

**Международная конференция
«Россия — Европейский Союз: Партнерство для модернизации в сфере
обращения с отходами»
24-25 мая 2012 г.**

Концепция

1. Краткое содержание

Настоящая концепция призвана охарактеризовать контекст и задачи Международной конференции «Россия — Европейский Союз: Партнерство для модернизации в сфере обращения с отходами». Целью конференции является стимулирование сотрудничества между Европейским Союзом и Российской Федерацией в сфере обращения с отходами, а также расширение участия частного бизнеса в развитии и модернизации сектора обращения с отходами в России. Данный документ, во-первых, предлагает краткий обзор существующей ситуации в российском секторе обращения с отходами, причем особое внимание уделяется приоритетным областям, определенным в рамках Диалога по окружающей среде Россия — ЕС, т.е. отходам шин и резинотехнических изделий, отходам электронных и электротехнических изделий, упаковке пищевых продуктов, а также упаковке пестицидов / средств защиты растений. Во-вторых, он содержит краткую характеристику политики, законодательства и передовых практических подходов, принятых в странах ЕС. Наконец, в документе предложены предварительные соображения относительно приоритетных направлений развития российского сектора обращения с отходами и инвестиций в него для дальнейшего обсуждения на конференции.

2. Контекст

Широко признано, что обеспечение экологической устойчивости требует тесного сотрудничества как на региональном, так и на глобальном уровнях. По этой причине Диалог по окружающей среде Россия — ЕС играет важную роль в процессе гармонизации усилий обеих сторон, направленных на модернизацию и развитие, устойчивое с экологической точки зрения. К числу приоритетов Диалога относятся вопросы эффективности использования ресурсов в контексте торговли, инвестиций, технического перевооружения промышленности, а также обращения с отходами. Международная конференция «Россия — Европейский Союз: Партнерство для модернизации в сфере обращения с отходами» будет способствовать достижению общих целей Диалога и, в частности, инициативы «Партнерство для модернизации»

Настоящий документ направлен на то, чтобы охарактеризовать контекст конференции, определить основные задачи мероприятия, а также выявить важнейшие проблемы и вопросы в области обращения с отходами для обсуждения на конференции.

3. Задачи конференции

Общие задачи Международной конференции «Россия — Европейский Союз: Партнерство для модернизации в сфере обращения с отходами» включают повышение осведомленности частного бизнеса в России об экологической проблематике, стимулирование его участия в

экологизации и модернизации российского сектора обращения с отходами, содействие повышению эффективности использования ресурсов, а также стимулирование сотрудничества между Россией и ЕС в области обращения с отходами.

На более конкретном уровне тематика конференции будет включать анализ проблем в следующих приоритетных областях сотрудничества: отходы электронных и электротехнических изделий, отходы резинотехнических изделий и шин, упаковка пищевых продуктов, а также упаковка пестицидов.

4. Обращение с отходами в Российской Федерации: современная ситуация

В политическом документе «Экологическая стратегия на первое десятилетие XXI века», принятом министрами охраны окружающей среды стран Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) в 2001 году, был сформулирован принцип «устранения зависимости» (decoupling) в качестве одного из основных критериев устойчивого развития. ОЭСР определяет это понятие как разрыв связи между «экономическими благами» и «ущербом для окружающей среды». В докладе ОЭСР «Показатели устранения зависимости между экономическим ростом и нагрузкой на окружающую среду»¹ рассмотрен набор из 16 показателей устранения зависимости, объединенных в такие группы, как изменение климата, загрязнение атмосферного воздуха, качество воды, размещение отходов, использование материалов и состояние природных ресурсов.

Согласно базе данных ОЭСР², среднегодовой рост валового внутреннего продукта (ВВП) по всем странам ОЭСР на душу населения в постоянных ценах 2005 года в период с 2000 по 2005 год составлял около 2%, тогда как прирост образования твердых бытовых отходов на душу населения находился в диапазоне 0,6%—1%. Некоторые страны ЕС продемонстрировали еще более впечатляющие результаты. Например, в Германии годовой прирост ВВП в период с 2000 по 2006 год составлял 1—1,2%, тогда как объемы образования отходов снижались: общий объем отходов — на 2,5%, а объем твердых бытовых отходов — на 2%.

Аналогичный анализ для России показывает, что зависимость между экономическим ростом и образованием отходов все еще далека от «устранения». По данным Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2007 году» в период с 2000 по 2007 год объемы образования отходов увеличивались примерно на 15% в год, тогда как годовые темпы роста ВВП (в постоянных ценах 2003 года)³, а также прирост индексов физических объемов ВВП⁴ составляли 5-8%. Эти показатели являются тревожным сигналом для российских заинтересованных сторон и свидетельствуют о неотложной необходимости формирования надежной системы обращения с отходами, предполагающей участие широкой общественности, бизнеса и органов государственного управления.

В качестве основных причин такой относительно низкой экологической результативности в сфере обращения с отходами можно назвать следующие:

- отсутствует действенная и эффективная стратегия обращения с отходами, охватывающая различные уровни государственного управления и местного самоуправления в Российской Федерации;
- Федеральные законы «Об охране окружающей среды» (от 10 января 2002 года № 7-ФЗ, ред. 7 декабря 2011 года) и «Об отходах производства и потребления» (от 24 июня 1998 г., № 89-ФЗ, ред. 21 ноября 2011 года) не обеспечивают необходимых механизмов

¹ OECD, 2002. Indicators to measure decoupling of environmental pressure from economic growth.

