



Новые правила обращения с отходами I и II классов опасности

ИЮЛЬ 2019

VEGAS LEX

СОДЕРЖАНИЕ

Единый федеральный оператор	4
Перенять опыт Росатома	5
Схема обращения с отходами I и II классов опасности	6
Выводы	7

Создание современной системы обращения с отходами производства и потребления является одной из ключевых задач, стоящих перед Правительством РФ на сегодняшний день. В начале 2010-х стартовал процесс реформирования природоохранного законодательства страны, в рамках которого было принято множество мер по стимулированию хозяйствующих субъектов к утилизации и обезвреживанию отходов.

Задачи по постепенному отказу от размещения отходов в пользу их вторичного использования поставлены в Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года¹, а также в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года². Соответствующие экономические стимулы и правовые ограничения были закреплены в Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", Федеральном законе от 24.06.1998 № 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" и иных нормативных актах.

Несмотря на принятые меры, по данным Росприроднадзора, представленным в государственном докладе "О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году"³, из 6221 млн тонн образованных в 2017 году отходов производства и потребления только 3 248,9 млн (52,2 %) были направлены на утилизацию и еще 15,7 млн было обезврежено. При этом 98,2 % из общей массы утилизированных отходов пришлось на практически неопасные отходы — V класс.

Что касается высокоопасных и чрезвычайно опасных видов отходов (отходы I

и II классов опасности), то на их долю ежегодно в России приходится около 0,0043 % от общей массы отходов (порядка 240 тыс. тонн). Их накопленный и не утилизированный за многие десятилетия объем (около 180 млн тонн) создает угрозу для экологической безопасности государства. Учитывая степень рисков, решение вопроса с отходами I и II классов опасности требует принятия комплексных мер.

В целях исполнения майских указов президента РФ был разработан Национальный проект "Экология", который среди прочего предусматривает программу по созданию современной инфраструктуры, обеспечивающей безопасное обращение с отходами I и II классов опасности.

В конце мая 2019 года Правительство РФ внесло в Государственную думу проект федерального закона, призванный создать единую государственную систему управления такими отходами и обеспечения экологической безопасности при обращении с ними.

В целом предусмотренные в законопроекте нововведения сводятся к следующему:

- введение института федерального оператора по обращению с отходами I и II классов опасности;
- создание государственной информационной системы учета и контроля за обращением с отходами I и II классов опасности;
- формирование единой федеральной схемы обращения с отходами I и II классов опасности.

Как следует из положений Национального проекта "Экология", определение канди-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 25.01.2018 № 84-р "Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года".

² Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 "О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года".

³ <https://gosdoklad-ecology.ru/2017/>

датуры федерального оператора планируется уже к 2 сентября 2019 года. Завершение проекта, в том числе создание инфраструктуры и новых объектов обращения с отходами I и II классов опасности, должно быть осуществлено до 31 декабря 2024 года.

Единый федеральный оператор

Законопроект вводит понятие федерального оператора по обращению с отходами двух первых классов опасности. Им будет юридическое лицо, уполномоченное обеспечивать и осуществлять деятельность по обращению с отходами I и II классов опасности на территории России. Федеральный оператор утверждается Правительством РФ по предложению Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», согласованному с уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

С момента внедрения проектируемых положений рынок оказания услуг по обращению с отходами фактически будет разделен на две части. С одной стороны, деятельность с отходами III–V классов опасности все еще будет осуществляться субъектами на условиях свободного ценообразования и в соответствии с принципом свободы договора. Однако обращение с отходами I и II классов станет сферой монополии федерального оператора, цены на услуги которого будут определяться путем тарифного регулирования.

Согласно проектируемому пункту 1 статьи 14⁴ Закона об отходах за юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями будет сохранено право на самостоятельное обращение с собственными отходами I и II классов опасности при

условии наличия в собственности или на ином законном основании объектов обезвреживания и размещения отходов указанных классов. В противном случае законопроект устанавливает обязанность хозяйствующего субъекта заключить с федеральным оператором договор на оказание услуг по обращению с отходами I и II классов. Заключение договоров на сбор, транспортировку, обработку, утилизацию, обезвреживание или размещение отходами I и II классов опасности с иными организациями или индивидуальными предпринимателями будет запрещено.

