признание организации по обеспечению качества, один раз в пять лет проверяет выполнение организацией по обеспечению качества требования признания, на основании предоставленных годовых отчетов о проделанной работе и результатах мониторинга (§ 20, пункт 1 Постановления об иловых осадках).

Разрешенные отступления от выполнения требований

Положениями части 3, раздела 3. § 31 Постановления об иловых осадках предусмотрены случаи, при которых допускается не соблюдать в полном объеме требования к передаче качественных иловых осадков, смеси иловых осадков и компоста.

Данным параграфом регулируются такие процедуры отступлений, относящихся к иловым осадкам, смеси иловых осадков и компосту, как: заявка на освобождение от обязанности представлять результаты исследований или продление срока представления результатов и содержание подтверждающих документов.

Требования по ведению реестра

Постановлением об иловых осадках установлены требования (обязательства) к образователю иловых осадков по ведению реестра и информации, содержащейся в данном реестре (§ 34 Постановления об иловых осадках) [2].

От обязательств по ведению реестра освобождаются образователи иловых осадков, эксплуатирующие очистные сооружения утвержденной расчетной производительностью менее 1 000 жителей.

Ответственность за административные правонарушения

Невыполнение или нарушение требований Постановления об иловых осадках квалифицируется как административное правонарушение. За административное правонарушение требований Постановления об иловых осадках (часть 5 § 36) и в соответствии с § 69, п. 1 Закона об экономике замкнутого цикла налагаются штрафные санкции [1, 2].

Выводы по подразделу 5.1

1. Для регулирования обращения с иловыми осадками их смесями в Федеративной Республике Германия принят специальный документ Постановление об утилизации иловых осадков (AbfKlarV) от 27 сентября 2017.

2. Правовая основа AbfKlarV базируется на Законе Федеративной Республики Германия об экономике замкнутого цикла (KrWG).

3. Цель регулирования деятельности по обращению с иловыми осадками, смесями или компостом из иловых осадков заключается в том, чтобы обработка таких осадков осуществлялась таким образом, чтобы в результате была возможна их утилизация путем внесения в качестве удобрений на почву или в почву, используемую в сельскохозяйственных целях.

4. AbfKlarV распространяется на обращение с иловыми осадками, смесями из иловых осадков и компосты из иловых осадков и его должны применять образователи иловых осадков, производители смеси иловых осадков и компоста, а также организации по обеспечению качества.

5. Согласно KrWG (§ 11 п.1 и п. 2) Правительство Германии уполномочено содействовать переработке осадков сточных вод и может устанавливать требования к совместной переработке биоразлагаемых отходов и остатков сточных вод с другими отходами, веществами или материалами.

6. AbfKlarV установлены обязанности по исследованию иловых осадков, смесей иловых осадков и компоста участниками системы обращения с иловыми

осадками, организациями по обеспечению качества и лицами, получившим знак качества. В целях поддержки замкнутых циклов производства и обеспечения защиты окружающей среды при обращении с осадками сточных вод предписывается внедрять регулярные меры по обеспечению качества при обращении с осадками сточных вод (§ 12 KrWG).

7. AbfKlarV установлены требования к образователю иловых осадков, производителю смеси иловых осадков и производителю компоста по исследованию почвы и иловых осадков при их первичном размещении на почве или в почве, а также требования по эпидемиологическому и фитосанитарному контролю. В рамках данных требований установлены предельные значения контролируемых показателей.

8. В AbfKlarV урегулированы вопросы контроля требований соблюдения предельных значений в почвах, иловых осадках, смеси иловых осадков и компосте, предназначенных для передачи или размещения/внесения. Контроль требований осуществляются компетентным органом по результатам исследования резервных проб, проводимых независимым нотифицированным инспекционным органом. Нотифицированный орган, выполняющий исследования, сохраняет результаты проведенных испытаний в течение 10 лет

9. AbfKlarV определены требования к регулярному контролю надлежащего качества иловых осадков, объемам и срокам размещения или внесения иловых осадков, смеси иловых осадков и компоста, которые обеспечивает обладатель знака качества при передаче им иловых осадков.

10. AbfKlarV определены требования к процедурам уведомления о размещении или внесении в почву иловых осадков, смеси иловых осадков и компоста, к порядку оформления товарной накладной перед передачей иловых осадков образователем иловых осадков, а также смеси иловых осадков и компоста производителями, пользователю иловых осадков.

11. В рамках требований к регулярному обеспечению качества в соответствии с положениями § 12, п. 1 KrWG установлены требования к организации обеспечения качества; требования к обладателям знака качества; требования к непрерывному мониторингу после присвоения знака качества.

12. Установлено, что в целях поддержки замкнутых циклов организации по обеспечению качества и лица или организации, получившие знак качества, проходят процедуру признания услуг по обеспечению качества в области обращения иловыми осадками. Процедуру признания проводит компетентный орган, являющийся

высшим земельным органом, ответственным за отрасль обращения с отходами на территории федеральной земли.

13. AbfKlarV предусмотрен компетентный орган, в обязанности которого входит официальный надзор за деятельностью организации по обеспечению качества не реже одного раза в пять лет. Компетентный орган контролирует выполнение требований признания в соответствии с пунктом 1 § 20 AbfKlarV на основании ежегодных отчетов организации по обеспечению качества о проведенном мониторинге обладателей знака качества, а также о присвоении и изъятии знаков качества.

14. В рамках регулирования непрерывного контроля установлено требование к обладателям знака качества по проведению непрерывного мониторинга (часть 3, раздел 3 §§ 29 AbfKlarV). Подтверждением регулярного проведения непрерывного мониторинга является сертификат, который выдает организация по обеспечению качества обладателю знака качества по результатам проверки, проводимой не реже одного раза в год.

15. Отдельно регулируются обязательства по ведению реестра и состав информации, содержащейся в данном реестре. Образователь иловых осадков передает до 15 марта следующего года в электронном виде данные реестра за предыдущий год компетентному органу.

16. Установлены обязанности компетентного органа по ежегодному составлению плана размещения или внесения иловых осадков, смеси иловых осадков и компоста в течение календарного года.

17. Установлена ответственность за административное правонарушение требований AbfKlarV (часть 5 § 36) в соответствии с § 69, п. 1 Закона об экономике замкнутого цикла, за нарушение требований налагаются штрафные санкции.

5.2 Анализ системы регулирования законодательством Российской Федерации обращения с осадками сточных вод и продуктами их переработки (компостом, почвогрунтом и органическими удобрениями на основе осадков сточных вод)

В Российской Федерации специального нормативного правового акта, аккумулирующего требования по обращению с осадками сточных вод нет. На них распространяются общие нормы Закона № 89-ФЗ.

Согласно Федеральному классификационному каталогу отходов (далее – ФККО) [8] рассматриваемые в настоящем разделе отходы очистки сточных вод, обращение с которыми подлежит регулированию, включены в следующие группы Блока 7 ФККО:

7 22 200 00 00 0 Осадки (илы) биологических очистных сооружений хозяйственно-бытовой и смешанной канализации после завершения операций по их обработке согласно технологическому регламенту;

7 22 400 00 00 0 Отходы (осадки) при механической и биологической очистке хозяйственно-бытовых и смешанных сточных вод в смеси, обработанных согласно технологическому регламенту.

Требования, регулирующие обращение с иловыми осадками и продуктами их переработки, установлены СанПиН 2.1.7.573-964. 2.1.7. Почва. Очистка населенных мест. Бытовые и промышленные отходы. Санитарная охрана почвы. Гигиенические требования к использованию сточных вод и их осадков для орошения и удобрения. Санитарные правила и нормы (далее - СанПиН 2.1.7.573-96) [10]. Однако с 01.03.2021 года этот документ для целей контроля не применяется. На дату выпуска настоящего отчета проект аналогичного документа не представлен для общественного обсуждения, поэтому в данном отчете не может быть рассмотрен.

Стандартизация процессов использования иловых осадков и продуктов переработки иловых осадков проведена в следующих государственных стандартах, которые применяются на добровольной основе:

- ГОСТ Р 17.4.3.07-2001. Охрана природы (ССОП). Почвы. Требования к свойствам осадков сточных вод при использовании их в качестве удобрений [13].
- ГОСТ Р 54651-2011. Национальный стандарт Российской Федерации. Удобрения органические на основе осадков сточных вод. Технические условия [14].

⁴ Используется до 01.03.2021

– ГОСТ Р 54534-2011. Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. Осадки сточных вод. Требования при использовании для рекультивации нарушенных земель [15].

– ГОСТ Р 54535-2011 Ресурсосбережение. Осадки сточных вод. Требования при размещении и использовании на полигонах [16].

ГОСТ Р 17.4.3.07-2001 распространяется на осадки, образующиеся в процессе очистки хозяйственно-бытовых, смеси хозяйственно-бытовых и производственных и близких к ним по составу производственных сточных вод, а также на продукцию –удобрения на основе осадков [13]. Согласно ГОСТ Р 17.4.3.07-2001:

осадки сточных вод – это твердая фракция сточных вод, состоящая из органических и минеральных веществ, выделенных в процессе очистки сточных вод методом отстаивания (сырой осадок), и комплекса микроорганизмов, участвовавших в процессе биологической очистки сточных вод и выведенных из технологического процесса (избыточный активный ил);

продукция из осадков – это осадки, переработанные биотехнологическими (в том числе компостированием), физическими и химическими методами, отвечающие требованиям ГОСТ Р 17.4.3.07-2001 и имеющие товарный вид.

В главах 4 и 5 ГОСТ Р 17.4.3.07-2001 [13] установлены требования к свойствам осадков, применяемых в качестве органических или комплексных органоминеральных удобрений, и требования к охране окружающей среды.

Требования к свойствам осадков (пункты 4.1 и 4.2 раздел 4 ГОСТ Р 17.4.3.07-2001) регулируют:

– Агрохимические показатели осадков (массовая доля органических веществ, рН среды, массовая доля общего азота и фосфора).

– Допустимое валовое содержание в осадках тяжелых металлов (свинец, кадмий, никель, хром, цинк, медь, ртуть) и мышьяка.

– Санитарно-бактериологические и санитарно-паразитологические показатели осадков (бактерии группы кишечной палочки; патогенные микроорганизмы, в том числе сальмонеллы; яйца гельминтов и цисты кишечных патогенных простейших)

В зависимости от содержания тяжелых металлов и мышьяка осадки подразделяют на две группы, что определяет их использование:

- осадки группы I используют под все виды сельскохозяйственных культур, кроме овощных, грибов, зеленных и земляники;

- осадки группы II используют под зерновые, зернобобовые, зернофуражные и технические культуры (п.п. 4.3.1 и 4.3.2 пункт 4.3 раздел 4 ГОСТ Р 17.4.3.07-2001) [13].

Стандартом установлены порядок определения доз внесения осадков под сельскохозяйственные культуры, который предусматривает учет фактического содержания нормируемых загрязнений в осадках и в почве на участке внесения осадка (Приложение А к ГОСТ Р 17.4.3.07-2001) [13].

При несельскохозяйственном использовании осадков дозы внесения определяются технологиями выращивания культур и направлениями рекультивации.

ГОСТ Р 54651-2011 был введен в действие 01.01.2013 года [21]. Данный стандарт распространяется на органические удобрения, производимые на основе осадков сточных вод, в том числе осадков первичных отстойников, избыточного активного ила, смеси осадка первичных отстойников и избыточного активного ила, с использованием либо без применения влагопоглощающих материалов растительного происхождения (торфа, соломы, опилок, коры, стружек), соответствующие по своему составу отходам 4-го класса опасности (вещества малоопасные) по степени воздействия на организм.

Данный стандарт устанавливает технические условия к изготовлению органических удобрений на основе осадков сточных вод (пункты 4.1, 4.2, 4.3 раздел 4 ГОСТ Р 54651-2011) [21] по технологическим инструкциям и определяет:

– требования по токсикологическим показателям (содержание свинца, кадмия, никеля, хрома, цинка, меди, ртути и мышьяка) и агрохимическим показателям (массовая доля влаги; массовая доля питательных элементов общего азота, фосфора и калия (в пересчете на сухое вещество); массовая доля органических веществ; pH среды).

– требования по физико-механическим (размер частиц удобрений и содержание балластных, инородных механических включений), ветеринарно-санитарным, гигиеническим показателям, таким как: массовая концентрация бенз(а)пирена; удельная эффективная активность природных и техногенных радионуклидов; массовая концентрация остаточных количеств пестицидов в сухом веществе (в том числе хлорорганических пестицидов); индекс санитарно-показательных микроорганизмов и другие санитарные показатели [21].

Удобрения на основе осадков сточных вод, используемые для выращивания технических, кормовых, зерновых и сидеральных культур, в личном подсобном хозяйстве при выращивании рассады овощных и цветочных культур относятся к

удобрениям группы I. Удобрения на основе осадков сточных вод, используемые под посадки лесохозяйственных культур вдоль дорог, в питомниках лесных и декоративных культур, цветоводстве, для окультуривания истощенных почв, рекультивации нарушенных земель и откосов автомобильных дорог, рекультивации свалок твердых бытовых отходов относятся к удобрениям группы II.

Рекомендуемые дозы внесения органических удобрений на основе осадков сточных вод (группа I), отвечающие всем требованиям, предъявляемым к «чистой почве» приведены в справочном Приложении Б ГОСТ Р 54651-2011.

Расчет доз внесения в почву удобрений на основе осадков сточных вод, не соответствующих требованиям, предъявляемым к «чистой почве», производится согласно справочному Приложению В ГОСТ Р 54651-2011.

Стандарт ГОСТ Р 54534-2011 [11] устанавливает условия использования обезвреженных и обеззараженных осадков сточных вод, соответствующих по своему составу и свойствам отходам IV и V классов опасности для окружающей среды, в качестве материала для технической рекультивации нарушенных земель и в качестве почвогрунтов для биологической рекультивации. Требования установлены с учетом общих требований к отходам производства и потребления, размещаемым и используемым в окружающей среде, а также с учетом требований ГОСТ Р 17.4.3.07-2001 «Охрана природы (ССОП). Почвы. Требования к свойствам осадков сточных вод при использовании их в качестве удобрений». В разделе 4 ГОСТ Р 54534-2011 [11] сформулированы:

1. Требования к использованию осадков сточных вод и продуктов их переработки при проведении технической рекультивации в качестве инертного материала наполнителя.
2. Требования к использованию осадков сточных вод и продуктов их переработки при проведении биологической рекультивации в качестве почвогрунтов.
3. Требования к показателям свойств осадков сточных вод и продуктов их переработки, их предельно допустимые концентрации (Таблица 1, пункт 4.8 раздел 4 ГОСТ Р 54534-2011).
4. Требования к методам контроля (Таблица 1, пункт 4.8 раздел 4 ГОСТ Р 54534-2011).
5. Требования к методам обработки осадков сточных вод, обеспечивающим содержание сухих и минеральных веществ, санитарно-микробиологические и санитарно-паразитологические показатели.

6. Требования к прохождению профессиональной подготовки на право работы с опасными отходами лицами, осуществляющими работы по обращению с осадками сточных вод.

Обеспечение требуемых показателей (п. 4.8 раздел 4 ГОСТ Р 54534-2011) может быть обеспечено путем приготовления смесей осадков сточных вод с песком, грунтом, песком из песколовков, строительным песком незагрязненных опасными веществами и другими материалами. Предельно допустимые концентрации тяжелых металлов в осадках сточных вод обеспечивается путем контроля за производственными сточными водами, сбрасываемыми в системы канализации.

ГОСТ Р 54535-2011 распространяется на осадки, образующиеся в процессе очистки механической, биологической и физико-химической очистки поверхностных и подземных вод, сточных вод поселений и близких к ним по составу производственных сточных вод, а также на продукты их переработки[16]. ГОСТ Р 54535-2011 устанавливает общие требования к группе отходов «отходы от водоподготовки, обработки сточных вод и использования воды» (код отходов по ФККО [8] - 940 000 00 00 00 0) при их захоронении на объектах размещения, в том числе на специализированных полигонах захоронения указанной группы отходов, полигонах твердых бытовых отходов и полигонах промышленных отходов (далее – полигоны), а также устанавливает требования охраны окружающей среды.

Осадки сточных вод и продукты их переработки, соответствующие требованиям ГОСТ Р 54535-2011, могут размещаться в целях захоронения и временного хранения и использоваться в качестве изолирующего материала на полигонах.

В разделе 4 ГОСТ Р 54535-2011 [16] сформулированы общие требования:

- к размещению осадков сточных вод и продуктов их переработки при отсутствии альтернативных методов их использования в качестве вторичных ресурсов;
- к соблюдению показателей осадков сточных вод, обеспечивающие технологическую возможность эксплуатации полигонов при их захоронении и последующую рекультивацию полигонов;
- к соблюдению технологического режима эксплуатации полигонов при совместном захоронении осадков сточных вод с твердыми бытовыми коммунальными отходами и промышленными отходами;
- к проведению производственного контроля и учета, образовавшихся и размещенных партий осадков сточных вод предприятием, являющимся собственником осадков сточных вод.

Требование к образователям иловых осадков и производителям удобрений, компостов и другой продукции из иловых осадков

Законом № 89-ФЗ [9] установлены общие требования при обращении с отходами производства и потребления. Специальные требования к образователям иловых осадков (собственникам иловых осадков) и производителям удобрений, компостов и другой продукции из иловых осадков (собственникам продуктов переработки иловых осадков) в рассмотренных нормативных документах не установлены. На добровольной основе при использовании осадков сточных вод в качестве удобрений, для рекультивации нарушенных земель образователи иловых осадков и производители удобрений на добровольной основе применяют требования рассмотренных выше государственных стандартов.

Необходимые требования к знаниям и умениям оператора по обработке сырого и илового осадка определены профессиональным стандартом «Оператор по обработке сырого и илового осадка», утверждённого приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 21.12.2015 г. № 1098н [17].

Требования добровольного применения к производителям органических удобрений на основе иловых осадков определенные ГОСТ Р 54651-2011 [14] включают:

- требования к производству удобрений;
- требования к контролю производственного процесса и партий удобрений;
- требования, регулирующие упаковку и маркировку органических удобрений на основе иловых осадков;
- требования к приемке партии удобрения по качеству и безопасности;
- требования к оформлению и выдаче документов

Каждую партию удобрения проверяют на соответствие показателям качества и безопасности согласно требованиям ГОСТ Р 54651-2011 [14].

Наилучшие доступные технологии обращения с осадками сточных вод рассмотрены в информационно-техническом справочнике по наилучшим доступным технологиям ИТС 10-2019 «Очистка сточных вод с использованием централизованных систем водоотведения поселений, городских округов (с Поправкой)», утверждённом приказом Росстандарта от 12.12.2019 № 2981. Положения справочника применяются при разработке заявки на получение комплексного экологического разрешения.

Требования к транспортированию иловых осадков и продукции из иловых осадков

Транспортирование отходов – перемещение отходов с помощью транспортных средств вне границ земельного участка, находящегося в собственности юридического лица или индивидуального предпринимателя либо предоставленного им на иных правах (статья 1 Закона № 89-ФЗ) [9].

Транспортирование осадков сточных вод осуществляет предприятие, образователь осадков или транспортная организация. Порядок транспортирования осадков сточных вод производится в соответствии с требованиями статьи 15 Закона № 89-ФЗ [9].

Требования к лицам, допущенных к утилизации, обезвреживанию иловых осадков

Лица, допущенные к утилизации, обезвреживанию иловых осадков обязаны иметь лицензию на деятельность в области обращения с отходами (статья 9 Закона № 89-ФЗ) [9]. Лицензирование такой деятельности осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 4.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [19].

Требования к организации контроля

В соответствии со ст. 26 Закона № 89-ФЗ юридические лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, организуют и осуществляют производственный контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области обращения с отходами, который является частью производственного экологического контроля.

Контроль качества осадков должны обеспечивать аккредитованные в установленном порядке лаборатории с применением аттестованных методик. Общие требования к компетентности, беспристрастности и стабильному функционированию лабораторий устанавливает ГОСТ ISO/IEC 17025-2019 «Общие требования к компетентности испытательных и калибровочных лабораторий». Область распространения данного стандарта – все организации, занимающиеся лабораторной деятельностью, независимо от численности персонала [28].

Контроль неисполнения (качества исполнения) требований при обращении с иловыми осадками

Приказом Росприроднадзора от 30.12.2020 N 1839 утвержден Перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные

требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий, иных разрешений, аккредитации [20].

Виды ответственности

За неисполнение или ненадлежащее исполнение законодательства Российской Федерации в области обращения с отходами должностными лицами и гражданами предусмотрена дисциплинарная, административная, уголовная или гражданско-правовая ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации согласно статье 28 Закона № 89-ФЗ [9].

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях [21] предусмотрены наказания за неисполнение требований природоохранного законодательства в области обращения с отходами, в частности, несоблюдения требований в области охраны окружающей среды при сборе, накоплении, транспортировании, обработке, утилизации или обезвреживании отходов производства и потребления.

Выводы по подразделу 5.2

В результате анализа системы нормативных правовых актов, в области обращения с отходами установлено, что нормативные требования к обращению с иловыми осадками в Российской Федерации отсутствуют. Установлено, что единого документа, аккумулирующего порядок обращения сточных вод в Российской Федерации нет. В то же время имеется ряд документов в области стандартизации, касающихся различных аспектов обращения с осадками очистки хозяйственно-бытовых вод, которые являются документами добровольного применения. Государственные стандарты содержат стандартизованные положения относительно использования осадков в качестве удобрений, для рекультивации земель, а также применительно к деятельности по их захоронению на полигоне или использования в качестве изолирующего материала. В информационно-техническом справочнике по наилучшим доступным технологиям ИТС 10-2019 «Очистка сточных вод с использованием централизованных систем водоотведения поселений, городских округов» содержится описание наилучших доступных технологий применительно к обращению с осадками очистки хозяйственно-бытовых сточных вод.

5.3 Сравнительный анализ законодательств Германии и Российской Федерации по вопросам обращения с иловыми осадками, смесями иловых осадков и компостируемыми иловыми осадками

Сравнительно правовой анализ законодательств Германии и Российской Федерации по вопросам обращения с иловыми осадками, смесями иловых осадков и компостируемыми иловыми осадками проводился путем сравнения норм, имеющих в действующих нормативных актах Германии и Российской Федерации по следующим направлениям:

- Наличие нормативного акта, действие которого распространяется непосредственно на обращение с иловыми осадками и продуктами их переработки.
- Понятийный аппарат.
- Область применения документов.
- Участники системы обращения.
- Цели регулирования.
- Основа требований к утилизации иловых осадков.
- Обязанности по исследованию и внедрение регулярных мер по обеспечению качества при обращении с осадками сточных вод.
- Непрерывный контроль и мониторинг
- Соблюдение предельных значений
- Требования качеству иловых осадков, дозы их внесения
- Порядок уведомления и оформления товарной накладной
- Обязанности по ведению реестра.
- Приоритеты в области обращения с отходами.

Результаты анализа представлены в таблице 5.1.

Сравнительная таблица основных понятий, приведенных в Постановлении «Об иловых осадках» (AbfKlärV) и основных понятий, применяемых в Российском законодательстве приведена в Приложении А к настоящему отчету.

Таблица 5.1 – Сравнительно-правовой анализ обращения с отходами очистки сточных вод

Параметры сравнения	Немецкое законодательство	Российское законодательство
Наличие нормативного акта, действие которого распространяется непосредственно на обращение с иловыми осадками и продуктами их переработки	<p>Немецкое законодательство</p> <p>Постановление «Об утилизации иловых осадков» (AbfKlarV) от 27 сентября 2017 с последними изменениями, внесенными согласно статье 6 Постановления от 27 сентября 2017 года (Постановление об утилизации иловых осадков, смесей иловых осадков и компостируемых иловых осадков)</p>	<p>Российское законодательство</p> <p>Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». В Российском законодательстве отсутствуют специальные положения обязательного характера. Имеются государственные стандарты, являющиеся документами добровольного применения:</p> <p>ГОСТ Р 54534-2011, ГОСТ Р 54535-2011 и ГОСТ Р 17.4.3.07-2001, устанавливающие требования к обращению с иловыми осадками и продуктами их переработки (компост и почвогрунт).</p> <p>Отдельным документом ГОСТ Р 54651-2011 установлены требования к продукту переработки – органическим удобрениям на основе осадков сточных вод</p>
Понятийный аппарат	<p>Термины сформулированы в § 2 часть I Постановления об утилизации иловых осадков (AbfKlarV) (см. Приложение А к отчету).</p>	<p>Отсутствуют термины: «иловые осадки», «смесь иловых осадков», «компостируемые иловые осадки (компост)», «передача иловых осадков»</p>
Область применения	<p>Область применения Постановления об утилизации иловых осадков (AbfKlarV):</p> <ul style="list-style-type: none"> – размещение или внесение на почву или в нее иловых осадков, смесей иловых осадков или компоста; – передача иловых осадков для производства смеси иловых осадков или компоста; 	<p>Законодательство об отходах производства и потребления распространяется на отходы биологической очистки сточных вод. Согласно ФККО отходы иловых осадков, обращение с которыми подлежит регулированию, отнесены к отходам иловых осадков, включенных в следующие группы отходов ФККО:</p>

	<p>– обработка и исследование такого илового осадка, смеси иловых осадков и компоста;</p> <p>– исследование почвы, на которую или в которую должен быть размещены или внесены иловые осадки, смесь иловых осадков или компоста</p>	<p>7 22 200 00 00 0 Осадки (илы) биологических очистных сооружений хозяйственно-бытовой и смешанной канализации после завершения операций по их обработке согласно технологическому регламенту;</p> <p>7 22 400 00 00 0 Отходы (осадки) при механической и биологической очистке хозяйственно-бытовых и смешанных сточных вод в смеси, обработанных согласно технологическому регламенту.</p>
<p>Участники системы обращения</p>	<p>Участниками системы обращения с иловыми осадками, смесями иловых осадков и компостом к которым применяются положения постановления «Об иловых осадках» (AbfKlarV) являются:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Образователи иловых осадков. 2. Производители смеси. 3. Производители компоста. 4. Пользователи иловых осадков. 5. Организации по обеспечению качества в значении § 12, Пункт 5 Закона об экономике замкнутого цикла, 6. Обладатели знака качества. 7. Транспортовщики. 	<p>Закон № 89-ФЗ регулирует деятельность следующих лиц:</p> <p>– индивидуальные предприниматели и юридические лица, в процессе деятельности которых образуются отходы;</p> <p>– лица, осуществляющие деятельность по сбору; транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности.</p>
<p>Цели регулирования</p>	<p>Целью регулирования деятельности по обращению с иловыми осадками, смесями или компостом из иловых осадков заключается в том, чтобы обработка данных осадков осуществлялась таким образом, чтобы результате была возможна их утилизация</p>	<p>Цель регулирования деятельности по обращению с иловыми осадками не установлена.</p> <p>Закон № 89-ФЗ (статья 3 п.2) содержит требования по соблюдению иерархии обращения с отходами, основывающиеся на приоритетных</p>

	путем внесения в качестве удобрений на почву или в почву, используемую в сельскохозяйственных целях	направлениях государственной политики в области обращения с отходами
Основа требований к утилизации иловых осадков	В основу требований к утилизации иловых осадков, смесей иловых осадков и компоста (согласно части 1, § 3 Постановления об иловых осадках (AbfKlarV)) положены требования, установленные Законом об экономике замкнутого цикла (KrWG)	В основу требований к утилизации иловых осадков и продуктов их переработки положены общие требования к утилизации Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».
Обязанности по исследованию и внедрению регулярных мер по обеспечению качества при обращении с осадками сточных вод	Участникам системы обращения с иловыми осадками, организациям по обеспечению качества и лицам, получившим знак качества, в целях поддержки замкнутого цикла производства и обеспечения защиты окружающей среды при обращении с осадками сточных вод предписывается внедрять регулярные меры по обеспечению качества при обращении с осадками сточных вод	Обязанности по исследованию и меры по обеспечению качества при обращении с осадками сточных вод определены российским законодательством в общих чертах.
Непрерывный контроль и мониторинг	Первостепенным является требование к регулярному обеспечению качества в соответствии с положениями § 12, п. 1. AbfKlarV. Система обеспечения качества в области обращения иловыми осадками включает требования: к организации обеспечения качества; к обладателям знака качества; к непрерывному мониторингу после присвоения знака качества	Требования к регулярному контролю и надлежащему качеству иловых осадков и продукции из иловых осадков закреплены в документах в области стандартизации. Контроль осуществляют аккредитованные и аттестованные на данный вид испытаний лаборатории. Требования к аттестации лабораторий и испытательных центров закреплены законодательно.
Соблюдение предельных значений	Контроль требований соблюдения предельных значений в почвах, иловых осадках, смеси иловых осадков и компосте, предназначенных для передачи или размещения/внесения, осуществляется	Требования к организации производственного контроля в области обращения с отходами установлены Законом № 89-ФЗ

	компетентным органом. (§ 34 Постановления об иловых осадках (AbfKlarV))	
Требования качеству иловых осадков, дозы их внесения	Установлены Постановлением об иловых осадках (AbfKlarV) и Постановлением об удобрениях	Установлены документами в области стандартизации ГОСТ Р 54534-2011, ГОСТ Р 54535-2011 и ГОСТ Р 17.4.3.07-2001, имеющими рекомендательный характер
Порядок уведомления и оформления товарной накладной	<p>В Постановлении об иловых осадках (AbfKlarV) разработаны и подробно описаны процедуры:</p> <ul style="list-style-type: none"> – уведомления о размещении или внесении в почву иловых осадков, смеси иловых осадков или компоста; – порядок оформления товарной накладной перед передачей иловых осадков, а также смеси иловых осадком и компоста производителями, пользователю иловых осадков. <p>В Постановлении об иловых осадках (AbfKlarV) указаны требования к информации, содержащейся в товарной накладной на доставку иловых осадков.</p>	В рассмотренных нормативных актах аналогичные нормы отсутствуют
Обязанности по ведению реестра	Отдельно регулируются требования к образованию иловых осадков по ведению реестра и информация, содержащаяся в данном реестре (§ 34 Постановления «Об иловых осадках» (AbfKlarV))	В рассмотренных нормативных актах обязанности по ведению реестра не установлены. В Российской Федерации ведется реестр агромикробов, разрешенных к использованию.
Приоритеты в области обращения с отходами	Требования Закона об экономике замкнутого цикла (KrWG) направлены на регулирование действий по утилизации иловых остатков участниками данного процесса (§ 11 и § 12). Основу требований составляет максимальная эффективность утилизации иловых осадков и исключение их захоронения.	<p>Статья 3 Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления. Направления государственной политики в области обращения с отходами являются приоритетными в следующей последовательности:</p> <ul style="list-style-type: none"> – максимальное использование исходных сырья и материалов;

		<ul style="list-style-type: none">– предотвращение образования отходов;– сокращение образования отходов и снижение класса опасности отходов в источниках их образования;– обработка отходов;– утилизация отходов;– обезвреживание отходов.
--	--	--

Выводы к разделу 5.3

На основании сравнительного анализа систем регулирования обращения с осадками очистки сточных вод в Германии и Российской Федерации установлено:

– Система регулирования Германии нацелена на утилизацию иловых осадков, смесей иловых осадков и компоста путем их размещения на почву или внесения в почву. Процесс утилизации иловых осадков, смесей иловых осадков и компоста считается завершенным, когда пользователь иловых осадков размещает или вносит их в почву. В Российской Федерации отсутствуют законодательно установленная система требований, направленных на утилизацию иловых осадков, регулирование ограничивается документами в области стандартизации, которые являются добровольными для применения.

– В Германии подробно регламентирована система учета и контроля процесса утилизации иловых осадков, смесей иловых осадков и компоста. В Российской Федерации системных требований подобного характера в законодательстве не имеется. В то же время, в случае использования иловых осадков в качестве удобрений используются нормы законодательства об агрохимикатах. Кроме того, в документы в области стандартизации включены положения учета и контроля применимости иловых осадков в тех или иных направлениях (в качестве удобрений, для рекультивации нарушенных земель, при размещении и использовании на полигонах).

Список использованных источников к разделу 5

1. Закон Федеративной Республики Германия об экономике замкнутого цикла (KrWG) (Закон о поддержке замкнутых циклов производства и обеспечения экологически безопасного обращения с отходами).

2. Постановление «Об утилизации иловых осадков» (AbfKlarV) от 27 сентября 2017 с последними изменениями, внесенными согласно статье 6 Постановления от 27 сентября 2017 года (Постановление об утилизации иловых осадков, смесей иловых осадков и компостируемых иловых осадков).

3. Закон Федеративной Республики Германия «Об удобрениях» от 9 января 2009 года (BGBI, IS, 54, 136), с последними изменениями, внесенными согласно статье 370 Постановления от 31 августа 2015 года (BGBI, I. S, 1474) и поправками, внесенными статьей 1 Закона от 5 мая 2017 года.

4. Постановление «Об органических отходах» (BioAbtV), от 4 апреля 2013 года, с поправками, внесенными статьей 5 Постановления от 5 декабря 2013 года

(Постановление о переработке органических отходов на землях, используемых для сельского хозяйства (включая садоводство) и лесохозяйственной деятельности).

5. Постановление «Об использовании удобрений» в действующей редакции.

6. DIN 19682-2-2014 «Качество почвы. Полевые испытания. Часть 2. Определение механического состава почвы» (Soil quality - Field tests - Part 2: Determination of soil texture).

7. Постановление «Об охране почв и санации заброшенных участков» от 12 июля 1999 года, с последними изменениями, внесенными статьей 102 Постановления от 31 августа 2015 года.

8. Федеральный классификационный каталог отходов: приказ Росприроднадзора от 22.05.2017 № 242: с изменениями на 02.11.2018 – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

9. Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ: с изменениями на 26.07.2019. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

10. Почва. Очистка населенных мест. Бытовые и промышленные отходы. Санитарная охрана почвы. Гигиенические требования к использованию сточных вод и их осадков для орошения и удобрения. Санитарные правила и нормы: СанПиН 2.1.7.573-96: постановление Госкомсанэпиднадзора Российской Федерации от 31.10.1996 № 46. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

11. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ: с изменениями на 13.07.2020. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

12. Об утверждении Положения о Государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации и Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании: постановление Правительства Российской Федерации от 24.07.2000 № 554: с изменениями на 15.09.2005. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

13. Охрана природы (ССОП). Почвы. Требования к свойствам осадков сточных вод при использовании их в качестве удобрений: ГОСТ Р 17.4.3.07-2001: постановление Госстандарта России от 23.01.2001 № 30-ст – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

14. Национальный стандарт Российской Федерации. Удобрения органические на основе осадков сточных вод. Технические условия: ГОСТ Р 54651-2011:

приказ Росстандарта от 13.12.2011 № 800-ст. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

15. Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. Осадки сточных вод. Требования при использовании для рекультивации нарушенных земель: ГОСТ Р 54534-2011: приказ Росстандарта от 28.11.2011 № 613-ст. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

16. Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. Осадки сточных вод. Требования при размещении и использовании на полигонах: ГОСТ Р 54535-2011 приказ Росстандарта от 28.11.2011 № 614-ст. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

17. Профессиональный стандарт «Оператор по обработке сырого и илового осадка»: приказ Минтруда России от 21.12.2015 № 1098н – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

18. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Паспорт отхода I-IV класса опасности. Основные требования: ГОСТ Р 53691-2009: приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 15.12.2009 г. № 1091-ст – URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200081173> (дата обращения 05.11.2020)

19. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ: с изменениями на 31.07.2020. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

20. Об утверждении перечня нормативных актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования: приказ Росприроднадзора от 30.12.2020 № 1839 – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

21. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ: с изменениями на 31.07.2020, с изм. от 16.10.2020. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

6. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ КЛАССИФИКАЦИИ ОТХОДОВ ГЕРМАНИИ И КЛАССИФИКАЦИИ ОТХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

6.1 Анализ Европейского перечня отходов

В немецком законодательстве классификация отходов осуществляется в соответствии с Европейским перечнем отходов [1].

Европейский перечень отходов был утвержден в целях выполнения требований решения Европейской Комиссии 2000/532/ЕС от 03.05.2000 «О замене Решения 94/3/ЕС, устанавливающего список отходов согласно Статье 1(а) Директивы 75/442/ЕЭС Совета ЕС об отходах, и замене Решения 94/904/ЕС Совета ЕС, устанавливающего список опасных отходов согласно Статье 1(4) Директивы 91/689/ЕЭС Совета ЕС «Об опасных отходах» [2], утверждающего Европейский каталог отходов, который является основным документом по классификации отходов в Европейском союзе.

Европейский каталог отходов был сформирован в результате слияния Европейского перечня отходов (Решение 94/3/ЕС) и списка опасных отходов (Решение 94/904/ЕС). Европейский каталог отходов является основой для единообразного применения правовых норм и требований в области обращения с отходами в странах-участницах ЕС, для предоставления отчетности по обращению с отходами, а также для осуществления требований Базельской конвенции о трансграничной перевозке отходов [3].

В заданные сроки данный каталог был адаптирован всеми странами-участницами ЕС в национальном законодательстве. В Германии Европейский каталог отходов введен Постановлением о Европейском перечне отходов от 10 декабря 2001 года [1].

Европейский перечень отходов представляет собой перечень видов отходов, который включает в себя опасные и неопасные отходы, учитывает происхождение и состав отходов [1].

Европейский перечень отходов находит применение в двух основных направлениях:

- идентификация отходов,
- классификация отходов по их опасности.

Область применения Европейского перечня отходов Постановлением о Европейском перечне отходов от 10 декабря 2001года не определена. В рамках

рабочего семинара по законодательству Германии в области обращения с отходами (в частности РОП/Workshop) представителями Cyclos GmbH были даны разъяснения, что область применения Европейского перечня отходов определяется Законом Германии об экономике замкнутого цикла от 24 февраля 2012 года (далее – Закон об экономике замкнутого цикла) и не распространяется на [4]:

- 1) материалы, которые подлежат удалению
 - a) в соответствии с Кодексом о продовольственных товарах и кормах в редакции, опубликованной 22.08.2011, если он применяется к продуктам питания, пищевым добавкам, косметическим продуктам, товарам первой необходимости и продуктам, очень схожим с пищевыми продуктами,
 - b) в соответствии с Законом о табачных изделиях от 4 апреля 2016 года,
 - c) в соответствии с Законом о молоке и маргарине от 25 июля 1990 года,
 - d) в соответствии с Законом о защите здоровья животных от 22 мая 2013 года,
 - e) в соответствии с Законом о защите растений в редакции, опубликованной 14 мая 1998 года,
 - f) в соответствии с постановлениями, изданными на основании законов, указанных под пунктами а–е;
- 2) субпродукты животного происхождения, если они (в соответствии с определенными нормативными правовыми актами) должны вывозиться, собираться, транспортироваться, храниться, обрабатываться, перерабатываться, использоваться, утилизироваться или размещаться на рынке, за исключением тех субпродуктов животного происхождения, которые предназначены для сжигания, хранения на полигоне или использования в биогазовой установке или установке для переработки отходов в компост;
- 3) тела животных, не убитых в результате убоя, в том числе таких животных, которые были убиты с целью подавления эпизоотий;
- 4) фекалии, кроме указанных в пункте 2, солома и другие природные неопасные сельскохозяйственные или лесные материалы, используемые в сельском или лесном хозяйстве или для производства энергии из такой биомассы с помощью процессов или методов, которые не наносят вред окружающей среде, или не ставят под угрозу здоровье человека;
- 5) ядерное топливо и другие радиоактивные вещества в соответствии с Законом об атомной энергии или Законом о радиационной защите;

6) отходы, возникающие непосредственно при поиске месторождений, добыче и переработке, а также при связанном с этим хранением полезных ископаемых в хозяйствах, находящихся под надзором органов государственного горного надзора и которые утилизируются под надзором государственных органов горного надзора;

7) газообразные вещества, которые не хранятся в контейнерах;

8) вещества, сброс или отведение которых осуществляется в водные объекты или канализационные сооружения;

9) почвы в месте происхождения (почвы в естественном залегании), включая почву, выемка которой не производилась при горнодобывающих работах, загрязненные почвы и сооружения, постоянно связанные с землей;

10) незагрязненный почвенный материал и другие природные материалы, вынутые во время строительства, при условии, что материалы в их естественном состоянии используются для строительных целей на месте, где была произведена их выемка;

11) донные отложения, перемещаемые при менеджменте, поддержании или развитии водных объектов, а также предотвращения наводнений или смягчения последствий наводнений и засух, или для мелиорации земель в пределах поверхностных вод, при условии, что донные отложения объективно являются неопасными;

12) сбор и передача судовых отходов и остатков грузов, если это регулируется федеральным или земельным законодательством на основе международных или наднациональных соглашений;

13) поиск, обнаружение, транспортирование, хранение, обработка и уничтожение боеприпасов;

14) углекислый газ, который в целях постоянного хранения собирается, транспортируется и хранится в хранилищах углекислого газа или в хранилищах, предназначенных для исследовательских целей.

Перечень отходов состоит из глав, групп и непосредственно видов отходов. Виды отходов в перечне обозначены шестизначным кодом (главам соответствуют двухзначные коды, группам – четырехзначные коды) и классифицированы в зависимости от источника происхождения и состава отходов. Также Европейский перечень отходов содержит признак опасности отходов, опасные отходы отмечены «астерикс» (*).

Структура Европейского перечня отходов представлена в таблице 6.1.

Таблица 6.1 – Структура Европейского перечня отходов

Код отхода	Уровень классификации отхода
xx	глава
xx xx	группа
xx xx xx	вид отходов
xx xx 99	Не указанный конкретно вид отходов

Первые два знака кода вида отходов используются для кодирования происхождения отходов на основании определения сектора экономики/отрасли, в которой они образовались.

Третий и четвертый знак используются также для кодирования происхождения, но уже используя более узкое направление – установление конкретного производства и технологического (производственного процесса).

Также виды отходов в рамках классификации группы могут быть классифицированы в зависимости от их состава. Например, некоторые отходы главы 17 «Строительные отходы и отходы сноса зданий (включая вынутый грунт с загрязненных территорий)» подразделяются на следующие группы в зависимости от их состава [1]:

- группа 17 01 «Бетон, кирпич, плитка и керамика»,
- группа 17 02 «Дерево, стекло и пластмасса»,
- группа 17 03 «Битумные смеси, каменноугольная смола и смолистые изделия»,
- группа 17 04 «Металлы (в том числе сплавы)»,
- группа 17 05 «Грунт (в том числе грунт, извлеченный с загрязненных участков), камни и грунт, извлеченный экскаватором»,
- группа 17 06 «Изоляционные материалы и строительные материалы, содержащие асбест»,
- группа 17 08 «Строительные материалы на основе гипса».

Пятый и шестой знак используется для кодирования вида отходов на основании следующих признаков [1]:

а) происхождение – технологического (производственного) процесса;

Например, отходы группы 01 01:

01 01 01 Отходы от добычи металлических полезных ископаемых

01 01 02 Отходы от добычи неметаллических полезных ископаемых

б) состава отходов;

Например, отходы группы 15.01:

- 15 01 01 Бумажная и картонная упаковка
- 15 01 02 Пластмассовая упаковка
- 15 01 03 Деревянная упаковка
- 15 01 04 Металлическая упаковка
- 15 01 05 Комбинированная упаковка
- 15 01 06 Смешанная упаковка
- 15 01 07 Стеклопакетная упаковка
- 15 01 09 Текстильная упаковка
- 15 01 10* Упаковка, содержащая остатки опасных веществ или загрязненная опасными веществами
- 15 01 11* Металлическая упаковка, содержащая опасные твердые пористые матрицы (например, асбест), включая опустошенные напорные баки

в) физической формы отходов;

Например, отходы группы 12 01:

- 12 01 01 Опилки и стружки черных металлов
- 12 01 02 Пыль и частицы черных металлов
- 12 01 03 Опилки и стружки цветных металлов
- 12 01 04 Пыль и частицы цветных металлов

Таким образом, к классификационным признакам Европейского перечня отходов можно отнести происхождение, компонентный/химический состав отходов, физическую форму, а также наличие опасных свойств.

Причем классификация отходов в рамках видов может осуществляться как по одному классификационному признаку, так и по нескольким. Например, отходы группы 10 06 классифицируются по физической форме и происхождению [1]:

- 10 06 01 Шлаки от первичного и вторичного расплава
- 10 06 02 Шлаки (окалина) и шламы (верхний слой) от первичного и вторичного расплава
- 10 06 03* Пыль, уловленная фильтром
- 10 06 04 Другие частицы и пыль
- 10 06 06* Твердые отходы из очистки отработавших газов
- 10 06 07* Шламы и фильтровальные массы из очистки отработавших газов
- 10 06 09* Отходы от очистки охлаждающей воды, содержащие масло

10 06 10 Отходы от очистки охлаждающей воды, за исключением тех, которые подпадают под действие 10 06 09

10 06 99 Отходы, не указанные конкретно

Европейский перечень отходов включает в себя 20 глав, 111 групп и 839 видов отходов.

Главы, включенные в Европейский перечень отходов [1]:

- 1) Отходы, образующиеся при поиске, разведке и добыче, а также физико-химической обработке полезных ископаемых,
- 2) Отходы сельского хозяйства, садоводства, прудового и лесного хозяйства, охоты и рыболовства, также производства и обработки продуктов питания,
- 3) Отходы деревообработки и производства панелей, мебели, целлюлозы, бумаги и картона,
- 4) Отходы кожевенной, меховой и текстильной промышленности,
- 5) Отходы нефтепереработки, ректификации природного газа и пиролиза угля,
- 6) Отходы неорганических химических процессов,
- 7) Отходы органических химических процессов,
- 8) Отходы от производства, подготовки, сбыта и применения (ППСП) покрытий (краски, лаки, эмали), клеев, герметиков и печатных красок,
- 9) Отходы фотопромышленности,
- 10) Отходы тепловых процессов,
- 11) Отходы от химической обработки поверхностей и покрытий металлов и других материалов; цветной гидрометаллургии,
- 12) Отходы, образовавшиеся в результате механического формования, а также физической и механической обработки металлических и пластиковых поверхностей,
- 13) Отработанные масла и отходы жидкого топлива (за исключением пищевого растительного масла и отработанных масел, указанных в главах 05, 12 или 19),
- 14) Отходы от органических растворителей, охлаждающих веществ и газообразного топлива (за исключением отходов, указанных в главах 07 или 08),
- 15) Упаковочная тара, адсорбенты, тряпки, фильтры и защитная одежда (не указанные конкретно),
- 16) Прочие отходы, которые не вошли в список,

17) Строительные отходы и отходы сноса зданий (включая вынутый грунт с загрязненных территорий),

18) Отходы от медицинской и ветеринарной практики и исследований (без кухонных отходов и отходов ресторанного бизнеса, не возникающих непосредственно при уходе за больным),

19) Отходы установок для обработки отходов, коммунальных очистных сооружений и станций водоподготовки воды на хозяйственно-питьевые и промышленные нужды,

20) Муниципальные отходы (отходы частных домохозяйств и схожие с ними коммерческие и промышленные отходы, а также отходы учреждений), включая отдельно собранные фракции.

Главы в Европейском перечне отходов можно разделить на три группы в зависимости от признака, классифицирующего отходы:

– Главы, сформированные на основе принадлежности отходов к конкретной отрасли (или сектора экономики/отрасли): с 1 по 12 и с 17 по 20;

– Главы, сформированные на основе принадлежности отходов к определенной продукции: с 13 по 15;

– Глава, содержащая отходы, не упомянутые в других разделах: 16.

Также Европейским перечнем отходов установлен алгоритм идентификации отходов [1]:

1) определяется источник образования отходов в главах 1–12 или 17–20,
2) если указанные в пункте 1 главы не содержат соответствующий код отходов, то для идентификации отходов используются главы 13–15,

3) в последнюю очередь для идентификации отходов используется глава 16,

4) если отходы не могут быть найдены и в главе 16, должен использоваться код 99 в секции списка, соответствующей виду деятельности, идентифицированной в пункте 1.

Наряду с идентификацией и обозначением отходов в соответствии с шестизначным кодом, с помощью перечня происходит принципиальное деление отходов на опасные и неопасные. В соответствии с § 48 KrWG предъявляются специальные требования [4]. Опасные отходы обозначены в Европейском перечне отходов «астерикс» (*).