² http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_TABLE1

³ Федеральная служба государственной статистики <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/account/#>

⁴ Там же. Индексы физического объема ВВП в отчетном году по сравнению с предыдущим годом при этом рассчитываются путем деления величины ВВП в отчетном году в ценах предыдущего года на величину ВВП в предыдущем году

- стимулирования, которые могли бы способствовать более широкому вовлечению частного бизнеса в процессы сбора и переработки отходов;
- хотя отдельные законы и подзаконные акты уделяют внимание вопросам предотвращения образования отходов, а также их повторного использования и вторичной переработки, российское законодательство в целом не содержит четкой системы требований, направленных на минимизацию размещения отходов на полигонах и создание благоприятных условий для развития более предпочтительных методов обращения с отходами;
 - требования использования наилучших доступных технологий и передовых практических подходов не интегрированы в действующее российское законодательство, а стимулы для их внедрения отсутствуют;
 - проекты законодательных актов, устанавливающих требования и меры стимулирования в области обращения с отходами упаковки, обсуждаются на протяжении нескольких последних лет, однако до сих пор не приняты;
 - налоговые барьеры и отсутствие хорошо обоснованных и эффективно реализуемых программ информирования общественности препятствуют вовлечению общественности в процесс сбора бытовых отходов и торговли ими в качестве вторичного сырья.

Коммерческий потенциал сектора обращения с отходами все еще не осознан в России в полной мере. Так, согласно оценкам Всемирной организации упаковки (WPO), годовая оборот мирового рынка упаковки составляет 563,9 млрд. долл. США. При этом российский рынок упаковки оценивается в 19 млрд. долл., что ставит страну на восьмое место в мире среди национальных рынков упаковки. На пластические массы приходится около 40% российского рынка упаковки, на бумагу и картон – 27%, стекло – 10%, металлы – 9%, прочее (древесина, ткани и т.д.) – 14%. Несмотря на впечатляющие размеры этого рынка, в России отсутствуют инструменты правового регулирования рынка упаковки и управления отходами упаковки⁵.

Необходимой предпосылкой стимулирования предпринимательской деятельности в области упаковки и обращения с отходами упаковки является принятие соответствующих законов и подзаконных актов, определяющих принципы участия производителей и розничной торговли в процессах сбора, повторного использования и переработки отходов упаковки. Практика показывает, что опыт стран — членов ЕС в данной области является особенно ценным.

Что касается новых законодательных инициатив в области обращения с отходами в Российской Федерации, следует упомянуть проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами». Законопроект был принят Государственной Думой в первом чтении 7 октября 2011 года. После окончательного принятия данного закона в России будет введен принцип ответственности производителя за использование, обезвреживание и захоронение отходов. Кроме того, проект предусматривает некоторые меры стимулирования инвестиций в развитие инфраструктуры по переработке и размещению твердых бытовых отходов (ТБО), в т.ч. с использованием механизма государственно-частного партнерства.

1 марта 2012 года в Государственную Думу был внесен, по инициативе Липецкого областного Совета депутатов, еще один блок поправок в ФЗ «Об отходах производства и потребления». Законопроект предусматривает закрепление таких норм, как обеспечение приоритета утилизации отходов над их размещением; принцип ответственности производителей за утилизацию их продукции в конце жизненного цикла; принцип комплексной переработки материально – сырьевых ресурсов в целях уменьшения количества отходов на основе замкнутых технологических циклов.

⁵ World Packaging Organisation, 2008. Market Statistics and Future trends in Global Packaging, <http://www.worldpackaging.org/publications/documents/market-statistics.pdf>.

Далее в этом разделе будет рассмотрена существующая ситуация в России и соответствующее законодательство в отношении групп отходов, выбранных в качестве приоритетных для предлагаемой конференции: отходам резинотехнических изделий и шин, отходам электронных и электротехнических изделий, упаковке пищевых продуктов, а также упаковке пестицидов / средств защиты растений.

4.1. Шины и промышленные резинотехнические изделия

Основной объем в структуре данной категории отходов составляют отработанные шины. Согласно некоторым оценкам, ежегодно в России образуется более 1,2 млн. тонн отработанных шин, причем наблюдается устойчивая тенденция к росту этого показателя⁶. Другие источники считают эту оценку завышенной. Так, по данным ОАО «СИБУР – Русские шины»⁷, на сегодняшний день масса выбрасываемых изношенных шин в России составляет около 850 тыс. тонн в год. Оцениваемая доля механической переработки шин в России не превышает 17% от общего ежегодного потока шинных отходов. Еще до 20% изношенных шин сжигается. Оставшиеся 60 – 65 % приходятся на захоронение.

Оценки показывают, что российский рынок отработанных шин составляет от трети до четверти общеевропейского, где, по данным Европейской ассоциации переработчиков шин (ETRA),⁸ ежегодно образуется до 3,5 млн. тонн изношенных шин. Но если в России отправляется на захоронение более 60 % шин, то в ЕС в 2008 году этот показатель не превышал 6%.

В РФ разработан и внедрен в промышленную эксплуатацию целый ряд способов утилизации отработанных шин. Наибольшее распространение получили технологии утилизации шин на основе механической переработки с получением ценного полуфабриката – резиновой крошки.

