



Экономика замкнутого цикла:

как государство реформирует рынок отходов, и почему это открывает голубой океан бизнес-возможностей



МАКСИМ КАЛИНИН,
управляющий
партнер, юрист Санкт-
Петербургского офиса
Baker McKenzie



РОМАН ИШМУХАМЕТОВ,
юрист Санкт-
Петербургского офиса
Baker McKenzie



ОЛЬГА ПАНЬКОВА,
юрист Санкт-
Петербургского офиса
Baker McKenzie

Российский рынок отходов проходит комплексную перестройку. Ее цель — сократить образование неперерабатываемых отходов и максимально вовлечь в оборот перерабатываемые отходы. Это требует масштабных инвестиций в строительство мощностей по сортировке и переработке отходов, вовлечения в оборот вторичных материальных ресурсов, утилизации неперерабатываемых «хвостов» отходов, существенного увеличения ответственности бизнеса за утилизацию товаров и упаковки, кратного роста отдельного накопления отходов, грамотного выстраивания потоков отходов внутри регионов и между ними. Изменения в подходах к обращению с отходами ставит много задач и перед юристами: от сопровождения инвестиционных проектов в этой сфере до анализа возможностей бизнеса оптимизировать работу с отходами, конвертируя регуляторные риски в бизнес-возможности.

Что происходит с отходами в России¹

Ситуация довольно непростая. В России накоплено около 51 млрд тонн отходов. Ежегодно образуется еще 7–8 млрд тонн. Общая площадь российских свалок и полигонов составляет порядка 4 млн га. Более 27 тыс. свалок нелегальные.

Эти объемы включают все виды отходов, большая часть которых приходится на промышленные

отходы, утилизация которых налажена сравнительно неплохо. Почти 50 % промышленных отходов утилизируется тем или иным способом. Около 22 % используется повторно (рециклинг).

Основное внимание регуляторов, бизнеса и населения сосредоточено на твердых коммунальных отходах (далее — ТКО). К таковым относятся отходы, образующиеся в процессе потребления физическими и юридическими лицами, например офисный и уличный мусор. Ежегодно в России образуется примерно 60–70 млн тонн ТКО. Темпы их образования увеличиваются на 1–3 % в год. Примерно 3–5 % ТКО перерабатывается и около 2 % сжигается.

Вопреки стереотипам мощности по сортировке и переработке пластика, бумаги и других видов ТКО в России есть. Однако, с одной стороны, эти мощности недозагружены, в частности из-за слабого внедрения отдельного накопления ТКО и проблем в организации их потоков, а с другой — при правильной организации потоков имеющихся мощностей будет недостаточно для переработки ежегодного объема ТКО.

¹ Для подготовки данного раздела использованы следующие источники: Что известно о реформе отрасли обращения с отходами в России // ТАСС, 30 июня 2021 г. — tass.ru/info/11787987; Переход к экономике замкнутого цикла: перезапуск системы расширенной ответственности производителей, запрет на неперерабатываемые материалы, стимулирование использования вторсырья // Гарант, 30 июня 2021 г. — garant.ru/article/1471040/; Жизнь после бака: как сейчас выглядит система утилизации отходов // РБК Тренды, 31 мая 2021 г. — trends.rbc.ru/trends/green/cmrm/60ad10399a794783c51ea200; Интервью с Д. Буцаевым, генеральным директором ППК РЭО // Ведомости, 12.07.2021 — <https://www.vedomosti.ru/business/characters/2021/07/11/877709-lukavyat-netplatit-ekosbor>

Как государство перестраивает рынок отходов

Иерархия мер обращения с отходами. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» (далее — Закон об отходах) закрепляет следующую последовательность мер обращения с отходами: максимальное использование исходного сырья и материалов; предотвращение образования отходов; сокращение образования и снижение опасности отходов в источниках их образования; обработка отходов — предварительная подготовка к утилизации; утилизация отходов — использование отходов или их полезных свойств, в том числе рециклинг², регенерация³, рекуперация⁴ и энергетическая утилизация⁵; обезвреживание отходов — уменьшение массы, изменение состава или свойств отходов для снижения негативного воздействия на здоровье человека и окружающую среду.