Как было уже сказано, Европейский перечень отходов включает 839 видов отходов, из которых 405 являются опасными. Однако в перечне можно встретить

две одинаковые записи с тем лишь различием, что в одном случае вид отходов может быть определен опасный, а в другом - неопасный. Такое двойное занесение в перечень называется «зеркальным отходом». В перечне опасный вид отходов всегда приводится первым и отмечается «астерикс» (*). На нижеследующей строке повторяется аналогичный, но неопасный вид отходов.

Оценка опасных свойств осуществляется на основе критериев, изложенных в Приложении III к Директиве 2008/98/ЕС (далее – Рамочная директива) [5].

Приложение III к Рамочной Директиве устанавливает следующие опасные свойства отходов [5]:

- H_P 1 – взрывчатые,
- H_P 2 – окисляющие,
- H_P 3 – огнеопасные,
- H_P 4 – раздражающие,
- H_P 5 – специфическая системная токсичность для определенного органа (STOT)/токсичность при вдыхании,
- H_P 6 – острая токсичность,
- H_P 7 – канцерогенные,
- H_P 8 – агрессивные,
- H_P 9 – инфекционные,
- H_P 10 – токсичные для производства,
- H_P 11 – мутагенные,
- H_P 12 – выпускающие острый токсичный газ,
- H_P 13 – чувствительные,
- H_P 14 – экотоксичные,
- H_P 15 – отходы, которые могут проявлять вышеупомянутые опасные свойства, которые первоначально не проявляются.

Каждое опасное свойство включает в себя несколько категорий уровня опасности.

Приложение III к Рамочной директиве содержит также определения, коды класса и категорий опасности для каждого из перечисленных опасных свойств, а также критерии, обуславливающие наличие у отхода тех или иных опасных свойств.

Обладание отходами опасными свойствами H_P1–H_P8 или H_P10–H_P15 в соответствии с Рамочной директивой определяется наличием и концентрацией опасных веществ в его составе (при учете положений регламент Европейского

парламента и Совета Европейского Союза 1272/2008 от 16.12.2008 «О классификации, маркировке и упаковке веществ и смесей» [6]). Наличие у отходов опасного свойства HP9 определяется наличием опасных возбудителей инфекций [1].

Поэтому, с целью правильной идентификации отходов в Европейском перечне отходов, в особенности, при рассмотрении «зеркальных» отходов, необходимо установить, содержат ли рассматриваемые отходы опасные компоненты. Причем проявление отходами опасных свойств, а также уровень проявления опасного свойства определяется концентрацией опасных веществ.

Критерии, обуславливающие наличие у отхода тех или иных опасных свойств установлены Приложением III к Рамочной директиве [5]. Также опасные свойства могут быть определены на основе проверки в соответствии с Постановлением (ЕС) № 440/2008 Комиссии от 30 мая 2008 года об установлении методов проверки/испытания (в соответствии с Постановлением (ЕС) № 1907/2006 Европейского парламента и Совета по регистрации, оценке, допуску и ограничению химических веществ (REACH [7]).

Выводы по подразделу 6.1

1. Перечень отходов в Германии принят на основании Европейского каталога отходов, который является основным документом по классификации отходов в Евросоюзе.

2. Европейский перечень отходов сформирован достаточно укрупненно (отсутствует детализация), имеет 3 уровня классификации – главы, группы, виды.

3. К классификационным признакам относятся: принадлежность к определенному производству или товару, компонентный/химический состав, физическая форма, наличие/отсутствие опасных свойств.

4. Европейский перечень отходов учитывает наличие опасных свойств отходов, однако, конкретные опасные свойства не указываются.

5. Деление на группы осуществляется на основе принадлежности к отрасли, в которой образовались отходы; деление на главы – в зависимости от конкретного производства и технологического (производственного) процесса, а также состава; классификация по видам отходов осуществляется как на основании происхождения – технологического (производственного) процесса, состава отходов, так и физической формы отходов.

6. Идентификация отходов в перечне осуществляется на основании прилагаемого к перечню алгоритма.

6.2 Анализ Федерального классификационного каталога отходов

В Российской Федерации используется классификатор отходов аналогичный Европейскому перечню отходов – Федеральный классификационный каталог отходов (далее – ФККО), порядок ведения которого осуществляется в соответствии с Приказом Минприроды России от 30.09.2011 № 792 «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра отходов» [8]. Действующая на данный момент редакция ФККО утверждена приказом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (далее – Росприроднадзор) от 22.05.2017 № 242 «Об утверждении Федерального классификационного каталога отходов» [9].

ФККО представляет собой перечень видов отходов, находящихся в обращении в Российской Федерации и систематизированных по совокупности классификационных признаков: происхождению, условиям образования (принадлежности к определенному производству, технологии), химическому и (или) компонентному составу, агрегатному состоянию и физической форме [8]. В соответствии с Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» к отходам производства и потребления относятся вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению [10].

Область применения ФККО не распространяется на:

- радиоактивные отходы,
- биологические отходы,
- медицинские отходы.

ФККО имеет 6 следующих уровней классификации отходов: блоки, типы, подтипы, группы, подгруппы, позиции [8].

Блоки обозначены однозначным кодом, типы – двузначным, подтипы – трехзначным, группы – шестизначным, подгруппы – восьмизначным, позиция обозначается десятью знаками. Виды отходов обозначены 11-значным кодом.

Код каждого вида отходов имеет 11-значную структуру.

Первые восемь знаков кода вида отходов используются для кодирования происхождения видов отходов и их состава.

Девятый и десятый знаки кода используются для кодирования агрегатного состояния и физической формы отхода.

Одиннадцатый знак кода – для кодирования класса опасности вида отходов в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду. Система классификации отходов в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду учитывает только одно опасное свойство – экотоксичность.

В 11-ом знаке кода цифра 0 используется для блоков, типов, подтипов, групп и подгрупп; для видов отходов значащая цифра обозначает:

- 1 – I-й класс опасности,
- 2 – II-й класс опасности,
- 3 – III-й класс опасности,
- 4 – IV-й класс опасности,
- 5 – V-й класс опасности.

Структура ФККО сформирована с использованием утвержденных приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст Общероссийского классификатора видов экономической деятельности «ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2)» (Блоки 1-3, 6-9) [11] и Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности «ОК 034-2014 (КПЕС 2008)» [12] (Блок 4).

ФККО включает в себя 8 блоков; 2363 типов, подтипов, групп, подгрупп, позиций; 6130 видов отходов [9].

ФККО представлен следующими блоками:

- 1 Отходы сельского, лесного хозяйства, рыбоводства и рыболовства
- 2 Отходы добычи полезных ископаемых
- 3 Отходы обрабатывающей промышленности
- 4 Отходы потребления производственные и непроизводственные; материалы, изделия, утратившие потребительские свойства, не вошедшие в блоки 1-3, 6-9
- 6 Отходы обеспечения электроэнергией, газом и паром
- 7 Отходы при водоснабжении, водоотведении, деятельности по сбору и обработке отходов
- 8 Отходы строительства и ремонта
- 9 Отходы при выполнении прочих видов деятельности, не вошедшие в блоки 1-3, 6-8

Ведение ФККО осуществляет Росприроднадзор в соответствии с Порядком ведения государственного кадастра отходов, утвержденного приказом Минприроды России от 30.09.2011 № 792 [8]. ФККО периодически пополняется новыми видами отходов.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели проводят инвентаризацию отходов, их классификацию по степени воздействия на окружающую среду. В случае, если в ФККО не находят соответствующие виды отходов, то направляют сведения об основных классификационных признаках отходов, а также материалы об отнесении отходов I–IV классов опасности к конкретному классу опасности в Росприроднадзор для включения новых видов отходов.

Росприроднадзор обобщает и систематизирует информацию, полученную из территориальных органов Росприроднадзора, формирует сводный перечень видов отходов, подлежащих включению в ФККО.

Новые виды отходов включаются в ФККО решением Росприроднадзора.

Выводы по подразделу 6.2

1. ФККО имеет 6 уровней классификации,
2. К классификационным признакам относится: происхождение отходов по исходному сырью и по принадлежности к определенному производству, технологическому процессу (блок, тип, подтип, группа); химический и (или) компонентный состав отходов (подгруппа); агрегатное состояние и физическая форма отходов (позиция),
3. ФККО включает в себя 8 блоков; 2363 типов, подтипов, групп, подгрупп, позиций; 6130 видов отходов,
4. Код отхода имеет 11-значную структуру,
5. Процесс дополнения ФККО новыми видами отходов происходит регулярно решением Росприроднадзора на основании информации о классификационных признаках и классах опасности конкретных видов отходов, представляемой индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, в процессе деятельности которых образуются отходы.

6.3 Сравнительный анализ Европейского перечня отходов и Федерального классификационного каталога отходов

Регулирование в области обращения с отходами основывается на системе классификации отходов. В Российской Федерации используется Федеральный классификационный каталог отходов (ФККО), в Германии – Европейский перечень отходов.

Сравнительный анализ ФККО и Европейского перечня отходов проводился по следующим параметрам:

- основные определения,
- область применения,
- классификационные признаки,
- количество уровней классификации,
- уровни классификации,
- количество знаков кода,
- кодовая система,
- структура кода классификации,
- учет опасных свойств,
- рассматриваемые опасные свойства.

Сравнительная характеристика Европейского перечня отходов и ФККО представлена в таблице 6.2.

Таблица 6.2 – Сравнительная характеристика Европейского перечня отходов и ФККО

Параметры сравнения	Европейский перечень отходов	ФККО
НПА, которым утвержден классификатор	Постановление о перечне отходов (AVV) от 10 декабря 2001 года	Приказ Росприроднадзора от 22.05.2017 № 242 «Об утверждении Федерального классификационного каталога отходов»
Основные определения	отходы – вещества или предметы, которые удаляются, предназначены для удаления или которые собственник намерен или обязан удалить	отходы производства и потребления – вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению
Область применения	Область определения не распространяется на 14 позиций в соответствии с Законом об экономике замкнутого цикла (см. раздел 1.1)	Не распространяется на: радиоактивные отходы, биологические отходы, медицинские отходы
Классификационные признаки	Документ, регламентирующий формирование каталога не рассматривался, но при анализе можно выявить	– происхождение и условия образования (принадлежность к определенному производству, технологии),

Параметры сравнения	Европейский перечень отходов	ФККО
	<p>следующие классификационные признаки:</p> <ul style="list-style-type: none"> – принадлежность к определенному производству или товару, – химический и (или) компонентный состав, – физическая форма, – наличие или отсутствие опасных свойств. 	<ul style="list-style-type: none"> – химический и (или) компонентный состав, – агрегатное состояние и физическая форма
Уровни классификации	<ul style="list-style-type: none"> – глава, – группа, – вид отходов 	<ul style="list-style-type: none"> – блоки, – типы, – подтипы, – группы, – подгруппы, – позиции
Количество знаков кода	6	11
Кодовая система	Арабские цифры (седьмым знаком может быть использована «астерикс» (*) для обозначения опасных отходов)	Арабские цифры
Структура кода классификации	Иерархическая: xx – глава xx xx – группа xx xx xx – вид xx xx 99 – не указанный конкретно вид отходов	Иерархическая: x – блок xx – тип xxx – подтип xxx xxx – группа xxx xxx xx – подгруппа xxx xxx xx xx – позиция xxx xxx xx xx x – вид
Учет опасных свойств	Учитывается 15 опасных свойств	Учитывается только одно опасное свойство
Рассматриваемые опасные свойства	<ul style="list-style-type: none"> – HР 1 – взрывчатые, – HР 2 – окисляющие, – HР 3 – огнеопасные, – HР 4 – раздражающие, – HР 5 – специфическая системная токсичность для определенного органа (STOT)/токсичность при вдыхании, – HР 6 – острая токсичность, – HР 7 – канцерогенные, – HР 8 – агрессивные, – HР 9 – инфекционные, – HР 10 – токсичные для производства, – HР 11 – мутагенные, 	Экотоксичность

Параметры сравнения	Европейский перечень отходов	ФККО
	<ul style="list-style-type: none"> – НР 12 – выпускающие острый токсичный газ, – НР 13 – чувствительные, – НР 14 – экотоксичные, – НР 15 – отходы, которые могут проявлять вышеупомянутые опасные свойства, которые первоначально не проявляются. 	

При сравнении определений понятия «отходы» можно обратить внимание, что в российском законодательстве отходами являются вещества или предметы, которые образованы в результате определенной деятельности и которые в дальнейшем подлежат удалению. В немецком законодательстве в определении отходов отсутствует указание на деятельность, в результате которой они образуются. Кроме того, не выделяются отходы производства и отходы потребления.

Действие ФККО не распространяется на радиоактивные, биологические и медицинские отходы. Европейский каталог также не содержит биологические отходы, ядерные и радиоактивные, а также другие вещества, материалы и отходы, на которые не распространяется область действия Законом об экономике замкнутого цикла, однако, в отличие от ФККО, содержит медицинские отходы.

Классификационные признаки Европейского перечня отходов и ФККО в целом схожи, однако, в отличие от ФККО и условий образования отходов, химического состава, а также физической формы, Европейский перечень отходов учитывает 15 опасных свойств отходов, а ФККО только одно опасное свойство – экотоксичность.

Немецкое законодательство рассматривает 15 опасных свойств. ФККО не предусматривает классификацию отходов как опасных или не опасных. В природоохранном законодательстве Российской Федерации только при характеристике степени опасности отходов используются понятие экотоксичности в рамках классификации отходов по степени негативного воздействия на окружающую среду.

ФККО содержит большее число уровней классификации, а также количество знаков кода, по сравнению с Европейским перечнем отходов, что говорит о более подробной характеристике видов отходов.

Кодовая система у обеих систем классификации одинакова – она представлена арабскими цифрами. Различие заключается в использовании Европейским перечнем отходов символа «астериск» (*), который необходим для обозначения

наличия у отходов опасных свойств. Однако конкретные виды опасностей в Европейском каталоге не указываются.

Первым уровнем классификации отходов ФККО являются блоки (количество равно 8), в Европейском перечне отходов уровнем, аналогичным блокам в ФККО, являются главы (количество равно 20).

Структура Европейского каталога и ФККО различна. Поскольку количество блоков ФККО меньше, чем глав в Европейском перечне отходов, в рамках сравнительного анализа было выполнено соотнесение блоков ФККО и глав Европейского перечня отходов между собой.

Сравнение систем классификации отходов по отраслевым блокам и типам показывает, что некоторым блокам ФККО соответствует по одной аналогичной главе Европейского перечня отходов, а часть блоков ФККО соотносится с несколькими главами Европейского перечня отходов (см. пример в таблице 6.3).

Европейский перечень отходов сформирован достаточно укрупненно и по этой причине не удалось распределить все типы, подтипы, группы ФККО по соответствующим главам перечня. В Европейский перечень включена глава 18, содержащая отходы от медицинской и ветеринарной практики и исследований (без кухонных отходов и отходов ресторанного бизнеса, не возникающих непосредственно при уходе за больным), которые исключены из области применения ФККО.

Таблица 6.3 – Результаты сравнительного анализа структуры ФКО и Европейского перечня отходов на примере группы «Отходы сельского хозяйства, садоводства, прудового и лесного хозяйства, охоты и рыболовства, также производства и обработки продуктов питания» Европейского перечня

<p>02 Отходы сельского хозяйства, садоводства, прудового и лесного хозяйства, охоты и рыболовства, также производства и обработки продуктов питания</p>	<p>Блок 1 Отходы сельского, лесного хозяйства, рыболовства и рыболовства:</p>
<p>02 01 Отходы сельского хозяйства, садоводства, прудового, лесного, охотничьего и рыбного хозяйства</p>	<p>1 10 Отходы сельского хозяйства 1 50 Отходы при лесоводстве и лесозаготовках 1 51 Отходы при лесоводстве 1 52 Отходы при лесозаготовках 1 70 Отходы при рыболовстве, рыболовстве</p>
<p>02 02 Отходы приготовления и переработки мяса, рыбы и других продуктов животного происхождения</p>	<p>Блок 3 Отходы обрабатывающих производств 3 01 Отходы производства пищевых продуктов, напитков, табачных изделий</p>
<p>02 03 Отходы от приготовления и переработки фруктов, овощей, зерновых культур, пищевых растительных масел, какао, кофе, чая и табака; производства консервов; производства дрожжей и экстракта дрожжей, приготовления и брожения мелассы (черной патоки)</p>	<p>3 01 120 00 00 0 Отходы переработки и консервирования мяса и рыбы 3 01 130 Отходы переработки и консервирования фруктов и овощей 3 01 140 Отходы производства растительных масел и жиров 3 01 160 Отходы производства продуктов мукомольной, крупяной промышленности и производства крахмала и крахмалсодержащих продуктов 3 01 170 Отходы производства хлебулочных и мучных кондитерских изделий 3 01 300 Отходы производства табака и табачных изделий 3 01 183 Отходы производства чая и кофе</p>

02 04 Отходы производства сахара	3 01 181 Отходы производства сахара
02 05 Отходы переработки молока	3 01 150 00 00 0 Отходы производства молочной продукции
02 07 Отходы производства алкогольных и безалкогольных напитков (кроме кофе, чая и какао)	3 01 200 Отходы производства напитков 3 01 210 Отходы производства напитков алкогольных дистиллированных 3 01 220 Отходы производства вина из винограда, сидра и прочих плодовых вин 3 01 230 Отходы производства прочих недистиллированных напитков из сброженных материалов 3 01 240 Отходы производства пива и солода 3 01 250 Отходы производства безалкогольных напитков, производства минеральных и прочих питьевых вод

Глава 2 (Отходы сельского хозяйства, садоводства, прудового и лесного хозяйства, охоты и рыболовства, также производства и обработки продуктов питания) Европейского перечня отходов, включает, как отходы видов деятельности блока 1 ФККО, так и отходы видов деятельности блока 3 и блока 4. В отличие от Европейского перечня отходов, в ФККО группа отходов производства пищевых продуктов, напитков, табачных изделий, аналогичная группам 02 02–02 07, включенная в Европейском перечне отходов в главу 2, выделена отдельной группой и включена в блок обрабатывающих производств (3 блок). Также глава 2 Европейского перечня отходов включает в себя вещества, непригодные для потребления в пищу и переработки, в ФККО такие отходы выделены в отдельный блок – отходы потребления, которые утратили свои потребительские свойства (4 блок).

Отходы тепловых процессов (глава 10) в Европейском перечне отходов включают в себя как отходы электростанций и других мусоросжигательных установок, так и отходы черной металлургии и сталелитейной промышленности, отходы термической обработки цветных и черных металлов, отходы производства неметаллической минеральной продукции и отходы крематориев. В ФККО указанные отходы распределены по разным блокам:

- Блок 6 «Отходы обеспечения электроэнергией, газом и паром»,
- блок 3 «Отходы обрабатывающих производств» (группа 3 40 «Отходы производства прочей неметаллической минеральной продукции», 3 50 «Отходы металлургических производств»).

Также различие между двумя системами классификации заключается в том, что в ФККО отходы потребления выделены в отдельный блок, что позволяет использовать такую систему классификации для регулирования «расширенной ответственности производителей». В Европейском каталоге в одну группу могут быть включены отходы производства продукции и отходы потребления этой продукции.

В частности, глава 6 «Отходы неорганических химических процессов» содержит не только отходы различных химических процессов, но и отходы подготовки, сбыта и применения неорганических веществ. Например, группа отходов 06 01 «Отходы производства, подготовки, сбыта и применения (ППСП) кислот» включает в себя следующие виды отходов:

- 06 01 01* Серная и сернистая кислоты
- 06 01 02* Соляная кислота
- 06 01 03* Фтористоводородная (плавиковая) кислота

- 06 01 04* Фосфорная и фосфористая кислоты
- 06 01 05* Азотная и азотистая кислоты
- 06 01 06* Другие кислоты
- 06 01 99 Отходы, не указанные конкретно

Основываясь на предоставленном переводе документов, можно предположить, что данная группа отходов может включать в себя отходы кислот, образовавшихся как в процессе их производства, так и потребления.

В то же время этот прием использован не для всех производств. Например, в самостоятельную группу выделены отходы, подлежащие отдельному сбору (бумага и картон, текстиль и пр.), а отходы производства этих видов продукции размещены в группе 03 «Отходы деревообработки и производства панелей, мебели, целлюлозы, бумаги и картона», группе 04 «Отходы кожевенной, меховой и текстильной промышленности» соответственно.

Данное деление и соотнесение отраслевых блоков рассматриваемых систем классификаций не является однозначным, поскольку в Европейском перечне отходов для конкретного производства может потребоваться идентификация образующихся в процессе деятельности отходов в соответствии с несколькими главами.

Преимуществом европейского каталога является наличие в нем путеводителя – методического руководства по поиску вида отходов. В ФККО такое руководство отсутствует.

Еще одной особенностью классификации отходов и обращения с ними в соответствии с немецким законодательством является регулирование деятельности по обращению с отдельными группами отходов с применением специальных нормативных правовых актов, например:

- Постановление о переработке органических отходов на землях, используемых для сельского хозяйства (включая садоводство) и лесохозяйственной деятельности (Постановление об органических отходах – BioAbfV) [13];
- Постановление об обращении с твердыми коммунальными отходами и определенными строительными отходами и отходами от сноса зданий и сооружений (Постановление о твердых коммунальных отходах коммерческого и ремесленного секторов – GewAbfV) [14];
- Постановление о требованиях в отношении утилизации и удаления древесных отходов (Постановление о древесных отходах – AltHolzV) [15];

- Закон о введении в оборот, возврате и высококачественной переработке упаковки (Закон об упаковке – VerpackG) [16];
- Закон о введении в оборот, возврате и экологически безопасной утилизации электронного и электрического оборудования (Закон об электронном и электрическом оборудовании – ElektroG) [17];
- Закон о введении в оборот, возврате и экологически безопасной утилизации батарей и аккумуляторов (Закон о батареях – BattG) [18];
- Постановление о передаче, возврате и экологически безопасном обращении с отслужившими транспортными средствами (Постановление об отслуживших транспортных средствах – AltfahrzeugV) [19];
- Постановление об отработанных маслах Германии (Altölv) [20].

В некоторых из перечисленных нормативных правовых актах для целей регулирования дается более детальная классификация отходов. Так, например, в Постановлении об органических отходах (BioAbfV) [13] вид отходов 02 01 03 «Отходы из ткани растительного происхождения» Европейского перечня отходов включает следующие «подвиды»:

- пеньковая и льняная костра,
- кокосовое волокно,
- растительные отходы садоводства,
- растительные отходы водного хозяйства,
- растительные отходы сельского хозяйства,
- растительные отходы прудового и рыбного хозяйства,
- растительные фильтрующие материалы для биологической очистки отработавших газов,
- камыш,
- оболочка зерна,
- оболочечная и зерновая пыль.

Реализованный подход не предусматривает дополнительное кодирование отходов, что может серьезно усложнять последующую правоприменительную практику.

В силу отсутствия детализации отходов в каталоге, для регулирования органических отходов регулятор BioAbfV (аналогично и по древесным отходам) вынужден самостоятельно уточнять в соответствующем подзаконном акте подвиды отходов, которые относятся к конкретному виду с шестизначным кодом. Таким образом,

регулирование осуществляется не всего вида с шестизначным кодом, а по отдельным «подвидам», которые могут к нему относиться.

Выводы по подразделу 6.3

В результате сравнительного анализа Европейского перечня отходов и Федерального классификационного каталога отходов установлено следующее:

1. Действие ФККО не распространяется на радиоактивные, биологические и медицинские отходы. Европейский каталог также не содержит биологические отходы, ядерные и радиоактивные, а также другие вещества, материалы и отходы, на которые не распространяется область действия Закона об экономике замкнутого цикла, однако, в отличие от ФККО, содержит медицинские отходы.

2. ФККО имеет подробную и развернутую характеристику видов отходов, Европейский каталог отходов ограничивается группами отходов без детализации их происхождения и состава.

3. Европейский перечень отходов имеет более сложную систему идентификации отходов, по причине того, что для конкретного производства может потребоваться идентификация образующихся в процессе деятельности отходов в соответствии с несколькими главами.

4. Процесс дополнения ФККО новыми видами отходов происходит регулярно решением Росприроднадзора. Европейский каталог практически не обновляется, а конкретизация видов отходов, которые могут входить в приведенные в каталоге группы, производится непосредственно в нормативных актах, регулирующих обращение с конкретными отходами.

5. В отличие от ФККО, Европейским перечнем отходов предусмотрена классификация отходов по факту наличия хотя бы одного опасного свойства. В Российской Федерации для классификации отходов опасные свойства не применяются за исключением экотоксичности. Соответственно в ФККО опасными считаются отходы по признаку экотоксичности с учетом степени экотоксичности (класса опасности), которые не относятся к V классу опасности (практически безопасные отходы).

6. В некоторых главах Европейского перечня отходов одновременно присутствуют отходы производства продукции определенного сектора экономики и отходы этой продукции. В определенной степени это можно рассматривать с позиции замкнутых циклов. В ФККО отходы потребления выделены в отдельный блок, что позволяет более просто формировать систему регулирования обращения с отходами от использования товаров.

7. Преимуществом Европейского каталога является наличие в нем путеводителя – методического руководства по поиску вида отходов. В ФККО такое руководство отсутствует.

8. Особенностью регулирования деятельности по обращению с отходами в немецком законодательстве является принятия специальных нормативных правовых актов для определенных групп отходов. В силу отсутствия детализации отходов в каталоге, для их регулирования в соответствующем подзаконном акте приводятся перечни отходов, которые относятся к конкретной группе с шестизначным кодом. При таком подходе отсутствует система кодирования отходов, что может усложнить последующую практику учета. Такой прием работы с текстом нормативного правового акта указывает на потребность в большей детализации классификаций отходов, что реализовано в ФККО.

Список использованных источников к разделу 6

1. Постановление о Европейском перечне отходов (постановление о перечне отходов – AVV). Сайт: Климатически нейтральное обращение с отходами в Российской Федерации. – URL: <http://www.otxod.com>.

2. О замене Решения 94/3/ЕС, устанавливающего список отходов согласно Статье 1(а) Директивы 75/442/ЕЭС Совета ЕС об отходах, и замене Решения 94/904/ЕС Совета ЕС, устанавливающего список опасных отходов согласно Статье 1(4) Директивы 91/689/ЕЭС Совета ЕС об опасных отходах: решение Европейской Комиссии 2000/532/ЕС от 03.05.2000 // Гарант: информационно-правовой портал: [сайт]. – URL: <https://base.garant.ru/71312232/>.

3. Уланова О. В., Салхофер С. П., Вюнш К. – Текст электронный: учебное пособие Комплексное устойчивое управление отходами. Жилищно-коммунальное хозяйство. – URL: <https://monographies.ru/ru/book/view?id=669>

4. Закон о поддержке замкнутых циклов производства и обеспечении экологически безопасного обращения с отходами (Закон Федеративной Республики Германия об экономике замкнутого цикла при обращении с отходами (KrWG)). Сайт: Климатически нейтральное обращение с отходами в Российской Федерации. – URL: <http://www.otxod.com>.

5. Об отходах и отмене ряда Директив: директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2008/98/ЕС от 19.11.2008 // Гарант: информационно-правовой портал: [сайт]. – URL: <https://base.garant.ru/2568519/>.

6. О классификации, маркировке и упаковке веществ и смесей, изменяющий и отменяющий Директивы 67/548/ЕЭС и 1999/45/ЕС и изменяющий Регламент (ЕС) 1907/2006: регламент Европейского парламента и Совета Европейского Союза 1272/2008 от 16.12.2008 // Гарант: информационно-правовой портал: [сайт]. – URL: <https://base.garant.ru/70276476/>.

7. О регистрации, оценке, разрешении и ограничении химических веществ (Регламент REACH) и об учреждении Европейского агентства по химическим веществам, вносящий изменения в Директиву 1999/45/ЕС и отменяющий Регламент (ЕЭС) 793/93 Совета ЕС и Регламент (ЕС) 1488/94 Европейской Комиссии, а также Директиву 76/769/ЕЭС Совета ЕС и Директивы 91/155/ЕЭС, 93/67/ЕЭС, 93/105/ЕС и 2000/21/ЕС Европейской Комиссии: регламент (ЕС) № 1907/2006 Европейского парламента и Совета Европейского Союза // Гарант: информационно-правовой портал: [сайт]. – URL: <https://base.garant.ru/2571336/>.

8. Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра отходов: приказ Минприроды РФ от 30.09.2011 № 792. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

9. Об утверждении Федерального классификационного каталога отходов: приказ Росприроднадзора от 22.05.2017 № 242 (ред. от 02.11.2018). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

10. Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ: с изменениями на 26.07.2019. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

11. ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности: приказ Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст: с изменениями на 27.08.2020. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

12. ОК 034-2014 (КПЕС 2008). Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности: приказ Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст: с изменениями на 27.08.2020. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

13. Постановление о переработке органических отходов на землях, используемых для сельского хозяйства (включая садоводство) и лесохозяйственной деятельности (Постановление об органических отходах – BioAbfV). Сайт:

Климатически нейтральное обращение с отходами в Российской Федерации. – URL:<http://www.otxod.com>.

14. Постановление об обращении с твердыми коммунальными отходами и определенными строительными отходами и отходами от сноса зданий и сооружений (Постановление о твердых коммунальных отходах коммерческого и ремесленного секторов – GewAbfV). Сайт: Климатически нейтральное обращение с отходами в Российской Федерации. – URL:<http://www.otxod.com>.

15. Постановление о требованиях в отношении утилизации и удаления древесных отходов (Постановление о древесных отходах – AltHolzV). Сайт: Климатически нейтральное обращение с отходами в Российской Федерации. – URL:<http://www.otxod.com>.

16. Закон о введении в оборот, возврате и высококачественной переработке упаковки (Закон об упаковке – VerpackG). Сайт: Климатически нейтральное обращение с отходами в Российской Федерации. – URL:<http://www.otxod.com>.

17. Закон о введении в оборот, возврате и экологически безопасной утилизации электронного и электрического оборудования (Закон об электронном и электрическом оборудовании – ElektroG). Сайт: Климатически нейтральное обращение с отходами в Российской Федерации. – URL:<http://www.otxod.com>.

18. Закон о введении в оборот, возврате и экологически безопасной утилизации батарей и аккумуляторов (Закон о батареях – BattG). Сайт: Климатически нейтральное обращение с отходами в Российской Федерации. – URL:<http://www.otxod.com>.

19. Постановление о передаче, возврате и экологически безопасном обращении с отслужившими транспортными средствами (Постановление об отслуживших транспортных средствах – AltfahrzeugV). Сайт: Климатически нейтральное обращение с отходами в Российской Федерации. – URL:<http://www.otxod.com>.

20. Постановление об отработанных маслах Германии (Altölv). Сайт: Климатически нейтральное обращение с отходами в Российской Федерации. – URL:<http://www.otxod.com>.

7. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТОВАРОВ

7.1 Сравнительно-правовой анализ регулирования обращения с отходами от использования товаров в части упаковки

7.1.1 Анализ системы регулирования обращения с упаковкой и отходами упаковки в Федеративной Республике Германия

В настоящем разделе НИР представлен анализ системы регулирования обращения с упаковкой и отходами упаковки в Германии, в том числе с применением механизмов расширенной ответственности производителя.

Согласно части 1 § 23 Закона о Федеративной Республике Германия об экономике замкнутого цикла (KrWG)) (далее – Закон об экономике замкнутого цикла) лица и организации, осуществляющие производство, обработку, переработку или реализацию товаров, несут ответственность согласно целям и задачам экономики замкнутого цикла (ответственность производителей и импортеров). Производство изделий должно быть по возможности организовано таким образом, чтобы при их производстве и использовании сокращалось образование отходов и обеспечивалась экологически безвредная утилизация или размещение отходов, возникших после их использования [1].

Обращение с упаковкой в Германии осуществляется в соответствии с Законом о введении в оборот, возврате и высококачественной переработке упаковки (Закон об упаковке – VerpackG) (далее – Закон об упаковке или VerpackG), который регулирует требования к производству, введению в оборот и утилизации упаковки, то есть устанавливает требования к обращению на всех этапах ее жизненного цикла и тем самым вводит в отношении упаковки расширенную ответственность производителей [2].

Закон об упаковке направлен, в первую очередь, на сбор отходов упаковки, образующихся в частных домохозяйствах и подобных им по типу источниках образования отходов упаковки и оказываемого негативного воздействия отходов упаковки на окружающую среду посредством установления ответственности производителя упакованной продукции. К подобными по типу частным домохозяйствам источникам образования отходов закон относит рестораны, гостиницы, дома отдыха, столовые, администрации, образовательные учреждения, благотворительные

учреждения, офисы фрилансеров (коворкинги), объекты культуры и досуга, например, кинотеатры, театры оперы и музыки, зоны отдыха, такие как курорты, парки развлечений и спортивные стадионы, а также сельскохозяйственные и ремесленные предприятия при условии, что их отходы упаковки могут быть помещены не более чем в контейнер объемом 1100 литров на собираемую фракцию.

Область применения

В немецком законодательстве Закон об упаковке распространяется на все упаковочные материалы, не зависимо от их состава.

Цели Закона об упаковке

Целями Закона об упаковке являются:

- предотвращение или снижение образования отходов упаковки, и направление образующихся отходов на переработку;
- организация отдельного сбора отходов упаковки в частных домохозяйствах и направление их на переработку;
- с целью предотвращения образования отходов увеличение доли напитков, разлитых в многооборотную упаковку, – не менее 70 %;
- стимулирование производства упаковки из вторичных ресурсов;
- обеспечение достижения целевых показателей, установленных Директивой 94/62/ЕС об упаковке и отходах упаковки, согласно которой должно быть утилизировано за год не менее 65 % по массе отходов упаковки, попадающих под регулирование Закона об упаковке, из них не менее 55 % по массе возвращено в оборот (рециклинг).

Из положений Закона об упаковке однозначно не ясно, что имеется в виду под термином «рециклинг», но вероятно, что это переработка отходов упаковки в аналогичные материалы или вторичное сырье.

Для достижения указанных целей законодательством установлены минимальные показатели переработки (возврат в оборот) для отдельных упаковочных материалов (таблица 7.1).

Таблица 7.1 – Показатели рециклинга (возврат в оборот) для отдельных упаковочных материалов

Материал	Показатель рециклинга (возврат в оборот), %
Пластик	22,5 (учитывается только материал, переработанный обратно в пластмассу)
Древесина	15
Металлы	50
Стекло	60
Бумага и картон	60

В соответствии с Директивой N 94/62/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об упаковке и отходах от упаковки» [34] этот показатель определяется как отношение количества отходов упаковки, направленной на переработку к количеству упаковки, выпущенной в обращение в стране в целом.

Для подтверждения достижения указанных целей Федеральное правительство Германии собирает необходимые сведения и организует информирование общественности и участников рынка.

Основные понятия

Закон об упаковке закрепляет само понятие «упаковка», и определяет его как «изделия, изготовленные из любого материала с целью хранения, защиты, использования, доставки или демонстрации товаров, которые могут быть как сырьём, так и обработанным продуктом, и которые передаются производителем дистрибьютору или конечному пользователю».

Кроме этого, немецкое законодательство подразделяет упаковку на торговую (в том числе сервисную, транзитную), внешнюю и транспортную.

Торговая упаковка – это упаковка, «которая обычно предлагается конечному пользователю в качестве упаковочной единицы, состоящей из товара и упаковки. Торговой упаковкой также считается упаковка, которая заполняется на конечном рынке, чтобы:

- а) обеспечить возможность или содействовать передаче товаров конечному потребителю (сервисная упаковка) или
- б) обеспечить возможность или содействовать доставке товаров конечному потребителю (транзитная упаковка)».

Внешняя упаковка – это упаковка, которая «содержит определённое количество упаковочных единиц, указанных в пункте 1, и, как правило, предлагается

конечному потребителю вместе с упаковочными единицами или служит для комплектации стендов для выкладки товара».

Транспортная упаковка – облегчает обращение с товарами и транспортирование товаров таким образом, чтобы избежать прямого контакта с ними и повреждения при транспортировании, и, как правило, не предназначена для передачи конечному потребителю (кроме контейнеров для автомобильного, железнодорожного, морского или воздушного транспорта, которые транспортной упаковкой не являются).

В приложении 1 к Закону об упаковке в дополнение к определению термина «упаковка» приведены критерии, в соответствии с которыми предметы считаются упаковкой. Критерии определения термина «упаковка» и примеры соответствующих им предметов, которые считаются упаковкой, приведены в таблице 7.2.

Кроме понятия «упаковка» в Законе об упаковке даны следующие основные понятия:

- упаковка, подлежащая регистрации в дуальных системах (оператор системы РОП), представляет собой заполненную товарами торговую упаковку и внешнюю упаковку, которая после использования конечным потребителем в частном хозяйстве, как правило, попадает в отходы;
- введение в оборот – это любая передача третьим лицам на платной или безвозмездной основе с целью сбыта, потребления или использования;
- конечный потребитель – лицо, получающее товар в форме, ему предоставленной, не использующее товар далее в коммерческих целях;
- дистрибьютор – дистрибьютором является любое лицо, которое на коммерческой основе вводит упаковку в оборот;
- производитель – это производитель упаковки или дистрибьютор, который первым вводит упаковку в оборот в коммерческих целях (продает первому покупателю) как в виде отдельного товара, так и в качестве заполненной упаковки;
- система (оператор системы РОП) – это юридическое лицо или объединение юридических лиц, которое, осуществляет сбор использованной упаковки от всех конечных потребителей в частных хозяйствах, находящихся в их зоне обслуживания, и направляет её на утилизацию;
- Центральный орган – это учреждение, которое должно создаваться в соответствии с § 24 Закона об упаковке (производители упаковок, подлежащих регистрации в системе, а также дистрибьюторы еще не заполненных товарных или

внешних упаковок или финансируемые ими союзы, основанные на общности интересов, должны учредить до 1-го января 2019 года правоспособное учреждение гражданского права, называемое «Реестр упаковок Центрального органа» с минимальным уставным капиталом в 100 000 евро).

Таблица 7.2 – Критерии определения термина «упаковка» и примеры соответствующих им предметов, которые считаются упаковкой в соответствии с Законом об упаковке Германии

№ пп	Критерии определения термина «упаковка»	Предметы, которые считаются упаковками
1	а) предметы считаются упаковкой, если они соответствуют определению «упаковки» без ущерба для других функций, которые может также выполнять упаковка, за исключением случаев, если предмет является неотъемлемой частью продукта, предназначенного для упаковки, поддержки или консервации этого продукта в течение всего срока его службы, и все компоненты предназначены для совместного применения, совместного использования или совместной утилизации;	<ul style="list-style-type: none"> – коробки для сладостей – прозрачная пленка вокруг обложки CD – рассылочные конверты, содержащие каталоги и журналы - формы для мелкой выпечки, которые продаются вместе с выпечкой – ролики, трубки и цилиндры, вокруг которых наматывается гибкий материал (например, пластиковая пленка, алюминиевая пленка, бумага), за исключением роликов, трубок и цилиндров, которые являются частью производственной линии и не используются для упаковки продукта в качестве продажной единицы – цветочные горшки, предназначенные только для продажи и транспортировки растений, и в которых растение не должно оставаться в течение его жизни – стеклянные бутылки для инъекционных растворов – шпиндели компакт-дисков, которые продаются с компакт-дисками и не предназначены для хранения – вешалки, которые продаются вместе с одеждой – спичечные коробки – стерильные барьерные системы (пакеты, лотки и материалы, необходимые для сохранения стерильности продукта) – системные капсулы для приготовления напитков (например, кофе, какао, молоко), которые после использования становятся пустыми – металлические баллоны многоцветного наполнения для различных видов газов, за исключением огнетушителей
2	б) предметы, которые разработаны и предназначены для наполнения в торговых точках, и «одноразовые изделия», продаваемые в наполненном состоянии или разработанные и предназначенные для наполнения в торговых точках, считаются упаковкой при условии, что они выполняют функцию упаковки;	<p>Предметы, которые считаются упаковками, если они разработаны и предназначены для наполнения в торговых точках:</p> <ul style="list-style-type: none"> – бумажные или пластиковые пакеты для упаковки и транспортировки мелких товаров в магазинах розничной торговли; – одноразовые тарелки и чашки; – пищевая пленка; – пакеты для завтрака; – алюминиевая фольга; – полиэтиленовая пленка для очищенной одежды в прачечных.
3	с) компоненты упаковки и дополнительные элементы, интегрированные в упаковку, считаются частью упаковки, в которую они интегрированы. Дополнительные элементы, которые непосредственно	<ul style="list-style-type: none"> – этикетки, которые непосредственно висят на продукте или прикреплены к продукту; – предметы, которые считаются частью упаковки: – щетка для туши как часть упаковочного колпачка;

<p>висят на продукте или прикреплены к продукту и которые выполняют упаковочную функцию, считаются упаковкой, за исключением случаев, если они являются неотъемлемой частью продукта, а все компоненты предназначены для совместного потребления или совместной утилизации.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – наклейки, прикрепленные к другому объекту упаковки; – скрепки; – пластиковая оболочка; – средство для дозирования как часть заглушки упаковки моющих средств; – механический измельчитель, встроенный в емкость многоразового наполнения (например, в наполненной перцем мельнице для перца многоразового наполнения).
---	--

Основные положения РОП

Закон Об упаковке устанавливает определенные требования в отношении производителей, использующих упаковку и упаковочные материалы, которые стимулируют их использовать при производстве упаковки легко перерабатываемые материалы, утилизация отходов которых оказывает минимальное воздействие на окружающую среду. При этом объем и масса упаковки должны быть сведены к минимуму, необходимому для обеспечения безопасности и гигиены упаковываемых товаров.

Обращение с упаковкой осуществляется с применением механизмов расширенной ответственности производителей, в соответствии с которыми все производители, заполняющие упаковку товаром, то есть те, кто создают товарную единицу, несут ответственность за ее дальнейший сбор и утилизацию.

В контексте Закона об упаковке понятие «производитель» определяется шире, чем просто производитель продукции, которую он производит. Под «производителем» понимается тот, кто заполняет упаковку товаром и, несет ответственность за ее дальнейший сбор и утилизацию.

Способы выполнения расширенной ответственности различаются в зависимости от того, где образуется использованная упаковка и к какому виду она относится. Можно выделить следующие способы реализации ответственными производителями и дистрибьюторами расширенной ответственности в отношении упаковки в зависимости от ее вида и источника образования (рисунок 7.1):

- участие в системе РОП (регистрация у оператора системы РОП);
- посредством принятия отраслевого решения (самостоятельная ответственность производителя);
- индивидуальные обязанности ответственных производителей и дистрибьюторов по приему и утилизации упаковки;
- участие в залоговой системе (залоговая стоимость упаковки).

Далее рассмотрены все четыре способа реализации расширенной ответственности производителей в отношении упаковки в Германии.

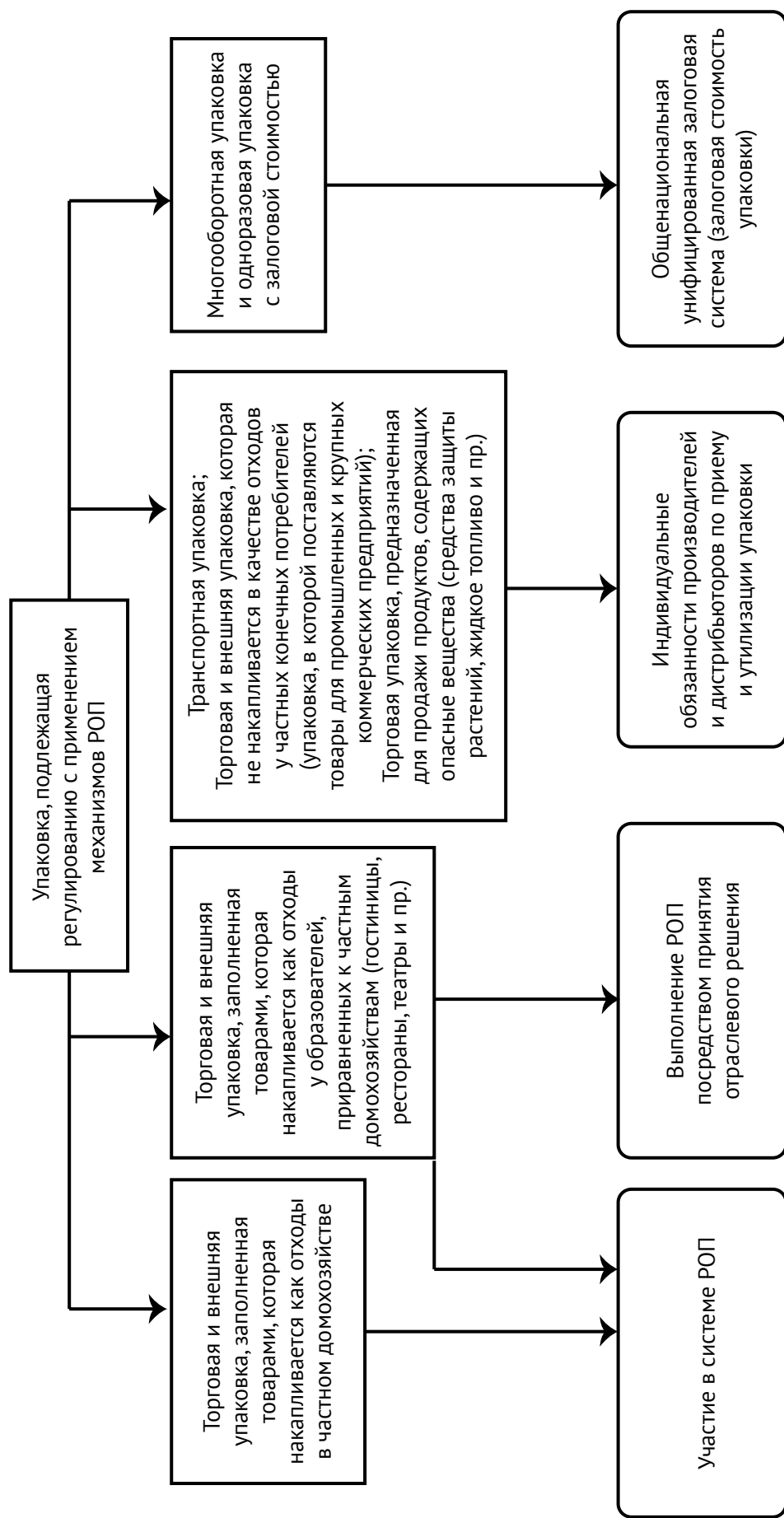


Рисунок 7.1 – Способы выполнения расширенной ответственности производителей в зависимости от вида упаковки

СПОСОБ 1. Выполнение ответственными производителями обязанностей по сбору и утилизации отходов упаковки посредством участия в системе РОП (регистрация у оператора системы РОП). Такой способ реализации расширенной ответственности производителей является основным, и применяется в отношении торговой и внешней упаковки, заполненной товарами, которая после использования обычно накапливается в качестве отходов в частных домохозяйствах, и подобных им по типу источников образования отходов (гостиницы, рестораны и пр.). Ответственные производители до первичного введения в оборот упаковки должны зарегистрироваться и зарегистрировать свою упаковку в Центральном органе и у одного или нескольких операторов системы РОП и внести оператору соответствующую плату за участие. Плата за участие устанавливается в зависимости от материала и массы упаковки. При этом производитель сервисной упаковки может потребовать, чтобы последующие дистрибьюторы данной сервисной упаковки были зарегистрированы у одного или нескольких операторов системы РОП в отношении еще незаполненной товаром сервисной упаковки, которую они поставляют.

Оператором системы РОП является юридическое лицо или объединение юридических лиц, которое осуществляет сбор использованной упаковки от всех частных домохозяйств, находящихся в зоне их обслуживания, и направляет её на утилизацию.

Операторы системы РОП осуществляют свою деятельность на основании соответствующего разрешения, выданного компетентным органом Федеральной земли. Основными требованиями для получения такого разрешения являются:

- оператор системы РОП имеет необходимые пункты сбора и приема отходов на всей территории соответствующей Федеральной земли;
- со всеми ОПП (муниципальными операторами) по обращению с отходами в соответствующей Федеральной земле заключены соглашения о согласовании в соответствии с действующим законодательством;
- оператор системы РОП располагает необходимыми мощностями по сортировке и утилизации отходов;
- заключено соответствующее соглашение с Центральным органом.

Кроме получения соответствующего разрешения на осуществление деятельности, все операторы системы РОП обязаны зарегистрироваться в Центральном органе и с определенной периодичностью предоставлять ему информацию об осуществляемых или ожидаемых участиях в системах ответственных производителей.