Проблема вторичной переработки резинотехнических изделий может быть решена и отчасти решается в крупных городах и мегаполисах, где существует как устойчивая потребность в услугах перерабатывающих производств, так и рынок сбыта вторичной продукции. В этом сегменте рынка функционируют несколько перерабатывающих предприятий; крупнейшее из них расположено в Центральном экономическом районе, однако его мощность явно недостаточна для удовлетворения потребностей этого экономически развитого региона. Ожидается, что в ближайшие годы рынок услуг по переработке отработанных шин будет расширяться вследствие роста спроса на соответствующую вторичную продукцию. Развитие нормативной правовой базы в области обращения с отходами также окажет положительное влияние на данный рынок.

4.2. Отходы электронных и электротехнических изделий

В современной России сбор и переработка трудно утилизируемых отходов, к которым относятся электронные и электротехнические устройства, как правило, считаются нерентабельными. Как следствие, данные отходы в сколько-нибудь значимых объемах не перерабатываются⁹.

Кроме того, существенным ограничением для развития услуг в области переработки отходов бытовой электроники являются административно-правовые обременения, т.е. требования получения лицензии на право обращения с опасными отходами и специальной регистрации для работы с драгоценными металлами.

⁶ Research Techart, июнь 2011 г. «Рынок переработки изношенных шин», <http://www.techart.ru/files/publications/used-tyres.pdf>.

⁷ Утилизация шин в Российской Федерации, июнь 2011 год http://sibrustyre.ru/files/editors/Doc/Russian_tyre_recycling.pdf

⁸ <http://www.etra-eu.org/>

⁹ Исключением из общего правила является ситуация с автомобильными аккумуляторами, которые собираются в качестве лома цветных металлов, главным образом, предприятиями малого и среднего бизнеса.

Как следствие, для покрытия затрат на утилизацию таких отходов необходимы внешние финансовые ресурсы (налоговые льготы, целевые инвестиции, субсидии), а также внеэкономические меры стимулирования.

4.3. Отходы упаковки пищевых продуктов

Доля полимеров в составе твердых бытовых отходов (ТБО) в РФ постоянно возрастает. Согласно оценкам, в настоящее время она составляет 8—9% . За год в России образуется около 750 тыс. тонн полимерных отходов всех типов, из которых перерабатывается лишь около 10—12 %. Столь низкая степень утилизации полимерных отходов, включая отходы упаковки пищевых продуктов, является результатом действия нескольких факторов.

В частности, ограниченные объемы утилизации полимерных отходов обусловлены худшими сырьевыми свойствами перерабатываемых отходов по сравнению с первичным сырьем, а также дополнительными затратами по предварительной подготовке отходов к использованию в качестве вторичного сырья, в частности, на организацию сбора, транспортировки, сортировки, дробления и мойки. В настоящее время сбору и переработке подвергаются лишь чистые и несмешанные отходы, образующиеся в компактных источниках, что позволяет экономить на подготовке отходов к использованию, обеспечивая при этом приемлемое качество выпускаемой продукции. Как следствие, в России считается, что переработка более 70 % полимерных отходов является экономически невыгодной.

Кроме того, подходы к маркировке и идентификации полимерных материалов в России все еще недостаточно развиты, хотя предпринимаются некоторые попытки внедрения добровольных схем маркировки или сертификации, аналогичные действующим в Европейском Союзе. Так, в проекте технического регламента «О безопасности упаковки», принятом 12 марта 2010 года в первом чтении Государственной Думой, содержится следующее требование: «Маркировка должна содержать информацию об изготовителе, виде материала, из которого изготовлена эта упаковка, а также сведения о возможности повторного использования или утилизации».

В России слабо развита муниципальная система первичного сбора отходов от населения, что приводит к постоянному росту доли упаковки пищевых продуктов в потоках ТБО. Органы местного самоуправления, на которые, согласно Закону «Об отходах производства и потребления», возложена ответственность за организацию сбора и переработки отходов, как правило, не могут дотировать систему раздельного сбора и вторичной переработки отходов.

Наконец, существующие полигоны с низкой стоимостью размещения отходов представляют собой малозатратную альтернативу переработке.

Все это позволяет заключить, что низкий уровень переработки отходов упаковки пищевых продуктов в России обусловлен не столько отсутствием необходимых технологий, сколько административными и организационными проблемами, следствием которых являются препятствия нормативного и экономического характера. Хотя на российском рынке представлен широкий диапазон технологий переработки отходов, рост доли перерабатываемой упаковки пищевых продуктов сдерживается отсутствием адекватных систем сбора, а также недостаточным развитием рынка и низким уровнем спроса на продукцию, произведенную из вторичного сырья. Тем не менее, имеются некоторые обнадеживающие прецеденты использования биоразлагаемой упаковки крупными розничными сетями («О'Кей», «Карусель», «Ашан» и др.). Активную деятельность по пропаганде биоразлагаемой упаковки в России ведет Greenpeace.

Хотя различные проекты федеральных законов, посвященных обращению с упаковкой и упаковочными отходами, циркулировали в Государственной Думе с 2005 года, а в ноябре 2008 года Межпарламентской ассамблеей СНГ был принят модельный закон «Об упаковке и упаковочных отходах», профильные комитеты не вносили соответствующих законопроектов на заседания Государственной Думы. Активность Комитета по природопользованию, природным ресурсам и экологии ограничивалась лишь проведением нескольких слушаний по данной теме и принятием рекомендаций, которые так и не были выполнены.

Возможные направления решения проблемы высокой доли упаковки в муниципальных потоках отходов включают внедрение адекватных правовых и регуляторных механизмов, а также пропаганду использования биоразлагаемых полимеров в упаковке пищевых продуктов.