Запрет на захоронение отдельных видов отходов. С 2018 г. в России запрещено захоронение,

² Повторное применение отходов по прямому назначению.

³ Возврат в производственный цикл после соответствующей подготовки.

⁴ Извлечение полезных компонентов для их повторного применения.

⁵ Использование твердых коммунальных отходов в качестве возобновляемого источника энергии (вторичных энергетических ресурсов) после извлечения из них полезных компонентов на объектах обработки, соответствующих определенным требованиям.



РАШИД ИСМАИЛОВ,

председатель Российского экологического общества, заместитель председателя общественно-делового совета Национального проекта «Экология», сопредседатель экспертного совета при Комитете Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию, член Президиума Комиссии Государственного Совета РФ по направлению «Экология и природные ресурсы»:

«Государство взяло курс на форсированное создание цивилизованного рынка обращения с отходами. Бизнесу послан четкий сигнал, что нужно перестраивать рыночные практики и делать это быстро. Игнорировать этот тренд точно не получится. Однако для экологически ответственного бизнеса это открывает большие инвестиционные и другие коммерческие возможности».

например, лома и ламп; с 2019 г. — стеклянной, полиэтиленовой и полипропиленовой тары, бумажных отходов, шин; с 2021 г. — бытовых приборов, мобильных телефонов и компьютерной техники.

Расширенная ответственность производителя (РОП). С 2015 г. производители и импортеры обязаны обеспечивать утилизацию отходов от использования своих товаров и упаковки (далее — ОИТ). Они могут утилизировать ОИТ своими силами, например создав собственную инфраструктуру утилизации; привлечь для этих целей внешнего подрядчика — оператора по обращению с ТКО, регионального оператора, публично-правовую компанию «Российский экологический оператор» (далее — РЭО) или ассоциацию производителей и импортеров товаров; уплатить экологический сбор (экосбор)⁶.

В декабре 2020 г. вице-премьер Виктория Абрамченко, курирующая экологическое направление в правительстве, утвердила Концепцию совершенствования института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки (далее — Концепция РОП). Эта концепция предлагает установить стопроцентный норматив утилизации⁷ упаковки с 2022 г., увеличивать нормативы утилизации товаров на 10 % (с доведением до 100 %) ввести прямой запрет на использование не подлежащих утилизации товаров и упаковки, распространить РОП на дополнительные виды товаров, варьировать ставки экосбора в зависимости от экологичности товара, а также другие меры.

Упорядочивание мусорных потоков

Региональные операторы — это отобранные на региональных конкурсных отборах компании, ответственные за транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание и захоронение ТКО на территории конкретного субъекта РФ. Они могут самостоятельно обеспечивать весь цикл обращения

⁶ Правительство также устанавливает ставки экосбора для разных категорий товара. Например, текущие ставки для тары и упаковки из гофрированной бумаги и картона составляют 2 378 руб., для упаковки из стали и алюминия — 2 423 руб., для стеклянной упаковки — 2 564 руб., для полимерной упаковки и пластмассовых упаковочных изделий — 3 844 руб., для шин — 7 109 руб., для одежды — 11 791 руб., для текстильной продукции и упаковки — 16 304 руб., для бытовой и офисной техники — 26 469 руб., для аккумуляторных батарей — 33 476 руб.

⁷ Правительство ежегодно устанавливает нормативы в процентах от общего числа проданных товаров и упаковки. Так, нормативы на 2021 г. для текстиля и зеркал составляют 10 %, для пластмассовых изделий, офисной и бытовой техники — 15 %, для полимерной, алюминиевой и деревянной упаковки — 20 %, для шин, резиновых изделий, стальной упаковки — 30 %, для бумаги и гофрированного картона — 45 %.

с отходами в субъекте либо привлекать соответствующих субподрядчиков. В некоторых регионах отобрано несколько региональных операторов. С 1 января 2019 г. все собственники ТКО (например, торговые и бизнес-центры, управляющие компании ЖКХ) должны были заключить с региональным оператором договор на вывоз ТКО. В городах федерального значения обязательное заключение договора с региональным оператором отложено на 1 января 2022 г.

Территориальные схемы. Региональный оператор реализует деятельность на основании утвержденных регионом территориальных схем, в которых зафиксированы существующие в регионе источники образования и накопления отходов, объекты ТКО-инфраструктуры и схема потоков отходов.