Подаваемая информация должна быть систематизирована с учетом вида материала, массы упаковки, а также упорядочена по производителям.

Список операторов, уполномоченных на осуществление деятельности по обращению с упаковкой, приведен на сайте Центрального органа.

В случае если оператор системы РОП исполняет свои обязанности ненадлежащим образом, компетентный орган Федеральной земли может потребовать от него обеспечить соответствующую гарантию от несостоятельности. При этом в Законе об упаковке не указано, какая организация является компетентной на указанные выше полномочия.

Одной из важных обязанностей операторов системы РОП является разработка методов экономического стимулирования при определении платы за участие в системе:

- стимулирование к использованию при производстве упаковки материалов и комбинаций материалов, которые могут быть переработаны с максимально возможным процентом;
- стимулирование к применению вторичного и возобновляемого сырья.

При этом каждый системный оператор РОП ежегодно отчитывается перед Центральным органом и Федеральным ведомством по охране окружающей среды о том, как он выполнил указанные требования при определении платы за участие.

В соответствии с Законом об упаковке частные конечные потребители обязаны накапливать отходы упаковки отдельно от смешанных бытовых отходов. Оператор системы РОП осуществляет сбор использованной упаковки от всех частных домохозяйств, находящихся в зоне его обслуживания, и направляет её на утилизацию.

Сбор использованной упаковки может осуществляться следующими способами:

- система вывоза – операторы системы РОП обеспечивают безвозмездный отдельный от смешанных отходов потребления комплексный сбор всех пустых упаковок у частных конечных потребителей;
- система приема – операторы системы РОП обеспечивают безвозмездный отдельный от смешанных отходов потребления комплексный сбор всех пустых упаковок в непосредственной близости от частных домохозяйств;
- комбинации системы вывоза и системы приема упаковки.

Операторы системы РОП осуществляют отдельный сбор отходов упаковки на контейнерной площадке ОПП (муниципального оператора) по обращению с

отходами, который отвечает за сбор и переработку отходов частного сектора, поэтому сбор упаковочных отходов должен быть адаптирован к существующей структуре сбора муниципального оператора.

Взаимодействие между оператором системы РОП и ОПП (муниципальным оператором) определяется соглашением о согласовании, в котором, в частности, определяется размер платы, которую может потребовать от системы ОПП (муниципальный оператор) за совместное использование пунктов сбора, созданных ОПП.

Кроме этого, ОПП могут устанавливать определенные требования к организации сбора использованной пластиковой, металлической и комбинированной упаковки в частных домохозяйствах в отношении:

- вида системы сбора – система вывоза, система приема либо комбинация обеих систем сбора,
- вида и размера контейнеров, периодичности и сроков их опорожнения, при условии, что такие требования позволяют обеспечить максимально эффективный и экологически безопасный сбор отходов от частных домохозяйств, а также при условии, что соблюдение таких требований является технически возможным или экономически приемлемым для операторов системы РОП при выполнении их задач.

Таким образом, ОПП определяют, где будут располагаться площадки накопления отдельно собранной упаковки и пункт приема этой упаковки, определяют размер контейнеров и периодичность их вывоза, учитывая при этом возможности операторов системы РОП. То есть ОПП обеспечивает места сбора отходов упаковки.

Кроме этого, операторы системы РОП должны информировать население о целях отдельного сбора, системах сбора, организованных для этой цели, а также и достигнутых результатах утилизации.

Всю собранную упаковку операторы системы РОП в соответствии с положениями Закона об экономике замкнутого цикла, в первую очередь передают на подготовку к повторному использованию или вторичную переработку (рециклинг).

Неперерабатываемые отходы упаковки, в соответствии с Законом об экономике замкнутого цикла передаются ОПП (муниципальному оператору), который отвечает за сбор и переработку муниципальных отходов.

Законодательством установлено среднее годовое количество упаковки, которое операторы системы РОП, в соответствии с Законом об упаковке, должны

передавать на подготовку к повторному использованию или вторичную переработку (рециклинг) (табл. 7.3).

Из Закона об упаковке следует, что показатели, указанные в таблице 7.3 рассчитываются как отношение количества отходов упаковки, направленной после предварительной обработки оператором системы РОП на переработку, к количеству упаковки, зарегистрированной у операторов системы РОП.

Таблица 7.3 – Среднее годовое количество упаковки, в зависимости от материала упаковки, которое операторы системы РОП, должны передавать на подготовку к повторному использованию или вторичную переработку (рециклинг)

Материал упаковки	Среднее годовое количество упаковки по массе, %	С 1 января 2022 года, по массе, %
Стекло	80	90
Бумага, картон и картонные коробки	85	90
Черные металлы	80	90
Алюминий	80	90
Картонная упаковка для безалкогольных напитков	80	80
Прочая комбинированная упаковка (за исключением картонной упаковки для безалкогольных напитков)	55	70

Отходы пластика, направляемые на переработку, должны составлять не менее 90 % отходов пластика по массе. При этом не менее 65 %, а с 1 января 2022 года 70 % от данного показателя утилизации должны обеспечиваться за счет материальной утилизации (вторичной переработки).

Деятельность оператора системы РОП контролируется системными инспекторами (внутренний контроль), которые утверждают отчеты, представляемые в Центральный орган и другие документы, предоставляемые оператором системы РОП. Системные инспекторы назначаются операторами системы РОП на срок до пяти лет, по окончании указанного срока назначается преемник. Если системы не приходят к единогласному решению о назначении преемника, то назначить системного инспектора может Центральный орган.

Каждый оператор системы РОП ежегодно должен подавать в Центральный орган отчет (подтверждение массового потока) о том, какая доля

зарегистрированной упаковки для каждого вида материала была собрана и передана на вторичную переработку. Кроме подтверждения массового потока операторы системы РОП подают в Центральный орган следующие отчеты:

- ежеквартальный промежуточный отчет, содержащий сведения об ожидаемой массе упаковок, которые будут зарегистрированы в следующем квартале;
- ежегодный отчет, содержащий сведения о массе упаковки, фактически зарегистрированной в прошлом календарном году.

Способ 2. Выполнение ответственными производителями обязанности по сбору и утилизации использованной упаковки посредством принятия отраслевого решения (самостоятельная ответственность производителя)

Закон об упаковке предусматривает возможность выполнения производителями обязательств в рамках РОП самостоятельно посредством принятия отраслевого решения.

Отраслевое решение заключается в том, что производитель безвозмездно принимает обратно введенную им в оборот заполненную товарами торговую или внешнюю упаковку, подлежащую участию в системах, у конечных потребителей и в соответствии с требованиями действующего законодательства направит ее на утилизацию.

Отраслевое решение может применяться только к сбору отходов упаковки у образователей отходов, приравненных к частным домохозяйствам (рестораны, образовательные учреждения, административные помещения и пр.), доставку в которые осуществлял либо он сам, либо через дистрибьютора. При применении отраслевого решения производитель не обязан регистрировать упаковку у операторов системы РОП.

Таким образом, производитель посредством принятия отраслевого решения вправе самостоятельно собирать и утилизировать свою упаковку, то есть исполнять обязанности оператора системы РОП.

Немецкое законодательство допускает возможность сотрудничества нескольких производителей из одной отрасли, которые занимаются сбытом аналогичных товаров.

Производители должны уведомить Центральный орган о создании отраслевого решения до начала его применения, и в дальнейшем уведомлять обо всех существенных изменениях отраслевого решения. Кроме того, ответственные

производители до введения в оборот упаковки должны зарегистрироваться в Центральном органе и там же зарегистрировать свою упаковку.

Представители отраслевых решений ежегодно отчитываются перед Центральным органом об объемах собранной и утилизированной упаковки.

При этом производитель или представитель отраслевого решения должен представить в Центральный орган доказательство посредством предъявления соответствующего свидетельства, о том, что:

- организована соответствующая отраслевая структура сбора отходов, обеспечивающая регулярный бесплатный возврат всей введенной в обращение упаковки, подлежащей регистрации в системе, для всех образований отходов, которым производитель поставлял товар;
- от всех образований отходов, которым производитель поставлял товар, имеются письменные подтверждения об их включении в эту структуру сбора;
- имеются письменные подтверждения со всех пунктов сбора обо всех поступивших к ним объемах упаковки от соответствующего производителя;
- производитель обеспечивает утилизацию возвращенной упаковки в соответствии с требованиями, установленными действующим законодательством;
- производитель должен документально подтвердить возврат и утилизацию упаковки в соответствии с действующим законодательством.

Выполнение ответственными производителями обязанностей по сбору и утилизации упаковки посредством принятия отраслевого решения является больше исключением из участия в системе, так как применяется только для товарной и внешней упаковки, которая накапливается как отходы у образований, приравненных к частным домохозяйствам (рестораны, гостиницы, административные помещения и пр.), доставку в которые осуществлял либо сам производитель, либо через дистрибьютора.

Для сбора отходов упаковки, накапливаемых в частных домохозяйствах, такой вид исполнения обязанностей по сбору и утилизации отходов упаковки не применим.

Способ 3. Индивидуальные обязанности ответственных производителей и дистрибьюторов по приему и утилизации использованной упаковки

Немецкое законодательство выделяет в отдельную группу следующие виды упаковок, которые, как правило, не накапливаются в качестве отходов у частных

конечных потребителей, и не могут быть собраны и утилизированы оператором системы РОП:

- транспортная упаковка. Такая упаковка остается в розничных магазинах, и не предназначена для передачи вместе с товарами конечным потребителям;
- торговая и внешняя упаковка, которая не накапливается в качестве отходов у частных конечных потребителей (например, упаковка, в которой поставляются товары на промышленные и крупные коммерческие предприятия);
- торговая и внешняя упаковка, регистрация у операторов системы РОП которой невозможна ввиду отсутствия у оператора возможности для сбора и утилизации данного вида упаковки;
- торговая упаковка, предназначенная для продажи продуктов, содержащих опасные вещества (средства защиты растений, жидкое топливо и пр.).

Указанные виды упаковок, производители и следующие за ними в цепочке поставок дистрибьюторы обязаны бесплатно принимать обратно на месте фактической передачи потребителю (ввода в оборот) или в непосредственной близости от нее.

Прием такой упаковки также может осуществляться в центральном пункте приема, при условии, что он находится в разумных пределах для лица, имеющего право на осуществление возврата. Конечные потребители в пункте продажи должны быть информированы о дальнейшей возможности сдачи упаковочных отходов.

Собранная ответственными производителями и дистрибьюторами упаковка должна быть передана на подготовку для повторного использования или вторичной переработки, в соответствии с положениями Закона об экономике замкнутого цикла.

Производители должны ежегодно вести учет введенной в оборот, принятой обратно и утилизированной упаковки. Данные классифицируются по виду материала и массе. По запросу такая документация должна быть предоставлена компетентному органу Федеральной земли, на территории которой находится ответственный производитель или дистрибьютор. При этом, какая организация является компетентной на указанные выше полномочия в Законе об упаковке не указано.

Способ 4. Участие производителей и дистрибьюторов упаковки для напитков в залоговой системе (залоговая стоимость упаковки)

Упаковка для напитков подразделяется на одноразовую и многооборотную. Использование одноразовой упаковки должно быть постепенно минимизировано. Многооборотная упаковка должна быть максимально собрана и передана на обработку и утилизацию.

Для производителей и дистрибьюторов одноразовой упаковки для напитков, за некоторым исключением (см. ниже), является обязательным участие в залоговой системе одноразовой упаковки для напитков. Ответственные производители, наполняющие напитками многооборотную упаковку, также могут участвовать в залоговой системе, при которой при покупке товара взимается залог. Но в отличие от залога на одноразовую упаковку для напитков, система залога на многооборотную тару является добровольной для производителя.

Особенности регулирования одноразовой упаковки для напитков

Законом Об упаковке Германии предусмотрено отдельное регулирование для одноразовой упаковки для напитков из следующих видов материалов: стекло, металл, бумага/картон/коробка и пластик, включая всю комбинированную упаковку, изготовленную из этих основных видов материалов, которые обязанный к приему дистрибьютор имеет в своем ассортименте.

Производители таких одноразовых упаковок, наполненных напитками, обязаны удерживать со своих клиентов залоговую стоимость в размере не менее 0,25 евро, включая НДС, за каждую упаковку. Залоговая стоимость должна взиматься каждым последующим дистрибьютором на всех этапах торговой цепочки вплоть до передачи конечному потребителю.

Такая упаковка, перед введением в оборот, должна быть оснащена долговечной, разборчивой и размещенной на видном месте маркировкой с указанием о необходимости внесения залоговой стоимости.

Конечные дистрибьюторы с помощью четко распознаваемых и читаемых информационных панелей и указателей, с помощью символа «ОДНОРАЗОВАЯ УПАКОВКА» должны информировать конечных потребителей в торговых точках о том, что данная упаковка после возврата не подлежит повторному использованию.

Пустую одноразовую упаковку из-под напитков дистрибьюторы обязаны бесплатно принимать обратно в торговых точках или в непосредственной близости от них и возмещать залоговую стоимость.

Дистрибьюторы, которые имеют торговую площадь менее 200 квадратных метров, обязаны принимать обратно одноразовую упаковку для напитков только тех торговых марок, которые дистрибьютор имеет в своем ассортименте.

При продаже из автоматов конечный дистрибьютор должен обеспечить возможность возврата упаковки на приемлемом расстоянии от торговых автоматов. При дистанционной торговле – на приемлемом расстоянии от конечного потребителя.

Вся принятая обратно одноразовая упаковка для напитков, должна быть передана дистрибьюторами на переработку.

Освобождение от залоговой стоимости применяется в отношении одноразовой упаковки, наполненной напитками, если упаковка:

- не предназначена для передачи конечному потребителю;
- объем наполнения менее 0,1 литра или более 3,0 литра;
- блочной, фронтальной или цилиндрической формы;
- выполнена из полиэтиленовых рукавных пакетов;
- содержит такие напитки как: фруктовые и овощные соки, молочные и смешанные молочные напитки, шампанское, вина, негазированные фруктовые и овощные нектары.

Ответственные производители таких упаковок, наполненных напитками, должны выполнять свои обязательства по сбору и утилизации использованной упаковки посредством участия в системах или принятия отраслевого решения.

Особенности обращения с многооборотной упаковкой

Многооборотная упаковка (возвратная тара) – это упаковка, «предназначенная для многократного использования для одних и тех же целей, обеспечивающая эффективный возврат и повторное использование с помощью надлежащей логистики, которая поощряется соответствующими системами стимулирования, обычно залоговой стоимостью». То есть упаковка может быть определена как упаковка многооборотная, при условии, что она отвечает одновременно соответствующим выше требованиям.

Многооборотная тара для напитков управляется в замкнутом цикле за счет повторного использования. Таким образом, системы многооборотного использования возможны только для упаковки, которая может быть заполнена повторно. Это, как правило, бутылки из стекла или ПЭТ и бочки (бочонки для пива или диспенсер для воды). Логистика для многооборотной тары должна быть организована таким образом, чтобы производитель, тот, кто наполняет упаковку напитками, получал пустую тару назад.

Конечные дистрибьюторы с помощью четко распознаваемых и читаемых информационных панелей и указателей, с помощью символа «МНОГООБОРОТНАЯ УПАКОВКА» должны информировать конечных потребителей в торговых точках о возможности повторного использования данной упаковки.

Ответственные производители, наполняющие напитками многооборотную упаковку, также как и производители напитков в одноразовой упаковке, могут участвовать в залоговой системе, при которой при покупке товара взимается залог. Но в отличие от залога на одноразовую упаковку для напитков, система залога на многооборотную тару является добровольной системой производителя.

Залоговая стоимость не предусматривается на многооборотную упаковку для напитков с объемом наполнения более 3,0 литра или содержащую такие напитки как: фруктовые и овощные соки, молочные и смешанные молочные напитки, шампанское, вина, негазированные фруктовые и овощные нектары (как и на одноразовую упаковку для напитков).

Полномочия Центрального органа

Контроль за исполнением Закона об упаковке и ведение реестра ответственных производителей и, вводимых ими в оборот, упаковок осуществляет специально созданное для этих целей центральное контрольное ведомство – Центральный орган (Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister). Центральный орган обладает

суверенными полномочиями и, как нейтральное учреждение, должен способствовать повышению эффективности исполнения обязательств и усилению конкуренции в данной области.

Центральный орган представляет собой организацию, учрежденную ответственными производителями и дистрибьюторами упаковок.

В отношении возложенных на Центральный орган задач в вопросах правового и технического надзора подчиняется Федеральному ведомству по охране окружающей среды. В свою очередь Федеральное ведомство по охране окружающей среды может потребовать от Центрального органа возмещения расходов, понесенных им в связи с правовым и техническим надзором.

Бюджетно-хозяйственное управление центрального органа подлежит контролю со стороны Федеральной счетной палаты Германии.

Во многих аспектах работы Центрального органа требуется согласие Федерального ведомства по охране окружающей среды или Федерального управления картелей Германии. Определения и решения, такие как административные акты, подлежат судебной проверке.

Финансирование Центрального органа, включая необходимые учредительные затраты, осуществляется операторами системы РОП и операторами отраслевых решений посредством заключения соответствующих договоров, регулирующих детали финансирования, соразмерно долям, занимаемым на рынке в соответствующем расчетном периоде. Необходимые затраты должны быть подтверждены аудитором, а оценка полученных сборов должна быть одобрена Федеральным ведомством по охране окружающей среды в рамках правового и технического надзора.

Одной из основных функций Центрального органа является ведение реестра ответственных производителей и, вводимых ими в оборот, упаковок. Все ответственные производители и дистрибьюторы упаковки, то есть лица, которые впервые вводят упаковку в оборот в коммерческих целях, как заполненную товаром, так и в виде отдельного товара, обязаны зарегистрироваться в Центральном органе и зарегистрировать свою упаковку. При этом в Законе об упаковке не указано, в каком случае в реестре упаковок должна быть зарегистрирована вводимая в коммерческий оборот пустая упаковка. Возможно, законодательство устанавливает эту норму в отношении сервисной упаковки.

Исключениями являются:

- многооборотная упаковка;

- одноразовая упаковка для напитков, которая имеет обязательную залоговую стоимость;
- торговая и внешняя упаковка, заполненная товарами, которая из-за ее повреждения или непригодности не может быть доставлена конечному потребителю;
- упаковка, предназначенная для продажи товаров, содержащих опасные вещества (средства защиты растений, жидкое топливо и пр.).

В результате регистрации Центральный орган выдает производителям соответствующее подтверждение в виде регистрационного номера, и публикует список зарегистрированных производителей в Интернет-ресурсе.

Изготовители должны как минимум раз в год передавать Центральному органу данные о массе и материалах упаковки, вводимой в оборот.

Кроме ведения реестра упаковок к компетенции Центрального органа Закон об упаковке относит следующие функции:

- 1) проверяет уведомления со стороны производителя о создании, и о любых существенных изменениях в отраслевом решении, а также акты о количестве собранной и переданной на утилизацию упаковки (подтверждения массового потока);
- 2) принимает и проверяет отчеты, представляемые производителями и дистрибьюторами;
- 3) принимает от операторов системы РОП и проверяет следующие сведения:
 - отчеты о выполнении требований, при расчете платы за участие;
 - сведения о том какая доля зарегистрированной упаковки для каждого вида материала была передана на вторичную переработку;
 - информацию об осуществляемых ими или ожидаемых участиях ответственных производителей и о возможных вычетах объемов упаковки в связи с возвратом платежей, которые в каждом случае должны быть классифицированы по виду материала и массе упаковки, а также упорядочены по производителям с указанием соответствующего регистрационного номера;
 - расчет доли рынка, занимаемой системой;
 - заключение финансовых соглашений.
- 4) может разрабатывать и опубликовывать методические инструкции для оценки пригодности к вторичной переработке, подлежащих регистрации в системе, упаковок, процедуру расчета рыночной доли отдельных систем в общем объеме

упаковок, процедуру расчета рыночных долей отдельных систем и отраслевых решений в общем объеме упаковки, участвующей во всех системах и отраслевых решениях;

5) в рамках административного акта Центральный орган уполномочен на принятие решений о классификации упаковки, и о классификации мест накопления отходов;

6) при необходимости назначает системных инспекторов, которые утверждают годовые и промежуточные отчеты, а также иные предоставляемые оператором системы РОП документы.

Таким образом, роль Центрального органа заключается в осуществлении надзора в отношении требований, предъявляемыми к ответственным производителям и дистрибьюторам упаковки и системам управления отходами, достигая наиболее эффективного надзора. Кроме этого, Центральный орган посредством сотрудничества с государственными правоохранительными органами, привносит прозрачность и честность конкуренции в практику ответственности производителей за розничную упаковку и на рынке систем управления отходами.

За нарушение законодательства в области обращения с упаковкой в Германии предусмотрена система денежных штрафов.

Выводы по подразделу 7.1.1

В результате анализа системы регулирования обращения с упаковкой в Германии установлено следующее.

1. В немецком законодательстве действует единый нормативный правовой документ, регулирующий обращение с упаковкой, в том числе регламентирующий требования к ее производству, размещению на рынке, сбору и утилизации и устанавливающий расширенную ответственность производителей, заполненной товарами, упаковки. Закон об упаковке направлен, в первую очередь, на обеспечение сбора отходов упаковки, образующихся в частных домохозяйствах и подобных им по типу источниках образования отходов, как основных образателей отходов упаковки.

2. Законодательством установлен приоритет переработки отходов упаковки над их захоронением. Вся собранная упаковка, в первую очередь, должна быть передана на подготовку к повторному использованию или переработку. Конечному удалению подлежат только те отходы упаковки, которые невозможно переработать.

3. Немецкое законодательство закрепляет понятие «упаковка» и устанавливает критерии определения термина «упаковка».

4. Закон об упаковке распространяется на все упаковочные материалы, не зависимо от их состава.

5. Закон об упаковке построен на институте «расширенной ответственности производителя». Им устанавливаются определенные требования в отношении производителей упаковочной продукции, которые стимулируют производителей упаковки при ее производстве использовать легко перерабатываемые материалы, которые при переработке оказывают минимальное воздействие на окружающую среду.

6. Способы выполнения производителями продукции расширенной ответственности различаются в зависимости от того, где образуется использованная упаковка и к какому виду она относится.

7. Законом об упаковке установлена обязанность отдельного сбора отходов упаковки и других отходов, состоящих из аналогичного материала, на уровне домохозяйств.

8. Законодательством установлены минимальные показатели переработки для отдельных упаковочных материалов.

9. Немецким законодательством предусмотрена реализация «расширенной ответственности производителя» посредством оператора системы РОП, задача которого обеспечить сбор использованной товарной и внешней упаковки от частных домохозяйств, что обеспечивает ее максимальный возврат. Для операторов системы РОП законодательством установлены среднегодовые показатели сбора и передачи на утилизацию упаковочных отходов.

10. С целью уменьшения образования отходов законодательством установлен показатель доли напитков, разлитых в многооборотную упаковку, который должен составлять не менее 70 %.

11. Законом об упаковке определены правила взаимодействия ОПП (муниципального оператора) и оператора системы РОП. ОПП для операторов системы РОП определяют, где будут располагаться площадки накопления отдельно собранной упаковки и пункт приема этой упаковки, определяют размер контейнеров и периодичность их вывоза, учитывая при этом возможности операторов системы РОП. Взаимодействие между оператором системы РОП и ОПП определяется соглашением о согласовании, в котором, в частности, определяется размер платы,

которую может потребовать от системы ОПП за совместное использование пунктов сбора отходов, созданных ОПП.

12. Большинство видов одноразовой упаковки для напитков имеет залоговую стоимость. Залоговая стоимость, по усмотрению производителя, также может применяться в отношении многооборотной упаковки для напитков.

13. Закон об упаковке предусматривает создание Центрального органа, на который возложен контроль за исполнением Закона об упаковке и ведение реестра ответственных производителей и, вводимых ими в оборот, упаковок. Центральный орган публикует список зарегистрированных производителей в Интернет-ресурсе, поэтому сведения, содержащиеся в реестре, являются открытыми для доступа.

14. За нарушение законодательства в области обращения с упаковкой в Германии предусмотрена система денежных штрафов.

7.1.2 Анализ системы регулирования обращения с упаковкой и отходами упаковки в Российской Федерации

При анализе системы регулирования обращения с упаковкой и отходами упаковки в Российской Федерации были проанализированы следующие нормативные правовые акты:

– решение Комиссии Таможенного союза от 16.08.2011 № 769 «О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности упаковки»(вместе с «ТР ТС 005/2011. Технический регламент Таможенного союза «О безопасности упаковки») [3];

– Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» [4];

– распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 3721-р «Об утверждении перечней товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств» [5];

– распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 3722-р «Об утверждении нормативов утилизации отходов от использования товаров на 2021 год» [6];

– постановление Правительства Российской Федерации от 09.04.2016 № 284 «Об установлении ставок сбора по каждой группе товаров, группе упаковки товаров, отходы от использования которых подлежат утилизации, уплачиваемого производителями товаров, импортерами товаров, которые не обеспечивают

самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров (экологического сбора)» [7];

- постановление Правительства Российской Федерации от 08.10.2015 № 1073 «О порядке взимания экологического сбора» [8];

- приказ Росприроднадзора от 22.08.2016 № 488 «Об утверждении формы расчета суммы экологического сбора» [9];

- постановление Правительства Российской Федерации от 03.12.2020 № 2010 «Об утверждении Правил представления производителями товаров, импортерами товаров отчетности о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров» [10];

- постановление Правительства Российской Федерации от 24.12.2015 № 1417 «Об утверждении Положения о декларировании производителями товаров, импортерами товаров количества выпущенных в обращение на территории Российской Федерации товаров, упаковки товаров, включенных в перечень товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств» [11];

- распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.07.2017 № 1589-р «Об утверждении перечня видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается» [12];

- постановление Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2008 № 641» [13].

В настоящее время в Российской Федерации нет единого нормативного правового документа, который бы содержал требования к обращению с упаковкой и отходами упаковки на территории Российской Федерации.

С 1 января 2010 года Российская Федерация является членом Таможенного союза Евразийского экономического союза (ТС ЕАЭС) – Таможенного союза стран-участников Евразийского экономического союза (ЕАЭС) (далее – Таможенный союз), в который кроме Российской Федерации, в настоящее время, входят еще 4 страны: Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Армения и Киргизская Республика.

В 2011 году с целью установления на территории Таможенного союза единых обязательных требований к упаковке (укупорочным средствам), а также для обеспечения свободного перемещения упаковки (укупорочных средств), выпускаемой в

обращение на таможенной территории Решением Комиссии Таможенного союза был принят технический регламент Таможенного союза «О безопасности упаковки» (ТР ТС 005/2011) [3] (далее – Технический регламент «О безопасности упаковки»).

Технический регламент «О безопасности упаковки» устанавливает обязательные требования к упаковке (укупорочным средствам), выпускаемой в обращение на таможенной территории Таможенного союза, в том числе требования к процессам ее хранения, транспортирования и утилизации, в целях защиты жизни и здоровья человека и животных, имущества и окружающей среды [3].

На упаковку (укупорочные средства) для медицинских изделий, лекарственных средств, фармацевтической продукции, табачных изделий и опасных грузов, а также на грузовые контейнеры и поддоны для перевозки грузов автомобильным, железнодорожным, морским и воздушным транспортом действие Технического регламента «О безопасности упаковки» не распространяется.

Технический регламент «О безопасности упаковки» является единственным нормативным правовым документом, действующим на территории Российской Федерации, который закрепляет понятие «упаковки», и определяет его как: «изделие, которое используется для размещения, защиты, транспортирования, загрузки и разгрузки, доставки и хранения сырья и готовой продукции». А также дает определение «многооборотной упаковки» и «потребительской упаковки», которые определены как «упаковка, предназначенная для ее многократного применения» и «упаковка, предназначенная для продажи или первичной упаковки продукции, реализуемой конечному потребителю» соответственно [3].

В соответствии с действующим законодательством, к упаковке также относятся укупорочные средства, которые могут изготавливаться из различных материалов. Технический регламент «О безопасности упаковки» закрепляет понятия «укупорочное средство» и «упаковочный материал», которые определены как «изделие, предназначенное для укупоривания упаковки и сохранения ее содержимого» и «материал, предназначенный для изготовления упаковки» соответственно» [3].

В соответствии с Техническим регламентом в зависимости от используемого материала упаковка подразделяется на следующие типы:

- металлическая,
- полимерная,
- бумажная и картонная,
- стеклянная,

- деревянная,
- из комбинированных материалов,
- из текстильных материалов,
- керамическая [3].

Укупорочные средства подразделяются в зависимости от используемого материала на:

- металлические,
- корковые,
- полимерные,
- комбинированные,
- картонные [3].

Вся упаковка, которая поступает в обращение на территории таможенного союза, в целях облегчения ее сбора и повторного использования должна иметь маркировку, содержащую информацию, необходимую для идентификации материала, из которого изготовлена упаковка. Маркировка должна содержать цифровой код и (или) буквенное обозначение (аббревиатуру) материала. Кроме этого, маркировка должна содержать символы, которые обозначают:

- упаковка предназначена для контакта с пищевой продукцией (рисунок 7.2),
- возможность утилизации использованной упаковки (укупорочных средств) – петля Мебиуса (рисунок 7.3).



Рисунок 7.2 – Упаковка (укупорочные средства), предназначенная для контакта с пищевой продукцией [3]

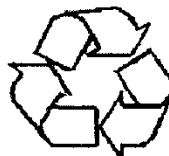


Рисунок 7.3 – Возможность утилизации использованной упаковки (укупорочных средств) – петля Мебиуса [3]

Упаковка, контактирующая с пищевой продукцией, включая детское питание, должна соответствовать санитарно-гигиеническим показателям безопасности и нормативам веществ, выделяющимся из упаковки (укупорочных средств), контактирующих с пищевой продукцией [3].

Для многооборотной упаковки в сопроводительных документах должен быть обязательно указан способ ее обработки [3].

Основным нормативным правовым документом, регулирующим обращение с отходами упаковки на территории Российской Федерации является Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» [4].

Отходы упаковки в российском законодательстве подлежат регулированию как «отходы от использования товаров», которые в соответствии со статьей 1 Закона 89-ФЗ и представляют собой «отходы, образовавшиеся после утраты товарами, упаковкой товаров полностью или частично своих потребительских свойств» (далее – ОИТ) [4].

В соответствии с Законом 89-ФЗ регулирование обращения с отходами от использования товаров осуществляется с применением института расширенной ответственности производителей.

Под расширенной ответственностью производителей в российском законодательстве понимается механизм экономического регулирования, который обязывает производителей и импортеров товаров и упаковки товаров обеспечить утилизацию отходов, образующихся после утраты товарами потребительских свойств и использования упаковки. При этом необходимо выполнить норматив утилизации, установленный Правительством Российской Федерации. Затраты на утилизацию товаров включаются в их стоимость.

В случае, если производители или импортеры товаров, упаковки товаров не обеспечивают их утилизацию, то они обязаны уплатить экологический сбор [4].

Производители и импортеры могут обеспечить выполнение нормативов утилизации следующими способами:

- 1) посредством организации собственных объектов по утилизации отходов;
- 2) посредством заключения договоров с региональным оператором или с операторами по обращению с твердыми коммунальными отходами, юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, осуществляющими утилизацию отходов от использования товаров (за исключением твердых коммунальных отходов);

3) посредством заключения договора с российским экологическим оператором или создания ассоциации производителей. В свою очередь российский экологический оператор или ассоциация выполняют возложенную на них обязанность по утилизации отходов посредством заключения договора с юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, осуществляющими утилизацию отходов от использования товаров. В этом случае отчетность о выполнении нормативов утилизации представляет российский экологический оператор или ассоциация соответственно [4].

Контроль за выполнением производителями обязанностей в рамках расширенной ответственности производителей в отношении отходов упаковки, в частности, контроль за выполнением нормативов утилизации, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты экологического сбора возложен на Федеральную службу по надзору в сфере природопользования.

Перечень товаров и перечень упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 3721-р «Об утверждении перечней товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств» [5], которое включает два приложения:

- Приложение I. Перечень товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств (40 групп) (далее – Перечень товаров);
- Приложение II. Перечень упаковки товаров, подлежащей утилизации после утраты ею потребительских свойств (10 групп) (далее – Перечень упаковки товаров).

В Приложении I содержится упаковка, реализуемая производителями и импортерами как товар, которая классифицируется в соответствии с ОК 034-2014 (КПЕС 2008) [14]. Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности – для производителей, в соответствии с ТН ВЭД ЕАЭС [15] – для импортеров.

В Приложении II содержится упаковка, которая реализуется вместе с товаром как его упаковка, с указанием материала упаковки и классификации ее согласно техническому регламенту Таможенного союза «О безопасности упаковки» (ТР ТС 005/2011) [3].

Декларирование упаковки

Вся упаковка, поступающая в обращение на территории Российской Федерации, с целью ее администрирования должна быть задекларирована

производителями и импортерами в Федеральной службе по надзору в сфере природопользования [4].

Декларирование упаковки осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 24.12.2015 № 1417 «Об утверждении Положения о декларировании производителями товаров, импортерами товаров количества выпущенных в обращение на территории Российской Федерации товаров, упаковки товаров, включенных в перечень товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств» [11]. Декларация представляется производителями и импортерами упаковки ежегодно до 1 апреля года, следующего за отчетным периодом в Федеральную службу по надзору в сфере природопользования.

При декларировании упаковки в числе прочих сведений обязательно должно быть указано количество упаковки в килограммах:

- всего;
- вывезенного из Российской Федерации;
- в отношении которого возникает обязанность обеспечивать выполнение нормативов утилизации (всего/в том числе количество упаковки, произведенной из вторичного сырья) [11].

Многооборотная упаковка подлежит декларированию как товар. Количество выпущенной в оборот многооборотной упаковки, такой как, например, деревянные паллеты и поддоны декларируется производителем, так как она является для него товаром. И при необходимости уплаты экологического сбора эта ответственность также ложится на производителя.

Нормативы утилизации

В соответствии с действующим законодательством производители и импортеры товаров и упаковки товаров, входящих в Перечень товаров и Перечень упаковки товаров, должны обеспечить выполнение установленных Правительством Российской Федерации нормативов утилизации отходов от использования товаров и использования упаковки.

Обязанность по выполнению нормативов утилизации у производителей возникает с момента их первичной реализации на территории Российской Федерации товаров и упаковки товаров, произведенных на территории Российской Федерации. Обязанность по выполнению нормативов утилизации у импортеров товаров возникает с момента их первичной реализации на территории Российской Федерации:

- упаковки, упаковки товаров, импортированных из третьих стран в Российскую Федерацию и прошедших соответствующие таможенные операции;
- упаковки, упаковки товаров, ввезенных из государств-членов Евразийского экономического союза [4].

В соответствии с тем, что обязанность по выполнению нормативов утилизации возникает с момента первичной реализации товаров и упаковки товаров на территории Российской Федерации, учет их количества, подлежащего утилизации необходимо вести на основании фактического реализованного количества.

Важно отметить, что ответственность за утилизацию упаковки, которая реализуется как упаковка товаров (см. Перечень упаковки товаров), и обязанность по выполнению норматива утилизации в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации возложена на производителей и импортеров товаров в этой упаковке, не зависимо от того включен ли упаковываемый товар в Перечень товаров или нет.

В отношении упаковки, которая реализуется производителями и импортерами в качестве товаров (см. Перечень товаров), ответственность за выполнение нормативов утилизации несут производители, импортеры такой упаковки как товара.

Нормативы утилизации отходов от использования товаров утверждаются Правительством Российской Федерации и подлежат пересмотру раз в три года [4]. Если упаковка произведена из вторичного сырья, то в этом случае к нормативу утилизации применяется понижающий коэффициент, который рассчитывается как разница между единицей и долей вторичного сырья, использованного при производстве упаковки. Эта норма применяется с 2018 года и является своего рода стимулом к использованию вторичного сырья [4]. При выполнении обязанности посредством уплаты экологического сбора такая норма не применяется.

Нормативы утилизации для каждой группы отходов устанавливаются в процентах от общего количества выпущенных в обращение на территории Российской Федерации товаров, выраженного в единицах массы или единицах товаров, либо упаковки товаров, выраженного в единицах массы упаковки, использованной для таких товаров [4].

Выполнение нормативов утилизации должно быть подтверждено соответствующими документами:

- при выполнении нормативов утилизации самими производителями и импортерами товаров – актами утилизации отходов от использования товаров;

– при передаче обязанности по утилизации отходов третьим лицам – соответствующими договорами (с оператором по обращению с ТКО, российским экологическим оператором, региональным оператором, индивидуальным предпринимателем, юридическим лицом, осуществляющими утилизацию отходов от использования или в случае создания ассоциации) [4].

Экологический сбор

Если производители и импортеры упаковки не обеспечивают выполнение нормативов утилизации, они должны уплатить экологический сбор. [4]. Экологический сбор рассчитывается посредством умножения ставки экологического сбора на массу товара или на количество единиц товара (в зависимости от вида товара), либо на массу упаковки товара, выпущенных в обращение на территории Российской Федерации за календарный год, предшествующий отчетному периоду, и на норматив утилизации, выраженный в относительных единицах [8].

Ставка экологического сбора формируется на основе средних сумм затрат на сбор, транспортирование, обработку и утилизацию единичного изделия или единицы массы изделия, утратившего свои потребительские свойства. Также в ставку экологического сбора может включаться удельная величина затрат на создание объектов инфраструктуры, предназначенных для этих целей [4].

Ставки экологического сбора установлены в зависимости от группы упаковки, и составляют от 2378 до 3844 рублей за тонну. Для упаковки из текстильных материалов ставка экологического сбора составляет 16304 рублей за тонну [7].

В редакцию Перечня упаковки товаров, вступившую в действие с 01.01.2021, включены две новые группы «Упаковка из полимерных материалов, содержащих галогены» и «Упаковка из комбинированных материалов» для которых ставки экологического сбора на дату выпуска настоящего отчета о НИР не установлены.

Контроль за выполнением нормативов утилизации возложен на Федеральную службу по надзору в сфере природопользования. Отчетность о выполнении нормативов утилизации за истекший календарный год представляется в Федеральную службу по надзору в сфере природопользования с использованием программных средств единой государственной информационной системы учета отходов от использования товаров (ЕГИС УОИТ) [10].

Сбор и накопление отходов упаковки

В российском законодательстве в настоящее время нет отдельного нормативного правового акта, регламентирующего правила сбора и накопления, отходов упаковки. В свою очередь, в соответствии с пунктами 21, 22 постановления

Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2008 № 641» [13] сбор и накопление отходов от использования товаров и упаковки, утративших свои потребительские свойства, которые входят в состав твердых коммунальных отходов, может осуществляться посредством организации стационарных и мобильных пунктов приема отходов, в том числе через автоматические устройства для приема отходов. Размещение мест накопления отходов от использования товаров на контейнерных площадках и специальных площадках для складирования крупногабаритных отходов возможно только с письменного согласия регионального оператора. Субъектам Российской Федерации предоставлены полномочия по определению порядка раздельного накопления отходов.

Запрет на захоронение

С 1 января 2018 года в силу вступило распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.07.2017 № 1589-р «Об утверждении перечня видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается». Указанное распоряжение включает в себя 182 позиции, в том числе отходы упаковки. Перечень видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается [12], в целом корреспондируется Перечнем товаров и Перечнем упаковки товаров [3]. Обе меры регулирования в сфере обращения с отходами направлены на сокращение захораниваемых отходов и на развитие инфраструктуры по переработке, вовлечение отходов потребления в хозяйственный оборот. Однако запрещение захоронения отходов упаковки распространяется только на отдельно собранные отходы. При этом, отсутствует запрет на накопление отходов упаковки совместно с другими отходами потребления.

Выводы по подразделу 7.1.2

В результате анализа системы регулирования обращения с упаковкой в Российской Федерации установлено следующее.

1. В Российской Федерации отсутствует единый нормативный правовой документ, который содержал бы требования к обращению с упаковкой на всех этапах ее жизненного цикла.
2. Законодательно понятие упаковка закреплено в техническом регламенте Таможенного союза «О безопасности упаковки» и определено как «изделие,

которое используется для размещения, защиты, транспортирования, загрузки и разгрузки, доставки и хранения сырья и готовой продукции».

Отходы упаковки в российском законодательстве подлежат регулированию как «отходы от использования товаров» то есть как «отходы, образовавшиеся после утраты товарами, упаковкой товаров полностью или частично своих потребительских свойств».

3. Регулирование обращения с отходами от использования товаров осуществляется с применением института расширенной ответственности производителя, установленного статьей 24.2 Закона 89-ФЗ. Расширенная ответственность производителей обязывает производителей и импортеров товаров и упаковки товаров обеспечить утилизацию отходов, образующихся после утраты товарами потребительских свойств и использования упаковки.

4. Вся упаковка, поступающая в обращение на территории Российской Федерации, с целью ее администрирования должна быть задекларирована производителями и импортерами в Федеральной службе по надзору в сфере природопользования.

5. Виды упаковки, подлежащей регулированию с применением института расширенной ответственности производителя, определены распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 3721-р «Об утверждении перечней товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств» [5].

6. Ответственность за утилизацию и выполнение нормативов утилизации отходов упаковки в рамках расширенной ответственности производителя в российском законодательстве возложена:

- в отношении упаковки, реализуемой как упаковка товаров (см. Перечень упаковки товаров), на производителей и импортеров товаров в этой упаковке, не зависимо от того включен ли упаковываемый товар в Перечень товаров или нет;
- в отношении упаковки, которая реализуется производителями и импортерами в качестве товаров (см. Перечень товаров), ответственность за выполнение нормативов утилизации несут производители, импортеры такой упаковки как товара.

7. Законодательство предусматривает для ответственных производителей и импортеров два варианта выполнения своих обязанностей в рамках расширенной ответственности производителей в отношении отходов упаковки:

- самостоятельное выполнение установленных нормативов утилизации, которое может быть реализовано тремя вариантами;
- уплата экологического сбора.

8. Установленные законодательством нормативы утилизации для отходов упаковки составляют 10–45 % в зависимости от группы упаковки.

9. При формировании ставок экологического сбора учитывается средняя сумма затрат на сбор, транспортирование, обработку и утилизацию единичного изделия или единицы массы изделия, утратившего свои потребительские свойства. Экологический сбор относится к неналоговым доходам федерального бюджета.

10. Контроль за выполнением ответственными производителями и импортерами обязанностей в рамках расширенной ответственности производителей в отношении отходов упаковки, в частности, контроль за выполнением нормативов утилизации, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты экологического сбора возложен на Федеральную службу по надзору в сфере природопользования.

7.1.3 Сравнительный анализ систем регулирования обращения с упаковкой и отходами упаковки в Федеративной Республике Германия и Российской Федерации

В настоящем подразделе в таблице 7.4 представлен сравнительный анализ систем регулирования обращения с упаковкой и отходами упаковки в Федеративной Республике Германия и Российской Федерации с целью выявления основных аналогий и различий немецкого законодательства с действующими положениями российского законодательства, в области регулирования обращения с упаковкой и упаковочными отходами.