4.4. Упаковка из-под пестицидов/средств защиты растений

В настоящее время перечень пестицидов, разрешенных для применения в Российской Федерации, составляет более 600 наименований. Применение, транспортировка и утилизация средств защиты растений в РФ регламентируется, прежде всего, Федеральным законом «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» от 19 июля 1997 года № 109-ФЗ, ред. 19 июля 2011 года, и СанПиН 1.2.2584-10 «Гигиенические требования к безопасности процессов испытаний, хранения, перевозки, реализации, применения, обезвреживания и утилизации пестицидов и агрохимикатов».

В России существует очевидная потребность во внедрении центрального принципа всех схем управления отходами средств защиты растений, успешно применяемых во всем мире. Согласно этому принципу, производители средств защиты растений несут ответственность за сбор и утилизацию использованной упаковки (90% которой составляют пластиковые канистры, в т.ч. из многослойных полимеров COEX). При этом требования к процедуре сбора определяются в каждом конкретном случае. В большинстве стран во всех регионах мира контейнеры от использованных пестицидов после надлежащей (тремякратной) промывки водой относятся к категории неопасных отходов.

Следует отметить, что на фоне критических объемов пришедших в негодность бесхозных или хранящихся в ненадлежащих условиях пестицидов проблема утилизации упаковки считается менее значимой по сравнению с загрязнением почв и вод, вызванных неадекватными условиями хранения значительных объемов пестицидов

5. Обращение с отходами в ЕС: анализ опыта

В ЕС действует строгие, обязательные к применению законодательные требования, направленные на обеспечение экологически обоснованного обращения с отходами. Политика ЕС в отношении отходов развивается на протяжении последних тридцати лет, получая отражение в последовательно принимаемых планах действий в области окружающей среды и рамочном законодательстве, направленном на снижение негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека, а также на создание энерго- и ресурсоэффективной экономики. Долгосрочной целью этой политики является превращение Европы малоотходное общество, в максимально возможной степени избегающее образования отходов и использующее неизбежно образующиеся отходы в качестве ресурсов. Политика направлена на обеспечение гораздо более высоких уровней вторичной переработки отходов и сведение к минимуму добычи новых природных ресурсов. Адекватное управление отходами является одной из важнейших предпосылок эффективного использования ресурсов и устойчивого роста экономики в европейских странах.

Рамочная директива ЕС об отходах 2008/98/ЕС (ст. 4) закрепила иерархию методов обращения с отходами с точки зрения общего воздействия на окружающую среду в качестве ориентира для законодательства и политики в области отходов. Директивой определена юридически обязывающая иерархия из пяти уровней, требующая от государств — членов ЕС принимать меры по развитию следующих подходов к обращению с отходами (в порядке убывания приоритетности): (а) предотвращение образования отходов; (б) подготовка к повторному использованию; (в) вторичная переработка; (г) другие формы извлечения полезных ресурсов, например, рекуперация энергии; (д) захоронение. Применение иерархии методов обращения с отходами призвано способствовать эволюции общества в направлении «общества переработки отходов», стремящегося к предотвращению образования отходов и использованию образующихся отходов в качестве ресурсов. Использование продуктов вторичной переработки, например бумаги, должно поддерживаться государствами — членами ЕС в соответствии с иерархией методов обращения с отходами, тогда как захоронение на полигонах или сжигание отходов, пригодных для вторичной переработки, не должно поддерживаться. В ряде государств-членов ЕС (например, в Австрии) действует прямой запрет на захоронение на полигонах отходов, не прошедших переработку.

Приведённая выше иерархия методов предполагает, что в случае невозможности предотвратить образование того или иного вида отходов следует использовать как можно большее количество содержащихся в нем полезных материалов, предпочтительно — за счет вторичной переработки. Европейский Союз определил несколько приоритетных «потоков отходов», заслуживающих особого внимания с целью сокращения связанного с ними общего воздействия на окружающую среду. К таким приоритетным потокам относятся отходы упаковки, выводимые из эксплуатации автомобили, аккумуляторы, отходы электротехнических и электронных изделий, а также отходы горнодобывающей промышленности. Директивы ЕС по конкретным потокам отходов требуют от государств — членов ЕС принятия законодательства, регулирующего сбор, повторное использование, переработку и размещение соответствующих видов отходов. Эти директивы на протяжении многих лет способствуют повышению эффективности использования ресурсов и ощутимым улучшениям в практике сбора отходов и обращения с ними, стимулируя развитие передовых подходов к проектированию продукции (использование меньшего количества опасных веществ и большего количества материалов, пригодных для переработки), а также постоянное повышение доли перерабатываемых отходов. Опираясь на эти директивы, многие государства — члены ЕС создали эффективно функционирующие системы для управления конкретными потоками отходов. В частности, некоторые государства уже обеспечивают переработку более 50% отходов упаковки.

Отходы, непригодные для повторного использования и переработки, следует сжигать безопасным образом, прибегая к захоронению на полигонах лишь в крайнем случае. Оба этих метода требуют тщательного мониторинга вследствие связанного с ними значительного потенциального ущерба для окружающей среды. ЕС принял Директиву о полигонах для захоронения отходов (1999/31/ЕС), устанавливающую строгие требования к полигонам и размещаемым на них отходам. Директива запрещает захоронение на полигонах некоторых видов отходов, например отработанных шин, и устанавливает целевые показатели для поэтапного сокращения к 2016 г. объемов размещения биоразлагаемых бытовых отходов до величины, не превышающей 35% от объема подобных отходов в 1995 году (см. ст. 5). Директива о полигонах для захоронения отходов должна быть пересмотрена в 2014 году, что, как предполагается, приведет к дальнейшему сокращению объемов отходов, размещаемых на полигонах. Другой документ, Директива о сжигании отходов 2000/76/ЕС, устанавливает жесткие ограничения на выбросы от мусоросжигательных установок.