Федеральная схема. РЭО завершил работу над проектом федеральной схемы обращения с ТКО, которая должна объединить 1,2 тыс. существующих и 1 тыс. перспективных объектов ТКО-инфраструктуры. Утверждение Федеральной схемы ожидается в 2021 г.⁸ Со слов Виктории Абрамченко, в текущем году электронная версия федеральной схемы будет интегрирована с системой ГЛОНАСС для отслеживания перемещения всех мусоровозов в стране⁹.

Стратегические инициативы

Приоритетный проект «Чистая страна» предполагает строительство пяти объектов по термическому обезвреживанию ТКО (четыре — в Московской области и одного — в Республике Татарстан) в период с 1 января 2017 г. по 31 декабря 2025 г. Согласно паспорту проекта в результате его реализации Московская область сократит объем захоронения отходов на 30 % к 2023 г., а Казань достигнет нулевого захоронения отходов¹⁰. Якорным участником проекта является компания «РТ-Инвест» (группа «Ростех»).

«РТ-Инвест» совместно с Росатомом и ВЭБ.РФ также разработали проект строительства 25 объектов термической утилизации отходов. Его реализация может позволить закрыть 46 действующих полигонов и предотвратить создание новых¹¹. Однако реализация этих проектов вызывает вопросы с точки



МИХАИЛ ЗАМАРИН,

генеральный директор «БС Энерго», президент Международной ассоциации участников индустрии экомоды, бизнес-омбудсмен по вопросам экологии г. Москвы:

«Достижение к 2030 г. цели по стопроцентной сортировке отходов и двукратному сокращению захоронения отходов требует строительства сотен объектов «мусорной» инфраструктуры по всей стране, прежде всего сортировочных мощностей. Есть мнение, что рынок отходов — удел для небольшого числа избранных компаний. Это не так. Объемы такого рынка настолько гигантские, что места на нем хватит очень многим, причем не только в части инфраструктуры, но и в части огромного множества сопутствующих индустрий».

зрения влияния на окружающую среду и здоровье людей. Спорной является и стоимость их реализации, которая, по оценкам ВШЭ, может составить до 1,3 трлн руб.¹² Источниками финансирования могут стать средства экосбора в рамках реформированной РОП, платежи за мощность от участников оптового рынка электроэнергии по аналогии с возобновляемыми источниками энергии (ВИЭ), прямые субсидии или иные источники.

Нацпроект «Экология 1.0»¹³ включает девять федеральных проектов, три из которых касаются отходов¹⁴. Проекты реализуются в период с 1 октября 2018 г. по 31 декабря 2024 г. За это время в России должна быть ликвидирована 191 свалка, на сортировку должно направляться более 50,2 % ТКО, а на утилизацию — 12,1 % отходов, выделенных в результате раздельного накопления и сортировки.

Нацпроект «Экология 2.0»¹⁵ реализуется в рамках блока «Комфортная и безопасная среда для жизни»

⁸ Парламентская газета, 21.6.2021 — <https://www.pnp.ru/politics/obshherossiyskiyu-skhemu-obrashheniya-s-tko-utverdyat-v-2021-godu.html>

⁹ Федеральную схему обращения с ТКО интегрируют с ГЛОНАСС в 2021 году // ТАСС, 19.07.2021. — <https://tass.ru/ekonomika/11937059>

¹⁰ Паспорт проекта утвержден Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 21.12.2016 № 12.

¹¹ В России закроют мусорные полигоны возле мегаполисов. Возможно ли это? // РБК +1, 04.06.2021 — <https://plusone.ru/ecology/2021/06/04/v-rossii-zakroyut-musornye-poligony-vozhle-megapolisov-vozmozhno-li-eto>

¹² Чистая сила: в ВШЭ увидели тарифные риски в проекте 25 мусоросжигательных заводов // Известия, 23.04.2021 — <https://iz.ru/1154816/valerii-voronov/chistaia-sila-v-vshe-videli-tarifnye-riski-v-proekte-25-musoroszhigatelnykh-zavodov>

¹³ Реализуется на основе Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

¹⁴ Федеральные проекты «Чистая страна», «Комплексная система обращения с ТКО», «Инфраструктура для обращения с отходами I–II класса опасности».