Таблица 7.4 – Сравнительный анализ систем регулирования обращения с упаковкой и отходами упаковки в Федеративной Республике Германия и Российской Федерации

Законодательство Федеративной Республики Германия	Законодательство Российской Федерации
<p>Нормативный правовой документ, регулирующий обращение с упаковкой/отходами упаковки</p>	
<p>Закон Федеративной Республики Германия об экономике замкнутого цикла (KtWG) Закон об упаковке Германии (VerpackG)</p>	<p>Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» (Закон 89-ФЗ) Технический регламент Таможенного союза «О безопасности упаковки» (ТР ТС 005/2011)</p>
<p>KtWG устанавливает общие принципы организации замкнутых циклов VerpackG устанавливает требования к производству, введению в коммерческий оборот и утилизации упаковки, предусматривает механизмы расширенной ответственности производителей в отношении упаковки, устанавливает высокие показатели ее переработки.</p>	<p>ТР ТС 005/2011 устанавливает требования к упаковке, обеспечивающие ее безопасность в зависимости от материала, из которого она изготовлена. Предусмотрена маркировка упаковки, указывающая на возможность ее утилизации. Закон 89-ФЗ предусматривает институт расширенной ответственности производителей (далее – РОП) товаров и упаковки товаров. Правоотношения в данном вопросе регулируются статьями 24.2 «Регулирование в области обращения с отходами от использования товаров» и статьей 24.5 «Экологический сбор» Закона 89-ФЗ, а также принятыми подзаконными нормативными правовыми актами, необходимыми для реализации института РОП на практике.</p>
<p>Определение понятия «упаковка»</p>	
<p>Закон об упаковке закрепляет понятие «упаковка» и определяет его как «изделия, изготовленные из любого материала с целью хранения, защиты, использования, доставки или демонстрации</p>	<p>Понятие термина «упаковка» закреплено в Техническом регламенте Таможенного союза «О безопасности упаковки» и определено как «изделие, которое</p>

<p>товаров, которые могут быть как сырьём, так и обработанным продуктом, и которые передаются производителем дистрибьютору или конечному пользователю».</p> <p>Законодательством также закреплены определения «торговая упаковка», «сервисная упаковка», «транзитная упаковка», «внешняя упаковка», «транспортная упаковка», «упаковка для напитков», «многооборотная упаковка», «одноразовая упаковка», «комбинированная упаковка».</p>	<p>используется для размещения, защиты, транспортирования, загрузки и разгрузки, доставки и хранения сырья и готовой продукции».</p> <p>Содержит определение терминов «потребительская упаковка» и «транспортная упаковка», «многооборотная упаковка», «комбинированный материал», «упорочное средство».</p> <p>В соответствии с положениями Закона 89-ФЗ отходы упаковки относятся к более общему понятию «отходы от использования товаров» (ОИТ). ОИТ – «отходы, образовавшиеся после утраты товарами, упаковкой товаров полностью или частично своих потребительских свойств».</p>
<p>Классификация упаковки</p>	
<p>Законодательство подразделяет упаковку на торговую (сервисная, транзитная), внешнюю и транспортную. А также выделяет упаковку для напитков, которая в свою очередь может быть одноразовой или многооборотной.</p> <p>Для разных групп упаковки регулирование различается.</p> <p>В зависимости от материала упаковки устанавливают различные показатели и нормативы утилизации.</p>	<p>Технический регламент Таможенного союза «О безопасности упаковки» выделяет потребительскую упаковку и многооборотную.</p> <p>В техническом регламенте упаковка классифицирована по материалам, из которых она изготовлена (6 групп).</p> <p>По данной классификации предусмотрено регулирование отходов от использования упаковки (установление нормативов утилизации и ставок экологического сбора).</p>
<p>Требования к производству упаковки</p>	
<p>Закон Об упаковке устанавливает определенные требования в отношении производителей упаковочной продукции, которые стимулируют производителей упаковки при ее производстве</p>	<p>Техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности упаковки» установлены требования к упаковке, обеспечивающие ее безопасность в</p>

<p>использовать легко перерабатываемые материалы, которые при переработке оказывают минимальное воздействие на окружающую среду. Упаковка должна быть произведена таким способом, чтобы объем и масса упаковки должны быть сведены к минимуму, необходимому для обеспечения безопасности и гигиены упаковываемых товаров и их принятия потребителем.</p>	<p>зависимости от материала, из которого она изготовлена. Предусмотрена маркировка упаковки, указывающая на возможность ее утилизации.</p>
<p>Требования к сбору отходов упаковки</p>	
<p>Устанавливает обязанность частных конечных потребителей накапливать отходы упаковки в частных домохозяйствах отдельно от других отходов.</p>	<p>Законодательство не регламентирует требования к сбору и накоплению отходов упаковки у населения, в том числе не устанавливает требования к их отделению от других бытовых отходов сбору и накоплению. Однако, субъектам Российской Федерации предоставлены полномочия по определению порядка раздельного накопления отходов.</p>
<p>Приоритет обращения с отходами упаковки</p>	
<p>Установлен приоритет переработки отходов упаковки над их захоронением. Вся собранная упаковка в первую очередь должна быть передана на подготовку к повторному использованию или вторичную переработку. Захоронению подлежат только те отходы упаковки, которые невозможно переработать.</p>	<p>Законодательством установлены приоритеты обращения с отходами, применительно к упаковке специальные требования отсутствуют.</p> <p>С 01.01.2018 в силу вступило распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.07.2017 № 1589-р «Об утверждении перечня видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается» [12], которое запрещает к захоронению отходы, в состав которых входят полезные компоненты. Указанное распоряжение включает в себя 182 позиции, в том числе отходы упаковки. Однако, запрещается захоронения отходов упаковки распространяется</p>

	только на раздельно собранные отходы. Отсутствует запрет на накопление отходов упаковки совместно с другими отходами потребления.
Участники системы обращения с упаковкой/отходами упаковки	
<p>Обращение с упаковкой осуществляется с применением механизмов расширенной ответственности производителя. Участниками такой системы являются:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ответственный производитель или дистрибьютор (вводят в коммерческий оборот товары в упаковке и несут ответственность за их дальнейший сбор и утилизацию); – операторы системы РОП (сбор отходов упаковки от частных домохозяйств и направление их на утилизацию); – частный конечный потребитель (обязанность собирать отходы упаковки отдельно от других отходов); – Центральный орган (осуществление надзора в отношении требований, предъявляемыми к ответственным производителям и дистрибуторам упаковки и системам управления отходами, ведение реестра производителей, использующих упаковку). 	<p>Обращение с упаковкой осуществляется с применением механизмов РОП. Участниками такой системы являются:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ответственные производители и импортеры упаковки, упаковки товаров; – юридические лица или индивидуальные предприниматели, осуществляющие утилизацию отходов от использования товаров, российский экологический оператор (эти лица могут быть участниками РОП при заключении с ними соответствующих договоров на осуществление утилизации отходов упаковки); – Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (контроль за выполнением ответственными производителями и импортерами обязанностей в рамках РОП, в частности, контроль за выполнением нормативов утилизации, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты экологического сбора).
Обязанности по регистрации/декларированию упаковки	
<p>Ответственные производители торговой и внешней упаковки, заполненной товарами, которая накапливается как отходы в частных домохозяйствах и приравненных к ним источниках образования отходов, до перманентного введения в оборот упаковки обязаны:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) зарегистрироваться в Центральном органе и зарегистрировать упаковку в реестре упаковок. 	<p>Законодательством не предусмотрена обязательная регистрация производителей/импортеров упаковок, упаковок товаров.</p> <p>Производители и импортеры должны задекларировать всю упаковку, поступающую в обращение на территории Российской Федерации, в Федеральной службе по надзору в сфере природопользования.</p>

<p>Сведения, содержащиеся в реестре упаковок, опубликовываются в сети Интернет и являются открытыми для доступа, поэтому дистрибьюторы могут определить можно ли предлагать ту или иную упаковку к продаже.</p> <p>2) зарегистрировать упаковку у одного или нескольких операторов системы РОП, в результате чего ей присваивается регистрационный номер.</p> <p>Регистрация является обязательной.</p> <p>Без регистрации товар в упаковке нельзя ввести в коммерческий оборот.</p> <p>Исключения составляют:</p> <ul style="list-style-type: none"> – многооборотная упаковка и одноразовая упаковка для напитков, которая имеет обязательную залоговую стоимость; – торговая и внешняя упаковка, заполненная товарами, которая из-за ее повреждения или непригодности не может быть доставлена конечному потребителю; – упаковка, предназначенная для продажи товаров, содержащих опасные вещества (средства защиты растений, жидкое топливо и пр.). 	<p>Декларированию подлежит количество упаковки, выпущенной в обращение на территории Российской Федерации, и реализованной для внутреннего потребления за предыдущий календарный год.</p> <p>Декларирование носит уведомительный порядок.</p>
<p>Ответственные лица за выполнение обязательств по расширенной ответственности производителя</p>	
<p>Ответственность за утилизацию упаковки (торговой и внешней, заполненной товарами) возложена на производителя товара в упаковке.</p>	<p>В отношении отходов упаковки, которая реализуется как товар, ответственность за утилизацию возложена на производителя этой упаковки.</p> <p>В отношении отходов упаковки, которая, реализуется как упаковка товаров, ответственность за утилизацию возложена на производителя товара в упаковке, то есть на того, кто ее заполняет и создает товарную единицу.</p>
<p>Способы выполнения производителями обязательств по расширенной ответственности производителя</p>	
<p>Способы выполнения ответственности различаются в зависимости от того, где образуется упаковка и к какому виду упаковки относится. Законодательством предусмотрены следующие способы исполнения расширенной ответственности (рисунок 7.1)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – непосредственно самими производителями и импортерами посредством организации собственных объектов по утилизации отходов;

<ul style="list-style-type: none"> – участие в системе РОП (регистрация у оператора системы РОП); – посредством принятия отраслевого решения (самостоятельная ответственность производителя); – индивидуальные обязанности производителей и дистрибьюторов по приему и утилизации упаковки; – участие в залоговой системе (залоговая стоимость упаковки). 	<ul style="list-style-type: none"> – посредством заключения договоров с организациями, имеющими право осуществлять утилизацию отходов; – посредством создания ассоциации производителей.
Оператор системы РОП	
<p>В случае, если исполнение ответственности реализуется по варианту 1 (см. выше), немецкое законодательство предусматривает создание оператора системы РОП, который осуществляет сбор использованной упаковки от всех конечных потребителей в частных домохозяйствах и подобных им источников образования отходов, находящихся в их зоне обслуживания, и направляет её на утилизацию.</p> <p>Оператор системы РОП осуществляет сбор использованной упаковки посредством организации в шаговой доступности от домохозяйств на всей территории в зоне своей деятельности раздельного сбора отходов упаковки.</p> <p>Такая организация сбора упаковки позволяет обеспечить ее более полный возврат.</p>	<p>Законодательство предусматривает создание ассоциаций, которым производитель товара передает свою ответственность за утилизацию отходов от использования товаров.</p>
Финансовые гарантии	
<p>При ненадлежащем исполнении своих обязанностей оператором системы РОП, компетентный орган Федеральной земли может потребовать от него обеспечить соответствующую гарантию от несостоятельности.</p>	<p>В случае, если производитель товара не выполняет норматив утилизации, он должен уплатить экологический сбор, который должен быть использован государством для выполнения норматива утилизации.</p> <p>Механизм расходования средств экологического сбора не установлен. Для упаковки специальных механизмов не предусмотрено.</p>

<p>Операторы системы РОП осуществляют раздельный сбор отходов упаковки на контейнерной площадке ОПП по обращению с отходами, который отвечает за сбор и переработку муниципальных отходов, отходов упаковки, поэтому сбор упаковочных отходов должен быть адаптирован к существующей структуре сбора ОПП.</p> <p>ОПП определяют, где будут располагаться площадки накопления раздельно собранной упаковки и пункт приема этой упаковки, определяют размер контейнеров и периодичность их вывоза, учитывая при этом возможности операторов системы РОП. То есть ОПП обеспечивает места сбора отходов упаковки.</p> <p>Взаимодействие между операторами системы РОП и ОПП по обращению с отходами определяется соглашением о согласовании, в котором, в частности, определяется размер платы, которую может потребовать от оператора системы РОП ОПП за совместное использование пунктов сбора отходов, созданных ОПП.</p> <p>При этом необходимо обратить внимание на то, что немецкое законодательство закрепляет норму о том, что соглашение о согласовании не должно противоречить целям Закона об упаковке.</p>	<p>Размещение мест накопления отходов от использования товаров, утративших свои потребительские свойства, на контейнерных площадках для накопления ТКО возможно только с письменного согласия регионального оператора. В чем региональный оператор не заинтересован.</p>
<p>Европейским законодательством установлены целевые показатели утилизации отходов упаковки:</p> <ul style="list-style-type: none"> – не менее 65 % по массе отходов упаковки (попадающей под регулирование Закона об упаковке) должно быть утилизировано за год; – из указанных 65 %, не менее 55 % по массе должно быть возвращено в оборот (рециклинг). <p>Показатель доли напитков, разлитых в многооборотную упаковку, должен составлять не менее 70 %.</p>	<p>Целевые показатели утилизации отходов упаковки законодательством не установлены.</p>
<p>Показатели, нормативы утилизации</p>	
<p>Европейским законодательством установлены целевые показатели утилизации отходов упаковки:</p> <ul style="list-style-type: none"> – не менее 65 % по массе отходов упаковки (попадающей под регулирование Закона об упаковке) должно быть утилизировано за год; 	<p>Целевые показатели утилизации отходов упаковки законодательством не установлены.</p>

<p>– из указанных 65 %, не менее 55 % по массе должно быть возвращено в оборот (рециклинг). Показатель доли напитков, разлитых в многооборотную упаковку, должен составлять не менее 70 %.</p>	
<p>Не установлены</p>	<p>Нормативы утилизации отходов упаковки установлены для производителей и импортеров товаров и упаковки товаров</p>
<p>Законодательством установлены минимальные показатели утилизации, ответственными за выполнение которых являются операторы системы РОП.</p>	
<p>Минимальные показатели утилизации упаковки составляют 80–85 % по массе, в зависимости от материала. С 1 января 2022 года – 80–90 % по массе.</p> <p>Минимальные показатели утилизации для картонных упаковок для безалкогольных напитков составляют 80 % по массе, для прочей комбинированной упаковки (за исключением картонной упаковки для безалкогольных напитков) – 55 % по массе. С 1 января 2022 года – 70 % по массе.</p> <p>Всего на переработку должно быть отправлено не менее 90% отходов пластика по массе. При этом не менее 65 %, а с 1 января 2022 года 70 % от данного показателя утилизации должны обеспечиваться за счет вторичной переработки.</p> <p>Системы должны передавать на переработку не менее 50% по массе от общего количества отходов, собранных во время сбора использованной пластиковой, металлической и комбинированной упаковки.</p> <p>Для отраслевых решений и для производителей, которые несут индивидуальные обязательства по приему и утилизации упаковки, введенной ими в оборот (см. вар. 3 реализации расширенной ответственности производителей), показатели утилизации не установлены. При этом, Закон об упаковке содержит норму о том, что вся упаковка должна быть принята ими и утилизирована.</p>	<p>Не установлены</p>

<p>Не установлены</p>	<p>Нормативы утилизации определены для каждой группы упаковки/упаковки товаров в соответствии с Перечнем товаров, Перечнем упаковок товаров.</p> <p>На 2021 год нормативы утилизации составляют от 10 до 45 % в зависимости от группы (материала) упаковки. Норматив утилизации представляет собой долю (процент) от общего количества выпущенных в обращение на территории Российской Федерации товаров, выраженного в единицах массы или единицах товаров, либо упаковки товаров, выраженного в единицах массы упаковки, использованной для таких товаров.</p>
<p>Взносы/Экологический сбор</p>	
<p>Взносы (утилизационный сбор) оплачивают производители или дистрибьюторы операторам системы РОП (гарантия исполнения обязательств в рамках РОП).</p>	<p>При выполнении расширенной ответственности путем заключения договора с оператором, производитель оплачивает услуги по сбору и утилизации отходов, предоставляемые оператором, в соответствии с условиями договора.</p> <p>При выполнении расширенной ответственности путем передачи ответственности ассоциациям, производитель товара оплачивает услуги по сбору и утилизации отходов ассоциации в соответствии с условиями договора.</p> <p>В случае неисполнения норматива утилизации производитель уплачивает в федеральный бюджет экологический сбор.</p>
<p>Величина утилизационного сбора определяется в зависимости от упаковочного материала и его количества, введенного на рынок.</p>	<p>Оплата услуг оператора, осуществляющего сбор и утилизацию отходов упаковки, а также работа ассоциации, оплачивается по договору. Информация о договорных условиях не разглашается, однако можно предположить, что затраты производителя не</p>

Операторы системы РОП находятся в конкурентной среде, поэтому размеры взносов являются коммерческой тайной, и не подлежат огласке.

превышают размера экологического сбора, который бы он уплатил, если бы не обеспечивал выполнение норматива утилизации.

Ставки экологического сбора для отходов упаковки определены в зависимости от вида упаковочного материала, и утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 09.04.2016 № 284. Ставки экологического сбора подлежат пересмотру ежегодно.

Ставка экологического сбора установлена в размере от 2378 до 3844 рублей за тонну, в зависимости от группы упаковки. Для упаковки из текстильных материалов ставка экологического сбора составляет 16304 рублей.

В новую редакцию Перечня упаковки товаров, вступающую в действие с 01.01.2021, включены две новые группы «Упаковка из полимерных материалов, содержащих галогены» и «Упаковка из комбинированных материалов» для которых ставки экологического сбора на дату выпуска настоящего отчета о НИР не установлены.

Экологический сбор рассчитывается посредством умножения ставки экологического сбора на массу товара или на количество единиц товара (в зависимости от вида товара), либо на массу упаковки товара, выпущенных в обращение на территории Российской Федерации за календарный год, предшествующий

	<p>отчетному периоду, и на норматив утилизации, выраженный в относительных единицах.</p> <p>Внимание экологического сбора, контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты экологического сбора возложен на Федеральную службу по надзору в сфере природопользования.</p>
<p>Методы экономического стимулирования</p>	
<p>Операторы системы РОП разрабатывают методы экономического стимулирования при определении размера взносов за участие в системе:</p> <ul style="list-style-type: none"> – стимулирование производителей при производстве упаковки материалов и комбинаций материалов, которые могут быть переработаны с максимальным процентом; – стимулирование производителей упаковки к применению рециклов и возобновляемого сырья. 	<p>Законодательство предусматривает возможность применения понижающего коэффициента к нормативу утилизации в случае, если упаковка произведена из вторичного сырья.</p> <p>Такая норма является своего рода стимулом к использованию вторичного сырья.</p> <p>При выполнении норматива утилизации посредством уплаты экологического сбора указанная норма не меняется.</p>
<p>Залоговая система</p>	
<p>Для одноразовой упаковки для напитков (обязательное требование) и многооборотной упаковки для напитков (по усмотрению производителя) законодательством предусмотрена залоговая стоимость.</p> <p>Если упаковка имеет залоговую стоимость, то после использования конечный потребитель возвращает её в пункт приема, организованный производителем или дистрибьютором, с целью возврата залога.</p>	<p>Залоговая система законодательством не предусмотрена.</p>
<p>Отчетность</p>	

<p>Операторы системы РОП представляют в Центральный орган следующие отчеты:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ежегодный отчет о подтверждении материального/ массового потока (акт о количестве собранной и переданной на утилизацию упаковки); – ежеквартальный отчет об ожидаемой в следующем квартале массе зарегистрированных упаковок; – ежегодный отчет о массе упаковки, фактически зарегистрированной в прошлом календарном году. <p>Производитель или представитель отраслевого решения ежегодно отчитывается перед Центральным органом об объемах собранной и утилизированной упаковки.</p> <p>В отношении следующих видов упаковки:</p> <ul style="list-style-type: none"> – транспортная упаковка; – торговая и внешняя упаковка, в которой поставляются товары для промышленных предприятий; – торговая и внешняя упаковка, регистрация у операторов системы РОП которой невозможна ввиду отсутствия у оператора возможности для сбора и утилизации данного вида упаковки; – упаковка, предназначенная для продажи продуктов, содержащих опасные вещества (средства защиты растений, жидкое топливо и пр.) – производители должны ежегодно вести учет введенной в оборот, принятой обратно и утилизированной упаковки. По запросу такая документация должна быть предоставлена компетентному органу Федеральной земли, на территории которой находится ответственный производитель или дистрибьютор. 	<p>Отчет о выполнении нормативов утилизации (акт об утилизации) представляется производителем, импортером или ассоциацией, в зависимости от способа их выполнения, в Федеральную службу по надзору в сфере природопользования с использованием программных средств ЕГИС УОИТ.</p>
Информирование населения	
<p>Операторы системы РОП должны информировать население о целях раздельного сбора отходов упаковки, системах сбора, организованных для этой цели, а также о достигнутых результатах утилизации. В подготовке таких информационных мероприятий должны участвовать муниципальные органы, оказывающие консультационные услуги в сфере обращения с отходами и организации по защите прав потребителей.</p>	<p>Техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности упаковки» предусмотрена маркировка упаковки знаком, указывающим на возможность ее утилизации.</p>

<p>Конечные дистрибьюторы с помощью информационных панелей «ОДНОРАЗОВАЯ УПАКОВКА» или «МНОГОБОРОТНАЯ УПАКОВКА» должны информировать конечных потребителей в торговых точках о том, что данная упаковка после возврата не подлежит повторному использованию и о возможности повторного использования данной упаковки соответственно.</p>	
Ответственность	
<p>За нарушение законодательства в области обращения с упаковкой предусмотрены денежные штрафы.</p>	<p>За нарушение сроков сдачи отчетности и уплаты экологического сбора законодательством предусмотрена административная ответственность в виде административного штрафа.</p>

Выводы по подразделу 7.1.3

Сравнительный анализ систем регулирования обращения с отходами упаковки в Федеративной Республике Германия и Российской Федерации позволяет сделать следующие выводы.

1. В Германии и в России обращение с упаковкой осуществляется с применением механизмов расширенной ответственности производителей. Однако в Германии расширенная ответственность производителей распространяется на весь жизненный цикл упаковки, начиная с момента ее проектирования до утилизации, в российском законодательстве расширенная ответственность производителей касается только обеспечения утилизации отходов упаковки.

2. В отличие от российского законодательства, где требования к обращению с упаковкой установлены техническим регламентом, а требования к обращению с отходами упаковки содержатся в законодательстве об отходах, в немецком законодательстве действует единый документ – Закон об упаковке, который содержит требования ко всем этапам жизненного цикла упаковки.

3. Немецкое законодательство обязывает производителей упаковки еще на этапе ее проектирования думать о дальнейшей эффективной и безопасной утилизации. Законодательство стимулирует производителей упаковки при ее производстве использовать легко перерабатываемые материалы, которые при переработке оказывают минимальное воздействие на окружающую среду. При этом упаковка должна быть произведена таким способом, чтобы ее объем и масса были сведены к минимуму, необходимому для обеспечения безопасности и гигиены упаковываемых товаров и их принятия потребителем. В российском законодательстве закреплены требования только к безопасности и гигиене упаковки в зависимости от материала, из которого она изготовлена, по отношению к упаковываемым в нее товарам. При этом предусмотрена маркировка, указывающая на возможность ее утилизации.

4. Закон Об упаковке Германии применительно к отходам упаковки направлен, в первую очередь, на обеспечение сбора отходов упаковки, образующихся в частных домохозяйствах и подобных им по типу источников образования отходов (гостиницы, столовые, зоны отдыха, администрации и пр.) – как основных образователей отходов упаковки. Установлена обязанность физических лиц к отдельному сбору отходов упаковки от других отходов. Таким образом, частный конечный потребитель является участником системы РОП со своими обязанностями. Такое регулирование обеспечивает более полный сбор и направление на утилизацию, в том числе на переработку, упаковочных отходов. В российском законодательстве

участником системы РОП является только юридическое лицо или индивидуальный предприниматель. В отношении физических лиц обязанности не установлены.

5. Ответственность за утилизацию упаковки, заполненной товарами, возложена в обеих странах на производителя упакованных товаров.

6. Отличительной особенностью немецкого законодательства является ведение реестра ответственных производителей, использующих упаковку. В указанном реестре должны зарегистрироваться все производители, поставляющие на рынок товары в товарных и внешних упаковках, и зарегистрировать упаковку до ее введения в оборот. Центральный орган публикует список зарегистрированных производителей в Интернет-ресурсе. Сведения, содержащиеся в реестре, являются открытыми для доступа, что позволяет дистрибьюторам определить можно ли предлагать товары в той или иной упаковке к продаже. В свою очередь российское законодательство предусматривает декларирование упаковки, введенной в оборот за отчетный период, в Федеральной службе по надзору в сфере природопользования. Декларирование носит уведомительный порядок, а сведения являются закрытыми.

7. В немецком законодательстве под регулирование Закона об упаковке, который предусматривает механизмы РОП, попадает вся упаковка и упаковочные материалы, не зависимо от материала, из которого они произведены. В Российском законодательстве перечень упаковок с указанием материалов, из которого они произведены приведен в подзаконном акте.

8. Законодательство Германии предусматривает несколько схем реализации РОП в части сбора и утилизации отходов упаковки: привлечение оператора РОП, отраслевые решения и индивидуальная обязанность. Оператор системы РОП – специализированная организация, на которую возложены обязанности по сбору использованной упаковки от конечных потребителей в частных домохозяйствах, находящихся в зоне его обслуживания, и направление её на утилизацию. Таким образом, оператор системы РОП принимает на себя обязанности ответственных производителей по выполнению расширенной ответственности.

9. В Германии для операторов РОП устанавливают показатели сбора и передачи на утилизацию отходов упаковки, в Российской Федерации устанавливают нормативы утилизации, которые должны обеспечить производители и импортеры товаров в упаковке.

10. Показатели сбора и передачи на утилизацию, установленные для операторов системы РОП, достигают по некоторым материалам упаковки 80 % по массе от массы упаковки, введенной в оборот.

Для отраслевых решений и ответственных производителей, которые несут индивидуальные обязанности по сбору и утилизации упаковки, показатели сбора и утилизации законом не установлены, но при этом закреплена норма о том, что вся упаковка, введенная ими в оборот, должна быть собрана и передана на утилизацию.

Действующие (на 2021 год) нормативы утилизации упаковки составляют от 10 до 45 % в зависимости от группы упаковки. Таким образом, ответственные производители несут ответственность за утилизацию только 10–45 % отходов упаковки в зависимости от материала упаковки и установленных нормативов утилизации для той или иной группы.

11. Российское законодательство, в отличие от законодательства Германии, предусматривает уплату экологического сбора как способ исполнения обязательств в рамках РОП при невыполнении норматива утилизации. Экологический сбор уплачивается и поступает в федеральный бюджет. Величина экологического сбора зависит от количества упаковки, поступающей в обращение, материала упаковки и норматива утилизации, установленного для соответствующей группы. Согласно закону средства экологического сбора должны расходоваться на осуществление сбора и утилизации использованной упаковки.

В свою очередь, законодательство Германии при реализации РОП через систему (оператора РОП) предусматривает, что за услуги оператора РОП, или как указывается в Законе об упаковке «участие в системе» (регистрация в системе РОП) ответственные производители уплачивают утилизационный сбор, средства которого расходуются оператором системы РОП, в том числе на организацию системы сбора отходов и передачу их на утилизацию. Величина утилизационного сбора зависит от материала и количества упаковки, которую ответственный производитель вводит в обращение.

12. Немецким законодательством предусмотрен механизм залоговой стоимости упаковки для напитков, который обеспечивает то, что использованная упаковка будет передана на утилизацию, а не просто выброшена в урну.

13. В Германии операторы системы РОП осуществляют отдельный сбор отходов упаковки на контейнерной площадке ОПП (муниципального оператора) по обращению с отходами, который отвечает за сбор и переработку отходов частного

сектора, поэтому сбор упаковочных отходов должен быть адаптирован к существующей структуре сбора ОПП.

Взаимодействие между операторами системы РОП и ОПП по обращению с коммунальными отходами определяется соглашением о согласовании, в котором, в частности, определяется размер платы, которую может потребовать от оператора системы РОП ОПП за совместное использование пунктов сбора отходов, созданных ОПП. При этом необходимо обратить внимание на то, что немецкое законодательство закрепляет норму о том, что соглашение о согласовании не должно противоречить целям Закона об упаковке.

14. Четко определенный законодательством субъектный состав, права и обязанности участников системы обращения с упаковкой на всех этапах ее жизненного цикла, информационная работа с населением, все это позволяет слаженно и эффективно работать системе, достигая при этом высоких результатов сбора и переработки отходов.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что системы регулирования обращения с отходами упаковки в рамках расширенной ответственности производителей в Федеративной Республике Германия и Российской Федерации имеют существенные различия. Немецкий опыт показывает, что система регулирования, предусмотренная в Германии, позволяет достигнуть высоких результатов при применении РОП, что позволяет говорить о целесообразности использования этого опыта при совершенствовании института расширенной ответственности производителей в России.

7.2 Сравнительно-правовой анализ регулирования обращения с отходами от использования товаров в части отходов электронного и электрического оборудования

7.2.1 Анализ системы регулирования обращения с отходами электрического и электронного оборудования в Федеративной Республике Германия

В немецком законодательстве регулирование обращения с отходами электрического и электронного оборудования осуществляется согласно требованиям следующих нормативных правовых актов:

– Закон о поддержке замкнутых циклов производства и обеспечении экологически безопасного обращения с отходами (Закон Федеративной Республики Германия об экономике замкнутого цикла (KrWG)) [1];

– Закон о введении в оборот, возврате и экологически безопасной утилизации электронного и электрического оборудования (Закон об электронном и электрическом оборудовании – ElektroG) – далее ElektroG [16].

KrWG является общим документом, требования которого применяются к предотвращению образования отходов, утилизации, конечному удалению отходов, прочим мерам управления отраслью обращения с отходами.

ElektroG является специальным нормативным актом, действие которого распространяется непосредственно на обращение с отходами электрического и электронного оборудования.

Область применения ElektroG

ElektroG применяется в отношении всего электрического и электронного оборудования, которое подразделено на следующие категории:

1. Обогреватели,
2. Экраны, мониторы и устройства с экранами площадью более 100 квадратных см,
3. Лампы,
4. Устройства, у которых по меньшей мере один из внешних размеров превышает 50 см (крупногабаритное оборудование),
5. Устройства, у которых внешние размеры не превышают 50 см (малогабаритное оборудование), и
6. Малогабаритные информационно-телекоммуникационные устройства, у которых внешние размеры не превышают 50 см.

В немецком законодательстве закреплено понятие «электрическое и электронное оборудование». Это устройства, предназначенные для работы с напряжением переменного тока не более 1000 В или напряжением постоянного тока не более 1500 В, которые

- a) зависят от электрического тока или электромагнитных полей для правильной работы или
- b) предназначены для генерации, передачи и измерения электрического тока и электромагнитных полей.

В немецком законодательстве под электронным и электрическим оборудованием понимаются не только устройства, работа которых зависит от электрического

тока и электромагнитных полей, но и устройства, которые предназначены для генерации и измерения тока и электромагнитных полей. Соответственно, исходя из вышеописанного, к отходам электрического и электронного оборудования относятся отходы аккумуляторов, батарей, фотовольтаических модулей (панелей солнечных батарей).

К отходам такого типа, согласно немецкому законодательству, относятся также люминесцентные лампы, т.е. отходы оборудования, содержащего ртуть.

Основной акцент законодательства строится на предотвращении (минимизации) образования ОЭЭО. Реализация данного принципа начинается уже на этапе проектирования электронных и электрических товаров. Установлено требование для производителей по возможности проектировать свое электрическое и электронное оборудование с учетом возможностей повторного использования, демонтажа и утилизации отработавшего оборудования, его компонентов и материалов, и для облегчения этих действий. Также, производители не должны предотвращать повторное использование с помощью специальных конструктивных особенностей или производственных процессов.

Как удалось понять при изучении ElektroG, в части сбора ОЭЭО, действие закона распространяется, главным образом, на отходы, образующиеся в домохозяйствах и т.н. коммерческом секторе (по-видимому, имеется в виду малый бизнес, оказывающий услуги).

В ElektroG регулируется деятельность следующих субъектов: производителя электронного и электрического оборудования, уполномоченного лица, ОПП, дистрибьютора, операторов, осуществляющих утилизацию ОЭЭО, Центрального органа, компетентного органа, домохозяйств, пользователей электронного и электрического оборудования кроме домохозяйств.

Под *производителем* понимаются не только лица, непосредственно производящие электрическое или электронное оборудование под своим названием или маркой. К производителям также относятся лица или объединение юридических лиц, которые под своим названием или маркой:

- предлагают или продают в коммерческих целях электрическое или электронное оборудование других производителей;
- впервые предлагают на рынке электрическое или электронное оборудование из других государств-членов Европейского союза или из третьих стран;
- непосредственно предлагают электрическое или электронное оборудование с помощью средств дистанционной связи конечным пользователям.

Также производителем считается каждый дистрибьютор, который умышленно или по неосторожности предлагает для продажи новое электрическое или электронное оборудование незарегистрированных или ненадлежащим образом зарегистрированных производителей.

Уполномоченное лицо. Под уполномоченным лицом понимается любое физическое или юридическое лицо, или объединение юридических лиц, которому производителем, не имеющим представительства в области действия закона ElektroG, поручено выполнять от своего имени все задачи для выполнения обязанностей производителя согласно закону ElektroG.

Дистрибьютор – это любое физическое или юридическое лицо или объединение юридических лиц, предлагающее или предоставляющее электрическое или электронное оборудование на рынке.

Организация публичного права по обращению с отходами (муниципальный оператор) – юридическое лицо, обязанное обеспечить утилизацию муниципальных отходов согласно законодательству Федеральной земли.

Центральный орган – организация, созданная для управления обращением с ОЭЭО, которая осуществляет регистрацию производителей, учет переработчиков отходов, прием и контроль отчетности по обращению с ОЭЭО, а также взаимодействие с государственными органами власти.

Компетентный орган - Федеральное ведомство по охране окружающей среды.

Требования к Производителям

ElektroG содержит положения, предусматривающие обязательную регистрацию производителей, а также обязательную регистрацию продукции, выпускаемой на рынок.

Лица либо организации, осуществляющие разработку, производство, обработку или переработку либо реализацию продукции, несут ответственность производителя для выполнения целей, предусмотренных экономикой замкнутого цикла. Изделия по возможности должны разрабатываться таким образом, чтобы при их производстве и использовании сокращалось образование отходов и обеспечивалась экологически безопасная утилизация или удаление отходов, возникших после их использования. При сбыте продукции необходимо обеспечить сохранение ее пригодности для использования и не допустить ее превращения в отходы.

Производитель должен обеспечить финансовые гарантии того, что выпущенное электрическое и электронное оборудование по истечении срока службы будет

вовлечено в процессы возврата и утилизации. Так, каждый производитель или его уполномоченное лицо обязаны каждый календарный год предоставлять компетентному органу гарантию (на случай банкротства) финансирования процессов возврата и утилизации электрического и электронного оборудования, вводимого или введенного производителем в оборот после 13 августа 2005 года в области действия настоящего Закона и подходящего для использования в частных домохозяйствах. Важно, что эти финансовые гарантии предоставляются производителем или его уполномоченным лицом только в части оборудования, используемого в частных домохозяйствах.

Допускаются следующие формы гарантии:

- поручительство по первому требованию кредитного учреждения или страховщика кредитов;
- гарантия по первому требованию кредитного учреждения или страховщика кредитов;
- внесение денежных средств для предоставления обеспечения в смысле § 232 п. 1 Гражданского кодекса с точным соблюдением условий законов Федеральной земли о внесении денежных средств;
- участие в системах, предназначенных для финансирования утилизации отработавшего оборудования.

Сбор и возврат ОЭЭО

Обязанности по отдельному сбору электрического и электронного оборудования возложены на владельцев отработавшего оборудования. Так, владельцы отработавшего оборудования должны обеспечить его сбор отдельно от несортированных бытовых отходов. Важно: при наличии отработанных батарей или аккумуляторов, не встроенных в отработавшее оборудование, необходимо извлечь их перед сдачей оборудования в пункте приема. Сбором отработавшего оборудования из частных домохозяйств должны заниматься определенные лица: ОПП, дистрибьюторы, либо производители или их уполномоченные лица.

ElektroG не предусматривает показатели в отношении определенных производителей или материалов. В то же время необходимо выполнение целей по сбору и утилизации согласно Директиве ЕС 2012/19/EU об отработавшем электрическом и электронном оборудовании (Директива WEEE). До 2018 года минимальный показатель сбора составлял 45%. С 2019 года в Германии действует минимальный показатель сбора 65%. То есть в настоящее время 65% электронного и электрического оборудования, введенного в обращение за 3 предыдущих года по системам

b2c и b2b, должно быть собрано ОПП, производителями, дистрибьюторами и ответственными за утилизацию владельцев через национальные структуры по сбору отходов. Показатели рециклинга и утилизации согласно § 22 ElektroG устанавливаются для каждой категории оборудования и рассчитываются на основе общих объемов сбора, утилизации и рециклинга за отчетный год

В ElektroG дифференцированы требования к сбору и возврату ОЭЭО от частных домохозяйств и других пользователей электронного и электрического оборудования.

ОЭЭО от частных хозяйств могут собирать ОПП, производители или их уполномоченные лица, дистрибьюторы.

ОПП в части организации системы сбора отработавшего электрического и электронного оборудования работают как по системе доставки, так и по системе вывоза. ОПП создают пункты сбора, в которые может доставляться ОЭЭО из частных домохозяйств соответствующего региона. ОЭЭО из частных домохозяйств доставляется предпринимателями или дистрибьюторами. Такое оборудование считается ОЭЭО из частных домохозяйств региона ОПП по обращению с отходами, в котором находится представительство предпринимателя или дистрибьютора. Количество пунктов сбора и их сочетание с системой вывоза определяются с учетом плотности населения, прочих местных условий и целей утилизации. При доставке ОЭЭО в пункт сбора плата не взимается.

В пунктах сбора запрещено разделение ОЭЭО, последующее извлечение из контейнеров, а также удаление компонентов отработавшего оборудования. Изменение содержимого контейнеров запрещено до прибытия на предприятие по первичной обработке.

ОПП могут ограничить прием отходов в отдельных пунктах сбора определенными группами отработавшего оборудования, если это необходимо ввиду нехватки места с учетом сбора прочих материалов в отдельных случаях, и, если в подотчетном регионе ОПП обеспечивается сбор всех групп отработавшего оборудования.

При доставке ОЭЭО плата не взимается. Однако ОПП могут отказаться от бесплатного приема отработавшего оборудования в случае, если оно загрязнено, и загрязнение представляет опасность для здоровья и безопасности людей.

В рамках реализации системы вывоза ОПП могут забирать ОЭЭО из частных домохозяйств.

Производители или их уполномоченные лица организуют сбор ОЭЭО посредством бесплатной установки контейнеров закрытого типа. Расходы за

установку контейнеров и сбор отходов несут производитель или его уполномоченное лицо.

Производитель или его уполномоченное лицо могут добровольно создать и использовать индивидуальную или коллективную систему возврата для бесплатного сбора отработавшего оборудования из частных домохозяйств. О создании таких систем возврата они обязаны уведомить компетентный орган до начала работы. Уведомление должно содержать:

- полный перечень пунктов возврата, включенных в систему;
- полный перечень производителей и уполномоченных лиц, для которых должно рассчитываться количество принятых отходов;
- данные о плановом пропорциональном распределении между производителями и их уполномоченными лицами.

Обязанности по возврату установлены только для дистрибьюторов с торговой площадью для электрического и электронного оборудования не менее 400 м².

Возврат дистрибьютору осуществляется на следующих условиях (дистрибьютор обязан):

бесплатно принять у конечного пользователя отработавшее устройство при передаче ему нового устройства, в основном выполняющего те же функции, что и у отработавшего устройства;

по требованию конечного пользователя бесплатно принять в розничном магазине или непосредственной близости от него отработавшие устройства с внешними размерами не более 25 см. Возврат не зависит от приобретения нового электрического или электронного оборудования. Возврат ограничен 5 отработавшими устройствами каждого типа устройств. Местом передачи может также служить частное домохозяйство, в которое доставляется новое оборудование; при этом покупатель должен при заключении договора купли-продажи сообщить дистрибьютору о намерении вернуть отработавшее оборудование при доставке нового.

При продаже с использованием средств дистанционной связи возврат обеспечивается путем предоставления возможности возврата в торговых площадях на разумном расстоянии от конечного пользователя. При этом торговой площадью считаются все складские и рассылочные площади для электрического и электронного оборудования.

Обязанность создать возможность сбора и возврата ОЭЭО другими пользователями, кроме частных домохозяйств, лежит на производителе или его уполномоченном лице.

Обязанности по обработке и утилизации

Согласно ElektroG ОЭЭО подлежит обращению таким образом, чтобы:

- для отработавшего оборудования, отнесенного к категориям 1 (обогреватели) и 4 (крупногабаритное оборудование):
 - а) доля, направляемая на утилизацию, составляла не менее 85 % и
 - б) доля подготовки для повторного использования и рециклинга составляла не менее 80 %
- для отработавшего оборудования категории 2 (экраны, мониторы и устройства с экранами площадью более 100 см²):
 - а) доля, направляемая на утилизацию, составляла не менее 80 % и
 - б) доля подготовки для повторного использования и рециклинга составляла не менее 70 %
- для отработавшего оборудования категорий 5 (малогабаритное оборудование и малогабаритные информационно-телекоммуникационные устройства) и 6 (фотовольтаические модули)
 - а) доля утилизации составляла не менее 75 % и
 - б) доля подготовки для повторного использования и рециклинга составляла не менее 55 %
- для отработавшего оборудования категории 3 (лампы) доля рециклинга составляла не менее 80 %.

Вышеуказанные доли рассчитываются путем деления массы (для каждой категории) ОЭЭО, направленного после надлежащей первичной обработки на предприятие по утилизации, на массу всего отдельно собранного отработавшего оборудования этой категории. Таким образом, из данного пункта вытекает обязательность первичной обработки ОЭЭО перед проведением процессов утилизации. В ElektroG под первичной обработкой понимают обработку ОЭЭО, в ходе которой производится его подготовка к повторному использованию или удаление загрязняющих веществ и извлечение материалов из отработавшего оборудования, включая соответствующие подготовительные мероприятия. Первичная обработка также включает процессы утилизации R12 и R13 согласно Приложению 2 к Закону об экономике замкнутого цикла.

Обязанности по уведомлению, предоставлению сведений и информации

На рисунке 7.4 представлена схема движения отчетности по обращению с ОЭЭО. Как следует из рисунка 7.4, предоставленная участниками системы обращения ОЭЭО информация собирается и обрабатывается Центральным органом,

далее передается Компетентному органу (Федеральному ведомству по охране окружающей среды).

В качестве показателей в отчетностях должна указываться масса. Если это невозможно, достаточно обоснованной оценки. Данные по газоразрядным и другим лампам в этих отчетностях указываются отдельно.

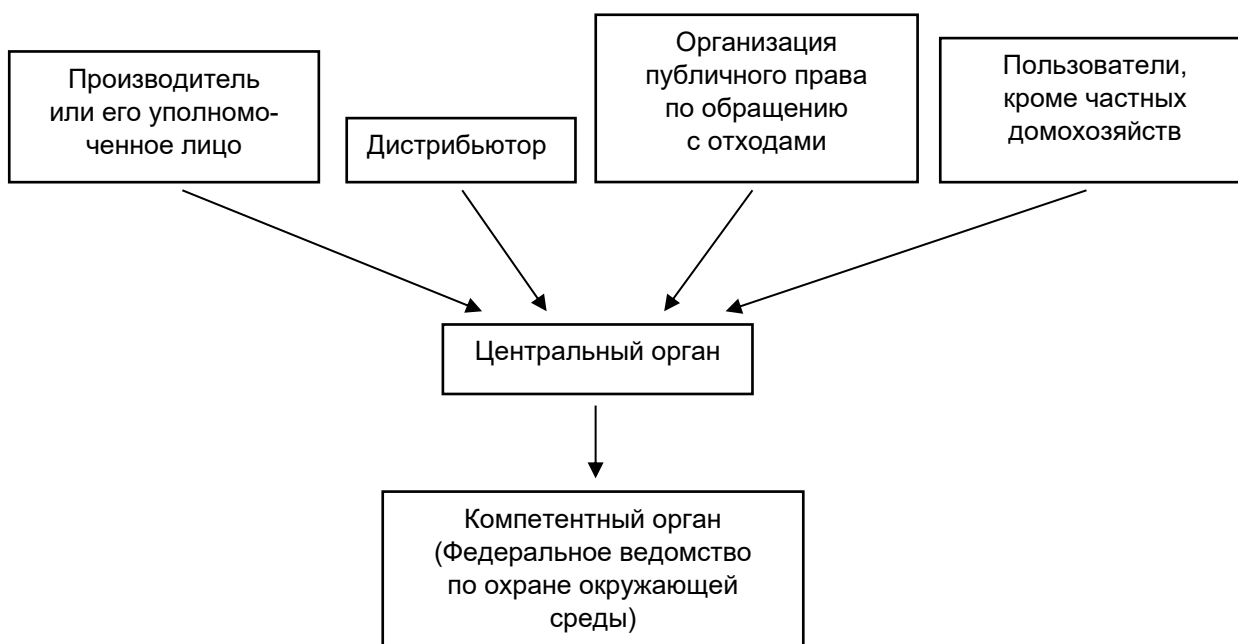


Рисунок 7.4 – Схема движения информации об обращении с ОЭЭО

Отчетность производителя перед Центральным органом. Согласно E-ektroG каждый производитель или его уполномоченное лицо должны предоставлять информацию Центральному органу. Количественные характеристики (масса) обращения с отходами электрического и электронного оборудования представляется по типам, категориям, либо группам устройств. Отчетный период разный для определенного вида обращения. Важно отметить, что отчетность подается также для количества электрического и электронного оборудования, введенного в оборот. Периодичность представления информации об обращении с ОЭЭО Центральному органу указана в таблице 7.5.

Таблица 7.5 – Периодичность представления информации об обращении с ОЭЭО

Тип сведений	Периодичность	Примечание*
Количество электрического и электронного оборудования, введенного производителем в оборот	Ежемесячно	По типам устройств*
Количество электрического и электронного оборудования, введенного производителем в оборот и вывезенного за рубеж	Ежемесячно	По типам устройств*
Количество собранного у ОПП отработавшего оборудования (согласно § 16 п. 1 пр. 1)	Незамедлительно, после каждого сбора	По группам устройств*
Количество принятого отработавшего оборудования (согласно § 16 п. 5)	Ежемесячно	По типам устройств*

Количество принятого отработавшего оборудования, для которого не требуется гарантия согласно § 7 п. 1 пр. 1 (финансовые гарантии, которые распространяются только на оборудование введенное производителем в оборот после 13.08.2005)	Ежегодно	По типам устройств* и категориям
Количество подготовленного к повторному использованию и утилизированного оборудования	Ежегодно	
Количество утилизированного отработавшего оборудования	Ежегодно	По категориям
Количество устраненного отработавшего оборудования	Ежегодно	По категориям
Количество отработавшего оборудования, вывезенного в другие страны Европейского союза или в третьи страны для обработки	Ежегодно	По категориям
*-Тип устройства – объединение в рамках одной категории устройств с сопоставимыми характеристиками относительно способа использования или функций. Группа устройств – отработавшее электрическое и электронное оборудование, выделенное в отдельные группы согласно § 14 ElektroG.		

Отчетность дистрибьютора перед Центральным органом. Дистрибьютор предоставляет сведения (отчетность) Центральному органу ежегодно в разрезе категорий оборудования, а именно:

- количество принятого отработавшего оборудования;
- количество подготовленного к повторному использованию и утилизированного отработавшего оборудования;
- количество утилизированного отработавшего оборудования;
- количество ликвидированного отработавшего оборудования;
- количество отработавшего оборудования, вывезенного в другие страны Европейского союза или в третьи страны для обработки.

Данные по газоразрядным и другим лампам в этих отчетностях указываются отдельно.

Отчетность ОПП перед Центральным органом. Каждая ОПП по обращению с отходами обязана предоставлять Центральному органу информацию о количестве переданного на предприятие по первичной обработке отработавшего оборудования по группам и категориям ежемесячно, а также ежегодно следующую информацию в разрезе категорий оборудования:

- количество подготовленного к повторному использованию и подверженного рециклингу отработавшего оборудования;
- количество утилизированного отработавшего оборудования;
- количество устраненного оборудования;

- количество отработавшего оборудования, вывезенного в другие страны Европейского союза или в третьи страны для обработки.

Отчетность пользователей, кроме частных домохозяйств

Пользователи, кроме частных домохозяйств, должны ежегодно предоставлять Центральному органу следующую информацию в разрезе категорий оборудования:

- количество переданного на повторное использование и утилизацию отработавшего оборудования (в общем, не по категориям);
- количество утилизированного отработавшего оборудования;
- количество устраненного оборудования;
- количество отработавшего оборудования, вывезенного в другие страны Европейского союза или в третьи страны для обработки.

Обязанности по уведомлению о пунктах сбора отходов

Обязанности по уведомлению о пунктах сбора возложены на:

- ОПП по обращению с отходами (уведомляют о созданных в их регионе пунктах сбора и передачи отходов, а также об изменениях в отношении этих пунктов);
- производителей или их уполномоченных лиц;
- дистрибьюторов (уведомляют о созданных пунктах возврата. Уведомление производится до начала деятельности по возврату);
- операторов предприятий по первичной обработке (уведомляют о своей деятельности. Уведомление производится до начала деятельности).

Информационное взаимодействие участников системы обращения с ОЭЭО

Согласно Раздела 5 ElektroG:

- на производителей или их уполномоченных лиц возлагаются обязанности по предоставлению сведений и информации;
- на дистрибьюторов и владельцев, ответственных за утилизацию, возлагаются обязанности по предоставлению сведений.

Обязанности по предоставлению сведений и информации производителями или их уполномоченным лицами. Каждый производитель обязан бесплатно предоставлять объектам по повторному использованию и установкам для утилизации информацию о введении в обращение нового типа нового электрического и электронного оборудования в части его повторного использования, подготовки к повторному использованию и обработки.

Информация должна быть предоставлена в форме руководства или в электронном виде в течение года с момента введения в оборот соответствующего оборудования. На основании информации должно быть понятно, какие компоненты и материалы присутствуют в оборудовании, и где находятся опасные вещества и смеси.

Каждый производитель обязан прикладывать к электрическому и электронному оборудованию, содержащему батарею или аккумулятор, информацию для конечного пользователя о типе и химической системе батареи или аккумулятора.

Предоставление данной информации направлено на более качественную реализацию системы раздельного сбора.

Обязанности по предоставлению сведений ответственными за утилизацию владельцами. Каждый производитель или его уполномоченное лицо обязаны создать разумную возможность для возврата отработавшего оборудования другими пользователями, кроме частных домохозяйств, а также отработавшего оборудования, которое по характеру и количеству не соответствует обычно образуемому в частных домохозяйствах отработавшему оборудованию, и утилизировать отработавшее оборудование. В случае, если вышеуказанные пользователи не передают отработавшее оборудование производителю, они обязаны ежегодно предоставлять сведения (отчетность) Центральному органу в разрезе категорий оборудования, а именно:

- количество подготовленного к повторному использованию и утилизированного отработавшего оборудования;
- количество утилизированного отработавшего оборудования;
- количество устраненного отработавшего оборудования;
- количество отработавшего оборудования, вывезенного в другие страны Европейского союза или в третьи страны для обработки.

Вся собранная информация обобщается Центральным органом и передается Федеральному ведомству по охране окружающей среды.

Выводы по подразделу 7.2.1

1. В немецком законодательстве имеется специальный нормативный правовой акт, регулирующий обращение с ОЭЭО, в котором заложена реализация принципа приоритетности минимизации образования отходов. Так, производители должны по возможности проектировать свое электрическое и электронное оборудование с учетом возможности повторного использования.

2. В ElektroG электронное и электрическое оборудование подразделено на категории, с применением которых осуществляется регулирование, отчетность и информирование.

3. В ElektroG определены конкретные лица, которые отвечают за сбор отходов, при этом под производителем могут пониматься не только лица, производящие оборудование, но и лица, осуществляющие их реализацию под своей маркой. В отдельных случаях под производителем понимается дистрибьютор.

4. ElektroG предусмотрено, что производители обеспечивают финансовые гарантии того, что выпущенное электрическое и электронное оборудование по истечении срока службы будет вовлечено в процессы возврата и утилизации, при этом существуют несколько вариантов финансовых гарантий, в том числе участие в системах, предназначенных для финансирования утилизации отработавшего оборудования. Финансовые гарантии распространяются только в отношении электрического и электронного оборудования, которое реализуется домашним хозяйствам.

5. ElektroG установлены показатели сбора ОЭЭО. Дополнительно к показателям сбора установлены показатели утилизации ОЭЭО, которые дифференцированы в зависимости от категории оборудования. Эти показатели определяются относительно массы собранных и предварительно обработанных ОЭЭО. При этом почти для всех категорий оборудования устанавливаются два показателя:

- а) доля, направляемая на утилизацию;
- б) доля подготовки для повторного использования и рециклинга.

6. Сбор ОЭЭО из частных домохозяйств могут осуществлять как ОПП, так и дистрибьюторы, либо производители или их уполномоченные лица на определенных условиях. Сбор ОЭЭО от других потребителей осуществляют только производители или их уполномоченные лица.

7. Сбор отходов электронного и электрического оборудования осуществляется с использованием двух систем: системы доставки и системы вывоза.

8. При продаже с использованием средств дистанционной связи возврат обеспечивается путем предоставления возможности возврата в торговых площадях на разумном расстоянии от конечного пользователя. При этом торговой площадью считаются все складские и рассылочные площадки для электрического и электронного оборудования.