Полученный странами — членами ЕС опыт формирования правовых, административных, экономических и технологических систем, обеспечивающих устойчивое обращение с отходами, может иметь большую ценность для Российской Федерации.

Далее в этом разделе более подробно рассматриваются политика, законодательство и передовые практические подходы ЕС в отношении приоритетных категорий отходов, являющихся предметом рассмотрения на конференции.

5.1. Шины и резинотехнические изделия

Политика ЕС

Задача политики ЕС в области отходов состоит в обеспечении устойчивого управления ресурсами и принятии стратегий, направленных на сокращение объемов отходов у источника за счет вторичной переработки. Это означает, что практика обращения с отработанными шинами и резинотехническими изделиями должна соответствовать следующей иерархии: повторное использование (например, посредством восстановления протекторов), вторичная переработка и, при отсутствии других возможностей, сжигание отходов с рекуперацией энергии.

С целью улучшения практики обращения с данной категорией отходов в ЕС была введена система ответственности производителей. Финансовая ответственность и практические обязанности производителей варьируют от страны к стране и могут охватывать либо весь процесс обращения с отходами (сбор, сортировка, переработка, обращение с отходами переработки, информирование общественности), либо его часть.

Законодательство ЕС

Директива ЕС о полигонах для захоронения отходов запретила размещение целых шин на полигонах с 2003 г., за исключением шин, используемых в качестве инженерных материалов, а измельченных шин — с 2006 г. (за исключением велосипедных шин и шин с внешним диаметром, превышающим 1400 мм). Кроме того, Директива о сжигании отходов 2000/76/ЕС ввела жесткие ограничения на выбросы в атмосферу от мусоросжигательных установок. Результатом этих требований стала необходимость удвоения существующих мощностей по переработке отработанных шин начиная с 2008 г.

Принятая в 2000 г. Директива о выводе из эксплуатации транспортных средств (2000/53/ЕС) предложила ряд мер, направленных на предотвращение образования связанных с этим отходов, включая различные формы извлечения полезных ресурсов из выводимых из эксплуатации автомобилей и их компонентов. Директива установила ряд целевых показателей в области вторичной переработки и извлечения полезных ресурсов, которые должны быть достигнуты к 2015 г. Для поддержки реализации этих требований решением Европейской комиссии 2003/138/ЕС была введена единая система кодирования компонентов и материалов, призванная стандартизовать подходы к определению пригодности отходов для повторного использования или переработки.

В настоящее время Европейская комиссия разрабатывает новую систему для определения экологических целей на период до 2020 г. и на более длительную перспективу, см. [Roadmap for Resource Efficiency](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:DKEY=615217:EN:NOT), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:DKEY=615217:EN:NOT>.

Практические подходы

Полная переработка

Великобритания и Германия — страны ЕС, в которых образуется наибольшее количество отработанных шин, являются лидерами и с точки зрения объемов их переработки. Пятнадцать из двадцати семи стран ЕС довели долю перерабатываемых шин до 100 %. Шины используются в качестве сырья для производства теплоизоляционных материалов, резиновых покрытий для полов, дорог, тротуаров, спортивных сооружений и т.д.

Государства, в которых принцип ответственности производителя применяется на протяжении длительного времени (например, скандинавские страны), обеспечивают полную переработку отработанных шин и не имеют запасов таких отходов, унаследованных от прошлых периодов. Система ответственности производителя привела к формированию финансируемых производителями некоммерческих организаций, которые обеспечивают сбор и переработку отработанных шин. Компании предоставляют государственным органам соответствующую отчетность, что обеспечивает прослеживаемость отходов и продуктов их переработки. Кроме того, компании разрабатывают передовые технологии и финансируют НИОКР в данной области. Ежегодные инвестиции в НИОКР в данной области составляют около 5 млн. евро.

Другие типы систем

Другие системы, направленные на обеспечение надлежащего обращения с отработанными шинами, включают налоговые и рыночные системы. Налоговая система предполагает что ответственность за обеспечение сбора и переработки отработанных шин лежит на каждой стране. Эта деятельность финансируется за счет взимаемых с производителя налогов, которые затем переносятся на потребителя продукции. Собранные налоги направляются на финансирование предприятий-переработчиков шин и соответствующей инфраструктуры. Такая система действует в Венгрии, Дании, Словакии, Латвии, на Кипре.

В рамках рыночной системы государственные органы устанавливают целевые показатели, но не формируют и не назначают конкретные организации, ответственные за их достижение. Компании, предоставляющие необходимые услуги, действуют на свободном рынке в соответствии с существующим законодательством. Такая система может быть дополнена механизмами добровольного сотрудничества между компаниями. Рыночные системы действуют в Австрии, Болгарии, Хорватии, Германии, Ирландии и Швейцарии.

Использование материалов отработанных шин

Поскольку шины представляют собой сложную продукцию, включающую целый ряд разнообразных материалов, отработанные шины и продукты их переработки могут использоваться самыми разными способами. Так, целые шины могут применяться при строительстве берегозащитных сооружений, искусственных рифов и шумовых барьеров, а также в качестве теплоизоляционных материалов. Потенциал использования шин в инженерных проектах все еще не задействован в полной мере, и в будущем в этой области может иметь место значительный рост.