¹⁵ Реализуется на основе Указа Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Фе-

Указа Президента «О национальных целях развития России до 2030 года». К этому сроку 100 % ТКО должны направляться на сортировку, а количество отправляемых на полигоны отходов должно сократиться вдвое.

Генеральная уборка и экономика замкнутого цикла — две экологические инициативы социально-экономического развития РФ до 2030 г.¹⁶, направленные, в частности, на ликвидацию свалок и других объектов, а также на вовлечение в оборот вторичного сырья. Предполагается, что по сравнению с нацпроектами инициативы будут иметь более масштабный эффект.

Почему отходы — голубой океан для бизнеса?

Масштаб задач в области обращения с отходами огромен. Государство задает вектор решения этих проблем и ставит цели развития отрасли обращения с отходами. Однако реализовывать данные цели будет бизнес. Так, стоимость федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО» составляет примерно 435 млрд руб., из которых более 343 млрд руб. — внебюджетные источники.

Реализация национальных целей развития и других стратегических инициатив в области отходов создает огромное пространство для реализации проектной активности, например:

- *инфраструктурные проекты* — по оценкам РЭО, для развития отрасли ТКО необходимо построить около 950 объектов обработки и утилизации отходов, что потребует 430 млрд руб. инвестиций¹⁷. Основной акцент при введении новых мощностей сделан на частные инвестиции. РЭО планирует привлекать 2,46 рублей частных инвестиций на каждый 1 рубль, выделенный из бюджета;
- *транспорт и машиностроение* — например, производство мусоровозов и их комплектующих, контейнеров для раздельного накопления отходов, фандоматов, оборудования для инфраструктурных объектов;
- *новое зеленое производство* — например, товаров из вторичных материальных ресурсов и экологичной упаковки;
- *энергетические проекты* — не только в виде термической утилизации отходов, но и в виде

дерации на период до 2030 года».

¹⁶ Перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года. (утв. Распоряжением Правительства РФ от 06.10.2021 № 2816-р).

¹⁷ Российская газета, 30.09.2021 — <https://rg.ru/2021/09/30/v-reo-nazvali-chislo-neobhodimyh-rossii-musornyh-zavodov-i-ih-stoimost.html>

улавливания свалочного газа и его реализации в качестве проектов ВИЭ¹⁸;

- *климатические проекты* — свалки вносят существенный вклад в антропогенные выбросы парниковых газов (далее — ПГ). Проекты в области обращения с отходами, результирующие в сокращении, предотвращении или поглощении выбросов ПГ, потенциально могут реализовываться как климатические. Исполнитель климатического проекта может продать углеродные единицы, обеспечивая финансовую осуществимость проекта¹⁹;
- *сопутствующие продукты и услуги* — например, в части строительства соответствующих объектов, их финансирования, страхования, лизинга транспорта и оборудования;
- *НИОКР* — например, в области интеллектуальных систем для накопления и сортировки отходов, инновационных решений по извлечению полезных фракций отходов, их переработке и утилизации.

Какова роль юристов

Роль юристов заключается в следующем:

- *помогать разбираться в регулировании* — например, в нюансах РОП, особенностях взаимодействия с региональными операторами и другими игроками рынка отходов, требованиях к обороту вторичных материальных ресурсов, регуляторных «кнутах и пряниках», а также в регулировании электроэнергетики, климатических проектов и НИОКР;
- *структурировать и реализовывать проекты*, например в части заключения концессионных и иных соглашений с регионами и муниципалитетами, определения корпоративной структуры проекта (в том числе в кооперации с другими компаниями и институтами развития), форм его финансирования (в частности, зеленого), строительных договорных структур (таких как ЕРС-договоры), подбора и помощи с получением мер государственной поддержки, например связанных с участием в проекте РЭО;
- *помогать инновировать*, например в части разработки регуляторных и транзакционных корпоративных zero-waste-программ и более комплексных ESG-стратегий, включающих блоки по отходам.

¹⁸ Возобновляемые источники энергии и корпоративный спрос на них // Legal insight. — 2021. — № 3 (99).

¹⁹ Климатическая политика и углеродные проекты // Legal Insight. — 2021. — № 2 (98).