9. Производитель перед выпуском своей продукции на рынок должен зарегистрироваться в установленном порядке. Согласно ElektroG Центральным органом в сети Интернет публикуется список зарегистрированных производителей с указанием марок и типов устройств, выпускаемых ими.

7.2.2 Анализ системы регулирования обращения с отходами электрического и электронного оборудования в Российской Федерации

В Российской Федерации специального документа, который бы содержал требования, предъявляемые к обращению исключительно с отходами электрического и электронного оборудования, нет.

Общие нормы, которые могут быть применены к обращению с ОЭЭО, содержатся в следующих нормативных правовых актах:

- Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» [4];
- Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [17];
- Федеральный закон от 29.12.2004 № 188-ФЗ «Жилищный кодекс Российской Федерации» [18];
- Постановление Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641» [13];
- Постановление Правительства Российской Федерации от 31.08.2018 № 1039 «Об утверждении правил обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведения их реестра» [19];
- Постановление Правительства Российской Федерации от 28.12.2020 № 2314 «Об утверждении Правил обращения с отходами производства и потребления в части осветительных устройств, электрических ламп, ненадлежащие сбор, накопление, использование, обезвреживание, транспортирование и размещение которых может повлечь причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям и окружающей среде» [20];
- Постановление Правительства Российской Федерации от 03.12.2020 № 2010 «Об утверждении Правил представления производителями товаров, импортёрами товаров отчетности о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров» [10];
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 3721-р «Об утверждении перечней товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств» [5];

– Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 3722-р «Об утверждении нормативов утилизации отходов от использования товаров на 2021 год [6];

– Постановление Правительства Российской Федерации от 09.04.2016 № 284 (ред. от 31.10.2018) «Об установлении ставок сбора по каждой группе товаров, группе упаковки товаров, отходы от использования которых подлежат утилизации, уплачиваемого производителями товаров, импортерами товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров (экологического сбора)» [7].

Также принципы обращения с отходами описаны в ГОСТах, однако содержание такой документации носит характер добровольного применения. Так в Российской Федерации введен ГОСТ Р 55102-2012 «Руководство по безопасному сбору, хранению, транспортированию и разборке отработавшего электротехнического и электронного оборудования, за исключением ртути содержащих устройств и приборов» [21].

В российском природоохранном законодательстве не используется понятие «отходы электрического и электронного оборудования». Однако утратившие потребительские свойства электрические и электронные приборы в Российской Федерации отнесены к подтипу 4 82 000 00 00 0 блока 4 Федерального классификационного каталога отходов (далее – ФККО) «Оборудование электрическое, утратившее потребительские свойства» [22].

Законодательством Российской Федерации введено понятие «отходы от использования товаров» – это отходы, образовавшиеся после утраты товарами, упаковкой товаров полностью или частично своих потребительских свойств. Под это общее понятие и подпадают отходы электрического и электронного оборудования.

Регулирование обращения с отходами электрического и электронного оборудования в Российской Федерации осуществляется по принципу регулирования в области обращения с отходами от использования товаров. Суть данной системы заключается в том, что за утилизацию отходов от использования товаров отвечает производитель или импортер этих товаров. При этом затраты на такую утилизацию включаются в стоимость товара, который выпускается в обращение. Важно отметить, что товар, утративший потребительские свойства, должен быть именно утилизирован. Приоритет утилизации над обезвреживанием установлен Законом 89-ФЗ.

В силу неоднозначности трактовки определения понятия «твердые коммунальные отходы» ОЭЭО некоторыми нормативными актами относят к твердым коммунальным отходам, за обращение с которыми в Российской Федерации отвечают региональные операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее – региональный оператор) в рамках регулируемой деятельности, на которую устанавливаются тарифы. Таким образом в законодательстве присутствует юридическая коллизия относительно вопросов обращения с отходами от использования товаров и твердыми коммунальными отходами.

Далее регулирование обращения с ОЭЭО будет рассматриваться преимущественно с позиции РОП. РОП распространяется на следующие группы товаров, относящихся к электронному и электрическому оборудованию в понимании ElektroG [5]:

Группа № 27	«Компьютеры и периферийное оборудование, офисное оборудование»
Группа № 28	«Мониторы, приемники телевизионные»
Группа № 29	«Оборудование коммуникационное»
Группа № 30	«Техника бытовая электронная»
Группа № 31	«Приборы оптические и фотографическое оборудование»
Группа № 35	«Оборудование электрическое осветительное»
Группа № 36	«Приборы бытовые электрические»

Нормативы утилизации для каждой группы отходов устанавливаются в процентах от общего количества выпущенных в обращение на территории Российской Федерации товаров, выраженного в единицах массы или единицах товаров, либо упаковки товаров, выраженного в единицах массы упаковки, использованной для таких товаров [4]. Важно отметить, что нормативы утилизации согласно российскому законодательству рассчитываются от количества выпущенных в обращение товаров.

В случае если производители и импортеры товаров не обеспечивают самостоятельную утилизацию товаров после утраты ими потребительских свойств, то с них взимается оплата экологического сбора.

Сумма экологического сбора рассчитывается посредством умножения ставки экологического сбора на массу выпущенного в обращение на территории Российской Федерации товара, реализованного для внутреннего потребления на территории Российской Федерации за календарный год, предшествующий отчетному

периоду (на количество единиц товара в зависимости от вида товара) и на соответствующий норматив утилизации. Ставки экологического сбора для электронного и электрического оборудования находятся в диапазоне 20 000-30 0000 руб./т.

Согласно ФККО рассматриваемые в настоящем разделе отходы электрического и электронного оборудования относятся к Блоку 4 «Отходы потребления производственные и непроизводственные; материалы, изделия, утратившие потребительские свойства, не вошедшие в блоки 1–3, 6–9». Внутри блока отходы разделены на группы. Следует обратить внимание, что часть осветительных приборов, а именно «лампы ртутные, ртутно-кварцевые, люминесцентные, утратившие потребительские свойства» из-за своей опасности для людей и окружающей среды (по причине содержания ртути) отнесены к группе «Отходы оборудования и прочей продукции, подлежащей особому контролю» и, соответственно, регулирование обращения с ними осуществляется особым образом. Лампы ртутные, ртутно-кварцевые, люминесцентные, утратившие потребительские свойства относятся в соответствии с российским законодательством к I классу опасности для окружающей среды – чрезвычайно опасные отходы, в то время как остальные отходы электрического и электронного оборудования относятся к IV классу опасности – малоопасные отходы.

Важно отметить, что институт расширенной ответственности производителей (РОП), который предусмотрен, в том числе для товаров, отходы которых относятся к I–II классам опасности, входит в противоречие с институтом федерального оператора, введенного в законодательство об отходах в 2019 году.

Суть противоречия состоит в том, что отходы от использования товаров, согласно статье 24.2 Закона 89-ФЗ, должны быть утилизированы, причем за утилизацию отвечает производитель и импортер товара. За утилизацию отходов от использования товаров отвечает производитель или импортер этих товаров. При этом затраты на такую утилизацию включаются в стоимость товара, который выпускается в обращение. Таким образом, потребитель товара уже при его приобретении оплачивает утилизацию отходов от использования этих товаров. В свою очередь, федеральный оператор осуществляет свою деятельность на основе тарифного регулирования, что предполагает взимание с потребителя услуги федерального оператора затрат на удаление отходов. Таким образом, за одну и ту же деятельность производитель отхода будет вынужден платить дважды.

Организация системы накопления и сбора

Под сбором отходов в российском природоохранном законодательстве понимается прием отходов в целях их дальнейших обработки, утилизации, обезвреживания лицом, осуществляющим их обработку, утилизацию, обезвреживание, размещение.

Специального нормативного правового документа, регламентирующего правила накопления (в том числе отдельного) и сбора отходов электрического и электронного оборудования в Российской Федерации нет. Анализ практики регулирования накопления ОЭЭО показал, что регулирование накопления ОЭЭО осуществляется в соответствии с порядком накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их отдельного накопления), утвержденным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Накопление отходов допускается только в местах (на площадках) накопления отходов, соответствующих требованиям законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и иного законодательства Российской Федерации. Санитарным законодательством также не предусмотрены специальные требования к накоплению отходов электронного и электрического оборудования. Основным принципом требований к местам накопления отходов является то, что осуществление накопления ТКО должно быть безопасным для населения и окружающей среды.

Отдельное накопление ТКО предусматривает разделение ТКО потребителями по морфологическим компонентам, складирование разделенных морфологических компонентов ТКО на контейнерных площадках в соответствующие контейнеры, предназначенные для отдельного накопления ТКО.

При анализе российского природоохранного законодательства установлено, что регионы, в которых осуществляется отдельное накопление, руководствуются своим «гражданским» сознанием, так как в нормативно-правовых актах четко не установлено и не утверждено отдельное накопление отходов как обязанность. Очень часто встречается формулировка «отдельный сбор может осуществляться», «собственники отдельно собирают и складывают отходы при условии установления нескольких контейнеров» и т.п.

В Российской Федерации выделяют следующие схемы отдельного накопления отходов: дуальная (двухконтейнерная), трехконтейнерная и многоконтейнерная схема, которая может предусматривать отдельный сбор ОЭЭО.

Отдельно от всех коммунальных отходов производятся сбор и накопление ртутьсодержащих ламп в соответствии с правилами, установленными правительством Российской Федерации [20]. Юридические лица и индивидуальные предприниматели осуществляют накопление ртутьсодержащих ламп самостоятельно. Органы местного самоуправления организуют сбор и определяют место накопления отработанных ртутьсодержащих ламп у потребителей ртутьсодержащих ламп, а также их информирование. Затраты на организацию мест накопления включаются в стоимость содержания жилья.

Организация деятельности по утилизации

В Российской Федерации утверждены нормативы утилизации отходов от использования товаров.

Норматив утилизации отходов электрического и электронного оборудования на 2021 год в Российской Федерации [6] представлен в таблице 7.6.

Таблица 7.6 Норматив утилизации отходов электрического и электронного оборудования на 2021 год

Группа товаров	Норматив утилизации, %
компьютеры и периферийное оборудование, офисное оборудование	15
мониторы, приемники телевизионные	15
оборудование коммуникационное	15
техника бытовая электронная	15
оборудование электрическое осветительное	15
приборы бытовые электрические	15
оборудование промышленное холодильное и вентиляционное	15

Норматив утилизации отходов от использования товаров может быть выполнен за счет утилизации любых отходов от использования товаров, входящих в одну или несколько групп товаров в соответствии с перечнем товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств.

Обеспечение выполнения нормативов утилизации должно осуществляться непосредственно самими производителями или импортерами товаров следующими путями:

- организация собственных объектов по утилизации отходов от использования товаров;

- путем заключения договоров с лицами, осуществляющими утилизацию отходов от использования товаров;
- создание ассоциации, созданной производителями товаров, импортерами товаров в целях обеспечения выполнения нормативов утилизации.

Отчетность

Индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, обязаны предоставлять ежегодную отчетность в территориальные органы Федеральной службы по надзору в сфере природопользования путем заполнения формы федерального статистического наблюдения 2-ТП (отходы) «Сведения об образовании, обработке, утилизации, обезвреживании, размещении отходов производства и потребления».

Производители и импортеры товаров обязаны ежегодно предоставлять в территориальные органы Федеральной службы по надзору в сфере природопользования декларацию о количестве выпущенной в оборот продукции и отчетность о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров.

Выводы по подразделу 7.2.2

1. В Российской Федерации отсутствует специальный нормативный правовой акт, содержащий требования к обращению с отходами электрического и электронного оборудования, в Российской Федерации.

2. В российском природоохранном законодательстве отходы электрического и электронного оборудования относятся к более общему понятию «отходы от использования товаров». Обращение с отходами электрического и электронного оборудования должно происходить в рамках регулирования отходов от использования товаров.

3. Производители и импортеры товаров, отнесенных к группам товаров №№ 27-31, 35-36, указанных в Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 3721-р несут ответственность за утилизацию отходов от использования этих товаров в соответствии с механизмом расширенной ответственности производителей. Затраты на такую утилизацию включаются в стоимость товара, который выпускается в обращение.

4. В регулировании обращения с отходами электронного и электрического оборудования выявлена правовая коллизия:

рядом нормативных правовых актов отходы электронного и электрического оборудования рассматриваются как твердые коммунальные отходы, обязанность по удалению которых возложена на регионального оператора, услуги которого оплачиваются в соответствии с установленными тарифами;

отходы ртутьсодержащих ламп относятся к I классу опасности, обращение с которыми возложено на Федерального оператора по обращению с отходами I и II классов опасности, услуги которого также оплачиваются по тарифам.

Таким образом, институт расширенной ответственности производителей (РОП), который предусмотрен, в том числе для товаров, отходы которых относятся к I–II классам опасности, входит в противоречие с институтом федерального оператора и институтом регионального оператора. В свою очередь потребитель этих товаров должен нести двойную финансовую нагрузку за удаление отходов электронного и электрического оборудования.

5. Норматив утилизации для всех отходов электрического и электронного оборудования в 2020 году составляет 15 % и может быть выполнен за счет утилизации аналогичных товаров.

6. В Российской Федерации отсутствуют правила сбора, накопления, транспортирования, обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов электрического и электронного оборудования.

7.2.3 Сравнительный анализ системы обращения с отходами электрического и электронного оборудования согласно российскому и немецкому законодательствам

В настоящем разделе в таблице 7.7 представлен сравнительный анализ системы регулирования обращения с ОЭЭО в Федеративной Республике Германия и Российской Федерации с целью описания основных аналогий и различий с действующими положениями российского законодательства, в области регулирования обращения с отходами батарей и аккумуляторов.

Таблица 7.7 Сравнительный анализ систем регулирования обращения с ОЭО в Федеративной Республике Германия и Российской Федерации

Параметры сравнения	Законодательство Федеративной Республики Германия	Законодательство Российской Федерации
Наличие нормативного акта, содержащего особенности регулирования обращения с отходами электрического и электронного оборудования	Закон о введении в оборот, возврате и экологически безопасной утилизации электронного и электрического оборудования (Закон об электронном и электрическом оборудовании – ElektroG).	Отсутствует. В действующем законодательстве отсутствуют специальные требования к отходам электрического и электронного оборудования.
Определение понятия «отработавшее электрическое и электронное оборудование»	Устройства, предназначенные для работы с напряжением переменного тока не более 1000 В или напряжением постоянного тока не более 1500 В, которые а) зависят от электрического тока или электромагнитных полей для правильной работы или б) предназначены для генерации, передачи и измерения электрического тока и электромагнитных полей.	В законодательстве Российской Федерации определение «отходов электрического и электронного оборудования» отсутствует. Однако в Блоке 4 Федерального классификационного каталога отходов выделен подтип отходов 4 82 000 00 0 «Оборудование электрическое, утратившее потребительские свойства».
Область применения	ElektroG распространяется на отходы из частных домохозяйств и т.н. коммерческий сектор.	В части расширенной ответственности производитель действует на всю продукцию, выпущенную в обращение.
Финансовые гарантии	Введены положения, предусматривающие финансовые гарантии того, что выпущенное электрическое и электронное оборудование по истечении срока службы будет вовлечено в процессы возврата и утилизации.	Финансовые гарантии не предусмотрены. Для производителей и импортеров, не обеспечивающих самостоятельную утилизацию, предусмотрена уплата экологического сбора, который поступает в федеральный бюджет.
Обязанность по разделному сбору	Обязанности по разделному сбору электрического и электронного оборудования возложены на владельцев отработавшего оборудования. Так, владельцы отработавшего оборудования должны обеспечить его	В российском законодательстве отсутствует прямая норма, содержащая требование к владельцам электронного и электрического оборудования по разделному накоплению.

	сбор отдельно от несортированных муниципальных отходов.		
Ответственные за сбор и накопление отходов электрического и электронного оборудования	ОПП, дистрибьюторы, либо производители или их уполномоченные лица	В российском законодательстве отсутствует закрепление за кем-либо обязанностей по сбору и накоплению отходов электрического и электронного оборудования.	
Ответственные за утилизацию	Производители электронного и электрического оборудования Операторы установки по утилизации,	Производители, импортеры товаров обеспечивают утилизацию отходов от использования товаров самостоятельно. Производитель товаров, импортер товаров имеют право на основании договора поручить обеспечить выполнение нормативов утилизации российскому экологическому оператору или ассоциации, созданной производителями товаров, импортерами товаров в целях обеспечения выполнения нормативов утилизации.	
Показатели сбора	С 2019 года в Германии действует минимальный показатель сбора 65%. То есть в настоящее время 65% электронного и электрического оборудования, введенного в обращение за 3 предыдущих года (b2c и b2b), должно быть собрано у ОПП, производителей, дистрибьюторов и ответственных за утилизацию владельцев через национальные структуры по сбору отходов.	Не предусмотрены	
Показатели утилизации, нормативы утилизации	Утверждены. Показатели рециклинга и утилизации, согласно § 22 ElektroG, устанавливаются для каждой категории оборудования и рассчитываются на основе общих объемов сбора, утилизации и рециклинга за отчетный год. Показатели для каждой категории рассчитываются путем деления массы отработавшего оборудования, направленного после надлежущей первичной обработки на предприятие по утилизации, на массу всего отдельно собранного отработавшего оборудования этой категории.	Утверждены. Нормативы утилизации для каждой группы отходов устанавливаются в процентах от общего количества выпущенных в обращение на территории Российской Федерации товаров, выраженного в единицах массы или единицах товаров, либо упаковки товаров, выраженного в единицах массы упаковки, использованной для таких товаров.	
Законодательно закреплённая	Реализация данного принципа начинается уже на этапе проектирования электронных и электрических	Законодательство не содержит требований к производителям товаров проектировать оборудование с	

<p>направленность на предотвращение (минимизацию) образования отходов</p>	<p>товаров. Так, производители должны по возможности проектировать свое электрическое и электронное оборудование с учетом возможностей повторного использования, демонтажа и утилизации отработанного оборудования, его компонентов и материалов, и для облегчения этих действий.</p> <p>Также Согласно поправкам к § 23 в закон о замкнутом цикле: Лица либо организации, осуществляющие разработку, производство, обработку или переработку либо реализацию продукции, несут ответственность производителя для выполнения целей, предусмотренных экономикой замкнутого цикла. Изделия по возможности должны разрабатываться таким образом, чтобы при их производстве и использовании сокращалось образование отходов и обеспечивалась экологически безопасная утилизация или удаление отходов, возникших после их использования. При сбыте продукции необходимо обеспечить сохранение ее пригодности для использования и не допустить ее превращения в отходы.</p>	<p>учетом возможностей повторного использования, демонтажа и утилизации отработанного оборудования, его компонентов и материалов, и для облегчения этих действий.</p>
<p>Ведение реестра производителей и электрического и электронного оборудования</p>	<p>Предусмотрена регистрация производителей, импортеров товаров. Производитель не имеет права вводить электрическое и электронное оборудование в оборот, если он или его уполномоченное лицо не зарегистрированы или зарегистрированы ненадлежащим образом. Центральным органом в сети Интернет публикуется список зарегистрированных производителей с указанием марок и типов устройств, выпускаемых ими.</p>	<p>Регистрация производителей, импортеров и их товаров в обязательном порядке не предусмотрена. Законом 89-ФЗ предусмотрено создание Единой государственной информационной системы учета отходов от использования товаров (ЕГИС УОИТ), которая должна содержать сведения о производителях, импортерах товаров, а также о количестве выпущенных в оборот товаров.</p>

Выводы по подразделу 7.2.3

Сравнительный анализ систем регулирования обращения с отходами электронного и электрического оборудования в Федеративной Республике Германия и Российской Федерации позволяет сделать следующие выводы.

1. В Германии и в России обращение с отходами электронного и электрического оборудования осуществляется с применением механизмов расширенной ответственности производителей. Однако в Германии расширенная ответственность производителей распространяется на весь жизненный цикл оборудования, начиная с момента ее проектирования до утилизации, в российском законодательстве расширенная ответственность производителей касается только обеспечения утилизации отходов такого оборудования.

2. В отличие от Германии в Российской Федерации отсутствует нормативный акт, содержащий особенности регулирования обращения с электрическим и электронным оборудованием, а также с отходами, полученными при их использовании.

3. В отличие от немецкого законодательства в законодательстве Российской Федерации определение «отработавшее электрическое и электронное оборудование» отсутствует. Однако в Блоке 4 Федерального классификационного каталога отходов выделен подтип отходов 4 82 000 00 00 0 «Оборудование электрическое, утратившее потребительские свойства».

4. Область применения ElektroG распространяется на частные домохозяйства, коммерческий сектор. В российском законодательстве расширенная ответственность распространяется на всю продукцию, выпущенную в обращение.

5. В немецком законе введены положения, предусматривающие финансовые гарантии производителей импортеров электронного и электрического оборудования того, что выпущенное электрическое и электронное оборудование по истечении срока службы будет вовлечено в процессы возврата и утилизации. Российским законодательством такие гарантии не предусмотрены, затраты на сбор и утилизацию ОЭЭО производители оборудования несут после выпуска продукции в оборот.

6. Обязанность по отдельному накоплению отходов электрического и электронного оборудования в Германии возложена на владельцев оборудования, тогда как в Российской Федерации такой обязанности не установлено. Немецким законодательством определены лица, отвечающие за организацию сбора (создание приемных пунктов). Согласно Российскому законодательству отдельным

сбором отходов электрического и электронного оборудования занимаются при самостоятельном выполнении нормативов утилизации сами производители или импортеры данного оборудования или ассоциации. В случае уплаты экологического сбора ответственные за сбор отходов законодательством не предусмотрены.

7. Немецким законодательством установлены показатели сбора отходов, которые определяются в зависимости от выпущенной на рынок продукции. Российским законодательством показатели сбора ОЭЭО не предусмотрены.

8. Немецким законодательством установлены показатели утилизации, дифференцированные по категориям товаров, которые рассчитываются от объема собранных отходов. Российским законодательством устанавливаются нормативы утилизации, дифференцированные по группам товаров (группы отличаются от категорий). Физический смысл показателей утилизации и нормативов утилизации отличаются, поскольку нормативы утилизации согласно российскому законодательству рассчитываются от количества выпущенных в обращение товаров.

9. В законодательствах обеих стран закреплена направленность на предотвращение (минимизацию) образования отходов. Однако в Германии реализация данного принципа закреплена в специальном законе ElektroG, путем указания на необходимость проектировать электрическое и электронное оборудование с учетом возможностей повторного использования, демонтажа и утилизации отработавшего оборудования, его компонентов и материалов, и для облегчения этих действий. В Российском законодательстве принцип предотвращения образования отходов задекларирован, но развития в нормах закона не получил.

10. В Германии производитель не имеет права вводить электрическое и электронное оборудование в оборот, если он или его уполномоченное лицо не зарегистрированы или зарегистрированы ненадлежащим образом в специальном реестре. Согласно законодательству Российской Федерации, обязанность регистрации для производителей и импортеров отсутствует, но при этом сведения о производителях и импортерах аккумулируются в Единой государственной информационной системе учета отходов от использования товаров по результатам представленной ими отчетности.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что системы регулирования обращения с отходами электронного и электрического оборудования в рамках расширенной ответственности производителей в Федеративной Республике Германия и Российской Федерации имеют существенные различия. Немецкий опыт показывает, что система регулирования, предусмотренная в Германии, позволяет

достигнуть высоких результатов при применении РОП, что позволяет говорить о целесообразности использования этого опыта при совершенствовании института расширенной ответственности производителей в России.

7.3 Сравнительно-правовой анализ регулирования обращения с отходами от использования товаров в части батарей и аккумуляторов

7.3.1 Анализ системы регулирования обращения с отходами аккумуляторов и батарей согласно немецкому законодательству

В немецком законодательстве регулирование обращения отходов аккумуляторов и батарей осуществляется согласно требованиям следующих нормативных правовых актов:

- Закон о поддержке замкнутых циклов производства и обеспечении экологически безопасного обращения с отходами (Закон Федеративной Республики Германия об экономике замкнутого цикла (KrWG)) [1];
- Закон о введении в оборот, возврате и экологически безопасной утилизации батарей и аккумуляторов (Закон о батареях) от 25.06.2009 [23].

KrWG является общим документом, применяемым для управления отраслью обращения с отходами. Его требования направлены, в первую очередь, на предотвращение образования отходов.

Закон о батареях является нормативным актом, действие которого распространяется непосредственно на обращение с отходами батарей и аккумуляторов.

Закон о батареях применяется в отношении всех видов батарей, независимо от формы, размера, массы, химического состава или способа использования.

Он также применяется в отношении батарей, которые встроены в другие изделия или прилагаются к другим изделиям.

Закон о батареях Германии не распространяется на батареи, которые используются:

- в целях обеспечения интересов безопасности Федеративной Республики Германия,
- в оружии, боеприпасах или материалах, которые используются для военных целей, или
- в оборудовании для использования в космосе.

В немецком законодательстве «Батареи» представляют собой состоящие из одной или нескольких не перезаряжаемых первичных ячеек или из перезаряжаемых вторичных ячеек источники энергии, получаемой путем непосредственного преобразования химической энергии. Согласно Закону о батареях выделяют:

- автомобильные аккумуляторные батареи;
- промышленные аккумуляторные батареи;

- портативные батареи;
- таблеточные батареи.

В Законе о батареях дается определение вышеперечисленных видов батарей.

Батареи относятся к опасным отходам и содержатся в Европейском перечне отходов в следующих группах [24]:

16 06	Батареи и аккумуляторы
16 06 01	Свинцовые аккумуляторы
16 06 02	Никель-кадмиевые аккумуляторы
16 06 03	Ртутьсодержащие батареи
16 06 04	Щелочные батареи (за исключением 16 06 03)
16 06 05	Другие батареи и аккумуляторы
16 06 06	Собранные отдельно электролиты из батарей и аккумуляторов

Законом о батареях запрещено введение в обращение батарей с массовым содержанием ртути более 0,0005% и портативных батарей с массовым содержанием кадмия более 0,002% (за исключением портативных батарей, предназначенных для аварийных систем и систем сигнализации).

Лицо, впервые вводящее в коммерческих целях товар в оборот в области действия Закона о батареях, именуется **производителем**. Ввести товар в оборот можно только после того, как производитель предоставил всю необходимую информацию о товаре в центральный реестр производителей при Федеральном ведомстве охраны окружающей среды, обеспечил выполнение требований к качеству и маркировке продукции и стал участником общей либо собственной системы возврата.

Лицо, предлагающее батареи конечным покупателям в коммерческих целях, именуется дистрибьютором.

Лицо, которое использует батареи или изделия со встроенными батареями и не перепродает в предоставленной ему форме, является конечным пользователем.

Производитель обязан перед первым введением батарей в оборот нанести на них маркировку с символом. Символ должен занимать не менее 3% самой большой поверхности батареи, но не более 5 см в длину и 5 см в ширину. При цилиндрической форме маркируемого объекта символ должен занимать не менее 1,5% поверхности объекта, но не более 5 см в длину и 5 см в ширину.

Производитель обязан перед первым введением в обращение батарей с массовым содержанием ртути более 0,0005%, кадмия более 0,002% или свинца более 0,004% нанести на них маркировку с химическим знаком металла (Hg, Cd, Pb), содержание которого превышает пороговое значение. Каждый знак должен занимать площадь не менее четверти площади символа. Символ и знак должны быть заметными, читаемыми и долговечными.

Производитель обязан перед первым введением в обращение автомобильных батарей и портативных батарей нанести на них заметную, читаемую и несмываемую маркировку с указанием емкости.

Производители обязаны проинформировать конечных пользователей о возможном влиянии содержащихся в батареях веществ на окружающую среду и здоровье человека, а также о важности раздельного сбора и утилизации отработанных батарей для окружающей среды и здоровья.

Общая система возврата

Производители портативных батарей гарантируют выполнение своих обязанностей по возврату путем создания и использования *Общей системы возврата отработанных портативных батарей* (общая система возврата). Это некоммерческая организация, действующая на территории всей страны.

Каждый участвующий производитель должен по требованию предоставить общей системе возврата информацию, необходимую для выполнения обязанностей по отчетности.

Ответственные федеральные органы власти (Федеральное министерство окружающей среды, охраны природы и ядерной безопасности Германии совместно с Федеральным министерством экономики и энергетики) определяют, организована ли Общая система возврата в соответствии с требованиями Закона и публикуют в Федеральном вестнике Заключение.

Общая система возврата должна:

- быть доступной для всех производителей портативных батарей на одинаковых условиях;
- предлагать всем дистрибьюторам портативных батарей, всем ОПП по обращению с отходами и всем учреждениям по обработке отходов возможность бесплатного сбора отработанных портативных батарей;
- обеспечивать повсеместный прием отработанных портативных батарей у всех дистрибьюторов портативных батарей, всех ОПП по обращению с отходами и всех учреждений по обработке отходов;

- бесплатно забирать отработанные портативные батареи, предоставленные закрепленными пунктами приема, независимо от типа, марки или происхождения, и направлять на утилизацию;

- бесплатно предоставлять закрепленным пунктам приема подходящие транспортные контейнеры;

- объявить тендер на оказание услуг по утилизации отходов, включая прием, транспортирование, сортировку и утилизацию отработанных портативных батарей, а также удаление не подлежащих утилизации отработанных портативных батарей, способом, обеспечивающим конкурентные условия выдачи заказа, на срок не более пяти лет;

- обеспечивать свое финансирование таким образом, чтобы расходы, оставшиеся после приема, утилизации и удаления, включая налог с оборота и необходимые накладные расходы, пропорционально их доле в годовом выражении, рассчитанные по массе батарей и распределенные по химическим системам и типовым группам, распределялись по отдельным производителям и взимались с отдельных производителей в виде соответствующих взносов;

- ежегодно предоставлять в Федеральное ведомство по охране окружающей среды информацию о расходах на прием, сортировку, утилизацию и удаление принятых отработанных портативных батарей, включая накладные расходы, распределенные по химическим системам и типовым группам;

- обеспечивать конфиденциальность предоставленных данных в той мере, в какой речь идет о специфической информации производителя или об информации, которая может быть непосредственно отнесена на счет отдельного производителя.

Общая система возврата ежегодно до 30 апреля предоставляет Федеральному ведомству по охране окружающей среды документацию, содержащую:

- информацию о массе портативных батарей, за прошедший год введенных в обращение участниками системы, с распределением по химическим системам и типовым группам;

- информацию о массе собранных за прошедший год отработанных портативных батарей, с распределением по химическим системам и типовым группам;

- информацию о массе утилизированных за прошедший год отработанных портативных батарей, с распределением по химическим системам и типовым группам, при этом вывезенные и утилизированные вне области действия Закона о батареях отработанные портативные батареи обозначаются отдельно;

- информацию о достигнутом показателе сбора портативных батарей,
- информацию о достигнутом показателе утилизации отработанных портативных батарей;
- качественные и количественные показатели утилизации и удаления;
- информацию об общей стоимости сбора, сортировки, утилизации и удаления батарей, с распределением по химическим системам и типовым группам.

Общая система возврата производителей должна обеспечить достижение и постоянное выполнение целей сбора отработанных портативных батарей, а именно показателя сбора не менее 45 %.

Кроме показателя сбора установлены показатели утилизации (рециклинга) отработанных батарей, который составляет:

- 65 % от средней массы отработанных свинцово-кислотных батарей,
- 75 % от средней массы отработанных никель-кадмиевых батарей,
- 50 % от средней массы прочих отработанных батарей.

Если Общая система возврата проводит информационную кампанию, то производители портативных батарей, не принадлежащие к общей системе возврата, также обязаны оплатить часть расходов на кампанию, пропорциональную количеству вводимых в обращение новых портативных батарей в соответствующем сегменте рынка.

Собственная система возврата

Если Общая система возврата не утверждена, то каждый производитель портативных батарей обязан обеспечить выполнение своих обязанностей по возврату, путем создания *собственной системы возврата*.

Собственная система возврата создается производителем или группой производителей в случае, если Общая система возврата не утверждена или производитель не желает в ней участвовать. Собственная система утверждается высшим административным органом земли, отвечающим за управление отходами, или одним из таких органов по месту нахождения производителя, путем выдачи разрешения.

Собственная система возврата должна:

- предлагать всем дистрибьюторам портативных батарей, всем ОПП по обращению с отходами и всем учреждениям по обработке отходов возможность бесплатного сбора отработанных портативных батарей;
- обеспечивать повсеместный прием отработанных портативных батарей у всех дистрибьюторов портативных батарей, всех ОПП по обращению с отходами и всех учреждений по обработке отходов;

- бесплатно забирать отработанные портативные батареи, предоставленные закрепленными пунктами приема, независимо от типа, марки или происхождения, и направлять на утилизацию;

- бесплатно предоставлять закрепленным пунктам приема подходящие транспортные контейнеры.

Собственная система возврата ежегодно до 30 апреля предоставляет Федеральному ведомству по охране окружающей среды документацию, содержащую:

- информацию о массе портативных батарей, за прошедший год введенных в обращение участниками системы, с распределением по химическим системам и типовым группам;

- информацию о массе собранных за прошедший год отработанных портативных батарей, с распределением по химическим системам и типовым группам;

- информацию о массе утилизированных за прошедший год отработанных портативных батарей, с распределением по химическим системам и типовым группам, при этом вывезенные и утилизированные вне области действия Закона о батареях отработанные портативные батареи обозначаются отдельно;

- информацию о достигнутом показателе сбора портативных батарей;

- информацию о достигнутом показателе утилизации отработанных портативных батарей;

- качественные и количественные показатели утилизации и удаления.

Собственная система возврата производителей должна обеспечить достижение и постоянное выполнение целей сбора отработанных портативных батарей, а именно показателя сбора не менее 45 %.

Обязанности по приему, возврату, утилизации

Производители обязаны бесплатно принимать и утилизировать отработанные батареи, принятые дистрибьюторами у конечного пользователя по месту продажи или в непосредственной близости от него, и отработанные портативные батареи, собранные ОПП по обращению с отходами, которые согласно Закону об электронном и электрическом оборудовании должны отделяться конечными пользователями от электронного или электрического оборудования (см. раздел 7.1.1 настоящего отчета).

Производители автомобильных и промышленных батарей обеспечивают выполнение своих обязанностей по возврату путем предложения разумной и бесплатной возможности возврата и утилизации принятых отработанных батарей:

– дистрибьюторам в отношении отработанных автомобильных и промышленных батарей, принятых у конечного пользователя по месту продажи или в непосредственной близости от него, и

– предприятиям по обработке отходов в отношении образуемых отработанных автомобильных и промышленных батарей

Дистрибьюторы или учреждения по обработке отходов не обязаны передавать эти отработанные батареи производителям.

Если отработанные автомобильные и промышленные батареи утилизируются дистрибьюторами, учреждениями по обработке отходов, ОПП по обращению с отходами или коммерческими утилизаторами отработанных батарей, то обязанности производителя по возврату (бесплатному приему и утилизации) считаются выполненными.

Дистрибьюторы должны разместить в непосредственной зоне видимости основного потока клиентов заметные и читаемые надписи или таблички с указаниями о том:

– что после использования батареи можно бесплатно вернуть по месту продажи,

– что конечный пользователь по закону обязан возвращать отработанные батареи.

Дистрибьютор обязан бесплатно принять у конечного пользователя отработанные батареи по месту продажи или в непосредственной близости от него. Обязанность по возврату ограничена отработанными батареями того типа, которые предлагаются или предлагались дистрибьютором в его ассортименте в качестве новых батарей, а также количеством, обычно выбрасываемым конечными пользователями. Это не распространяется на изделия со встроенными отработанными батареями.

Дистрибьюторы обязаны предоставлять принятые отработанные портативные батареи Общей системе возврата для сбора. Дистрибьютор может на срок не менее одного календарного года отказаться от передачи собранных отработанных портативных батарей Общей системе возврата и вместо этого передавать отработанные портативные батареи одной или нескольким Собственным системам возврата производителей. Общую систему возврата необходимо уведомить об отказе в письменной форме, по меньшей мере, за три месяца до начала этого срока.

Дистрибьюторы, предоставляющие автомобильные батареи конечным пользователям, обязаны взимать за каждую автомобильную батарею залоговую стоимость в размере 7,50 евро, включая НДС, если конечный пользователь на момент

покупки новой автомобильной батареи не возвращает отработанную автомобильную батарею. Дистрибьютор, получивший залог, обязан его вернуть в случае возврата отработанной автомобильной батареи.

При передаче конечному пользователю автомобильной батареи, встроенной в автомобиль, залоговая обязанность отсутствует.

Обязанность за сбор

Владельцы отработанных батарей должны обеспечить их сбор отдельно от несортированных бытовых отходов. Это не распространяется на отработанные батареи, встроенные в другие изделия.

Отработанные портативные батареи собираются исключительно через пункты сбора, относящиеся к общей системе возврата или собственной системе возврата производителя. Конечные пользователи, представляющие собой коммерческие или иные хозяйственные предприятия или государственные учреждения, могут заключить в отношении отработанных портативных батарей соглашение с общей системой возврата или собственной системой возврата производителя о способе и месте возврата в отступление от этого правила.

ОПП по обращению с отходами обязаны бесплатно принимать отработанные портативные батареи. При наличии отработанных батарей или аккумуляторов, не встроенных в отработавшее оборудование, ОПП необходимо извлечь их перед сдачей оборудования в пункте приема. Эти отработанные портативные батареи предоставляются общей системе возврата для сбора. ОПП по обращению с отходами может на срок не менее одного календарного года отказаться от передачи собранных отработанных портативных батарей общей системе возврата и вместо этого передавать отработанные портативные батареи одной или нескольким собственным системам возврата производителей.

Обязанные в соответствии с Законом о батареях лица могут поручать третьим лицами выполнение их обязательств.

Законом о батареях установлена административная ответственность за ненадлежащее исполнение норм о введении батарей в обращение, предложении их покупателю, уведомлении, информировании, отчетности, залоге, предоставлении батарей Общей системе возврата, маркировке и ряда других подобных нарушений. Ответственность конечного потребителя при нарушении его обязанностей в Законе о батареях не выявлена.

Выводы по подразделу 7.3.1

1. В немецком законодательстве обращение с отходами батарей регулируется специальным нормативным правовым актом – Законом о введении в оборот, возврате и экологически безопасной утилизации батарей и аккумуляторов (Закон о батареях – BattG) от 25.06.2009 [23].

2. В Законе о батареях дано понятие «батарея», а также указаны виды батарей, на обращение с которыми он распространяется.

3. В Законе о батареях обязанность производителей по возврату батарей гарантируется путем создания ими Общей системы возврата отработанных батарей или Собственной системы возврата. Приоритетной выступает Общая система возврата.

4. Владельцы отработанных батарей должны обеспечить их сбор отдельно от несортированных муниципальных отходов. Отработанные портативные батареи собираются через пункты сбора, относящиеся к общей системе возврата или собственной системе возврата производителя.

5. Отработанные автомобильные батареи собираются исключительно дистрибьюторами, ОПП по обращению с отходами и учреждениями по обработке отходов. В отступление от этого правила, конечные пользователи, представляющие собой коммерческие или иные хозяйствующие субъекты или государственные учреждения, могут передавать отработанные автомобильные батареи непосредственно производителям или коммерческим утилизаторам отработанных батарей.

6. Отработанные промышленные батареи собираются исключительно дистрибьюторами, учреждениями по обработке отходов и коммерческими утилизаторами отработанных батарей при отсутствии иных соглашений.

7. В Законе о батареях в отношении автомобильных батарей установлена залоговая обязанность.

8. Общая система возврата и собственные системы возврата производителей должны обеспечить достижение и постоянное выполнение целей сбора отработанных портативных батарей, а именно показателя сбора не менее 45 %. Показатель сбора определяется как процентный показатель, определяющий массу отработанных батарей, которые должны быть собраны в области действия Закона о батареях в течение календарного года, относительно массы батарей, впервые введенных в обращение в течение соответствующего года и двух предшествующих календарных лет в среднем в области действия Закона о батареях и доступных для отдельного учета.

9. Кроме показателя сбора системы должны обеспечивать выполнение показателя утилизации, который установлен с учетом материала, из которых состоят батареи.

7.3.2 Анализ системы регулирования обращения с отходами аккумуляторов и батарей согласно российскому законодательству

При анализе системы регулирования обращения с отходами батарей и аккумуляторов в Российской Федерации были проанализированы следующие нормативные правовые акты:

- Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» [4];
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 3721-р «Об утверждении перечней товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств» [5];
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 3722-р «Об утверждении нормативов утилизации отходов от использования товаров на 2021 год» [6];
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.07.2017 № 1589-р «Об утверждении перечня видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается» [12];
- постановление Правительства Российской Федерации от 09.04.2016 № 284 «Об установлении ставок сбора по каждой группе товаров, группе упаковки товаров, отходы от использования которых подлежат утилизации, уплачиваемого производителями товаров, импортерами товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров (экологического сбора)» [7];
- постановление Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2008 № 641» [13];
- Приказ Росприроднадзора от 22.05.2017 № 242 «Об утверждении Федерального классификационного каталога отходов» [22];

– ГОСТ Р 58593-2019. Национальный стандарт Российской Федерации. Источники тока химические. Термины и определения (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 07.10.2019 № 964-ст) - устанавливает термины и определения основных понятий в области химических источников тока [25].

В настоящее время в Российской Федерации нет единого нормативного правового документа, который бы содержал требования к обращению с отходами батарей и аккумуляторов на территории Российской Федерации.

ГОСТ Р 58593-2019. Национальный стандарт Российской Федерации. Источники тока химические. Термины и определения, однако, содержит понятие «батарея», под которой понимается два или более элементов, по крайней мере один из которых является электрохимическим, электрически соединенных между собой и размещенных в корпусе, снабженном выводами, маркировкой, защитными устройствами и т.п., необходимыми для ее использования.

Основным нормативным правовым документом, регулирующим обращение с отходами батарей и аккумуляторов на территории Российской Федерации, является Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» [4]. Отходы батарей и аккумуляторов в российском законодательстве подлежат регулированию как «отходы от использования товаров», определение которых закреплено статьей 1 Закона 89-ФЗ и определено как «отходы, образовавшиеся после утраты товарами, упаковкой товаров полностью или частично своих потребительских свойств» (далее – ОИТ).

В соответствии с Законом 89-ФЗ регулирование обращения с отходами от использования товаров осуществляется с применением института расширенной ответственности производителей.

Под расширенной ответственностью производителей (далее – РОП) понимается механизм экономического регулирования, который обязывает производителей и импортеров товаров и упаковки товаров обеспечить утилизацию отходов, образующихся после утраты товарами потребительских свойств и использования упаковки. При этом затраты на утилизацию этих товаров включаются в их стоимость. В случае, если производители или импортеры товаров, упаковки товаров не обеспечивают их утилизацию самостоятельно, то они обязаны уплатить экологический сбор.

Правоотношения в данном вопросе регулируются статьей 24.2 «Регулирование в области обращения с отходами от использования товаров», статьей 24.3 «Единая государственная информационная система учета отходов от

использования товаров», статьей 24.4 «Предоставление информации для включения в единую государственную информационную систему учета отходов от использования товаров» и статьей 24.5 «Экологический сбор» Закона 89-ФЗ.

Законодательством установлен перечень товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, а также утверждены нормативы утилизации отходов от использования товаров. При установлении перечня товаров учитывались возможные социально-экономические последствия, а также уровень и объем негативного воздействия на окружающую среду, связанные с утратой потребительских свойств такими товарами.

В перечень готовых товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, в частности, включены:

- элементы первичные и батареи первичных элементов (группа № 32);
- аккумуляторы свинцовые (группа № 33);
- батареи аккумуляторные (группа № 34).

Перечень товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 3721-р «Об утверждении перечней товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств» [5].

В таблице 7.8 приведен перечень батарей и аккумуляторов, подлежащий регулированию с применением механизмов РОП.

Таблица 7.8 – Перечень батарей и аккумуляторов, подлежащих регулированию с применением механизмов РОП

№ группы в соответствии с Перечнем товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств	Наименование товара	Код товаров (продукции) по ОКПД
Группа № 32 «Элементы первичные и батареи первичных элементов»	Элементы первичные и батареи первичных элементов	27.20.11.000
Группа № 33 «Аккумуляторы свинцовые»	Аккумуляторы свинцовые для запуска поршневых двигателей	27.20.21.000
	Аккумуляторы свинцовые, кроме используемых для запуска поршневых двигателей	27.20.22.000

Группа № 34 «Батареи аккумуляторные»	Батареи аккумуляторные никель-кадмиевые	27.20.23.110
		27.20.23.120
	Батареи аккумуляторные никель-металлгидридные	27.20.23.130
		27.20.23.140
	Батареи аккумуляторные литий-ионные	27.20.23.150
	Батареи аккумуляторные литий-пластмассовые	27.20.23.190
	Батареи аккумуляторные никель-железные	
	Батареи аккумуляторные прочие	

В соответствии с действующим законодательством производители и импортеры товаров и упаковки товаров, входящих в Перечень товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, должны обеспечить выполнение установленных Правительством Российской Федерации нормативов утилизации отходов от использования товаров и использования упаковки. Обязанность по выполнению нормативов утилизации у производителей возникает с момента их первичной реализации на территории Российской Федерации товаров и упаковки товаров, произведенных на территории Российской Федерации.

Нормативы утилизации для каждой группы отходов устанавливаются в процентах от общего количества выпущенных в обращение на территории Российской Федерации товаров, выраженного в единицах массы или единицах товаров.

Нормативы утилизации отходов батарей и аккумуляторов на 2020 год в Российской Федерации приведены в таблице 7.9.

Таблица 7.9 – Нормативы утилизации отходов батарей и аккумуляторов на 2021 г, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 3722-р [6]

Группа	Норматив утилизации, %
элементы первичные и батареи первичных элементов	20
аккумуляторы свинцовые	20
батареи аккумуляторные	20

Необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 4.1 статьи 24.2 Закона 89-ФЗ норматив утилизации отходов от использования товаров может быть выполнен посредством утилизации любых отходов от использования товаров, входящих в одну или несколько групп товаров в соответствии с Перечнем товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств. Аналогичные товары

отмечены в Перечне товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств.

Производители, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров, уплачивают экологический сбор.

Экологический сбор рассчитывается посредством умножения ставки экологического сбора на массу товара или на количество единиц товара (в зависимости от вида товара), выпущенных в обращение на территории Российской Федерации, и на норматив утилизации, выраженный в относительных единицах. В таблице 7.10 приведены ставки экологического сбора для отходов батарей и аккумуляторов.

Таблица 7.10 – Ставки экологического сбора для отходов батарей и аккумуляторов, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 09.04.2016 № 284 [7]

Номер группы	Наименование группы товаров	Ставка экологического сбора (рублей за тонну)
Группа № 32	Элементы первичные и батареи первичных элементов	33476
Группа № 33	Аккумуляторы свинцовые	2025
Группа № 34	Батареи аккумуляторные	33476

Ставка экологического сбора формируется на основе средних сумм затрат на сбор, транспортирование, обработку и утилизацию единичного изделия или единицы массы изделия, утратившего свои потребительские свойства. Также в ставку экологического сбора может включаться удельная величина затрат на создание объектов инфраструктуры, предназначенных для этих целей.

С 1 января 2018 года в силу вступило распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.07.2017 № 1589-р «Об утверждении перечня видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается» [12], которое запрещает к захоронению отходы, в состав которых входят полезные компоненты. Указанное распоряжение включает в себя 182 позиции, в том числе 10 позиций отходов батарей и аккумуляторов. Установленный запрет на захоронение отходов определенных групп поддерживает действие института расширенной ответственности производителя.

Если отходы от использования товаров сбрасывают в ТКО, они становятся частью ТКО. Однако Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и

внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2008 № 641» [13] запрещено складировать в контейнеры, предназначенные для твердых коммунальных отходов батареи и аккумуляторы.

В соответствии с пунктами 21, 22 сбор указанного постановления правительства Российской Федерации накопление отходов от использования товаров и упаковки, утративших свои потребительские свойства может осуществляться посредством организации стационарных и мобильных пунктов приема отходов, в том числе через автоматические устройства для приема отходов. При этом размещение мест накопления отходов от использования товаров, которые должны соответствовать требованиям законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, на контейнерных площадках и специальных площадках для складирования крупногабаритных отходов возможно только с письменного согласия регионального оператора.