Измельченные шины используются в черной металлургии, при строительстве автомобильных и железных дорог, в качестве дренажного материала, а также засыпки для стен и мостов. После удаления металла и ткани резиновая крошка может найти применение при производстве различных изделий, напольных покрытий, амортизационных материалов и асфальта.

Инициатива по экоинновациям

Одна из инициатив Рамочной программы ЕС по конкурентоспособности и инновациям предполагает финансирование проектов, направленных на снижение воздействия на окружающую среду или повышение эффективности использования ресурсов в различных отраслях. Для финансирования отбираются проекты, имеющие положительный эффект для окружающей среды, носящие инновационный характер и экономически обоснованные; обязательным требованием является также жизнеспособность проекта после прекращения финансирования со стороны ЕС.

5.2. Отходы электронных и электротехнических изделий (WEEE¹⁰)

Политика ЕС

ЕС ставит перед собой задачи ограничения использования опасных веществ в электронных и электротехнических изделиях, а также стимулирования создания систем для сбора и переработки таких изделий. С целью расширения практики переработки и повторного использования этих изделий предложены схемы бесплатного приема соответствующих отходов от потребителей. Кроме того, ЕС стремится обеспечить производство более безопасного электронного и электротехнического оборудования, вводя требования замены тяжелых металлов и опасных огнезащитных средств менее опасными альтернативами.

Несмотря на имеющиеся предложения по формированию системы сбора отходов и наличие соответствующего законодательства, лишь треть всех отходов WEEE в Европейском Союзе собирается отдельно от других видов отходов и перерабатывается в соответствии с установленными процедурами. Остальные две трети все еще размещаются на полигонах, перерабатываются ненадлежащим образом или продаются за пределы ЕС. Практика показала, что целевой показатель 4 кг на человека в год является недостаточным на фоне растущих объемов отходов электронных и электротехнических изделий в ЕС. Осознавая связанные с этой проблемой риски для окружающей среды и здоровья населения, в 2008 году Европейская комиссия предложила пересмотреть существующие директивы с целью улучшения практики обращения с отходами WEEE и повышения объемов перерабатываемых отходов. Планируется ввести обязательное требование о сборе отходов в объеме, как минимум, 65 % средней массы электронного и электротехнического оборудования, проданного за два предшествующих года, а также ввести соответствующие целевые показатели в области вторичной переработки и извлечения полезных материалов. Предполагается, что целевые показатели для конкретных стран ЕС будут адаптированы с учетом национальной специфики потребления электронных и электротехнических изделий. Проект обновленной Директивы об отходах электротехнического и электронного оборудования (Директивы WEEE) доступен по адресу: http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/index_en.htm.

Законодательство ЕС

Ограничения на использование опасных веществ в электронных и электротехнических изделиях были введены в июле 2003 Директивой ЕС 2002/95/ЕС (т.н. Директива RoHS). Этот документ ограничил использование шести видов опасных материалов при производстве электронного и электротехнического оборудования различных типов. Директива RoHS тесно связана с Директивой WEEE (Директива 2002/96/ЕС, с изменениями и дополнениями, внесенными Директивой 2003/108/ЕС), которая определяет целевые показатели в области обращения с соответствующими отходами, устанавливает принцип ответственности производителя и предлагает схемы управления данными отходами. Очередные изменения и дополнения к Директиве WEEE были приняты в 2008 году Директивой 2008/34/ЕС. В поправках, призванных учесть последние достижения научно-технического прогресса, были

¹⁰ Принятая в ЕС аббревиатура для данной категории отходов.

предложены конкретные технологии переработки отходов WEEE; кроме того, действие Директивы было распространено на новые виды продукции (например, источники света и фотоэлементы). В 2011 г. была принята обновленная версия Директивы RoHS Directive (см. [Директиву 2011/65/EU](#) Европейского Парламента и Совета Европы от 8 июня 2011 г. об ограничении использования некоторых опасных веществ в электротехническом и электронном оборудовании, обновленная версия).

Практические подходы

В процессе реализации Директивы WEEE странам ЕС были выработаны две основные модели организации управления соответствующими отходами на национальном уровне — коллективная система и конкурентная система. Коллективная система распространена более широко; подобные механизмы использовались некоторыми странами ЕС (например, Бельгией, Нидерландами и Швецией) при создании систем управления отходами электронных и электротехнических изделий еще до вступления в силу Директивы WEEE. Как правило, центральным элементом такой системы является неправительственная некоммерческая организация, учрежденная отраслевыми ассоциациями и ответственная за сбор и переработку отходов, а также финансирование этой деятельности. Для обеспечения максимальной эффективности может существовать несколько организаций такого рода, специализирующихся на различных видах отходов.

Конкурентная модель предполагает контролируемую государством рамочную систему, в рамках которой разнообразные независимые партнеры (производители, компании по переработке и обращению с отходами) предлагают конкретные услуги. Обязательства каждого производителя учитываются при помощи национального регистра; их выполнение контролируется государством. Как правило, в рамках такой национальной схемы функционируют несколько участников рынка, конкурирующих между собой во избежание возникновения монополии.

Страны, в которых принцип ответственности производителя применяется на протяжении длительного времени (Швеция, Дания и Норвегия) являются лидерами в области сбора отходов электротехнических и электронных изделий у населения. Так, например, в Швеции более 90% отходов такого рода собирается на специально отведенных площадках. При этом развитая система сбора отходов включает также пункты сбора опасных бытовых отходов, передвижные пункты сбора, а также специальные пункты в крупных торговых центрах или жилых микрорайонах. Во многих случаях используются автоматы для сбора мелких отходов; отходы принимаются у населения бесплатно. Затраты на сбор отходов электротехнического и электронного оборудования несут муниципальные органы, а все остальные затраты несут организации, занимающиеся переработкой отходов.