Согласно ФККО рассматриваемые в настоящем разделе отходы относятся к видам отходов, включенные и подлежащие включению в группу видов отходов:

с кодом 4 82 200 00 00 0 «Батареи и аккумуляторы, утратившие потребительские свойства, кроме аккумуляторов для транспортных средств, вошедших в Блок 9»;

с кодом 9 20 100 00 00 0 «Отходы аккумуляторов и аккумуляторных батарей транспортных средств».

Согласно ФККО большинство отходов батарей и аккумуляторов относятся к отходам II–III классов опасности.

Деятельность по утилизации и прочим видам деятельности в области обращения с отходами батарей, относящихся к II классу опасности для окружающей среды, в Российской Федерации осуществляется посредством внедрения системы федерального оператора по обращению с отходами I и II классов опасности, который является монополистом в области оказания услуг по удалению отходов I-II классов опасности.

Федеральный оператор осуществляет деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I и II классов опасности самостоятельно или с привлечением операторов по обращению с отходами I и II классов опасности на основании договоров оказания услуг по обращению с отходами I и II классов опасности и в соответствии с федеральной схемой обращения с отходами I и II классов опасности.

Таким образом, в регулировании обращения с батареей выявлена правовая коллизия, поскольку обращение этими отходами регулируются тремя

самостоятельными механизмами, не согласованными между собой: регулирование обращения с ТКО, регулирование обращения с отходами I и II классов опасности, регулирование обращения с отходами от использования товаров.

Отчетность

Индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, обязаны предоставлять ежегодную отчетность в территориальные органы Федеральной службы по надзору в сфере природопользования путем заполнения формы федерального статистического наблюдения 2-ТП (отходы) «Сведения об образовании, обработке, утилизации, обезвреживании, размещении отходов производства и потребления».

Производители и импортеры товаров обязаны ежегодно предоставлять в территориальные органы Федеральной службы по надзору в сфере природопользования декларацию о количестве выпущенных в обращение на территории Российской Федерации за предыдущий календарный год товаров и отчетность о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров.

Выводы по подразделу 7.3.2

В результате анализа системы регулирования обращения с отходами батарей и аккумуляторов в Российской Федерации установлено следующее:

1. В Российской Федерации отсутствует специальный нормативный правовой акт, содержащий требования к обращению с отходами батарей и аккумуляторов.
2. Отходы батарей и аккумуляторов в российском законодательстве подлежат регулированию как «отходы от использования товаров» то есть как «отходы, образовавшиеся после утраты товарами, полностью или частично своих потребительских свойств».
3. Согласно российскому законодательству нет четкого разграничения понятий ТКО и ОИТ. Определение ТКО в Законе 89-ФЗ включает в себя отходы от использования товаров.
4. Регулирование обращения с отходами от использования товаров осуществляется с применением института расширенной ответственности производителя, установленного статьей 24.2 Закона 89-ФЗ. Расширенная ответственность производителей обязывает производителей и импортеров товаров обеспечить утилизацию отходов, образующихся после утраты товарами потребительских свойств.

5. Ответственность за выполнение нормативов утилизации в рамках РОП несут производители и импортеры батарей и аккумуляторов.

6. Законодательство предусматривает для ответственных производителей и импортеров два варианта выполнения своих обязанностей в рамках расширенной ответственности производителя:

- самостоятельное выполнение установленных нормативов утилизации, которое может быть реализовано тремя вариантами;
- уплата экологического сбора.

7. Установленные законодательством нормативы утилизации для отходов батарей и аккумуляторов составляют 20 %. Законодательство предусматривает возможность выполнения норматива утилизации отходов от использования товаров, посредством утилизации любых отходов от использования аналогичных товаров, входящих в одну или несколько групп товаров в соответствии с Перечнем товаров.

8. Согласно Закону 89-ФЗ Деятельность в области обращения с отходами батарей, относящихся ко II классу опасности для окружающей среды, должна осуществляться посредством внедрения системы федерального оператора по обращению с отходами I и II классов опасности. Федеральный оператор по обращению с отходами I и II классов опасности – юридическое лицо, уполномоченное обеспечивать и осуществлять деятельность по обращению с отходами I и II классов опасности на территории Российской Федерации.

9. Отходы батарей и аккумуляторов, отнесенных ко II классу опасности попадают сразу под три системы регулирования:

- РОП
- обращение с ТКО
- обращение с отходами I-II класса опасности.

7.3.3 Сравнительный анализ систем регулирования обращения с отходами батарей и аккумуляторов в Федеративной Республике Германия и Российской Федерации

В настоящем разделе в таблице 7.11 представлен сравнительный анализ системы регулирования обращения с отходами батарей и аккумуляторов в Федеративной Республике Германия и Российской Федерации с целью описания основных аналогий и различий с действующими положениями российского законодательства, в области регулирования обращения с отходами батарей и аккумуляторов.

Таблица 7.11 – Сравнительный анализ систем регулирования обращения с отходами батарей и аккумуляторов в Федеративной Республике Германия и Российской Федерации

<p>Законодательство Федеративной Республики Германия</p>	<p>Законодательство Российской Федерации</p>
<p>Нормативно правовой документ, регулирующий обращение с отходами батарей и аккумуляторов</p> <p>Закон о введении в оборот, возврате и экологически безопасной утилизации батарей и аккумуляторов (Закон о батареях –BattG)</p>	<p>Специальный нормативный правовой акт не предусмотрен. Обращение осуществляется в соответствии с Федеральным законом № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»</p>
<p>Регулирует жизненный цикл всех видов батарей, устанавливает требования к производству, размещению на немецком рынке и утилизации батарей, предусматривает механизмы расширенной ответственности производителей в отношении батарей.</p>	<p>Предусматривает институт расширенной ответственности производителей товаров. Правоотношения в данном вопросе регулируются статьёй 24.2 «Регулирование в области обращения с отходами от использования товаров» и статьёй 24.5 «Экологический сбор» Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также принятыми подзаконными нормативными правовыми актами, необходимыми для реализации института РОП на практике. Отходы батарей и аккумуляторов, некоторыми нормативными актами отнесены к твердым коммунальным отходам и попадают одновременно под систему регулирования ТКО. Отходы батарей и аккумуляторов, отнесенных к 1-2 классам опасности, попадают под систему регулирования обращения с отходами 1-2 классов опасности.</p>
<p>Определение понятия «батарей»</p>	
<p>Закон о батареях закрепляет понятие «батарей» и определяет его как «состоящие из одной или нескольких не перезаряжаемых первичных ячеек или из перезаряжаемых</p>	<p>Непосредственно в законодательстве Российской Федерации понятие «батарей» отсутствует. Определение содержится в ГОСТ, который носит характер добровольного применения, и определяется как «два или более элементов, по крайней мере один из которых является электрохимическим,</p>

<p>вторичных ячеек источники энергии, получаемой путем непосредственного преобразования химической энергии». Законодательством также закреплены определения «аккумуляторный блок», «автомобильные аккумуляторные батареи», «промышленные аккумуляторные батареи», «портативные батареи», «таблеточные батареи».</p>	<p>электрически соединенных между собой и размещенных в корпусе, снабженном выводами, маркировкой, защитными устройствами и т.п., необходимыми для ее использования».</p>
<p>Классификация батарей</p>	
<p>Законодательство подразделяет батареи на автомобильные, промышленные, портативные, таблеточные.</p>	<p>Непосредственно в законодательстве Российской Федерации классификация батарей и аккумуляторов не закреплена.</p>
<p>Требования к сбору отходов батарей</p>	
<p>Устанавливает обязанность владельцев отработанных батарей их сбор отдельно от несортированных бытовых отходов. Данное правило не распространяется на отработанные батареи, встроенные в другие изделия.</p>	<p>Постановлением Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156 установлен запрет на сбрасывание батарей и аккумуляторов в контейнеры, предназначенные для ТКО.</p> <p>Производитель и импортер товаров обязаны обеспечить выполнение нормативов утилизации, следовательно, на них лежит ответственность по организации их сбора</p>
<p>Приоритет обращения с отходами батарей</p>	
<p>Все собранные и идентифицируемые отработанные батареи подлежат обработке и утилизации. Удаление отработанных автомобильных и промышленных батарей путем сжигания или захоронения запрещена.</p>	<p>Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.07.2017 № 1589-р «Об утверждении перечня видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается», запрещает к захоронению отходы, в состав которых входят полезные компоненты. Указанное распоряжение включает в себя отходы батарей и аккумуляторов.</p>
<p>Участники системы обращения с отходами батарей</p>	
<p>Производитель, дистрибьютор, общая система возврата, собственная система возврата, конечный пользователь,</p>	<p>Производители и импортеры; юридические лица или индивидуальные предприниматели, осуществляющие утилизацию</p>

ОПП, Федеральное ведомство по охране окружающей среды.	отходов от использования товаров, федеральный оператор по обращению с отходами I–II классов опасности, российский экологический оператор; Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.
Ответственные лица за выполнение обязательств по расширенной ответственности производителя	
<p>Ответственность за утилизацию возложена на производителя.</p> <p>Ответственные за сбор и накопление отходов лежит на ОПП, дистрибьюторах, либо производителях или их уполномоченных лиц</p>	<p>Ответственность за утилизацию возложена на производителя.</p>
Способы выполнения производителями обязательств по расширенной ответственности производителя	
<p>Создание общей системы возврата или собственной системы возврата, гарантирующих выполнение своих обязанностей производителями батарей. Действуют повсеместно и не предназначены для получения прибыли.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – непосредственное обеспечение выполнения нормативов утилизации путем организации собственных объектов по утилизации отходов от использования товаров или путем заключения договоров с оператором по обращению с ТКО, регоператором, индивидуальным предпринимателем, юридическим лицом, осуществляющими утилизацию отходов от использования товаров (за исключением ТКО); – поручение обеспечивать выполнения нормативов утилизации российскому экологическому оператору или специальной ассоциации; – уплата экологического сбора.
Показатели сбора	
Показатель сбора установлен для отработанных портативных батарей, должен быть не менее 50 %.	Не предусмотрены
Показатели утилизации, нормативы утилизации	
Показатели утилизации:	Нормативы утилизации установлены для производителей и импортеров товаров.

<ul style="list-style-type: none"> – рециклинг 65 % от средней массы отработанных свинцово-кислотных батарей, – рециклинг 75 % от средней массы отработанных никель-кадмиевых батарей, – рециклинг 50 % от средней массы прочих отработанных батарей. 	<p>Нормативы утилизации определены для каждой группы товаров в соответствии с Перечнем товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств.</p> <p>На 2020 год норматив утилизации составляет 20 %.</p>
<p>Экологический сбор</p>	
<p>Экологический сбор законодательством не предусмотрен</p>	<p>Экологический сбор по ставкам, утвержденным Правительством Российской Федерации, оплачивают производители или импортеры товаров в федеральный бюджет, если самостоятельно не обеспечивают выполнение нормативов утилизации.</p>
<p>Залоговая система</p>	
<p>Система сбора отходов автомобильных батарей строится на залоговой системе</p>	<p>Залоговая система законодательством не предусмотрена</p>
<p>Отчетность</p>	
<p>Федеральное ведомство по охране окружающей среды ежегодно получает документацию, содержащую информацию о массе батарей, за прошедший год введенных в обращение, информацию о массе собранных отработанных батарей, о массе утилизированных отработанных батарей, информацию о достигнутом показателе сбора, о достигнутом показателе утилизации, качественном и количественном показателе утилизации, информацию об общей стоимости сбора, сортировки, утилизации батарей.</p>	<p>Производители и импортеры товаров обязаны ежегодно предоставлять в территориальные органы Федеральной службы по надзору в сфере природопользования декларацию о количестве выпущенных в обращение на территории Российской Федерации за предыдущий календарный год товаров и отчетность о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров.</p>

Ответственность	
За нарушение законодательства в области обращения батареей предусмотрены денежные штрафы.	За нарушение сроков сдачи отчетности и уплаты экологического сбора законодательством предусмотрено административная ответственность в виде административного штрафа.

Выводы по подразделу 7.3.3

Сравнительный анализ систем регулирования обращения с отходами аккумуляторов и батарей Федеративной Республике Германия и Российской Федерации позволяет сделать следующие выводы:

1. В Германии и в России обращение с отходами батарей и аккумуляторов осуществляется с применением механизмов расширенной ответственности производителей. Однако в Германии введены ограничения на выпуск в обращение батарей и аккумуляторов, содержащих в своем составе определённые количества ртути и кадмия. В Российской Федерации не выявлены подобного рода ограничения.

2. В отличие от Германии в Российской Федерации отсутствует нормативный акт, содержащий особенности регулирования обращения с батареями и аккумуляторами.

3. В немецком законодательстве установлена обязанность физических лиц к отдельному сбору отходов батарей от других муниципальных отходов. Таким образом, частный конечный потребитель является участником системы РОП со своими обязанностями. Такое регулирование обеспечивает более полный сбор и направление на утилизацию. В российском законодательстве в отношении физических лиц обязанности не установлены.

4. Ответственность за утилизацию отходов батарей и аккумуляторов возложена в обеих странах на производителя товаров.

5. В немецком законодательстве под регулирование Закона о батареях, который предусматривает механизмы РОП, попадают все батареи. При этом схемы различаются для портативных, автомобильных, промышленных батарей.

В законодательстве Российской Федерации перечень аккумуляторов и батарей, за которые производители несут ответственность в рамках РОП, определен Перечнем товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств. При этом схемы реализации расширенной ответственности в Российской Федерации для всех батарей и аккумуляторов идентичны.

6. Немецким законодательством установлены показатели по сбору отходов батарей и аккумуляторов и показатели по их утилизации. Российским законодательством предусмотрены только нормативы утилизации. При этом показатель утилизации и норматив утилизации имеют разный физический смысл.

7. Законодательство Российской Федерации, в отличие от законодательства Германии, предусматривает уплату экологического сбора как способ исполнения обязательств в рамках РОП.

8. Немецким законодательством предусмотрена залоговая стоимость для автомобильных батарей.

9. В немецком законодательстве регламентированы системы сбора (возврата) отходов батарей и аккумуляторов, в российском законодательстве введен запрет на сброс отходов батарей и аккумуляторов в ТКО и определена возможность сбора отходов от использования товаров, утративших свои потребительские свойства, контейнерных площадках ТКО только с письменного согласия регионального оператора.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что системы регулирования обращения с отходами батарей и аккумуляторов в рамках расширенной ответственности производителей в Федеративной Республике Германия и Российской Федерации имеют существенные различия. Немецкий опыт показывает, что система регулирования, предусмотренная в Германии, позволяет достигнуть высоких результатов при применении РОП, что позволяет говорить о целесообразности использования этого опыта при совершенствовании института расширенной ответственности производителей в России.

7.4 Сравнительно-правовой анализ регулирования обращения с отходами от использования товаров в части отработанных масел

7.4.1. Анализ системы регулирования обращения отработанных масел согласно Немецкому законодательству

Регулирование обращения отработанных масел в немецком законодательстве осуществляется на основании Постановления об отработанных маслах в редакции опубликования от 16 апреля 2002 г. [26] (далее – Постановление об отработанных маслах) и Закона Федеративной Республики Германии об экономике замкнутого цикла от 24.02.2012[1].

Согласно Постановлению об отработанных маслах:

Отработанные масла – масла, которые образуются в виде отходов и которые полностью или частично состоят из минеральных, синтетических или биогенных масел.

Регенерация – любой процесс, при котором из отработанных масел производятся базовые масла путем рафинирования, при котором масла очищают от загрязняющих веществ, продуктов окисления и присадок к таким маслам.

Базовые масла – нелегированные базовые масла для производства специфицированных продуктов в соответствии с 11 группами сортов.

- моторные (группа 01),
- трансмиссионные (группа 02),
- гидравлические (группа 03),
- турбинные (группа 04),
- электроизоляционные (группа 05),
- компрессорные (группа 06),
- машинные (группа 07),
- прочие промышленные масла, не предназначенные для смазки (группа 08),
- технологические (группа 09),
- масла для металлообработки (группа 10),
- смазочные материалы (группа 11).

Постановление не применяется к отработанным маслам, содержащим ПХБ/ПХТ, которые также являются ПХБ в соответствии с § 1, Пункт 2, Номер 2 Постановления об отходах ПХБ/ПХТ.

В Постановлении об отработанных маслах [26] требования по обращению с отработанными маслами распространяются на:

- образователей, владельцев, лиц, осуществляющих сбор отходов;
- перевозчиков отходов;
- операторов установок по утилизации отработанных масел;
- ОПП по обращению с отходами;
- третьих лиц, объединения, самоуправляемые организации, на которых возложены обязательства по утилизации отработанных масел.

Регулирование обращения с отработанными маслами осуществляется в соответствии с категориями (табл. 7.12).

Таблица 7.12 – Категории сбора отработанных масел (Приложение 1 Постановления об отработанных маслах [26])

Код по Европейскому перечню	Наименование отходов
Категория сбора 1	
13 01 10	Минеральные нехлорированные гидравлические масла
13 02 05	Минеральные нехлорированные машинные, трансмиссионные и смазочные масла
13 02 06	Синтетические машинные, трансмиссионные и смазочные масла
13 02 08	Прочие машинные, трансмиссионные и смазочные масла
13 03 07	Минеральные нехлорированные изоляционные масла или масляные теплоносители
Категория сбора 2	
12 01 07	Минеральные смазочные материалы, не содержащие галогены (исключая эмульсии и растворы)
12 01 10	Синтетические смазочные материалы
13 01 11	Синтетические гидравлические масла
13 01 13	Прочие гидравлические масла
Категория сбора 3	
12 01 06	Минеральные смазочные материалы, содержащие галогены (исключая эмульсии и растворы)
13 01 01	Гидравлические масла, содержащие ПХБ, с содержанием ПХБ не более 50 мг/кг.
13 01 09	Минеральные хлорированные гидравлические масла
13 02 04	Минеральные хлорированные машинные, трансмиссионные и смазочные масла
13 03 01	Изоляционные масла и масляные теплоносители, содержащие ПХБ, с содержанием ПХБ не более 50 мг/кг

13 03 06	Минеральные хлорированные изоляционные масла и масляные теплоносители, за исключением упомянутых в 13 03 01
Категория сбора 4	
13 01 12	Легко поддающиеся биологическому разложению гидравлические масла
13 02 07	Легко поддающиеся биологическому разложению машинные, трансмиссионные и смазочные масла
13 03 08	Синтетические изоляционные масла и масляные теплоносители
13 03 09	Легко поддающиеся биологическому разложению изоляционные масла и масляные теплоносители
13 03 10	Прочие изоляционные масла и масляные теплоносители
13 05 06	Масла от сепараторов масло/вода
13 07 01	Жидкое и дизельное топливо

Регенерация отработанных масел имеет приоритет над прочими процессами обращения с маслами при условии отсутствия технических и экономических, включая организационные, ограничений. Отработанные масла категории сбора 1 пригодны для регенерации в любом случае.

Если отработанные масла содержат более 20 мг ПХБ/кг или более 2 г общего галогена/кг, они не подлежат регенерации. Регенерация возможна, если эти вещества удаляются из отработанных масел до указанных пороговых значений.

Отработанные масла могут подвергаться утилизации с целью получения энергии или иным методам утилизации с получением материальной продукции, только если они не могут быть направлены на регенерацию по причинам наличия технических и экономических, включая организационные, ограничений.

Сбор отработанных масел

Моторные и трансмиссионные масла выпускаются в контейнерах, на которых должна быть маркировка о необходимости сдачи отработанных масел в соответствующие пункты приема.

Сбор отработанных масел осуществляется с учетом категорий сбора (табл. 7.11). При сборе запрещено смешивать отработанные масла с прочими отходами, смешивать отработанные масла различных категорий сбора, сбор, накопление, транспортирование, обращение с отработанными маслами на основе ПХБ осуществляется отдельно от прочих отработанных масел. Данные требования не распространяются, если установки для обработки, энергетической и прочей утилизации отработанных масел или отходов имеют разрешение, выданное компетентным органом, в соответствии с Федеральным законом о защите от негативного воздействия.

Согласно § 8 лицо, осуществляющее продажу моторных и трансмиссионных масел конечному потребителю, должно создавать пункт сбора отработанных масел. Прием отработанных масел должен осуществляться на бесплатной основе. При этом пункт приема должен располагать оснащением, позволяющим производить профессиональную замену масла. Пункт приема может быть организован не в точке продажи, а в радиусе транспортной доступности от нее.

Лица, осуществляющие сбор отработанного масла с целью обработки или утилизации с получением энергии или в коммерческих целях, должны подавать соответствующие декларации в компетентный орган до начала ведения деятельности.

Для коммерческих конечных потребителей, государственных учреждений, которые приобретают моторные или трансмиссионные масла у производителя или продавца минеральных масел, наличие пункта приема необязательно. В этом случае, продавец может привлекать третьи лица для выполнения своих обязательств по приему.

Постановлением об отработанных маслах [26] вводятся особенности исполнения обязанности продавца масел для случаев внутреннего водного и морского судоходства. Предоставленный перевод документа не позволяет эти условия правильно интерпретировать.

Контроль качества отработанных масел

Постановлением предусматривается контроль качества собранных отходов. Операторы, осуществляющие сбор отходов, должны отбирать пробы при принятии отработанных масел категорий сбора 1 и 2. Лица, осуществляющие обработку или термическую утилизацию отработанных масел, могут анализировать содержание ПХБ и содержание общего галогена самостоятельно или поручить анализ организации через компетентный орган, который назначает стороннюю лабораторию. Если по результатам анализа проб было выявлено, что пороговые значения анализируемых показателей превышены, то сторона информирует об этом компетентный орган и хранит резервные пробы с целью передачи их по требованию компетентному органу.

Лица, проводящие анализ отработанных масел, должны дополнительно внести в декларацию установленное содержание ПХБ и общее содержание галогена.

Ответственность за нарушение требований Постановления об отработанных маслах

Постановлением [26] установлена административная ответственность в соответствии с § 69, п. 1, номер 8 Закона об экономике замкнутого цикла, за нарушения положений данного постановления, в части смешивания масел, регенерации, совместного хранения, работы пунктов приема. Кроме того, административная ответственность в соответствии с § 69, п. 2, номер 15 Закона об экономике замкнутого цикла [1], распространяется на лицо, которое умышленно или по неосторожности не уведомляет компетентный орган или делает это несвоевременно, либо не передает резервную пробу; выпускает моторные или трансмиссионные масла в контейнерах, не имеющих специальной маркировки.

Выводы по подразделу 7.4.1

В результате анализа системы регулирования обращения с отработанными маслами в Германии установлено:

1. Основным документом, регулирующим обращение с отработанными маслами, является Постановление об отработанных маслах.
2. Требования к обращению с отработанными маслами установлены в зависимости от их принадлежности к одной из четырех категорий сбора.
3. Приоритетным направлением обращения с отходами масел является их регенерация отработанных масел.
4. Постановлением об отработанных маслах введены ограничения по смешению масел различных категорий или смешению с другой продукцией. Исключением является сбор отработанных масел для утилизации с получением энергии, если такое смешение допускается разрешением на эксплуатацию такой установки.
5. Отработанные масла, содержащие в составе более 20 мг ПХБ/кг и/или более 2 г общего галогена/кг, не подлежат регенерации. Данный запрет не действует в тех случаях, когда в процессе регенерации осуществляется удаление данных веществ или их концентрация становится ниже пороговых значений.
6. Система обращения с отработанными маслами функционирует на основе сквозного контроля состава и качества отработанных масел в связи с ограничением по применению методов утилизации в зависимости от наличия в маслах загрязняющих веществ, продуктов окисления, различных видов присадок.
7. Масла на основе ПХБ (в трансформаторах, конденсаторах, гидравлических системах) подлежат раздельному накоплению, сбору, перевозке от других масел и отходов. Данный запрет может не действовать, если имеется разрешение

на совместное обращение отходов на установке и раздельное хранение масел обусловлено высокими затратами.

8. Обращение с маслами на основе ПХБ/ПХТ регулируются Постановлением об отходах ПХБ/ПХТ и подлежат конечному удалению.

9. Моторные и трансмиссионные масла должны выпускать в маркированных контейнерах. Маркировка должна информировать покупателя о последующих его действиях при сдаче отработанных масел.

10. Лица, осуществляющие сбор отработанных масел обязаны бесплатно принимать отработанные масла.

11. Расходы на сбор и утилизацию несут переработчики отходов.

12. За нарушение законодательства в области обращения с отработанными маслами предусмотрена система денежных штрафов.

7.4.2. Анализ системы регулирования обращения с отработанными маслами согласно Российскому законодательству

При анализе системы регулирования отработанных масел в Российской Федерации были проанализированы следующие нормативные правовые акты:

– Технический регламент таможенного союза ТР ТС 030/2012 «О требованиях к смазочным материалам, маслам и специальным жидкостям» [27];

– ГОСТ 21046-2015 «Межгосударственный стандарт «Нефтепродукты отработанные» [28];

– Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 07.04.2020) «Об отходах производства и потребления» [4];

– Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 3721-р «Об утверждении перечней товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств» [5];

– Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 3722-р «Об утверждении нормативов утилизации отходов от использования товаров на 2021 год» [6];

– Постановление Правительства Российской Федерации от 09.04.2016 № 284 «Об установлении ставок сбора по каждой группе товаров, группе упаковки товаров, отходы от использования которых подлежат утилизации, уплачиваемого производителями товаров, импортерами товаров, которые не

обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров (экологического сбора)» [7];

- Постановление Правительства Российской Федерации от 12.08.2010 № 623 (ред. от 06.08.2020) «Об утверждении технического регламента о безопасности объектов внутреннего водного транспорта» [29];

- ГОСТ Р 56828.42-2018 Наилучшие доступные технологии. Утилизация отработанных масел. Показатели для идентификации. Утвержден приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 05.06.2018 № 306-ст [31];

- ГОСТ 21046-2015 Межгосударственный стандарт. Нефтепродукты отработанные. Общие технические условия. Утвержден приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 27.12.2015 № 2040-ст [32].

Основные требования к маслам и отработанным маслам установлены в Техническом регламенте Таможенного союза «О требованиях к смазочным материалам, маслам и специальным жидкостям» (ТР ТС 030/2012) [27], вступившем в силу с 01.03.2014. Данный документ является обязательным к применению на территории Российской Федерации в силу норм Федерального закона от 27.06.2011 № 152-ФЗ «О ратификации соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации».

В Техническом регламенте Таможенного союза ТР ТС 030/2012 [27] к отработанной продукции отнесены отработанные смазочные материалы, отработанные масла и отработанные специальные жидкости, утратившие эксплуатационные свойства, в том числе слитые из рабочих систем, классифицируемые как отходы и подлежащие переработке (утилизации) с целью получения смазочных материалов, масел и специальных жидкостей.

В зависимости от вида первоначальных масел отработанные масла подразделяют на группы:

- Масла моторные отработанные: универсальные, карбюраторные, дизельные, для авиационных поршневых двигателей – в качестве сырья для регенерации и получения других нефтепродуктов;

- Масла промышленные отработанные: трансмиссионные, промышленные, газотурбинные и турбинные, трансформаторные, компрессорные,

гидравлические, антикоррозионные, электроизоляционные – в качестве сырья для регенерации, очистки и получения других нефтепродуктов;

– Смеси отработанных нефтепродуктов: нефтяные промывочные жидкости; масла, применявшиеся при термической обработке металлов; цилиндрические, осевые масла; масла для прокатных станов; масла, извлекаемые из отработанных нефтяных эмульсий; смеси нефти и нефтепродуктов, собранные при зачистке средств хранения, транспортирования и извлекаемые из очистных сооружений и нефтесодержащих вод;

– Специальные жидкости: охлаждающие (в том числе смазочно-охлаждающие); тормозные – в качестве сырья для нефтепереработки, в качестве компонента котельного топлива; взамен других нефтепродуктов.

Идентификация отходов проводится по признакам, в том числе предназначена исключительно для переработки (утилизации) с целью получения товарных нефтепродуктов и использования в качестве исходного сырья для получения товарных нефтепродуктов.

Вышеуказанные отходы подлежат сдаче на специальные пункты сбора для их подготовки к последующей переработке (утилизации) и их хранение осуществляется по маркам или соответствующим группам, указанным в Приложении Технического регламента.

Требования к обращению с отработанными маслами

Требования по обращению с отработанными маслами установлены Техническим регламентом Таможенного союза [27]. О требованиях к смазочным материалам, маслам и специальным жидкостям, утвержденным Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 20.07.2012 № 59 (ред. от 03.03.2017).

Согласно указанному регламенту отработанные масла должны быть сданы на пункты сбора, при этом хранение должно быть осуществлено в соответствии с марками и группами, предусмотренными Техническим регламентом.

Техническим регламентом введены запреты на сброс (слив) в водоемы, на почву и в канализационные сети общего пользования; вывоз на полигоны для бытовых и промышленных отходов с последующим захоронением; смешение с нефтью (газовым конденсатом), бензином, керосином, топливом (дизельным, судовым, котельно-печным, мазутом) с целью получения топлива, предназначенного для энергетических установок, за исключением случаев, разрешенных компетентными органами государств-членов Таможенного союза в области природопользования и охраны окружающей среды; смешение с продукцией, содержащей

галогенорганические соединения; применение в качестве антиадгезионных материалов и средств для пропитки строительных материалов.

В случае если отработанные смазочные материалы, масла и специальные жидкости содержат стойкие органические загрязнители, необходимо руководствоваться положениями Стокгольмской конвенцией о стойких органических загрязнителях, согласно которому проводятся меры по экологичной утилизации таких отходов, включающих их обезвреживание и уничтожение.

Согласно техническому регламенту деятельность по сбору и утилизации отработанной продукции осуществляется в соответствии с законодательством государств-членов Таможенного союза, то есть в соответствии с Федеральным законом «Об отходах производства и потребления» [4].

В соответствии с Законом 89-ФЗ [4] отработанные масла относятся к отходам от использования товаров, обращение с которыми осуществляется в рамках института «расширенной ответственности производителей», обязывающего производителей и импортеров товаров и упаковки товаров обеспечить утилизацию отходов, образующихся после утраты товарами потребительских свойств и использования упаковки.

Согласно Закону 89-ФЗ [4] производители и импортеры товаров и упаковки товаров должны обеспечить выполнение установленных Правительством Российской Федерации нормативов утилизации отходов от использования товаров и упаковки, либо уплатить экологический сбор.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 3721-р «Об утверждении перечней товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств» в перечень товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств отработанные масла включены в Группу 16 «Нефтепродукты» [5].

В эту группу включены следующие виды масел:

- масла моторные,
- масла моторные авиационные,
- масла моторные для карбюраторных двигателей,
- масла моторные дизельные,
- масла моторные для карбюраторных и дизельных двигателей,
- масла моторные прочие, не включенные в другие группировки,
- масла гидравлические,
- масла индустриальные,

- масла электроизоляционные,
- масла трансмиссионные для подвижной техники,
- масла компрессорные и турбинные,
- масла антикоррозионные,
- масла технологические,
- масла нефтяные смазочные прочие, не включенные в другие группировки (за исключением базовых масел, основ и компонентов к ним).

В соответствии с пунктом 4.1 статьи 24.2 Закона 89-ФЗ [4] норматив утилизации отходов от использования товаров может быть выполнен посредством утилизации любых отходов от использования товаров, входящих в одну или несколько групп товаров в соответствии с Перечнем товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств при условии аналогичного назначения таких товаров. Все перечисленные выше масла относятся к аналогичным товарам.

Согласно Распоряжению Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 3721-р «Об утверждении перечней товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств» норматив утилизации для нефтепродуктов в 2021 году, составляет 25 % [6].

Выполнение нормативов утилизации подтверждается следующими документами:

- актом утилизации отходов от использования товаров (нормативы утилизации выполняются самими производителями и импортерами товаров);
- соответствующими договорами при передаче обязанности по утилизации отходов третьим лицам (с оператором по обращению с ТКО, российским экологическим оператором, региональным оператором, индивидуальным предпринимателем, юридическим лицом, осуществляющими утилизацию отходов от использования или в случае создания ассоциации).

При необеспечении нормативов утилизации производители и импортеры упаковки должны уплатить экологический сбор, который должен быть использован государством для выполнения норматива утилизации.

Ставка экологического сбора установлена в размере 3431 рублей за тонну в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 09.04.2016 № 284 (ред. от 31.10.2018) [7].

Отчетность о выполнении нормативов утилизации за истекший календарный год представляется в Федеральную службу по надзору в сфере

природопользования с использованием программных средств единой государственной информационной системы учета отходов от использования товаров (ЕГИС УОИТ).

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 24.12.2015 № 1417 «Об утверждении Положения о декларировании производителями товаров, импортерами товаров количества выпущенных в обращение на территории Российской Федерации товаров, упаковки товаров, включенных в перечень товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств» [11] необходимо подавать декларацию производителям и импортерам продукции ежегодно до 1 апреля года, следующего за отчетным периодом в Федеральную службу по надзору в сфере природопользования.

Ответственность

Административная ответственность установлена:

за нарушение требований в области обращения с отходами (ст. 8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ [33]);

за неуплату в установленный срок сбора по каждой группе товаров, группе упаковки товаров, подлежащего уплате производителями товаров, импортерами товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров (ст. 8.41.1);

за непредставление или несвоевременное представление отчетности о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров или деклараций о количестве выпущенных в обращение на территории Российской Федерации товаров, упаковки товаров, включенных в перечень товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, реализованных для внутреннего потребления на территории Российской Федерации за предыдущий календарный год (ст. 8.5.1).

Выводы по подразделу 7.4.2

По результатам анализа системы регулирования обращения с отработанными маслами в Российской Федерации установлено:

1. Обращением с отходами масел в рамках Таможенного союза регулируется Техническим регламентом Таможенного союза «О требованиях к смазочным материалам, маслам и специальным жидкостям». Обращение с отходами масел

как с отходами от использования продукции регулируется Федеральным законом «Об отходах производства и потребления»

2. Законодательством установлены запреты на смешение отработанных масел с продукцией, содержащей галогенорганические вещества, смешение с нефтью, нефтепродуктами для получения топлива, применения в качестве антиадгезионных материалов и средств для пропитки строительных материалов, на захоронение.

3. На территории Российской Федерации обращение с отработанными маслами регулируется на основе института «расширенной ответственности производителей».

4. Согласно законодательству производители, импортеры масел обязаны выполнять норматив утилизации для выпущенной ими в обращение продукции. Все масла отнесены к аналогичным товарам, поэтому выполнение норматива утилизации возможно за счет утилизации любых видов отработанных масел.

5. Законодательство предусматривает для ответственных производителей и импортеров два варианта выполнения своих обязанностей в рамках расширенной ответственности производителя:

- самостоятельное выполнение установленных нормативов утилизации, которое может быть реализовано тремя вариантами;
- уплата экологического сбора.

6. В Российской Федерации утверждены нормативы утилизации отходов от использования товаров. Для нефтепродуктов в 2021 году этот показатель составляет 25 %.

7. За нарушение законодательства в области обращения с отработанными маслами предусмотрена система денежных штрафов.

7.4.3 Сравнительный анализ систем регулирования обращения с отработанными маслами в Федеративной Республике Германия и Российской Федерации

Сравнительный анализ систем регулирования обращения с отработанными маслами в Федеративной Республике Германия и Российской Федерации представлен в таблице 7.13. Сравнение выполнено целью описания основных аналогий и различий с действующими положениями российского законодательства, в области регулирования обращения отработанных масел.

Таблица 7.13 Сравнительный анализ систем регулирования обращения отработанных масел в Федеративной Республике Германия и Российской Федерации

Параметры сравнения	Законодательство Федеративной Республики Германия	Законодательство Российской Федерации
Наличие нормативного акта, действие которого распространяется непосредственно на обращение с отработанными маслами	Постановления об отработанных маслах в редакции опубликования от 16 апреля 2002 г. в последней редакции от 05.10.2020	Технический регламент Таможенного союза «О требованиях к смазочным материалам, маслам и специальным жидкостям». Требования по обращению с отработанными маслами как с отходами от использования товаров установлены Федеральным законом «Об отходах производства и потребления».
Определение	Отработанные масла – масла, которые образуются в виде отходов и которые полностью или частично состоят из минеральных, синтетических или биогенных масел.	Согласно Техническому регламенту Таможенного союза: отработанная продукция - отработанные смазочные материалы, отработанные масла и отработанные специальные жидкости, утраченные эксплуатационные свойства, в том числе слитые из рабочих систем, классифицируемые как отходы и подлежащие переработке (утилизации) с целью получения смазочных материалов, масел и специальных жидкостей
Область применения	Применяется для утилизации отработанных масел с получением материальной продукции, энергии, конечного удаления отработанного масла	Согласно Техническому регламенту Таможенного союза область применения распространяется на все этапы жизненного цикла смазочных материалов, специальных жидкостей, отработанной продукции

<p>Приоритетное направление обращения с отработанными маслами</p>	<p>Регенерация</p>	<p>Регенерация</p>
<p>Сбор отходов</p>	<p>Сбор осуществляется по категориям. Сбор отработанных масел осуществляется через пункты приема.</p>	<p>Сбор должен осуществляться по маркам или группам. Отработанная продукция должна сдаваться на пункты сбора.</p>
<p>Требования к обращению с отработанными маслами</p>	<p>Запрещено смешивать отработанные масла разных категорий и с другими отходами. Установка по утилизации отработанных масел, позволяющая смешивать и утилизировать отработанные масла совместно с другими отходами и/или маслами разных категорий, должна иметь разрешительную документацию</p>	<p>Запрещено захоранивать, смешивать отработанные масла с другими марками, группами, отходами, смешивать с нефтепродуктами для получения топлива, использовать в качестве пропитки и адгезионных материалов. Отработанная продукция, поставляемая с пунктов сбора на утилизацию должна сопровождаться паспортом. Сбор, транспортировку, утилизацию может осуществлять лицо, осуществляющее деятельность в области обращения с отработанными маслами на основании лицензии</p>
<p>Документация, отчетность</p>	<p>Лица, осуществляющие обращение с отработанными маслами должны вести отчетную документацию Результаты анализа проб должны быть внесены в отчетную документацию (Декларацию)</p>	<p>Производители и импортеры товаров обязаны ежегодно предоставлять в территориальные органы Федеральной службы по надзору в сфере природопользования декларацию о количестве выпущенных в обращение на территории Российской Федерации за предыдущий календарный год товаров и отчетность о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров.</p>

Контроль качества отработанных масел	В Постановлении приведен регламент по отбору и анализу проб отработанных масел	В Техническом регламенте Таможенного союза установлены требования к физико-химическим показателям качества отработанной продукции (смазочным материалам, маслам) при их сборе, хранении (накоплении) и сдаче-приеме на переработку (утилизацию)
Административная ответственность	Установлена	Установлена

Выводы по подразделу 7.4.3

По результатам проведения сравнительного анализа российского и немецкого законодательства можно отметить, что в целом вопросы регулирования в части обращения с отработанными маслами во многом схожи. Однако в немецком законодательстве существует специальный нормативный правовой документ по обращению с отработанными маслами, в то время как в российском законодательстве регулирование обращения с отходами масел осуществляется на основе Технического регламента Таможенного союза, а в части обращения с отработанными маслами, как отходами от использования товаров - в соответствии с Законом 89-ФЗ.

И в российском и в немецком законодательстве для организации сбора установлены требования относительно возможности смешивания отходов масел, однако принципы этих требований различаются. В российском законодательстве не учитывается возможность наличия в отработанных маслах галогенсодержащих органических веществ, в том числе ПХБ.

В немецком законодательстве в отличие от российского подробно регламентированы операции по сбору отходов масел, в том числе установлены требования к пунктам приема масел.

В немецком законодательстве введены пороговые значения содержания в отработанных маслах ПХБ, при которых регенерация масел не допускается. В связи с этим в немецком законодательстве предусмотрена система контроля качества отработанных масел. В российском законодательстве подобных положений нет.

Сравнительный анализ систем регулирования обращения с отработанными маслами позволил выявить ряд элементов регулирования законодательства Германии, которые могут быть использованы при совершенствовании законодательства обращения с отходами в Российской Федерации.

7.5 Сравнительно-правовой анализ регулирования обращения с отходами автотранспортных средств

7.5.1 Анализ системы регулирования обращения с отслужившими транспортными средствами в Германии

На территории Германии регулирование обращения с отслужившими транспортными средствами осуществляется в соответствии с Постановлением о передаче, возврате и экологически безопасном обращении с отслужившими транспортными средствами (AltfahrzeugV) (далее – Постановление об ОТС) [35] и Законом о поддержке замкнутых циклов производства и обеспечении экологически безопасного обращения с отходами (KrWG) (далее – Закон об экономике замкнутого цикла) [1].

Нормы, закрепленные в Постановлении об ОТС [35], применяются к транспортным средствам и отслужившим транспортным средствам, включая их компоненты и материалы.

Согласно пункту 1 § 2 Постановления об ОТС [35] под транспортными средствами понимаются транспортные средства, предназначенные для перевозки пассажиров, с максимальным количеством мест не более 8 без учета места водителя, или транспортные средства, предназначенные для перевозки грузов весом не более 3,5 тонн, а также трехколесные автотранспортные средства, за исключением трехколесных мотоциклов.

В соответствии с пунктом 1 § 2 Постановления об ОТС и пунктом 1 § 3 Закона об экономике замкнутого цикла [1, 35] отслужившим транспортным средством (далее – ОТС) считается любое транспортное средство, которое представляет собой отход, а значит, удаляется, предназначено для удаления, или которое собственник намерен или обязан удалить.

В Германии классификация отходов введена Постановлением о Европейском перечне отходов. В соответствии с Европейским перечнем отходов [24] отслужившие транспортные средства входят в группу 16 01 «транспортные средства с выработанным сроком эксплуатации различных видов транспорта (в том числе внедорожная техника) и отходы от демонтажа транспортных средств с выработанным сроком эксплуатации и их технического обслуживания (за исключением 13, 14, 16 и 16 06 08)». Данная группа отходов включает в себя не только отслужившее транспортное средство в сборе, но и его компоненты (например: шины с выработанным

сроком эксплуатации; масляные фильтры; тормозные колодки, содержащие асбест; составляющие, содержащие ртуть, и другие компоненты).

Постановление об ОТС распространяется на ОТС в сборе.

Согласно Постановлению об ОТС производители транспортных средств должны принимать назад все отслужившие транспортные средства собственной марки от конечного владельца. Это требование не применяется в следующих случаях:

- ОТС не допущено или не было допущено на территорию Европейского союза;
- ОТС было допущено на территорию Европейского союза менее чем за один месяц до его вывода из эксплуатации;
- ОТС больше не имеет основных деталей или компонентов (привода, кузова, шасси, катализатора или электронных блоков управления для выполнения функций транспортного средства);
- в ОТС добавлены отходы;
- при передаче в пункт приема ОТС не были переданы копии технического паспорта транспортного средства или аналогичного свидетельства о допуске транспортного средства к эксплуатации.

Положения Постановления об ОТС [35] применяются к хозяйствующим субъектам, а также к владельцам, собственникам и конечным владельцам отслуживших транспортных средств. Согласно пункту 1 § 2 Постановления об ОТС [35], под хозяйствующими субъектами понимаются производители и дистрибьюторы, а также операторы пунктов возврата, приема; объекты по разукомплектации, измельчению; прочие установки для дальнейшей переработки ОТС. К таким хозяйствующим субъектам также относятся перерабатывающие предприятия и прочие предприятия по обработке ОТС, включая их компоненты и материалы, а также компании по страхованию автотранспортных средств.

Расширенная ответственность производителя

В Германии на транспортные средства распространяется расширенная ответственность производителя. Расходы на утилизацию отслужившего транспортного средства несет производитель. Поскольку демонтаж и утилизация – экономически выгодные для переработчиков операции и не нуждаются в дополнительном финансировании, расходы производителя связаны в основном с организацией пунктов приема.

Пунктом 7 § 3 Постановления об ОТС [35] определено, что в случае, когда в производстве транспортного средства участвуют несколько производителей, то расходы на утилизацию могут быть распределены на всех производителей.

Полученные компоненты и материалы после утилизации ОТС максимально возвращаются в производственный цикл.

Целевые показатели

Постановлением об ОТС [35] установлены целевые показатели. С 01.01.2015 должно быть обеспечено достижение следующих целевых показателей в отношении среднего порожнего веса всех ежегодно передаваемых на утилизацию транспортных средств:

- повторно использовано и утилизировано не менее 95 % веса;
- повторно использовано и утилизировано с получением материальной продукции не менее 85 % веса.

Под весом понимается средний порожний вес всех ежегодно передаваемых транспортных средств на утилизацию.

Установлен целевой показатель для операторов предприятий по измельчению. С 01.01.2015 операторы предприятий по измельчению должны передать неметаллическую долю измельченных остатков в размере 5 % веса на утилизацию с получением материальной продукции и дополнительно передать неметаллическую долю измельченных остатков в размере 10 % веса на утилизацию, подтвердив это документально. Вес рассчитывается на основе суммы собственных масс транспортных средств, указанных в свидетельствах об утилизации отдельных оставшихся кузовов, принятых на предприятие по измельчению в отчетном году. Участники системы обращения с отслужившими транспортными средствами ежегодно передают сведения, содержащие показатели утилизации транспортных средств, в надзорные органы Германии. На основании данной информации формируется отчет о достижении целевых показателей на территории Германии. Далее эта информация представляется в Европейский союз.

Конечные владельцы транспортного средства

В соответствии с Постановлением об ОТС [35] под конечными владельцами понимаются последние владельцы, зарегистрированные в техническом паспорте на транспортное средство. В документе отсутствует разделение конечных владельцев на физических лиц, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, а значит, положения документа применяются ко всем вышеперечисленным

владельцам. Также к конечным владельцам приравниваются организации публичного права по обращению с отходами, в случае если владелец или собственник транспортного средства не может быть идентифицирован.

Согласно пункту 1 § 4 Постановления об ОТС [35] лицо, избавляющееся от автотранспортного средства должно передать его только на официальный пункт приема или сертифицированное предприятие по разукomплектации.

Производители транспортных средств

Сведения о производителе транспортного средства указаны в техническом паспорте транспортного средства. К производителю транспортного средства приравнен коммерческий импортер автозапчастей и материалов.

Производителями транспортных средств организуются пункты приема ОТС. Также производитель может поручить принимать ОТС третьим лицам или предприятиям по разукomплектации.

Официальные пункты приема ОТС

Прием ОТС осуществляется в официальном пункте приема. Такой пункт приема может быть организован самим производителем транспортного средства. Несколько производителей транспортных средств совместно могут организовать один совместный пункт приема ОТС.

Постановлением об ОТС установлен критерий по охвату территории пунктами приема ОТС. Под охватом территории пунктами приема ОТС понимается расстояние между местожительством конечного владельца и пунктом приема или предприятием по разукomплектации. Величина данного критерия не должна превышать 50 км.

Операторы, осуществляющие прием и обработку ОТС

Согласно контексту содержания документа под оператором можно понимать организацию, осуществляющую деятельность по приему, разукomплектации, дальнейшей переработке ОТС. Организация должна иметь в своем штате персонал с соответствующей квалификацией. Для осуществления хозяйственной деятельности должна быть получена необходимая разрешительная документация. Операторы могут эксплуатировать только сертифицированные пункты приема, пункты приема производителей, предприятия по разукomплектации, измельчению, прочие установки для дальнейшей переработки.

Предприятия по утилизации

К объектам утилизации относятся предприятия по разуконплектации, измельчению, прочими установками для дальнейшей переработки отходов, образованных при обработке ОТС.

Надзорные органы

Согласно Постановлению об ОТС компетентные органы, осуществляющие контроль за предприятиями, опираются в своих решениях на свидетельства, выдаваемые экспертами.

Эксперт выдает свидетельство пункту приема, предприятию по разуконплектации, измельчению, прочим установкам для дальнейшей переработки при соответствии требованиям, изложенным в Приложении к Постановлению об ОТС. Срок действия свидетельства – не более 18 месяцев. Эксперт вправе осуществлять проверку и контроль соблюдения требований не реже одного раза в год. Эксперт имеет право отозвать свидетельство и сообщить в надзорный орган.

Эксперты осуществляют следующие функции:

- сертификация деятельности в области обращения с отходами, сертификация объектов утилизации отходов;
- проверка и контроль соблюдения производственных требований.

В случае выявления несоблюдения производственных требований, установленных при выдаче сертификата, эксперты незамедлительно передают сведения в компетентные органы.

Схема взаимодействия участников системы приема и утилизации ОТС

Производители транспортных средств принимают назад все ОТС собственной марки от конечного владельца. Прием ОТС осуществляется бесплатно. Производители транспортных средств информируют конечных владельцев об организованных ими пунктах приема.