Инициативы бизнеса

Проект E-AIMS направлен на пропаганду инновационных процессов сортировки и переработки отходов на основе автоматизации, а также индивидуальной настройки процессов с учетом конкретных условий. Предлагается новое оборудование и программное обеспечение, способное повысить долю отходов, подвергаемых переработке, на 35-40% и сократить объем отходов, направляемых на полигоны для захоронения, на 25-30%. Проект реализуется компаниями в Испании, Германии и Венгрии.

5.3. Упаковка пищевых продуктов

Хотя в последние годы объемы отходов упаковки пищевых продуктов постоянно растут, Европейскому Союзу удается удерживать ситуацию под контролем при помощи относительно эффективных систем сбора и переработки отходов. Согласно оценкам, в настоящее время на

отходы упаковки, собираемые от населения и коммерческих источников, приходится около трех процентов общего объема отходов.

Хотя основной целью упаковки является защита пищевых продуктов от неблагоприятного воздействия внешних факторов, продуманное использование упаковки помогает покупателям избегать приобретения избыточного количества продуктов, сокращая таким образом объемы пищевых отходов. Со стороны потребителей наблюдается растущий спрос на более устойчивые подходы к упаковке пищевых продуктов. Удовлетворение всех функциональных требований к упаковке с одновременным сведением к минимуму негативного воздействия на окружающую среду все еще остается актуальной проблемой.

Политика

Политика в отношении отходов упаковки пищевых продуктов следует общим принципам политики ЕС в области обращения с отходами – предотвращение, повторное использование и извлечение полезных ресурсов. ЕС стремится оптимизировать упаковку пищевых продуктов, устранив избыточную упаковку без ущерба для безопасности пищевых продуктов и увеличения объемов пищевых отходов. Еще одной задачей является адаптация упаковки к меняющемуся образу жизни населения и предотвращение образования избыточных отходов в результате этих изменений. Заслуживает внимания также разработка новых технологий упаковки (биоразлагаемые полимеры, «умная» и «активная» упаковка).

Европейская Комиссия развивает сотрудничество по данному вопросу со всеми заинтересованными сторонами, включая пищевую промышленность. В частности, были организованы консультации по вопросам оптимизации упаковки пищевых продуктов с такими организациями, как Форум организаций розничной торговли ЕС за устойчивость, Круглый стол ЕС по устойчивому производству и потреблению пищевых продуктов, Форум высокого уровня за повышение эффективности цепочек поставок продовольствия, а также с неофициальной сетью государств — членов ЕС.

Законодательство ЕС

Первым комплексным законодательным актом по вопросам упаковки стала принятая после продолжительных дискуссий Директива Совета Европы об упаковке и отходах упаковки 94/62/ЕС. Директива была принята с целью гармонизации национальных мер, направленных на предотвращение или сокращение воздействия упаковки и отходов упаковки на окружающую среду, а также поддержания функционирования внутреннего рынка ЕС. Директива направлена на предотвращение образования отходов, а также обеспечение их повторного использования и переработки. Она устанавливает целевые показатели в области переработки отходов, а также гармонизированные нормативы в области упаковки, призванные создать условия для свободного движения товаров.

Поправки к Директиве, принятые в 2004 и 2005 годах, были направлены на уточнение терминологии, а также установление более жестких целевых показателей переработки отходов.

Практические подходы

Принятие Директивы об упаковке и отходах упаковки потребовало от стран ЕС создания специализированных систем сбора отходов, а также обеспечения повторного использования или вторичной переработки максимально возможной доли отходов. Пионером в данной области стала Германия со своей системой «Зеленая точка» (Der Grüne Punkt), которая послужила образцом для ряда других стран. Система «Зеленая точка» основана на принципе

ответственности производителя, которые предполагает, что ответственность за надлежащее обращение с отходами упаковки несет компания, поставившая упаковку на рынок. В рамках системы сформирован согласованный механизм сбора, сортировки и переработки отходов упаковки, причем в большинстве случаев эта деятельность полностью оплачивается производителем. В настоящее время компания Duales System Deutschland AG, обеспечивающая функционирование системы «Зеленая точка», является также ведущим участником «Европейской организации по переработке упаковки» (PRO EUROPE). Страны ЕС могут передать свои обязательства по переработке отходов организации PRO EUROPE, что способствует интеграции систем обращения с отходами упаковки как на национальном, так и на общеевропейском уровнях.

Великобритания использует принципиально иной подход, ориентированный не столько на первичную упаковку, сколько на сбор и переработку вторичной и третичной (транспортной) упаковки. В стране отсутствует общенациональная система сбора отходов упаковки у населения. Вместо этого в Великобритании действует система, отчасти сходная с системой торговли квотами на выбросы парниковых газов и основанная на принципе ответственности производителя. Центральным элементом системы являются торгуемые «Свидетельства о переработке упаковки» (Packaging Recovery Notes), которые должны приобретаться производителями в качестве разрешения на выпуск упаковки на рынок. Свидетельства выпускаются компаниями, осуществляющими переработку отходов упаковки, в соответствии с объемом и типом переработанных отходов. Таким образом, приобретая свидетельства, производитель упаковки финансирует ее переработку или повторное использование.

5.4. Упаковка из-под пестицидов / средств защиты растений

Политика ЕС

На уровне ЕС не существует единой обязательной системы обращения с данной категорией отходов. Схемы обращения с отходами или упаковкой из-под пестицидов (для последних в странах ЕС принято сокращение CMS — container management schemes) могут формироваться либо в результате добровольных отраслевых инициатив, либо в соответствии с требованиями национального законодательства.

CMS уже функционируют во многих странах ЕС, и ведется дальнейшая работа по их пропаганде. Европейская ассоциация защиты растений играет активную роль в этом процессе, публикуя рекомендации, оказывая техническую поддержку и способствуя развитию диалога между компаниями по переработке отходов и отраслевыми ассоциациями, желающими организовать подобные схемы.

Законодательство ЕС

Поскольку ранее существовавшее законодательство уделяло основное внимание начальным и конечным стадиям жизненного цикла пестицидов, в 2006 году была принята Тематическая стратегия по устойчивому использованию пестицидов. Как Стратегия, так и принятая в 2009 году Рамочная директива по устойчивому использованию пестицидов направлены на устранение существующих пробелов в законодательстве с конечной целью снижения рисков для здоровья и окружающей среды, связанных с использованием пестицидов.

Обращение с упаковкой из-под пестицидов в ЕС регулируется, главным образом, двумя следующими документами: Рамочной директивой об отходах 2008/98/ЕС и Директивой Совета об опасных отходах 91/689/ЕЕС. В качестве опасных отходов рассматриваются лишь канистры из-под пестицидов, не прошедшие правильную, трёхразовую промывку.

Сбор упаковки / тары от использованных пестицидов / средств защиты растений и их обращение регулируются Рамочной директивой об отходах, тогда как сбор неиспользованных запрещенных к применению или просроченных пестицидов осуществляется в соответствии с требованиями Директивы об опасных отходах. В целом, с пластиковыми контейнерами от средств защиты растений после их обезвреживания обращаются как с неопасными отходами.

Организация по продовольствию и сельскому хозяйству ООН (ФАО и) и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) рекомендуют странам рассматривать надлежащим образом промытые и проверенные контейнеры от пестицидов как неопасные (см. «Руководство по вариантам обращения с пустыми контейнерами от пестицидов», разработанное указанными организациями и принятое ими в мае 2008 г.).

Практические подходы

Европейская ассоциация производителей средств защиты растений поддерживает отраслевые инициативы, направленные на разработку систем утилизации тары из-под пестицидов, отвечающих рекомендованным стандартам обезвреживания канистр. От фермеров требуется трижды промывать использованные канистры. Вода от промывки канистр поступает в резервуар и используется для обработки растений, а не выливается в почву, что позволяет избежать загрязнений.

Во Франции производители средств защиты растений, дистрибьюторы и фермеры организовали на добровольной основе схему по приему использованной упаковки из-под средств защиты растений, которая функционирует с 2001 года. Более 1000 дистрибьюторов, кооперативов и индивидуальных дилеров обеспечивают прием и хранение канистр, сдаваемых фермерами. В рамках схемы организован прием двух типов отходов: пустой правильно промытой упаковки из-под средств защиты растений и неиспользованных средств защиты растений с просроченным сроком годности.

В Германии в 1990-е годы производителями пестицидов на добровольной основе была организована схема сбора упаковки PAMIRA. Сбор, транспортировка и переработка упаковки финансируется производителем пестицидов. Пустые канистры, отвечающие установленным требованиям, имеющие маркировку PAMIRA, вымытые и высушенные надлежащим образом, могут быть сданы фермерами в установленное время в установленных местах (главным образом, на территории складов крупных компаний-дилеров). Сбор контейнеров осуществляется бесплатно один раз в год. В рамках сети PAMIRA действует более 300 пунктов сбора канистр.

6. Приоритетные направления улучшения российской практики обращения с отходами

В рамках Международной конференции «Россия — Европейский Союз: Партнерство для модернизации в сфере обращения с отходами» будут проанализированы «узкие места» с точки зрения внедрения в России процесса обращения с отходами, основанного на принципе 3R (reduce, reuse, recycle — сокращение, повторное использование, переработка). Сравнительный анализ (Россия — ЕС) нормативных правовых требований в области обращения с отходами, а также рисков и возможностей, связанных с вовлечением частного бизнеса в деятельность сектора обращения с отходами, может создать основу для дальнейшего анализа сценариев развития данного сектора в России.

Существует понимание того, что необходимы неотложные меры стимулирования, направленные на вовлечение частного бизнеса в деятельность сектора обращения с отходами.

В ходе конференции будут обсуждены и проанализированы различные подходы к такому стимулированию.

В связи с тем, что широкая общественность вносит существенный вклад в образование всех приоритетных типов отходов, относящихся к тематике конференции, представляется целесообразным обсуждение в рамках мероприятия принципов организации информационных и просветительских программ, а также соотношения между мерами государственного регулирования, экономическими стимулами и добровольными инициативами.

7. Приглашение к открытой дискуссии

Практическая значимость результатов Международной конференции «Россия — Европейский Союз: Партнерство для модернизации в сфере обращения с отходами» будет зависеть от вклада участников из России и ЕС, взаимно заинтересованных в совершенствовании практики обращения с отходами и поддержки передовых подходов, разработанных всеми сторонами. Специалисты государственных органов национального и регионального уровней, эксперты, представляющие бизнес и научно-исследовательские организации, а также заинтересованные представители неправительственных организаций приглашаются к активному участию в работе конференции как посредством посещения самого мероприятия, так и путем направления своих статей и комментариев в организационный комитет конференции.