По данным интернет-ресурса 2DRIVE [36] в случае, если ОТС полностью соответствует требованиям производителя, то оно принимается бесплатно. При наличии несоответствия требованиям производителя конечный владелец транспортного средства должен заплатить за утилизацию.

На рисунке 7.5 представлена схема взаимодействия участников системы сбора и утилизации отслуживших транспортных средств.

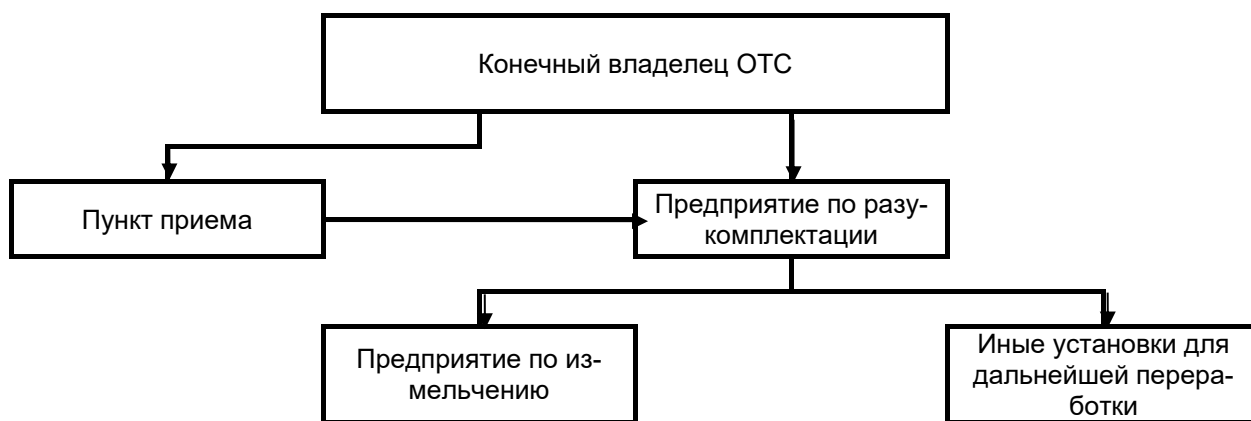


Рисунок 7.5 – Схема взаимодействия участников системы сбора и утилизации отслуживших транспортных средств

Движение ОТС от конечного владельца до пункта приема и на предприятие по разукomплектации документируется в установленном порядке, в том числе документируются особые инциденты и эксплуатационные неисправности ОТС.

Предприятием по разукomплектации выдается свидетельство об утилизации. Свидетельство гарантирует, что ОТС будет утилизировано надлежащим образом. Предприятия по разукomплектации могут поручать выдавать свидетельства об утилизации только официальным пунктам приема или пунктам приема производителей.

После процесса разукomплектации оставшийся кузов передается на предприятие по измельчению или иную установку для дальнейшей переработки. На предприятии по измельчению или иной установке для дальнейшей переработки ОТС ведется операционный журнал. Все извлеченные компоненты и материалы из транспортного средства максимально направляются на повторное использование или утилизацию. На конечное удаление направляются только неперерабатываемые отходы.

Прием ОТС

Пункты приема ОТС предназначены для приема отслуживших транспортных средств от их владельцев, их подготовки для отгрузки и передачи сертифицированному предприятию по разукomплектации.

Постановлением об ОТС [35] установлены требования к организации пространства пункта приема и к обращению с ОТС на территории пункта приема.

Разукомплектация ОТС

Процесс разукомплектации ОТС включает в себя 2 этапа. На первом этапе отслужившее транспортное средство проходит предварительную подготовку, включающую в себя:

- извлечение аккумуляторов;
- обработку баллонов со сжиженным газом;
- демонтаж пиротехнических компонентов может быть осуществлен квалифицированным персоналом с дальнейшей утилизацией на специализированных установках, либо выполнено обезвреживание в собранном состоянии путем выщелачивания;
- удаление рабочих жидкостей и рабочих сред (топлива, в том числе сжиженного газа для двигателей транспортных средств; охлаждающей жидкости; тормозной жидкости; жидкости для автостекол; хладагентов из систем кондиционирования воздуха; масляных фильтров; моторного, трансмиссионного, дифференциального, гидравлического и амортизаторного масел, если разукомплектация амортизаторов не осуществляется; масла могут смешиваться при отнесении к одной группе сбора (Постановление об отработанных маслах (Altölv) [26])).

На повторное использование направляются компоненты, которые могут использоваться в качестве запасных частей (коробка передач, двигатель). В этом случае рабочие жидкости с этих компонентов не удаляются.

На втором этапе выполняется разборка ОТС, в процессе которой удаляются следующие комплектующие и материалы:

- тепловой аккумулятор;
- амортизаторы, если не было удалено масло;
- компоненты, содержащие асбест;
- компоненты, содержащие ртуть, такие как переключатели;
- материалы и компоненты, маркированные в соответствии с Приложением II Директивы 2000/53/ЕС Европейского парламента. Для транспортных средств, поступивших на рынок после июля 2003 года, введено ограничение по наличию тяжелых металлов в материалах и компонентах (свинец, ртуть, кадмий, шестивалентный хром);
- вещества, не используемые в транспортных средствах.

В первую очередь направляются на повторное использование или утилизацию следующие извлеченные материалы, компоненты и вещества:

- катализаторы;
- балансировочные грузики;
- алюминиевые диски;
- передние, задние и боковые окна, а также стеклянные крыши;
- шины;
- крупные пластиковые компоненты, такие как бамперы, колпаки колес и радиаторные решетки, если соответствующие материалы не разделяются в процессе или после измельчения таким образом, что обеспечивается возможность утилизации с получением материальной продукции;

- металлические компоненты, содержащие медь, алюминий и магний, если соответствующие металлы не разделяются в процессе или после измельчения.

Постановлением об ОТС [35] установлены требования к сооружению и оснащению предприятия по разукомплектации. Предприятие по разукомплектации должно иметь разрешительную документацию на строительство и эксплуатацию.

Измельчение и дальнейшая переработка ОТС

На предприятиях по измельчению или иных установках дальнейшей переработки проводится измельчение оставшегося кузова после разукомплектации ОТС.

Постановление об ОТС [35] содержит требования к предприятиям по измельчению и прочим установкам дальнейшей переработки ОТС. Для строительства и эксплуатации объекта оператор должен иметь разрешение. Также обязательно соблюдение правовых норм в отношении охраны окружающей среды и труда.

Ответственность

Невыполнение или нарушение положений Постановления об ОТС квалифицируется как административное правонарушение. В соответствии с пунктом 3 § 69 Закона об экономике замкнутого цикла [1] за административные правонарушения предусмотрены денежные штрафы в размере:

- до 100 000 евро;
- до 10 000 евро.

В соответствии с § 11 Постановления об ОТС [35] денежный штраф в размере до 100 000 евро предусмотрен за нарушения или невыполнение требований, связанных с процессом утилизации ОТС.

Выводы по подразделу 7.5.1

В результате анализа системы регулирования Германии обращения с отслужившими транспортными средствами установлено следующее:

– Основным документом в системе регулирования Германии в части отслуживших транспортных средств является Постановление о передаче, возврате и экологически безопасном обращении с отслужившими транспортными средствами от (AltfahrzeugV).

– Постановлением установлены: участники, схема взаимодействия участников, требования к участникам, признаки отслуживших транспортных средств, организация выдачи разрешительной документации и контроля выполнения установленных требований, целевые показатели, ответственность за нарушения выполнения установленных требований.

– Производители транспортных средств обязаны принимать бесплатно и утилизировать отслужившие транспортные средства своей марки. Расходы на утилизацию полностью несут производители транспортных средств.

– Полученные компоненты и материалы после утилизации отслужившего транспортного средства максимально направляются на повторное использование, возвращаются в производственный цикл.

– Целевые показатели утилизации отслуживших транспортных средств установлены для Германии в целом. Контроль за соблюдением целевых показателей осуществляется Европейским союзом.

– Для организации сбора ОТС введен критерий по охвату территории пунктами приема ОТС.

– Государством не осуществляется субсидирование системы сбора и утилизации отслуживших транспортных средств на территории Германии.

– Установленный размер денежных штрафов за нарушение или невыполнение положений Постановления об ОТС и Закона об экономике замкнутых циклов способствуют ответственному выполнению данных положений.

7.5.2 Анализ системы регулирования обращения с транспортными средствами, вышедшими из эксплуатации, в Российской Федерации

Анализ системы регулирования обращения с отработавшими транспортными средствами в Российской Федерации выполнен с использованием следующих документов:

– Транспортная стратегия Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 22.11.2008 № 1734-р;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2009 № 1194 «О стимулировании приобретения новых автотранспортных средств взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию, а также по созданию в Российской Федерации системы сбора и утилизации вышедших из эксплуатации автотранспортных средств»;

– Государственная программа «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 328;

– Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.01.2018 № 84-р.

Транспортной стратегией Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 22.11.2008 № 1734-р [37], определено, что одним из приоритетных направлений совершенствования системы управления в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности на транспорте является установление ответственности производителей за экологически безопасную утилизацию произведенной ими продукции, не соответствующей актуальным нормативным требованиям, а также ответственность собственников транспортных средств за утилизацию транспортных средств и их компонентов. Также в Транспортной стратегии Российской Федерации [37] с целью обеспечения экологически безопасного обращения с отходами транспортного комплекса, предупреждения и сокращения их образования прописана необходимость внедрения наилучших доступных технологий переработки и утилизации отходов транспортного комплекса (по видам транспорта и транспортной деятельности).

С целью повышения безопасности дорожного движения и стабилизации экологической ситуации в Российской Федерации был издан документ – постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2009 № 1194 «О стимулировании приобретения новых автотранспортных средств взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию, а также по созданию в Российской Федерации системы сбора и утилизации вышедших из эксплуатации автотранспортных средств» [38].

В соответствии с данным документом в 2010-2011 годах были выделены бюджетные средства на организацию проведения эксперимента по стимулированию приобретения новых автотранспортных средств, полная масса которых не

превышает 3,5 тонны, взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию автотранспортных средств, полная масса которых не превышает 3,5 тонны и возраст которых составляет более 10 лет, а также по созданию в Российской Федерации системы сбора и утилизации вышедших из эксплуатации автотранспортных средств.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 31.12.2009 № 1194 [38] эксперимент проводился в 2010-2011 годах. Сформировавшаяся схема обращения с транспортными средствами, вышедшими из эксплуатации, функционирует и сейчас.

Проведение эксперимента по стимулированию приобретения новых автотранспортных средств, взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию, регламентировано следующими документами:

1. Приказ Минпромторга России от 14.01.2010 № 8 «Об утверждении порядка проведения эксперимента по стимулированию приобретения новых автотранспортных средств взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию».

2. Приказ Минпромторга России от 14.01.2010 № 9 «О перечне моделей и производителей новых автотранспортных средств российского производства, подлежащих продаже со скидкой в рамках эксперимента по стимулированию приобретения новых автотранспортных средств взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию».

3. Приказ Минпромторга России от 14.01.2010 № 10 «Об утверждении формы и требований к свидетельству об утилизации вышедшего из эксплуатации транспортного средства».

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.03.2010 № 153 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий на возмещение затрат торговых организаций, возникших при перевозке вышедших из эксплуатации автотранспортных средств на пункт утилизации в рамках проведения эксперимента по стимулированию приобретения новых автотранспортных средств взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию, а также по созданию в Российской Федерации системы сбора и утилизации вышедших из эксплуатации автотранспортных средств».

5. Приказ Минпромторга России от 01.04.2010 № 258 «Об организации работы в Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации по предоставлению за счет средств федерального бюджета субсидий на возмещение

затрат торговых организаций, возникших при перевозке вышедших из эксплуатации автотранспортных средств на пункт утилизации в рамках проведения эксперимента по стимулированию приобретения новых автотранспортных средств взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию, а также по созданию в Российской Федерации системы сбора и утилизации вышедших из эксплуатации автотранспортных средств».

Согласно государственной программе «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 328 [39] в период с 2013 по 2024 годы запланировано выполнение мероприятия, направленного на развитие автомобилестроения. Данное мероприятие наряду с задачами по развитию автомобильной промышленности и производства автокомпонентов и смежных отраслей промышленности, включает развитие отрасли переработки отходов в соответствии со Стратегией развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.01.2018 № 84-р [30]. Ответственным за выполнение данного мероприятия назначено Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (далее – Минпромторг России).

Определения

В законодательной базе Российской Федерации определение понятия «транспортные средства» содержится в Федеральном законе «О транспортной безопасности» от 09.02.2007 № 16-ФЗ (ред. от 02.12.2019) [40].

Согласно пункту 11 статьи 1 Федерального закона «О транспортной безопасности», транспортные средства – устройства, предназначенные для перевозки физических лиц, грузов, багажа, ручной клади, личных вещей, животных или оборудования, установленных на указанных транспортных средствах устройств, в значении, определенных транспортными кодексами и уставами, и включающие в себя, в том числе транспортные средства автомобильного транспорта, используемые для регулярной перевозки пассажиров и багажа или перевозки пассажиров и багажа по заказу либо используемые для перевозки опасных грузов, на осуществление которой требуется специальное разрешение.

Определение понятия «транспортное средство» дано в техническом регламенте Таможенного союза ТР ТС 018/2011 «О безопасности колесных транспортных средств», утвержденного решением Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 877 (ред. от 21.06.2019) [41]. Пунктом 6 технического регламента

Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств» определено, что «транспортное средство» – устройство на колесном ходу категорий L, M, N, O, предназначенное для перевозки людей, грузов или оборудования, установленного на нем.

Требования данного технического регламента применимы к колесным транспортным средствам при их выпуске в обращение и в период их эксплуатации.

Ни один из упомянутых выше документов не содержит понятия, позволяющего определить, что относится к транспортным средствам, вышедшим из эксплуатации.

Вышедшие из эксплуатации транспортные средства представляют собой изделия, потерявшие свои потребительские свойства. Такие изделия относятся к отходам. На территории Российской Федерации регулирование обращения с отходами производства и потребления осуществляется Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ) [4].

Несмотря на это, в Федеральном классификационном каталоге отходов (далее – ФККО) [22] отсутствуют виды отходов, соответствующие транспортным средствам, вышедшим из эксплуатации. При этом в структуре каталога предусмотрена группа отходов с кодом 4 83 000 00 00 0 «Транспортные средства, утратившие потребительские свойства».

На сегодняшний день в ФККО [22] включены виды отходов, представляющие собой компоненты транспортных средств, в том числе:

- 9 21 110 01 50 4 – шины пневматические автомобильные отработанные;
- 9 20 310 01 52 5 – тормозные колодки, отработанные без накладок асбестовых;
- 9 21 522 11 52 4 – бамперы автомобильные, утратившие потребительские свойства;
- 9 21 521 71 60 4 – текстильные материалы сидений автомобильных в смеси, утратившие потребительские свойства.

Данные виды отходов содержатся в 9 блоке ФККО и образуются при ремонте и обслуживании транспортных средств, а также при их разборке.

Расширенная ответственность производителя

В соответствии с пунктом 1 статьи 24.1 Закона № 89-ФЗ [4] за каждое колесное транспортное средство (шасси), каждую самоходную машину, каждый прицеп к

ним, ввозимые в Российскую Федерацию, или произведенные, изготовленные в Российской Федерации, уплачивается утилизационный сбор. Перечни видов и категорий колесных транспортных средств (шасси) и прицепов к ним, самоходных машин и прицепов к ним, в отношении которых уплачивается утилизационный сбор, утверждены следующими документами:

- Постановлением Правительства РФ от 26.12.2013 № 1291 (ред. от 12.05.2020) «Об утилизационном сборе в отношении колесных транспортных средств (шасси) и прицепов к ним и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [42];

- Постановлением Правительства РФ от 06.02.2016 № 81 (ред. от 27.02.2020) «Об утилизационном сборе в отношении самоходных машин и (или) прицепов к ним и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [43].

Пунктом 3 статьи 24.1 Закона № 89-ФЗ [4] установлен круг лиц, обязанных уплатить утилизационный сбор. Ими являются следующие лица:

- осуществляющие ввоз транспортных средств в Российскую Федерацию;
- осуществляющие производство, изготовление транспортных средств на территории Российской Федерации;

- приобретшие транспортные средства на территории Российской Федерации у лиц, не уплачивающих утилизационный сбор, или у лиц, не уплативших в нарушение установленного порядка утилизационный сбор;

- являющиеся владельцами транспортных средств, в отношении которых утилизационный сбор не был уплачен в соответствии с абзацем пятым пункта 6 статьи 24.1 Закона № 89-ФЗ, при помещении таких транспортных средств под иную таможенную процедуру при завершении действия таможенной процедуры свободной таможенной зоны, применяемой на территории Особой экономической зоны в Калининградской области, за исключением случаев помещения таких транспортных средств под таможенную процедуру реэкспорта.

Пунктом 6 статьи 24.1 Закона № 89-ФЗ [4] определены лица, которые освобождаются от уплаты утилизационного сбора.

Размер утилизационного сбора зависит от года выпуска транспортного средства, его массы и других физических характеристик, оказывающих влияние на затраты в связи с осуществлением деятельности по обращению с отходами,

образовавшимися в результате утраты таким транспортным средством своих потребительских свойств.

Утилизационный сбор за транспортное средство уплачивается один раз и поступает в федеральный бюджет.

Согласно пункту 8 Закона № 89-ФЗ [4] организациям и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим деятельность по обращению с отходами, из средств федерального бюджета могут быть компенсированы затраты на утилизацию транспортных средств, в отношении которых уплачен утилизационный сбор, и затраты, связанные с созданием мощностей и инфраструктуры, которые необходимы для осуществления такой деятельности.

Выделение средств осуществляется в рамках подпрограммы «Автомобильная промышленность» государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». Порядок предоставления субсидий из федерального бюджета установлен Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета организациям и индивидуальным предпринимателям на возмещение затрат в связи с осуществлением ими деятельности по обращению с отходами, образовавшимися в результате утраты колесными транспортными средствами и шасси, в отношении которых уплачен утилизационный сбор, своих потребительских свойств, в том числе части этих затрат, связанных с созданием мощностей и инфраструктуры, которые необходимы для осуществления такой деятельности в рамках подпрограммы «Автомобильная промышленность» государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 20.06.2013 № 520 (ред. от 25.05.2016) [44] (далее – Правила предоставления субсидий на утилизацию).

Правилами предоставления субсидий на утилизацию определены условия предоставления таких субсидий и требования к организациям – получателям субсидий. Субсидии выплачиваются в рамках договора, заключаемого с Минпромторгом России

Субсидия предоставляется на утилизацию только колесных транспортных средств и шасси, в отношении которых уплачивается утилизационный сбор в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26.12.2013 № 1291 [42].

Участники системы сбора и утилизации транспортных средств, вышедших из эксплуатации

Характеристика системы сбора и утилизации транспортных средств, вышедших из эксплуатации, в Российской Федерации, представлена на основе документов, регламентирующих проведение эксперимента по стимулированию приобретения новых автотранспортных средств взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию в 2010–2011 годах.

В соответствии с Порядком проведения эксперимента по стимулированию приобретения новых автотранспортных средств взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию, утвержденным приказом Минпромторга России от 14.01.2010 № 8 [45] (далее – Порядок проведения эксперимента), участниками системы сбора и утилизации транспортных средств, вышедших из эксплуатации, являются:

- Минпромторг России,
- торговые организации,
- пункты утилизации,
- собственники вышедших из эксплуатации автотранспортных средств.

Схема взаимодействия участников системы сбора и утилизации транспортных средств, вышедших из эксплуатации

В пункте 2 Порядка проведения эксперимента [45] приведен порядок действий всех участников системы сбора и утилизации транспортных средств, вышедших из эксплуатации. Схема взаимодействия участников системы сбора и утилизации транспортных средств, вышедших из эксплуатации, представлена на рисунке 7.6.

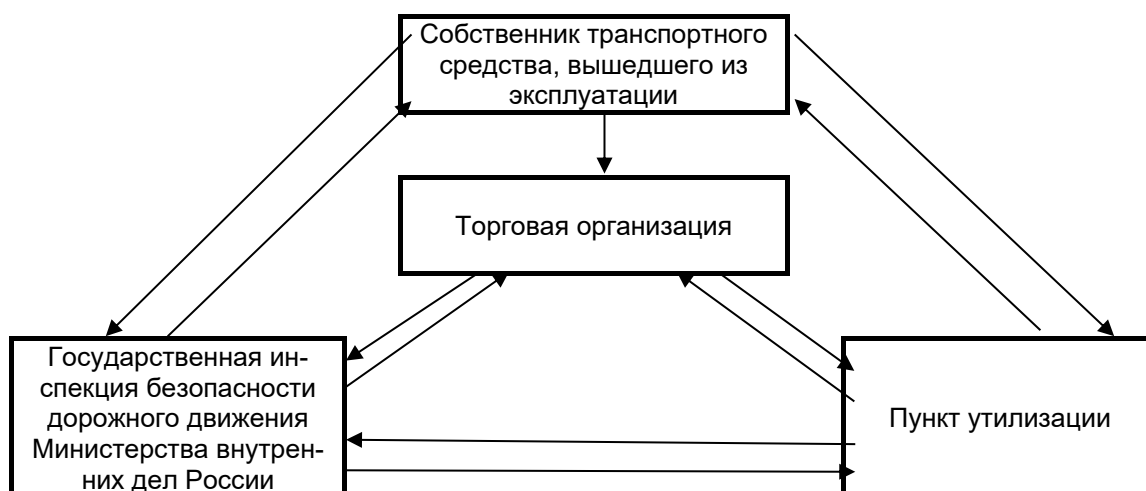


Рисунок 7.6 – Схема взаимодействия участников системы сбора и утилизации транспортных средств, вышедших из эксплуатации

Собственники транспортных средств, вышедших из эксплуатации

В соответствии с Порядком проведения эксперимента [45] только физические лица могут реализовать свое право на получение скидки при покупке нового автотранспортного средства взамен транспортного средства, вышедшего из эксплуатации.

Собственник транспортного средства, вышедшего из эксплуатации, несет расходы по оплате пошлин при снятии транспортного средства с регистрационного учета в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел России (далее – ГИБДД), по оплате услуг пункта утилизации, расходы, связанные с оформлением соответствующих доверенностей. Собственник обязан сдать транспортное средство, вышедшее из эксплуатации, на утилизацию полнокомплектным.

Собственник транспортного средства, принявший решение о покупке нового автотранспортного средства взамен своего транспортного средства, вышедшего из эксплуатации, обращается в торговую организацию, представляя пакет документов, установленный Порядком проведения эксперимента [45]. Торговая организация на основании доверенности осуществляет действия по снятию транспортного средства, вышедшего из эксплуатации, с регистрационного учета в ГИБДД и сдаче его на пункт утилизации.

Собственник транспортного средства, вышедшего из эксплуатации, может самостоятельно осуществить действия по снятию транспортного средства с регистрационного учета в ГИБДД, перевозке и сдаче его на пункт утилизации. В таком случае собственник в торговую организацию представляет только свидетельство об утилизации вышедшего из эксплуатации транспортного средства, заполненное в соответствии с требованиями, установленными приказом Минпромторга России от 14.01.2010 № 10 [46].

Собственник транспортного средства, вышедшего из эксплуатации, может уполномочить пункт утилизации осуществить на основании доверенности действия по снятию транспортного средства с регистрационного учета в ГИБДД.

Согласно пункту 2.8 Порядка проведения эксперимента [45], утилизация транспортного средства, вышедшего из эксплуатации, пунктом утилизации осуществляется только после снятия его с регистрационного учета в ГИБДД.

Торговые организации

Торговая организация предоставляет скидку покупателю в размере 50,0 тыс. рублей при продаже нового автотранспортного средства, находящегося в Перечне моделей и производителей новых автотранспортных средств российского производства [47].

Торговая организация безвозмездно оказывает услуги собственнику транспортного средства, вышедшего из эксплуатации, по представлению его интересов в ГИБДД при снятии с учета и доставке транспортного средства на пункт утилизации. Затраты торговой организации при перевозке транспортных средств, вышедших из эксплуатации, на утилизацию возмещаются в виде выплаты ежемесячной бюджетной субсидии [48].

Пункты утилизации

В соответствии с пунктом 1.4.3 Порядка проведения эксперимента [45] на утилизацию сдаются полнокомплектные транспортные средства, вышедшие из эксплуатации.

Пункт утилизации должен иметь следующие разрешительные документы:

- лицензию на деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению опасных отходов I-IV класса опасности;
- лицензии на заготовку, переработку и реализацию лома черных и цветных металлов либо договоры с предприятиями, обладающими вышеуказанными лицензиями.

Пункт утилизации ежемесячно представляет в Минпромторг России информацию о транспортных средствах, принятых на утилизацию в рамках эксперимента, проводимого в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.12.2009 № 1194 [38].

Утилизация транспортного средства, вышедшего из эксплуатации

Утилизация, осуществляемая на пункте утилизация, включает следующие операции:

- осушение транспортного средства, т.е. слив всех жидких компонентов: топлива, масел, технических жидкостей (охлаждающая и тормозная жидкости, жидкость для омывателей стекол и фар, хладагенты климатических установок);
- демонтаж шин, аккумуляторов, масляных и воздушных фильтров, подушек безопасности, бамперов, панелей приборов, стекол и других частей, которые не подлежат переработке на предприятиях по работе с металлоломом;

– сортировку отходов по видам, их накопление и передачу на специализированные предприятия по переработке или захоронению (уничтожению).

В соответствии с пунктом 1.3.3 Порядка проведения эксперимента [45] вторичное использование деталей, комплектующих и прочих составных частей утилизируемого транспортного средства, вышедшего из эксплуатации, не допустимо.

Ответственность

В соответствии со статьей 28 Закона № 89-ФЗ [4] неисполнение или ненадлежащее исполнение законодательства Российской Федерации в области обращения с отходами должностными лицами и гражданами влечет за собой дисциплинарную, административную, уголовную или гражданско-правовую ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Административные правонарушения при обращении с колесными транспортными средствами Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях не установлены [33].

Выводы по подразделу 7.5.2

Анализ системы регулирования обращения с транспортными средствами, вышедшими из эксплуатации, в Российской Федерации позволил сделать следующие выводы:

– Единый документ, регламентирующий порядок сбора и утилизации транспортных средств, вышедших из эксплуатации, в законодательной базе Российской Федерации отсутствует. Нормы рассредоточены по разным документам. В анализе использовано 24 документа. Основным документом в области обращения с отходами транспортных средств является Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

– Система сбора и утилизации транспортных средств, вышедших из эксплуатации, была проанализирована на основании документов, регламентирующих проведение эксперимента по стимулированию приобретения новых автотранспортных средств взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию автотранспортных средств в 2010–2011 годах. Данные документы носят временный характер. Следует отметить, что до настоящего времени не издан постоянный документ, устанавливающий порядок сбора и утилизации транспортных средств, вышедших из эксплуатации, на территории Российской Федерации.

– Порядком проведения эксперимента установлены участники, схема взаимодействия, критерии участия в эксперименте по стимулированию приобретения

новых автотранспортных средств взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию автотранспортных средств.

– Законодательством установлено, что за каждое колесное транспортное средство уплачивается утилизационный сбор. С 01.09.2012 г. для транспортных средств, произведенных на территории Российской Федерации, такой взнос уплачивается производителем. Для транспортных средств, ввозимых на территорию Российской Федерации, утилизационный сбор уплачивается лицом, осуществляющим ввоз транспортного средства. Размер утилизационного сбора, как правило, закладывается в стоимость нового транспортного средства. В случае если такой взнос не уплачен, его уплачивает собственник транспортного средства.

– В соответствии с Порядком проведения эксперимента, полученные компоненты и материалы после утилизации транспортного средства, недопустимо направлять на повторное использование.

– В Российской Федерации нормативными правовыми актами не устанавливаются целевые показатели и критерии для системы сбора и утилизации транспортных средств, вышедших из эксплуатации.

– Государством осуществляется из средств федерального бюджета субсидирование системы сбора и утилизации транспортных средств, вышедших из эксплуатации. Минпромторгом России осуществляется возмещение:

1) потерь в доходах торговых организаций при продаже новых автотранспортных средств российского производства со скидкой;

2) затрат торговых организаций при перевозке транспортных средств, вышедших из эксплуатации, на утилизацию;

3) затрат организациям и индивидуальным предпринимателям, в связи с осуществлением ими деятельности по обращению с отходами, образовавшимися в результате утраты колесными транспортными средствами и шасси, в отношении которых уплачен утилизационный сбор, своих потребительских свойств, в том числе части этих затрат, связанных с созданием мощностей и инфраструктуры, которые необходимы для осуществления такой деятельности.

Порядок выделения субсидий и условия их получения установлены соответствующими нормативными правовыми актами.

7.6 Сравнительный анализ систем регулирования обращения с транспортными средствами, вышедшими из эксплуатации, в Германии и Российской Федерации

Сравнительно-правовой анализ законодательств Германии и Российской Федерации в части утилизации отслуживших транспортных средств представлен в таблице 7.14.

Таблица 7.14 – Сравнительно-правовой анализ законодательств Германии и Российской Федерации в части утилизации отслуживших транспортных средств

№ п/п	Параметры сравнения	Система регулирования обращения с транспортными средствами, вышедшими из эксплуатации, в Германии	Система регулирования обращения с транспортными средствами, вышедшими из эксплуатации, в Российской Федерации
1	2	3	4
1	Основной нормативный правовой документ	Постановление о передаче, возврате и экологически безопасном обращении с отслужившими транспортными средствами от 04.07.1997 (AltfahrzeugV)	Положения, регулирующие систему сбора и утилизации транспортных средств, вышедших из эксплуатации, содержатся в разных документах
2	Определения	Основным документом сформулированы основные определения (транспортные средства, отслужившие транспортные средства)	В законодательной базе отсутствует определение понятия «транспортные средства, вышедшие из эксплуатации»
3	Классификация отходов	Перечень отходов содержит отход «16 01 04* транспортные средства с выработанным сроком эксплуатации», также содержатся отходы соответствующие материалам и компонентам, образующимся при разукomплектации транспортных средств	ФККО не содержит отход соответствующий отходу «транспортные средства, вышедшие из эксплуатации, в сборе». При этом в структуре каталога заложена группа отходов с кодом 4 83 000 00 00 0 «Транспортные средства, утратившие потребительские свойства».
4	Участники системы сбора и утилизации транспортных средств, вышедших из эксплуатации	<ul style="list-style-type: none"> - конечные владельцы (физические лица, юридические лица, индивидуальные предприниматели); - производители транспортных средств; - официальные пункты приема ОТС; - операторы, осуществляющие прием и обработку ОТС; - предприятия по утилизации; - надзорные органы. 	<ul style="list-style-type: none"> - Минпромторг России; - собственники вышедших из эксплуатации автотранспортных средств; - торговые организации; - пункты утилизации.
5	Финансирование системы сбора и утилизации транспортных средств	Государством не осуществляется субсидирование системы приема и утилизации	Осуществляется субсидирование из средств федерального бюджета на возмещение торговым организациям затрат на

		отслуживших транспортных средств на территории Германии	доставку транспортных средств на утилизацию, потерь в доходах торговых организаций, а также затрат организаций (индивидуальных предпринимателей), осуществляющих деятельность по утилизации транспортных средств, в отношении которых уплачен утилизационный сбор
6	Признаки отслужившего транспортного средства, принимаемого на утилизацию	<ul style="list-style-type: none"> - ОТС допущено на территории Европейского союза более чем за один месяц до его вывода из эксплуатации; - ОТС должно иметь основные детали или компоненты (привод, кузов, шасси, катализатор или электронные блоки управления для выполнения функций транспортного средства); - в ОТС не допускается добавлять отходы; - масса не более 3,5 тонн. 	<ul style="list-style-type: none"> - транспортное средство должно быть полнокомплектным; - полная масса не превышает 3,5 тонны; - возраст более 10 лет; - находилось в собственности у последнего собственника не менее 1 года.
7	Разрешительная документация на осуществление деятельности по обращению с отходами транспортных средств	Операторы, пункты приема, предприятия по разукрупнению, измельчению, прочие установки дальнейшей переработки отходов осуществляют хозяйственную деятельность на основании разрешительной документации. Разрешительная документация выдается при соответствии требованиям, установленным Постановлением об ОТС. Разрешительная документация выдается на срок 18 месяцев.	Пунктом утилизации обязательно должна быть получена лицензия на деятельность по обращению с отходами I-IV класса опасности, содержащая перечень отходов. При этом в ФККО отсутствуют виды отходов, соответствующие транспортным средствам, вышедшим из эксплуатации. Лицензия действует бессрочно.
8	Осуществление проверки и контроля ведения хозяйственной деятельности	Проверка и контроль соблюдения требований, установленных Постановлением об ОТС, осуществляется не реже 1 раза в год.	Плановая проверка 1 раз в 3 года. Основанием для проведения внеплановой проверки является: <ul style="list-style-type: none"> - получение лицензии, внесение изменений в лицензию; - истечение срока выполнения предписания об устранении нарушений обязательных требований; - обращения, заявления граждан.
9	Порядок технологических операций при утилизации транспортного средства, вышедшего из эксплуатации	Достаточно подробно описан порядок технологических операций при разборке ОТС в Постановлении об ОТС. После разборки кузов отправляется на измельчение. Часть полученных в результате разукрупнения транспортного средства материалов и компонентов направляются на повторное использование.	Порядок технологических операций описан кратко. Указаны основные технологические операции при разборке транспортного средства, вышедшего из эксплуатации. Повторное использование материалов и компонентов, полученных после утилизации транспортных средств, не допускается.

10	Требования к объектам утилизации	Постановление об ОТС содержит четкий перечень требований. Такие требования установлены и к пунктам приема и к предприятиям по разуконплектации.	Четкого перечня требований, предъявляемого к объектам утилизации транспортных средств, нет. Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» установлены требования к эксплуатации зданий, сооружений и иных объектов, связанных с обращением с отходами, в том числе объектов утилизации, которые носят общий характер.
11	Критерии и целевые показатели	1) С 01.01.2015 должно быть обеспечено достижение следующих целевых показателей в отношении среднего порожнего веса всех ежегодно передаваемых на утилизацию транспортных средств (определяется в целом по стране): - повторно использовано и утилизировано не менее 95 % веса; - повторно использовано и утилизировано с получением материальной продукции не менее 85 % веса. 2) С 01.01.2015 операторы предприятий по измельчению должны передать неметаллическую долю измельченных остатков в размере 5 % веса на утилизацию с получением материальной продукции и дополнительно передать неметаллическую долю измельченных остатков в размере 10 % веса на утилизацию.	Для системы сбора и утилизации транспортных средств нет установленных целевых показателей
12	Расширенная ответственность производителя	Расходы полностью несут производители транспортных средств.	С 01.09.2012 года за каждое транспортное средство вносится утилизационный сбор следующими лицами: - производителями транспортных средств, произведенных на территории Российской Федерации; - лицами, осуществляющими ввоз транспортного средства на территорию Российской Федерации; - собственником транспортного средства, если ранее не был уплачен утилизационный сбор.
13	Нарушения	За нарушения при обращении с отслужившими транспортными средствами предусмотрена административная ответственность.	Неисполнение или ненадлежащее исполнение законодательства Российской Федерации в области обращения с отходами должностными лицами и гражданами влечет за собой

		<p>Размер денежных штрафов в зависимости от нарушения может составлять:</p> <ul style="list-style-type: none"> - до 100 000 евро; - до 10 000 евро. 	<p>дисциплинарную, административную, уголовную или гражданско-правовую ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Административные правонарушения при обращении с колесными транспортными средствами Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях не установлены</p>
--	--	---	---

Сравнительно-правовой анализ систем регулирования обращения с транспортными средствами, вышедшими из эксплуатации, в Германии и Российской Федерации выполнен по 13 параметрам. В результате анализа выявлены основные сходства и различия систем регулирования Германии и Российской Федерации. Основные сходства систем состоят в следующем.

1) Перечень участников системы сбора и утилизации транспортных средств в Германии и России аналогичен.

2) И в России, и в Германии необходима разрешительная документация для осуществления деятельности по утилизации транспортных средств, вышедших из эксплуатации.

3) В обеих странах расходы на утилизацию возложены на производителя транспортного средства.

4) В России и Германии установлено сходство мер воздействия при несоблюдении требований, установленных законодательством.

Установлены следующие различия:

1) В Германии и для регулирования сбора и утилизации отработавших транспортных средств используется специальный нормативный правовой акт. В российском законодательстве отсутствует единый документ, регламентирующий порядок сбора и утилизации транспортных средств, вышедших из эксплуатации, требования к участникам системы сбора и утилизации, требования к предмету регулирования;

2) В отличие от Германии в нормативной правовой базе Российской Федерации не закреплено определение понятия «транспортное средство, вышедшее из эксплуатации»;

3) В российской системе классификации отходов отсутствует вид отходов, соответствующий полному транспортному средству, вышедшему из эксплуатации. В Европейском перечне отходов такая позиция присутствует.

4) Для функционирования российской системы сбора и утилизации транспортных средств, вышедших из эксплуатации, выделяются субсидии из государственного бюджета за счет уплаченного утилизационного сбора, в то время как в Германии таких выплат не предусмотрено;

5) в Германии и Российской Федерации имеются различия по требованиям к транспортным средствам, подлежащим утилизации. В Российской Федерации имеет значение возраст транспортного средства, а также продолжительность владения транспортным средством последним собственником. В Германии к транспортным средствам, подпадающим под Постановление об ОТС, относятся трехколесные транспортные средства. В России такие транспортные средства практически не используются, поэтому не фигурируют в требованиях к транспортным средствам.

6) В странах различаются сроки действия разрешительной документации: в Германии – 18 месяцев; в Российской Федерации – бессрочно.

7) Установлены различия в регулярности проведения проверок участников системы сбора и утилизации транспортных средств: в Германии – не реже 1 раза в года; в Российской Федерации – плановая проверка проводится 1 раз в 3 года; внеплановая может быть чаще.

8) В нормативных правовых документах Российской Федерации процесс утилизации описан очень кратко, не расписаны технологические операции процесса утилизации. Постановление об ОТС содержит подробное описание всех операций.

9) На территории Российской Федерации в соответствии с имеющимися нормативными документами повторное использование материалов и компонентов, полученных после утилизации транспортных средств, недопустимо. В Германии Постановлением об ОТС предусмотрена возможность повторного использования отдельных частей ОТС, извлеченных при их разборке.

10) В Российской законодательной базе в отличие от немецкой отсутствует четкий перечень требований к объектам утилизации транспортных средств, вышедших из эксплуатации, имеются общие требования к эксплуатации зданий, сооружений и объектов, связанных с обращением отходов;

11) В законодательных документах Российской Федерации целевые показатели для системы сбора и утилизации транспортных средств не установлены. В Германии введены целевые показатели по повторному использованию и утилизации ОТС для страны в целом и для операторов, осуществляющих измельчение.

12) В Германии размер денежных штрафов за нарушения установленных требований Постановлением об ОТС значительно выше, чем в Российской Федерации за аналогичные нарушения.

Список использованных источников к разделу 7

1. Закон Федеративной Республики Германия об экономике замкнутого цикла (KrWG).

2. Закон о введении в оборот, возврате и высококачественной переработке упаковки (Закон об упаковке – VerpackG).

3. О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности упаковки»: решение Комиссии Таможенного союза от 16.08.2011 № 769 (ред. от 20.01.2020). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

4. Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ: с изменениями на 14.06.2020: принят Государственной Думой 22.05.1998: одобрен Советом Федерации 10.06.1998. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

5. Об утверждении перечней товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств: распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 3721-р. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

6. Об утверждении нормативов утилизации отходов от использования товаров на 2021 год: распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 3722-р. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

7. Об установлении ставок сбора по каждой группе товаров, группе упаковки товаров, отходы от использования которых подлежат утилизации, уплачиваемого производителями товаров, импортерами товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров (экологического сбора): постановление Правительства Российской Федерации от 09.04.2016 № 284 (ред. от 31.10.2018). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

8. О порядке взимания экологического сбора: постановление Правительства Российской Федерации от 08.10.2015 № 1073 (ред. от 23.08.2018). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

9. Об утверждении формы расчета суммы экологического сбора: приказ Росприроднадзора от 22.08.2016 № 488. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

10. Об утверждении Правил представления производителями товаров, импортерами товаров отчетности о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров: постановление Правительства Российской Федерации от 03.12.2020 № 2010. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

11. Об утверждении Положения о декларировании производителями товаров, импортерами товаров количества выпущенных в обращение на территории Российской Федерации товаров, упаковки товаров, включенных в перечень товаров, упаковки товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств»: постановление Правительства Российской Федерации от 24.12.2015 № 1417 (ред. от 25.07.2018). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

12. Об утверждении перечня видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается: распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.07.2017 № 1589-р. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

13. Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 № 641: постановление Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156 (ред. от 15.12.2018). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

14. ОК 034-2014 Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности (КПЕС 2008): утв. приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

15. Об утверждении единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза и Единого таможенного тарифа Евразийского экономического союза: решение Совета Евразийской экономической комиссии от 16.07.2012 № 54 (ред. от 23.12.2020). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

16. Закон о введении в оборот, возврате и экологически безопасной утилизации электронного и электрического оборудования (Закон об электронном и электрическом оборудовании – ElektroG).

17. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ: с изменениями на 13.07.2020: принят Государственной Думой 12.03.1999: одобрен Советом Федерации 17.03.1999. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

18. Жилищный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2004 № 188-ФЗ: с изменениями на 30.12.2020: принят Государственной Думой 22.12.2004: одобрен Советом Федерации 24.12.2004. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

19. Об утверждении правил обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведения их реестра: постановление Правительства Российской Федерации от 31.08.2018 № 1039. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

20. Об утверждении Правил обращения с отходами производства и потребления в части осветительных устройств, электрических ламп, ненадлежащие сбор, накопление, использование, обезвреживание, транспортирование и размещение которых может повлечь причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям и окружающей среде: постановление Правительства Российской Федерации от 28.12.2020 № 2314. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

21. Руководство по безопасному сбору, хранению, транспортированию и разборке отработавшего электротехнического и электронного оборудования, за исключением ртутьсодержащих устройств и приборов: ГОСТ Р 55102-2012: утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 14.11.2012 № 803-ст. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

22. Об утверждении Федерального классификационного каталога отходов: приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 22.05.2017 № 242 (ред. от 02.11.2018). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

23. Закон о введении в оборот, возврате и экологически безопасной утилизации батарей и аккумуляторов (Закон о батареях – BattG).

24. Постановление о Европейском перечне отходов (Постановление о перечне отходов (AVV) от 10 декабря 2001 г.

25. Национальный стандарт Российской Федерации. Источники тока химические. Термины и определения: ГОСТ Р 58593-2019: утвержден и введен в действие

Приказом Росстандарта от 07.10.2019 № 964-ст). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

26. Постановление об отработанных маслах (Altölv) в редакции опубликования от 16 апреля 2002 г.

27. О требованиях к смазочным материалам, маслам и специальным жидкостям: Технический регламент таможенного союза ТР ТС 030/2012: принят решением Совета Евразийской экономической комиссии от 20 июля 2012 г. № 59 – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

28. Межгосударственный стандарт «Нефтепродукты отработанные: ГОСТ 21046-2015: введен в действие Приказом Росстандарта от 27.11.2015 № 2040-ст. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

29. Об утверждении технического регламента о безопасности объектов внутреннего водного транспорта: постановление Правительства Российской Федерации от 12.08.2010 N 623 (ред. от 06.08.2020). – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

30. Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.01.2018 № 84-р. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

31. Утилизация отработанных масел. Показатели для идентификации: ГОСТ Р 56828.42-2018: введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 05.06.2018 г. № 306-ст. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

32. Межгосударственный стандарт. Нефтепродукты отработанные. Общие технические условия: ГОСТ 21046-2015: введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 27.12.2015 № 2040-ст. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

33. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.12.2020) с изменениями на 28.01.2021. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

34. Директива N 94/62/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об упаковке и отходах от упаковки» (Принята в г. Брюсселе 20.12.1994) (с изм. и доп. от 30.05.2018) – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

35. Постановление о передаче, возврате и экологически безопасном обращении с отслужившими транспортными средствами (AltfahrzeugV).

36. Как на самом деле в Германии поступают со старыми автомобилями: Два варианта // 2DRIVE: [сайт]. – URL: <https://2drive.ru/germany-old-auto/> (дата обращения 20.10.2020).

37. О Транспортной стратегии Российской Федерации: распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.11.2008 № 1734-р: с изменениями на 12.05.2018. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

38. О стимулировании приобретения новых автотранспортных средств взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию, а также по созданию в Российской Федерации системы сбора и утилизации вышедших из эксплуатации автотранспортных средств: постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2009 № 1194: с изменениями на 02.11.2018. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

39. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»: Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 328: с изменениями на 31.03.2020. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

40. О транспортной безопасности: Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ: с изменениями на 02.12.2019. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

41. О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств» (вместе с «ТР ТС 018/2011. Технический регламент Таможенного союза. О безопасности колесных транспортных средств»): Решение Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 877 с изменениями на 21.06.2019. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

42. Об утилизационном сборе в отношении колесных транспортных средств (шасси) и прицепов к ним и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 26.12.2013 № 1291: с изменениями на 12.05.2020. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

43. Об утилизационном сборе в отношении самоходных машин и (или) прицепов к ним и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 06.02.2016 № 81: с изменениями на 27.02.2020. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

44. Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям и индивидуальным предпринимателям на возмещение затрат в связи с осуществлением ими деятельности по обращению с отходами, образовавшимися в результате утраты колесными транспортными средствами и шасси, в отношении которых уплачен утилизационный сбор, своих потребительских свойств, в том числе части этих затрат, связанных с созданием мощностей и инфраструктуры, которые необходимы для осуществления такой деятельности в рамках подпрограммы «Автомобильная промышленность» государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»: постановление Правительства Российской Федерации от 20.06.2013 № 520: с изменениями на 25.05.2016. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

45. Об утверждении Порядка проведения эксперимента по стимулированию приобретения новых автотранспортных средств взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию: приказ Минпромторга России от 14.01.2010 № 8. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

46. Об утверждении формы и требований к свидетельству об утилизации вышедшего из эксплуатации транспортного средства: приказ Минпромторга России от 14.01.2010 № 10. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

47. О перечне моделей и производителей новых автотранспортных средств российского производства, подлежащих продаже со скидкой в рамках эксперимента по стимулированию приобретения новых автотранспортных средств взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию: приказ Минпромторга России от 14.01.2010 № 9: с изменениями на 28.11.2011. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

48. Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий на возмещение затрат торговых организаций, возникших при перевозке вышедших из эксплуатации автотранспортных средств на пункт утилизации в рамках проведения эксперимента по стимулированию приобретения новых автотранспортных средств взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию, а также по созданию в Российской Федерации системы сбора и утилизации вышедших из эксплуатации автотранспортных средств: постановление Правительства Российской Федерации от 17.03.2010 № 153. – Режим доступа: справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

8. ОЦЕНКА ПОТЕНЦИАЛА ГАРМОНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА С НЕМЕЦКИМИ (ЕВРОПЕЙСКИМИ) НОРМАМИ, ВКЛЮЧАЯ РАЗРАБОТКУ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО РАЗВИТИЮ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

8.1 Предложения по совершенствованию действующей законодательной базы Российской Федерации в области обращения с отходами на основе изученного и обобщенного опыта регулирования с применением Закона об экономике замкнутого цикла

На основании проведенного сравнительно-правового анализа общих принципов обращения с отходами в Германии и Российской Федерации в соответствии с Законом Федеративной Республики Германия об экономике замкнутого цикла и Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» сформулированы следующие рекомендации и предложения:

1. Совершенствование области применения Закона 89-ФЗ путем введения в него дополнительных положений, касающихся методов предотвращения образования отходов и деятельности по управлению отраслью обращения с отходами. Это позволит более активно влиять на процессы снижения образования отходов, в том числе путем вовлечения потоков продуктов, не являющихся целью производства, в производственный цикл, стимулирование вовлечения отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья.

Кроме того, предлагается ввести в область применения закона регулирование деятельности по обращению с медицинскими отходами, что позволит учитывать большой спектр отходов, образующихся в результате медицинской и фармацевтической деятельности, некогда выпавших из российского законодательства в области обращения с отходами.

2. Совершенствование понятийного аппарата закона 89-ФЗ. В рамках сравнительно-правового анализа терминологии и основных понятий предлагается рассмотреть возможность введения в законодательство следующих понятий:

– введение наряду с понятием «отходы» понятия «побочный продукт», позволяющее четко определить в каких случаях в результате производства некоторые вещества могут не классифицироваться как отходы производства с учетом определенных критериев;

– введение понятия «утрата отходами своих свойств», позволяющее конкретизировать в каких случаях и при каких условиях вещество или предмет может утрачивать свойства отходов; что может быть полезно при переводе статуса «отхода» в «не отход» в случаях восстановления некоторых свойств отходов до качества продукции, позволяющего использовать его по целевому назначению;

– введения понятий «собственник отходов» и «образователь отходов», позволяющих выделить полный круг лиц/участников системы обращения с отходами, и определить в дальнейшем их права и обязанности в области обращения с отходами, что может быть полезно при разграничении полномочий в части управления твердыми коммунальными отходами и ОИТ;

– введения понятия «оператор по обращению с ОИТ», функционирующего в рамках системы РОП, позволяющее выделить этого оператора как участника системы обращения с отходами, и определить в дальнейшем его права и обязанности в области обращения с ОИТ, что может быть полезно при разграничении полномочий в части управления твердыми коммунальными отходами и ОИТ;

– введения понятия «муниципальные отходы», сделав его более широким, чем понятие «твердые коммунальные отходы», которое было включало все отходы, образующиеся в домашних хозяйствах, объектах городской инфраструктуры, в том числе отходы содержания территорий населенных мест;

– введение понятий «пищевые отходы» и органические отходы» с целью внедрения в закон 89-ФЗ системы норм для специального регулирования этих групп отходов.

– введение понятия «опасные отходы», а вместе с ним и регулирование области обращения с отходами с учетом опасных свойств отходов, в том числе введение в классификацию отходов отметки о наличии опасных свойств с целью дальнейшего регулирования (например, регулирования транспортирования отходов с учетом их опасных свойств),

3. Представляется целесообразным возвращение в систему регулирования классификации отходов по опасным свойствам с одновременным введением понятия «опасные отходы». Это позволит гармонизировать российское законодательство с международными системами классификации, а также упростить регулирование транспортирования отходов.

4. В качестве потенциала гармонизации российского законодательства с немецкими нормами представляют интерес вопросы регулирования обращения

системы ТКО и обращения с ОИТ в рамках системы РОП. В данном случае предлагается:

- установить обязанность регионального оператора и органов местного самоуправления оказывать содействие операторам системы РОП, в том числе в части организации мест накопления отходов от использования товаров, включая пункты приема отходов от использования товаров;
- определить конкретный перечень отходов от использования товаров, которые могут накапливаться на контейнерных площадках, обслуживающих население;
- определить конкретный перечень видов отходов, которые не допускается размещать на контейнерных площадках и для которых должны быть организованы приемные пункты, в том числе в магазинах, сервисах и пр.;
- вести обязательства образователей отходов по отдельному накоплению отходов и передаче их лицам, ответственным за прием таких отходов;
- определить порядок взаимодействия регионального оператора и оператора РОП на основе соглашений и договоров на сбор отходов, передачу этих отходов;
- введение в законодательство системы залоговой стоимости упаковки с перечнем такой упаковки.

5. Ввести в российское законодательство в области обращения с отходами положения, касающиеся ответственности производителей за свою продукцию в отношении не только аспектов безопасности, здоровья, но и утилизируемости выпускаемой в оборот продукции. С этой целью предлагается:

- расширить принципы РОП в Российской Федерации, дополнив их принципом, предусматривающим запреты и ограничения на производство определенных видов продукции, если ее производство формирует экологические проблемы с эмиссиями, сложностями в утилизации отходов этой продукции и по иным причинам;
- для обеспечения эффективного обращения с отходами от использования товаров предусмотреть ее маркировку с целью информирования покупателя продукции о действиях, которые необходимо совершать в случае утраты продукцией потребительских свойств;
- по аналогии с немецким законодательством определить основные правила функционирования института РОП применительно к разным группам товаров и отходов;

– по аналогии с немецким законодательством ввести ответственность производителя, включающую в себя:

- разработку, производство и введение в обращение продуктов многократного использования, обладающих свойством ремонтпригодности;
- поддержку повторного использования продукции, в частности систем повторного использования и ремонта;
- стимулирование использования перерабатываемых отходов или вторичного сырья при производстве продукции;
- снижение содержания опасных веществ в продукции, усложняющих ее утилизацию, и маркировку продукции, содержащей опасные вещества;
- маркировку продукции, указывающую на возможность или обязанность ее возврата, повторного использования, утилизации или удаления либо на правила приема залоговой тары;
- информирование населения о возможностях предотвращения образования отходов, их утилизации, в том числе о требованиях к отдельному сбору и мерам по предотвращению загрязнения окружающей среды.

6. Введение в Закон 89-ФЗ нормы, обязывающей хозяйствующих субъектов назначать ответственных за обращение с отходами, а также требования, предъявляемые к компетенции этих лиц, что может быть определено в рамках полномочий Минприроды России. Также необходимо определить круг обязанности лиц, ответственных за обращение с отходами, которые должны включать контроль за деятельностью по обращению с отходами; контроль за соблюдением всех необходимых требований законодательства в области обращения с отходами; информирование персонала предприятия о деятельности, происходящей в рамках обращения с отходами и т.д.

7. В рамках совершенствования системы территориального планирования развития инфраструктуры в области обращения с отходами предлагается разработку территориальных схем осуществлять только относительно отходов, образующихся у частных домохозяйств и аналогичных отходов, образующихся в коммерческом и промышленном секторах, а также на объектах инфраструктуры, в учреждениях различного назначения, в том числе медицинских.

Совершенствование разрешительной деятельности в области обращения с отходами с использованием опыта немецкой системы сертификации

специализированных организаций в области обращения с отходами. Система сертификации может рассматриваться как упрощенная система разрешительной деятельности (лицензирования), распространяющейся на ограниченный круг видов деятельности в области обращения с отходами, что позволит сократить количество предприятий, подлежащих лицензированию. Введение данного инструмента позволит регулярно контролировать деятельность предприятий, подлежащих сертификации, но не в рамках осуществления надзора, что снижает нагрузку на деятельность надзорных органов.

8. С целью обеспечения полноценной утилизации отходов и стимулирования вовлечения отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья является целесообразным установление целевых показателей сбора и утилизации твердых коммунальных отходов и отходов от использования товаров с указанием сроков их достижения, методики их расчета.

8.2 Предложения по совершенствованию законодательной базы Российской Федерации на основе изученного и обобщенного опыта Германии в области обращения с муниципальными отходами коммерческого сектора

По результатам сравнения положений законодательства Германии и России в области обращения с отходами частных домохозяйств и аналогичными им отходами коммерческого сектора предлагается совершенствование российского законодательства в данной области по мере развития инфраструктуры по обращению с ТКО по приведенным ниже направлениям с учетом предложений, изложенных в разделе 8.1 настоящего отчета:

- 1) введение обязательности отдельного накопления;
- 2) инвентаризация объектов обработки и утилизации ТКО;
- 3) установление показателей сбора отдельно накапливаемых отходов и показателей их утилизации.

Введение обязательности отдельного накопления путем издания федерального нормативного правового акта может включать следующее:

- разработку типового порядка, определяющего права и обязанности участников отдельного накопления образователей ТКО, региональных операторов, иных лиц, осуществляющих обращение с отдельно собранными отходами, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления;

- определение перечня компонентов, обязательных к отдельному накоплению;
- установление критериев, по которым отдельное накопление отдельных компонентов признается не эффективным;
- разработку формы отчетности о результатах отдельного накопления или с обоснованием неэффективности его осуществления;
- разработку правил расчета показателя сбора отдельно накапливаемых отходов и их утилизации.

Обязательность внедрения отдельного накопления должно устранить создавшееся положение в Российской Федерации, при котором недозагруженными остаются мощности специализированных предприятий по утилизации вторичных ресурсов.

С другой стороны, должна быть обеспечена переработка отдельно накопленных компонентов ТКО. Для этого необходима инвентаризация объектов обработки, утилизации, обезвреживания отходов от использования товаров, создание национального реестра указанных объектов с открытым доступом к такой информации.

Введение установление показателей отдельного сбора (накопления), обработки, утилизации компонентов ТКО позволит осуществить принцип замкнутых циклов при обращении с ТКО, что, в свою очередь, обеспечит выполнение направлений государственной политики Российской Федерации в приоритетной последовательности, установленной пунктом 2 статьи 3 Закона 89-ФЗ.

В целом представляется целесообразным провести работу по совершенствованию института регионального оператора, в рамках которой снять жесткие рамки с деятельности регионального оператора, в том числе в части непрекословного соблюдения территориальной схемы (территориальная схема должна быть документом планирования, а не жесткой регламентации деятельности), определить более четко перечень отходов, за удаление которых он должен отвечать, обязать его взаимодействовать с операторами РОП. Кроме того, с учетом опыта Германии определить, что в качестве регионального оператора должна привлекаться некоммерческая организация. Последнее позволит снижать тарифы на коммунальную услугу по обращению с ТКО для населения.

8.3 Предложения по совершенствованию законодательной базы Российской Федерации на основе изученного и обобщенного опыта Германии обращения со строительными отходами

С учетом опыта по обращению со строительными отходами в Германии в Российской Федерации целесообразно предусмотреть специальные требования к обращению с отходами строительства и сноса, в том числе:

- установить обязательность раздельного сбора;
- определить перечень отходов, для которых раздельный сбор обязателен;
- определить основные направления утилизации раздельно собранных отходов;
- определить меры экономического стимулирования по использованию отходов строительства в хозяйственной деятельности.

Госдума уже одобрила в первом чтении законопроект о всероссийской реновации. Законопроект «О совершенствовании института комплексного развития территорий и механизмов расселения аварийного и ветхого жилья» предлагает при расселении ветхого и аварийного жилья распространить опыт московской программы реновации на всю Россию. Правительство концептуально поддержало законодательную инициативу и будет участвовать в работе над проектом закона. Информация об этом размещена на сайте <https://realty.rbc.ru/news/5fb4ca569a7947eacбес806a>.

По данным Минстроя, общий объем жилья в России составляет порядка 3,8 млрд кв. м, из которых 2,4 млрд кв. м — многоквартирные дома. При этом около 44% из них старше 50 лет. Объем аварийного жилья в ближайшие 10–20 лет будет только нарастать. Законопроект о реновации регулирует комплексное развитие территорий и расселение ветхого и аварийного жилья. Он также предполагает комплексную реновацию промышленных территорий.

Законопроект предусматривает общественные слушания и обсуждения. Правом принимать решение о реновации будут наделены высшие исполнительные органы субъектов России.

8.4 Предложения по совершенствованию законодательной базы Российской Федерации на основе изученного и обобщенного опыта Германии регулирования обращения с органическими отходами с получением из них продукции для улучшения качества почв

Проанализировав и сопоставив требования российского и немецкого природоохранного законодательства в части обращения с органическими отходами, предлагается рассмотреть следующие направления развития действующей законодательной базы Российской Федерации по вопросам обращения с органическими отходами.

1) В развитие принципа государственной политики Российской Федерации о вовлечении отходов в хозяйственный оборот, учитывая ресурсный потенциал органических отходов и создаваемую при захоронении опасность в результате их биодеградации, рекомендуется разработать нормы специального регулирования по обращению с органическими отходами, направленные на их использование для улучшения качества почв путем принятия специального нормативного правового акта.

2) Рекомендуется предусмотреть, что при планировании территориальных систем обращения с органическими отходами должен быть выполнен анализ и обоснование приоритетных для региона способов обращения с органическими отходами с учетом существующих объемов образования органических отходов и возможностей получения из них продукции для улучшения качества почв, наличия земель, которые могут быть использованы для внесения в них продуктов переработки органических отходов, а также наличия мощностей по утилизации органических отходов. Одновременно должны быть рассмотрены дополнительные направления утилизации органических отходов: производство кормов для животных или утилизация с получением энергии.

Выбор способа обращения с органическими отходами – утилизация, обезвреживание, захоронение – должен осуществляться исходя из приоритетной последовательности в соответствии с Законом 89-ФЗ. Рекомендуется считать приоритетным тот способ обращения или их сочетание, которые наилучшим образом обеспечивают защиту человека и окружающей среды при образовании отходов и обращении с ними. Также выбирая способ обращения с органическими отходами, необходимо учитывать техническую возможность, экономическую приемлемость и социальные последствия.

Представляется целесообразным при разработке систем обращения с органическими отходами рассматривать технологические возможности производства смесей для улучшения качества почв, которые формируются как из органических отходов, так и отходов минерального происхождения, перечень которых (или требования к которым) также может быть установлен в нормативном акте. Эти технологические решения могут носить локальный характер.

3) Рекомендуется предусмотреть нормы:

допускающую возможность организации раздельного сбора органических отходов, если это необходимо для их утилизации, что будет наилучшим образом способствовать обеспечению защиты человека и окружающей среды;

разрешающие и/или обязывающую вести разъяснительную работу о характеристиках органических отходов, собираемых с целью утилизации, с учетом используемых технологий утилизации, транспортировки, сбора, накопления.

4) В специальном нормативном правовом акте необходимо установить круг лиц, задействованных в обращении с органическими отходами, включая образователей органических отходов, и определить их зоны ответственности. В круг лиц рекомендуется включить:

- образователей органических отходов, обязанных осуществлять раздельный сбор органических отходов, направляемых на утилизацию, и соблюдать правила такого раздельного сбора;

- лиц, осуществляющих и ответственных за сбор и транспортирование органических отходов;

- лиц, занимающихся утилизацией органических отходов с получением агрохимикатов, кормов для животных или других материалов и веществ, или, занимающихся энергетической утилизацией органических отходов.

- других лиц, задействованных в запланированном на территории обращении с органическими отходами – обезвреживании и захоронении.

В целях обеспечения возможности граждан участвовать в обращении с органическими отходами и нести ответственность за образованные им отходы, рекомендуется под образователями органических отходов понимать физических и юридических лиц.

Кроме того, необходимо определить орган власти, который в силу своих полномочий, будет нести ответственность за обращение с органическими отходами и организовывать это обращение в пределах своей территории согласно правилам обращения с органическими отходами.

Важно также определить орган власти, который будет иметь право и компетенцию определять земельные участки, на которые должны передаваться продукты переработки органических отходов

5) В специальном нормативном акте должна быть регламентирована система контроля за качеством органических отходов, почв на земельных участках, предназначенных для внесения в них продуктов переработки отходов (включая контроль до и после внесения), качества этих продуктов.

Представляется целесообразным в специальном нормативном акте установить нормы внесения продуктов переработки органических отходов в различные типы почв.

6) Для стимулирования развития отрасли по переработке органических отходов разработать систему налоговых льгот для лиц, осуществляющих раздельное накопление органических отходов и передающих их на утилизацию согласно правилам, действующим на региональном уровне и определяемым исходя из потребностей объектов переработки; а также разработать систему льгот или иных мер экономической поддержки для лиц, осуществляющих с утилизацию органических отходов при условии соблюдения экологических норм и обеспечения экологической, санитарно-эпидемиологической и фитосанитарной безопасности, а также для лиц, использующих продукты переработки органических отходов.

6) Рекомендуется формировать систему регулирования обращения с органическими отходами в Российской Федерации путем:

- внесения в Закон 89-ФЗ понятия «органические отходы и статьи, содержащей
 - основные принципы обращения с органическими отходами, главным образом акцентированные на приоритетности их утилизации с получением веществ и материалов, пригодных для использования в качестве агрохимикатов или кормовых добавок;
 - нормы, согласно которой утилизация органических отходов с целью получения продукции для внесения в почву будет считаться совершенной только после внесения этих продуктов в почву, причем данное внесение должно обеспечивать улучшение качества почв; иные последствия внесения не должны рассматриваться как утилизация со всеми последующими мерами поддержки такой деятельности;

– разработку и утверждение специализированного подзаконного нормативного правового акта, посвященного правилам обращения с органическими отходами, включая установление требований к продукции переработки органических отходов, способов и условий ее применения.

8.5 Предложения по совершенствованию законодательной базы Российской Федерации на основе изученного и обобщенного опыта Германии в части регулирования обращения с иловыми осадками очистки сточных вод

В целях использования положительного опыта Федеративной Республики Германия в части регулирования обращения с иловыми осадками очистки сточных вод для развития природоохранного законодательства Российской Федерации предлагается следующее:

1. Включить в Закон 89-ФЗ специальную статью по регулированию осадков очистки хозяйственно-бытовых и смешанных сточных вод.

2. В развитие этой статьи разработать нормативный правовой акт, регламентирующий порядок обращения с осадками очистки хозяйственно-бытовых и промышленных сточных вод с учетом существующих схем очистки и опираясь на виды отходов, включенных в группы отходов ФККО.

3. Целью указанного нормативного правового акта должно быть регулирование обращения с осадками очистки сточных вод, направленное на их максимальное вовлечение в хозяйственный оборот, минимизацию их объема, снижение риска воздействия на окружающую среду. В документе должны быть определены приоритеты переработки этих отходов с учетом территориального расположения источников образования этих отходов, мощностей установок и состава подаваемых на очистку сточных вод, качества отходов.

4. В документе целесообразно обратить внимание на требования, предъявляемые к качеству принимаемых на очистку сточных вод, которое влияет на качество осадка и его пригодность к утилизации.

5. Нормативный правовой акт должен быть гармонизирован с законодательством, регулирующим применение агрохимикатов.

6. Нормативный правовой акт должен содержать:

– определение участников системы обращения с осадками очистки сточных вод и продуктами их переработки, на которых распространяются требования;

- требования к каждому из участников системы обращения с осадками очистки сточных вод и продуктами их переработки, в том числе к лицам, осуществляющим оценку их качества и санитарно-гигиенический и эпидемиологический контроль;
- допустимые значения (предельные значения) для продуктов переработки осадков очистки сточных вод при их использовании для сельскохозяйственных целей, целей их переработки и иных целей использования;
- требования регулярного контроля всех стадий процесса утилизации осадка очистки сточных вод в целях охраны окружающей среды и соблюдения требований санитарно-гигиенического законодательства;
- требования к совместной переработке осадков сточных вод и других компостируемых отходов;
- требования к процедуре передачи продуктов переработки осадков очистки сточных вод для использования в сельскохозяйственных целях, для целей переработки и в иных целях, определённых в рамках данного документа;
- условия внесения продуктов переработки осадков сточных вод в почву;
- требования к способам удаления осадков сточных вод, не пригодных для утилизации в целях последующего внесения в почву;
- требования к способам удаления продуктов утилизации осадков сточных вод, если они не соответствуют установленным требованиям;
- установление лиц, осуществляющих внешний контроль качества обращения с иловыми осадками;
- установление условий, при которых осадок очистки сточных вод будет считаться утилизированным;
- установление органа, который будет отвечать за планирование применения продуктов утилизации осадка на конкретных земельных участках.

8.6 Предложения по совершенствованию законодательной базы Российской Федерации на основе изученного и обобщенного опыта Германии регулирования обращения с древесными отходами

Проанализировав и сопоставив требования российского и немецкого природоохранного законодательства в части обращения с древесными отходами, с целью совершенствования российского законодательства можно рекомендовать

разработку специального нормативного правового документа, который бы содержал требования, предъявляемые к обращению с древесными отходами.

В указанном нормативном правовом документе необходимо:

- дать четкое определение древесным отходам,
- установить требования по обращению с древесными отходами для всех категорий задействованных лиц (образователей, транспортировщиков, лиц, которые занимаются утилизацией древесных отходов, региональных операторов),
- установить категории древесных отходов с учетом классификации древесных отходов в Федеральном классификационном каталоге отходов;
- определить методы утилизации древесных отходов;
- установить требования к методам утилизации древесных отходов;
- определить требования к утилизации с учетом категорирования древесных отходов;
- определить критерии отбора древесных отходов при производстве материальной продукции или с получением энергии.

Регулирование деятельности по обращению с древесными отходами должно быть направлено на обращение с древесными отходами I–V классов опасности.

8.7 Предложения по совершенствованию законодательной базы Российской Федерации на основе изученного и обобщенного опыта Германии в области классификации отходов

На основании проведенного анализа принципов классификации отходов в соответствии с Европейским перечнем отходов и ФККО сформулированы следующие выводы и предложения:

1) Вернуть в законодательство понятия «опасные отходы» и «опасные свойства», исключенные из него в 2009 году. Это позволит регламентировать обращение с отходами не только в связи с их экотоксичностью, но и в связи с другими опасными свойствами.

Наиболее значим учет в системе регулирования отходов их опасных свойств для регулирования транспортирования отходов. Перевозка опасных грузов автомобильным транспортом осуществляется в соответствии с Европейским соглашением о международной дорожной перевозке опасных грузов (ДОПОГ). В настоящее время договаривающимися сторонами ДОПОГ является 51 страна.

С учетом положений ДОПОГ при транспортировке отходов необходимо оценить принадлежность отходов к опасным грузам. ДОПОГ выделяет 13 классов опасных грузов, определяет условия их перевозки, методы испытания и прочее.

На территории Российской Федерации при транспортировке опасных грузов применяются положения ДОПОГ. При этом природоохранное законодательство не содержит ни термин «опасные отходы», ни информацию о наличии у отходов опасных свойств.

2) Европейским перечнем отходов установлен алгоритм идентификации отходов. Для удобства идентификации отходов в соответствии с российской классификацией предлагается разработать аналогичное руководство по использованию ФККО.

3) Предлагается включить область применения Закона 89-ФЗ медицинские (с учетом классов, предусмотренным санитарным законодательством) и биологические отходы с последующим их включением в ФККО в ФККО.

8.8 Предложения по совершенствованию законодательной базы Российской Федерации на основе изученного и обобщенного опыта Германии в части регулирования обращения с отходами от использования товаров

8.8.1 Предложения по совершенствованию законодательной базы Российской Федерации на основе изученного и обобщенного опыта Германии в части регулирования обращения с отходами упаковки

Исходя из сравнительного анализа системы регулирования обращения с упаковкой и отходами упаковки в Федеративной Республике Германия и Российской Федерации, с целью развития действующей законодательной базы Российской Федерации разработаны следующие предложения:

1. Установить в Законе 89-ФЗ необходимость обязательной регистрации лиц, выпускающих на рынок товары, попадающие в перечень РОП, а также товары в упаковке.

2. Разработать меры экономического стимулирования производителей к производству и использованию такой упаковки, которая хорошо перерабатывается с меньшим влиянием на окружающую среду.

3. Установить в Законе 89-ФЗ, требования, обязывающие как физических, так и юридических лиц к сбору использованной упаковки отдельно от других отходов.

Отходы упаковки обладают высоким ресурсным потенциалом. В результате раздельного накопления отходов из них можно получить наиболее высокое качество вторичного сырья, что приведет к увеличению его коммерческой ценности на рынках сбыта.

4. Разработать систему налоговых льгот для организаций, осуществляющих прием отходов от использования товаров для стимулирования развития сети приемных пунктов.

5. По аналогии с немецким законодательством предусмотреть создание ответственного оператора по упаковке (оператора РОП), обязанность которого будет заключаться в сборе отходов упаковки, в первую очередь, от частных домохозяйств и подобных им по типу источников образования отходов, как основных образателей отходов, и направлении их на утилизацию, обеспечивая при этом качественное администрирование. А также организация на всей территории в зоне своей деятельности сбора отходов упаковки отдельно от других отходов.

6. Включить в Закон 89-ФЗ положения, обязывающие региональных операторов, органы местного самоуправления оказывать содействие оператору РОП в организации мест накопления отходов, в том числе путем совместного использования контейнерной площадки для накопления как ТКО, так и отходов от использования товаров.

7. Наряду с нормативом утилизации ввести норматив сбора упаковки. Изменить методику расчета норматива утилизации, определив ее как долю фактически использованной упаковки от количества собранной упаковки. Установить ответственным за выполнение норматива утилизации операторов по утилизации. Установить для ответственного оператора нормы сбора и передачи на утилизацию отходов упаковки.

8. Сохранить за производителями товаров возможность самостоятельного выполнения обязанности по сбору и утилизации отходов, при этом установить необходимость выполнения норматив сбора и передачи на утилизацию отходов.

9. Целесообразно предусмотреть создание саморегулируемой организации, которая будет осуществлять контроль и надзор за выполнением ответственными производителями обязанностей в рамках расширенной ответственности.

Финансирование такой организации возложить не на государство, а на специально созданного оператора (см. пункт 5) и ответственных производителей.

10. Пересмотреть ставки экологического сбора на предмет их соответствия уровню сложности сбора отходов и технологий их утилизации. То есть чем сложнее сбор и (или) утилизация отходов упаковки, тем выше должна быть ставка экологического сбора.

Одновременно должна производиться государственная поддержка предприятий, перерабатывающих сложную упаковку. Это позволит сделать данный сегмент переработки привлекательным и минимизировать поступление отходов на полигоны.

11. Достигнутый уровень европейской практики показывает, что главный эффект в решении проблемы отходов связан с предотвращением и снижением образования отходов, в том числе из сложно утилизируемых материалов. Поэтому целесообразно закрепить на законодательном уровне сбор и повторное использование многооборотной упаковки. Установить для производителей многооборотной упаковки обязанность самостоятельно организовывать сбор такой упаковки для повторного применения.

12. Для стимулирования сбора и переработки использованной упаковки целесообразно организовать залоговую систему.

13. Обеспечить информационную работу с населением на предмет информированности о целях и способах обращения с отходами упаковки.

8.8.2 Предложения по совершенствованию законодательной базы Российской Федерации на основе изученного и обобщенного опыта Германии в части регулирования обращения отходов электронного и электрического оборудования в российском законодательстве

Дополнительно к предложениям общего характера, изложенным по результатам анализа Закона о замкнутых циклах, предлагается:

1. Внести изменения в Закон 89-ФЗ, предусматривающие, что особенности обращения с отходами электронного и электрического лома регулируются подзаконными актами, которые принимает Правительство Российской Федерации или Минприроды России. В этом нормативном правовом документе целесообразно:

- установить требования к производителям товаров: производить товары с минимальным количеством образующихся отходов; срок эксплуатации которых может быть продлен за счет возможности их восстановления; глубина утилизации которых должна быть максимально возможной;
- провести классификацию и категорирование ОЭЭО с указанием всех видов продукции, которая попадает под регулирование данного нормативного правового акта;
- установить требования ко всем лицам, которые участвуют в процессе обращения с ОЭЭО, при этом определить особенности сбора отходов от частных домохозяйств и иных пользователей электронного и электрического оборудования;
- определить зоны ответственности региональных операторов и других лиц, участвующих в процессе сбора отходов;
- установить прочие требования по обращению с отходами электрического и электронного оборудования для всех категорий задействованных лиц (образователей, транспортировщиков, лиц, которые занимаются утилизацией отходов, региональных операторов);
- установить требования к организации сбора отходов от домашних хозяйств и требования к пунктам сбора; исключить возможность накопления ОЭЭО на контейнерных площадках.

2. Установить обязанность владельцев отработанного электрического и электронного оборудования проводить их сбор отдельно от других видов отходов.

3. Установить обязанность продавцов электронного и электрического оборудования принимать ОЭЭО, аналогичного тому новому оборудованию, реализацию которого они производят конечным потребителям.

4. Ввести показатель норматива сбора отходов, отражающий количество собранных ОЭЭО от количества продукции, выпущенной на рынок, и изменить подход к установлению норматива утилизации, который должен исчислять от количества собранных ОЭЭО.

5. Изменить систему отчетности по сбору и утилизации ОЭЭО с учетом возможного категорирования электронного и электрического оборудования.

6. Провести оценку целесообразности введения механизма финансовых гарантий.

7. Рассмотреть целесообразность создания организации/организаций, осуществляющих управление обращения с ОЭЭО.

8.8.3 Предложения по совершенствованию законодательной базы Российской Федерации на основе изученного и обобщенного опыта Германии в части регулирования обращения с отходами аккумуляторов и батарей

Дополнительно к предложениям общего характера, изложенным по результатам анализа Закона о замкнутых циклах, предлагается:

1. Внести изменения в Закон 89-ФЗ, предусматривающие, что особенности обращения с отходами батарей и аккумуляторов регулируются подзаконными актами, которые принимает правительство Российской Федерации или Минприроды России.

2. Установить обязанность владельцев отработанных батарей их сбор отдельно от других отходов. Организовать прием батарей в специальных пунктах сбора.

3. Определить лиц, которые имеют право принимать отходы батарей и аккумуляторов с учетом особенностей происхождения отходов батарей; установить обязанность этих лиц по передаче этих отходов на утилизацию,

4. С целью гарантии того, что отходы батарей и аккумуляторов будут собраны, обезврежены, утилизированы ввести положения, предусматривающие, от производителей батарей, финансовые гарантии того, что выпущенные батареи и аккумуляторы по истечении срока службы будут вовлечены в процессы возврата и утилизации.

5. Для стимулирования развития сети приемных пунктов, разработать систему налоговых льгот для организаций, осуществляющих прием отходов от использования товаров.

6. Необходимо, чтобы у продавцов батарей и аккумуляторов была обязанность по приему батарей и аккумуляторов, аналогичных тем новым батареям, реализацию которых они производят конечным потребителям.

7. Ввести показатель норматива сбора отходов, отражающего количество собранных отходов батарей и аккумуляторов от количества продукции, выпущенной на рынок, и изменить подход к установлению норматива утилизации, который должен исчислять от количества собранных отходов батарей и аккумуляторов.

8. Пересмотреть ставки экологического сбора на предмет их соответствия уровню сложности сбора отходов и технологий их утилизации. Чем сложнее сбор и

(или) утилизация отходов батарей, тем выше должна быть ставка экологического сбора.

9. Ввести залоговую систему сбора автомобильных батарей для стимулирования утилизации.

10. Рассмотреть возможность создание производителями организации, обеспечивающей организацию сбора и утилизации отходов батарей и аккумуляторов.

8.8.4 Предложения по совершенствованию законодательной базы Российской Федерации на основе изученного и обобщенного опыта Германии в части регулирования обращения отработанных масел

Отходы нефтепродуктов, масел, смазочных материалов должны подлежать особому регулированию, поскольку они обладают высокой ресурсной ценностью, пожароопасные и способны оказывать негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека.

Все виды обращения с данной группой отходов должны обеспечивать безопасность как для окружающей среды, так и для здоровья человека. Поэтому дополнительное регулирование с отходами отработанных масел должно обеспечить их степень утилизации и тем самым снизить их экологическую опасность.

По результатам анализа нормативных правовых актов в российском и немецком законодательствах предлагается:

1. Разработать единый нормативный правовой документ, содержащий требования к обращению непосредственно с отработанными маслами с указанием конкретных групп/видов из ФККО. Документ должен быть разработан с учетом положений Технического регламента Таможенного союза «О требованиях к смазочным материалам, маслам и специальным жидкостям» (ТР ТС 030/2012).

2. В документе должны быть даны единые определения и понятия, указана область применения.

3. Установлены участники, участвующие в обращении с отработанными маслами с указанием их функций и ответственности.

4. Документом необходимо предусмотреть создание специализированных пунктов приема отработанных масел, а также обязанность сервисных организаций

и организаций торговли принимать отработанные масла. Прием отработанных масел должен быть бесплатным.

5. В документе необходимо определить приоритетность направления утилизации отработанных масел, а также случаи, когда и как возможно использовать энергетический ресурс отработанных масел.

6. Установить наличие разрешительной документации для осуществления деятельности в сфере обращения с отработанными маслами и с указанием регламента получения такой разрешительной документации.

7. Обозначить условия их хранения и транспортирования, требования к емкостям (контейнерам), их маркировке.

8. Обозначить требования к сдаче отчетной документации, содержащей сведения об объемах принятых, утилизированных отработанных масел, показатели степени их сбора и утилизации, экономических показателей.

9. Указать ссылки на документы, если необходимые требования (условия) представлены в другом нормативном документе.

10. Указать административную ответственность за нарушение указанных требований по обращению с отработанными маслами.

Как было отмечено ранее, разработан проект Требований при обращении с группой однородных отходов «Минеральные и синтетические масла, утратившие потребительские свойства», которые бы определили условия обращения с видами отходов, соблюдение которых обеспечило бы реализацию приоритетных направлений государственной политики в области обращения с отходами

8.9 Предложения по совершенствованию законодательной базы Российской Федерации на основе изученного и обобщенного опыта Германии части утилизации отслуживших транспортных средств

В рамках настоящей НИР проведен сравнительно-правовой анализ систем регулирования в Германии и Российской Федерации в части утилизации отслуживших транспортных средств. В результате анализа выявлены аналогии и различия в системах регулирования в части утилизации отслуживших транспортных средств. Основываясь на полученных данных, подготовлены следующие предложения по гармонизации российского законодательства с немецкими нормами права в части утилизации отслуживших транспортных средств.

7. Разработать документ, регламентирующий порядок сбора и утилизации транспортных средств, вышедших из эксплуатации, на территории Российской Федерации.

8. Обозначить в документе следующие основные положения:

- определения («транспортные средства»; «транспортные средства, вышедшие из эксплуатации», с привязкой к определению «отходы производства и потребления» (Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»);
- участников системы сбора и утилизации транспортных средств, вышедших из эксплуатации;
- требования к транспортным средствам, подлежащим утилизации;
- требования к участникам системы;
- требования к объектам сбора, утилизации, накопления отходов;
- схему взаимодействия участников системы;
- технологические операции процесса утилизации;
- целевые показатели, отражающие эффективность системы сбора и утилизации транспортных средств, вышедших из эксплуатации.

В документе предусмотреть разные схемы приема на утилизацию транспортных средств, в отношении которых не был уплачен утилизационный сбор, и для транспортных средств, в отношении которых уплачен утилизационный сбор.

9. Предусмотреть согласованность разработанного документа с действующими нормами законодательства Российской Федерации.

10. Ввести законодательные нормы, обязывающие организации/индивидуальных предпринимателей, осуществляющих утилизацию транспортных средств, полученные компоненты, материалы, вторичное сырье и отходы после утилизации транспортного средства максимально направлять на повторное использование, обработку, утилизацию.

11. Ввести на законодательном уровне нормы, обязывающие производителя транспортных средств учитывать на стадии проектирования автомобилей возможности повторного использования, разборки и утилизации компонентов и материалов, входящих в конструкцию автомобиля.

12. В целях развития системы сбора и утилизации транспортных средств, вышедших из эксплуатации, необходимо население осведомлять о процессе утилизации транспортных средств, вышедших из эксплуатации, об объектах утилизации, информировать о сети пунктов приема транспортных средств, вышедших из эксплуатации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В соответствии с договором, заключенным между ФГБУ УралНИИ «Экология» и «Немецким Обществом по Международному Сотрудничеству (ГИЦ) ГмбХ», проведен сравнительно-правовой анализ законодательств Германии и Российской Федерации, целью которого является выявление особенностей регулирования обращения с отходами в Германии, позволяющих решить ряд проблем, с которыми столкнулась Российская Федерация, внедряя европейскую практику обращения с отходами.

В настоящей работе представлены результаты проведения сравнительно-правового анализа основных документов, регулирующих обращение с отходами в Германии и нормативных правовых актов, касающихся аналогичных норм права в Российской Федерации и предложения по совершенствованию российского законодательства на основе результатов сравнительно-правового анализа. В работе были использованы следующие нормативные правовые акты Германии:

- Закон о поддержке замкнутых циклов производства и обеспечении экологически безопасного обращения с отходами (Закон Федеративной Республики Германия об экономике замкнутого цикла (KrWG));

- Постановление о классификации отходов Германии;

В части РОП:

- Закон об упаковке Германии (VerpackG);
- Закон об электронном и электрическом оборудовании Германии (ElektroG);

- Закон о батареях Германии (BatterienG);

- Постановление об отслуживших транспортных средствах Германии (AltAutoV);

- Постановление об отработанных маслах Германии (AltöIV).

В части прочих групп отходов, подлежащих специальному регулированию:

- Постановление о переработке органических отходов на землях, используемых для сельского хозяйства (включая садоводство) и лесохозяйственной деятельности (Постановление об органических отходах BioAbfV);

- Постановление об отходах коммерческого и промышленного секторов, схожих по составу с ТКО Германии (GewerbeAbfV);

– Постановление о требованиях в отношении утилизации и удаления древесных отходов (AltHolzV).

По результатам выполненного исследования подготовлены предложения по совершенствованию российского законодательства. Предложения касаются внесения изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», а также разработки новых нормативных правовых актов, направленных на специальное регулирование определенных групп отходов от использования товаров и других неспецифических отходов, образующихся у широкого круга хозяйствующих субъектов. Существенным для целей регулирования является предложение о возвращении в российское законодательство классификации отходов по опасным свойствам.

В предложениях подчеркивается необходимость усиления в российском законодательстве положений, направленных на предотвращение образования отходов, которые могут к различным группам отходов принимать различные формы. Общим посылом является также включение в законодательство требований к производителям продукции при ее проектировании и производстве принимать во внимание возможность ее утилизации и глубину такой утилизации.

Новым для российского законодательства является предложение по введению наряду с нормативами утилизации, нормативов сбора отходов, а также изменения методологии расчета норматива утилизации отходов от использования товаров.

Применительно к расширенной ответственности производителей представляют интерес предложения по учету специфики регулирования различных групп товаров.

Предложения содержат также вопросы совершенствования понятийного аппарата, обеспечения эффективного и непротиворечивого функционирования института расширенной ответственности производителей и института регионального оператора.

Целесообразным, на взгляд исполнителей настоящей работы, является и включение в регулирование обращения с органическими отходами положений, касающихся возможности внесения органических отходов и продуктов их переработки в почву только в случае, когда оно действительно улучшает качество почв. Важным в этих обстоятельствах является факт того, что деятельность по утилизации завершается не с получением продукта для внесения в почву, а непосредственно внесение в почву.

В целом следует отметить системность законодательства Германии, которая позволяет, используя один нормативный правовой акт, содержащий довольно детальную регламентацию всех процедур и операций относительно предмета и объекта регулирования, обеспечить соблюдение всех норм, которые предусмотрены законодательством.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Таблица Д.1 - Сравнительная таблица основных понятий приведенных в Постановлении «Об утилизации иловых осадков, смесей иловых осадков и компостированных иловых осадках» (Постановление об утилизации иловых осадков – AbfKlärV) (последние изменения внесены Статьей 6 Постановления от 27.09.2017 г. | 3465 Взамен Постановления 2129-6-6 от 15.4.1992 | 912 (AbfKlärV 1992) и основных понятий, применяемых в Российском законодательстве

№ п/п	Постановление об утилизации иловых осадков, смесей иловых осадков и компостированных иловых осадках (Постановление об утилизации иловых осадков – AbfKlärV)		Нормативные акты России	
	понятие	определение	Наименование нормативного акта	Термины и определения
1	2	3	4	5
1	Иловые осадки	это отходы завершённой очистки сточных вод на очистных сооружениях, состоящие из воды, а также органических и минеральных веществ, за исключением отбросов, задержанных решетками, грохотом или пескоуловителем, также при обезвоживании или сушке отходов, их обработке в почвенно-растительных фильтрах или при любой иной форме обработки. Иловым осадком не является вещество, полученное из илового осадка, которое в процессе обработки было модифицировано таким образом, что типичные для иловых осадков характеристики больше не присутствуют	«ГОСТ Р 54534-2011. Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. Осадки сточных вод. Требования при использовании для рекультивации нарушенных земель»	Осадки сточных вод – группа отходов, образующихся на сооружениях механической, биологической и физико-химической очистки поверхностных и подземных вод, сточных вод поселений и близких к ним по составу производственных сточных вод.
2	Сырой иловый осадок	это нестабилизированный или частично стабилизированный осадок, отбираемый с очистных сооружений до завершения очистки сточных вод		Не определено
3	Сточные воды	1. бытовые и коммунальные сточные воды, подпадающие под действие Приложения 1 к Постановлению о сточных водах в редакции, опубликованной 17 июня 2004 года (Вестник федерального законодательства I, стр. 1108, 2625), с последними поправками, внесенными Статьей 121 Закона от 29 марта 2017 года (Вестник федерального законодательства I,	«Водный кодекс Российской Федерации» 3 июня 2006 года № 74-ФЗ	сточные воды - дождевые, талые, инфильтрационные, поливомоечные, дренажные воды, сточные воды централизованной системы водоотведения и другие воды, отведение (сброс) которых в водные объекты осуществляется после их использования или сток которых осуществляется с водосборной площади.

		стр. 626), в действующий на настоящий момент редакции, и		
		2. сточные воды, которые были очищены на заводских очистных сооружениях, и состав которых сопоставим с составом сточных вод, указанным в Пункте 1		
4	Очистные сооружения	это стационарное сооружение, на котором вредность сточных вод снижается или устраняется физическими, биологическими или химическими методами	«ГОСТ 25150-82 Канализация. Термины и определения»	Станция очистки сточных вод – комплекс зданий, сооружений и устройств для очистки сточных вод и обработки осадка
5	Малые очистные сооружения	очистные сооружения производительностью менее восьми куб. м в день бытовых и аналогичных сточных вод.		Не определено
6	Смесь иловых осадков	это смесь, состоящая из иловых осадков и иных материалов в соответствии с Таблицами 7 и 8 Приложения 2 к Постановлению об удобрениях от 5 декабря 2012 года (Вестник федерального законодательства I, стр. 2482) с последними поправками, внесенными Статьей 3 Постановления от 26 мая 2017 года (Вестник федерального законодательства I, стр. 1305), в действующей на данный момент редакции; смесью иловых осадков не является смесь различных осадков сточных вод		Не определено
7	Компостируемые иловые осадки (компост)	это материал, образующийся в результате контролируемого биологического разложения органического вещества смеси иловых осадков в аэробных условиях	1.«ГОСТ Р 54534-2011. Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. Осадки сточных вод. Требования при использовании для рекультивации нарушенных земель» 2.«ГОСТ Р 17.4.3.07-2001. Охрана природы. Почвы. Требования к свойствам осадков сточных вод при использовании их в качестве удобрений» и	1.Продукты переработки осадков сточных вод – осадки, переработанные биотехнологическими, физико-химическими методами, методами термической сушки и сжигания и другими методами, отвечающие требованиям настоящего стандарта и имеющие товарный вид. 2.Продукция из осадков: осадки, переработанные биотехнологическими (в том числе компостированием),

			«ГОСТ Р 54651-2011. Национальный стандарт Российской Федерации. Удобрения органические на основе осадков сточных вод. Технические условия»	физическими и химическими методами, отвечающие требованиям настоящего стандарта и имеющие товарный вид
8	Обработка иловых осадков	включает мероприятия по биологической, физической или химической стабилизации иловых осадков	«ГОСТ Р 54534-2011. Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. Осадки сточных вод. Требования при использовании для рекультивации нарушенных земель»	Иловая площадка – технологическое сооружение, предназначенное для обезвоживания осадков сточных вод в естественных условиях, обустроенное и эксплуатируемое с учетом экологической безопасности. Площадка стабилизации – технологическое сооружение, предназначенное для дополнительного подсушивания, стабилизации и обеззараживания осадков сточных вод в естественных условиях в целях подготовки к последующему использованию для рекультивации нарушенных земель.
9	Передача иловых осадков	1. передача иловых осадков образователем иловых осадков пользователю иловых осадков, производителю смеси или производителю компоста, а также		Не определено
		2. передача изготовленной смеси иловых осадков или произведенного компоста из иловых осадков вод производителем смеси или производителем компоста пользователю иловых осадков. Отсутствие передачи иловых осадков является промежуточным хранением веществ, указанных в Предложении 1, Номера 1 и 2, образователем иловых осадков, производителем смеси, производителем компоста или третьим лицом, которому одним из данных лиц поручено временное хранение		Не определено

10	Образователь иловых осадков	оператор очистных сооружений	«ГОСТ 30772-2001 Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения»	собственник отходов – юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, производящие отходы, в собственности которого они находятся, которое намерено осуществлять заготовку, переработку отходов и другие работы по обращению с отходами, включая их отчуждение. Примечание – Если это лицо не установлено, собственником отходов являются органы местного самоуправления, юридические лица или индивидуальные предприниматели, ответственные за территории, на которых эти отходы находятся
11	Производитель иловой смеси	любое физическое или юридическое лицо, или объединение лиц, которые занимаются производством смеси иловых осадков.		Не определено
12	Производитель компоста	любое физическое или юридическое лицо, или объединение лиц, которые занимаются производством компостированных иловых осадков		Не определено
13	Площади, используемые в сельскохозяйственных целях	это пахотные земли, используемые для выращивания растений, садоводческие земли, пастбища, постоянные луга, сады, участки, используемые для выращивания быстрорастущих лесных деревьев для энергетических целей, участки, используемые для разведения винограда, хмеля, а также площади древесного питомника; участки, используемые для сельскохозяйственных целей, также включают участки, выведенные из сельскохозяйственного производства на ограниченный период времени, если такие участки обеспечены удобрениями, добавками к почве, средой выращивания или растительными вспомогательными	«Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 15.10.2020)	ст.77, п.1. Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. ст.77, п.2. В составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, мелиоративными защитными лесными насаждениями, водными объектами (в том числе прудами, образованными водоподпорными сооружениями на водотоках и

		<p>средствами и т. д. К площадям, используемым в сельскохозяйственных целях, не относятся участки, на которых применяются закрытые или почвонезависимые методы культивирования, а также участки в теплицах при условии, что контролируемая подача воды предотвращает вымывание питательных веществ</p>		<p>используемыми для целей осуществления прудовой аквакультуры), а также зданиями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции. ст. 79, п.1. Сельскохозяйственные угодья - пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими)</p>
14	<p>Почвами, используемыми для проведения озеленительных мероприятий</p>	<p>являются участки, 1. которые содержатся без использования в сельском или лесном хозяйстве, или 2. на которых сформирован пророщенный слой почвы. Ландшафтные территории включают, в частности, зоны рекультивации, придорожные полосы, плотины, шумозащитные экраны и спортивные сооружения, а также общественные парки, расположенные на территории застраиваемых в едином контексте населенных пунктов</p>		<p>Не определено</p>
14	<p>Импортер</p>	<p>любое физическое или юридическое лицо, или объединение лиц, которые самостоятельно или силами сторонних лиц перевозят иловые осадки, смеси иловых осадков или компостированные иловые осадки для утилизации на поверхности почвы или в почве в соответствии с Законом об экономике замкнутого цикла. Импортером не является лицо, которое просто осуществляет транзитные перевозки, при которых не осуществляется обработка или утилизация иловых осадков, смеси иловых осадков или компостированных иловых осадков</p>		<p>Не определено</p>

15	Пользователь иловых осадков	любое физическое или юридическое лицо, или объединение лиц в качестве владельца или арендатора земли, на которой или в которой размещаются или должны размещаться иловые осадки, смесь иловых осадков или компостируемые иловые осадки		Пользователи иловых осадков компоста иловых осадков и почвогрунта – собственники участков, предназначенных для внесения иловых осадков и компостов иловых осадков.
16	Транспортировщик	любое физическое или юридическое лицо, осуществляющее перевозку иловых осадков, смеси иловых осадков или компостируемых иловых осадков с помощью транспортных средств для перевозки грузов на коммерческой основе или в рамках деятельности хозяйственных предприятий и, следовательно, при осуществлении коммерческой или экономической деятельности, не направленной на перевозку иловых осадков. Перевозка также включает трансграничное перемещение. Перевозчиком является также импортер, который самостоятельно перевозит иловые осадки, смесь иловых осадков или компостируемые иловые осадки	1. Статья 1 Федерального закона № 89-ФЗ «об отходах производства и потребления»	Не определено – транспортирование отходов - перемещение отходов с помощью транспортных средств вне границ земельного участка, находящегося в собственности юридического лица или индивидуального предпринимателя либо предоставленного им на иных правах;
17	Первичное размещение или внесение иловых осадков, смеси иловых осадков или компостируемых иловых осадков на почву или в почву	размещение или внесение иловых осадков, смеси иловых осадков или компостируемых иловых осадков на почву или в почву означает момент времени, когда иловые осадки, смесь иловых осадков или компост впервые после 1 апреля 1983 года были размещены или внесены в почву		Не определено



Немецкое Общество по Международному
Сотрудничеству (GIZ) ГмбХ

109004, Москва, Россия
Николаямская ул., д. 50 стр. 1
+ 7 495 580 90 98,
+7 495 580 90 99
www.giz.de
www.otxod.com