Для целей осуществления сбора, транспортировки, обработки, утилизации, обезвреживания или размещения отходов федеральный оператор вправе привлекать иных операторов по обращению с отходами I и II классов опасности. Деятельность последних будет осуществляться на основании заключенных с федеральным оператором договоров, а услуги будут оплачиваться по установленным Правительством РФ тарифам обращения с отходами I и II классов опасности.

Указанные выше проектируемые положения вызывают вопросы.

Исходя из пояснительной записки к законопроекту, его целью не является ограничение хозяйствующих субъектов в возможности утилизировать собственные отходы I и II классов опасности. Как видно из статистики Росприроднадзора, уже в настоящее время существуют наилучшие доступные технологии, позволяющие утилизировать отходы I и II классов опасности. При этом в Банке данных об отходах⁴ имеются сведения об использовании организациями технологий, которые позволяют исключить вторичное образование

⁴ <http://rpn.gov.ru/opendata/7703381225-bankdannih>.

отходов I и II классов опасности в процессе утилизации⁵. Осуществление такого процесса в дальнейшем не требует размещения или обезвреживания отходов I и II классов опасности и, как следствие, не требует наличия объектов для указанных видов деятельности.

Между тем, в силу требований проектируемого пункта 1 статьи 14⁴ Закона об отходах, в условиях отсутствия у юридического лица (индивидуального предпринимателя) объектов обезвреживания и/или размещения отходов, данное лицо фактически будет лишено возможности самостоятельно утилизировать собственные отходы I и II классов опасности. Такое необоснованное ограничение возникает и в отношении других видов деятельности с отходами (сбора, транспортировки, обработки).

Также законопроект не определяет перечень оснований, при наличии которых федеральный оператор должен заключить договор на осуществление того или иного вида деятельности с отходами. Проектируемый пункт 2 статьи 14⁴ лишь указывает на необходимость разработки Правительством РФ типовых форм договоров на оказание услуг по обращению с отходами I и II классов опасности. В связи с этим открытым остается вопрос, кем и каким образом будет определяться предмет договора и, как следствие, судьба отхода: будет ли он утилизирован, обезврежен либо размещен.

Стоит обратить внимание, что плательщиками платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, хозяйственная и (или) иная деятельность которых образовала эти отходы. Неопре-

деленность в вопросе формирования положений договора и выбора конечного способа обращения с отходами может создать условия для злоупотребления правом со стороны федерального оператора по обращению с отходами I и II классов опасности или привлекаемых им организаций.

Перенять опыт Росатома

Ключевая роль в реализации проектируемых положений отводится Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом". Корпорация является исполнителем, ответственным за реализацию федерального проекта "Инфраструктура для обращения с отходами I-II классов опасности". В связи с этим корпорация будет ответственна за:

- разработку и направление предложений по формированию государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере обращения с отходами I-II классов опасности;
- выдвижение предложений по кандидатуре федерального оператора по обращению с отходами I-II классов опасности;
- создание государственной системы информационного учета и контроля за обращением отходов I-II классов опасности.

Согласно пояснительной записке к законопроекту такое решение объясняется наличием у Росатома успешного опыта реализации государственной политики в области обращения с радиоактивными отходами, наличием технологий комплексного обращения с чрезвычайно опасными отходами, а также развитой управленческой и производственной инфраструктурой.

⁵ Например, технология вакуумной термодемеркуризации (ТУ 3614-001-45706890-2013) позволяет утилизировать ртутьсодержащие отходы (I класс опасности), образуя в процессе лишь вторичные отходы материалов из пластмасс, бой стекла, лом и отходы, содержащие незагрязненные несортированные цветные металлы (IV и V классы опасности).

Законопроект не устанавливает определенных сроков осуществления юридическим лицом полномочий федерального оператора по обращению с отходами I–II классов опасности. Равно как и не устанавливает особенностей его правового статуса, порядка прекращения полномочий и оснований для лишения полномочий. В первую очередь это объясняется тем, что уже в настоящий момент в качестве федерального оператора выдвигается⁶ кандидатура ФГУП «РосРАО» — специализированной организации, входящей в состав Росатома и профессионально занимающейся обращением с радиоактивными отходами. Очевидно, что ФГУП будет осуществлять полномочия федерального оператора по обращению с отходами I–II классов опасности бессрочно.

Но если отсутствие конкурсного отбора кандидатуры самого федерального оператора можно объяснить целью законопроекта — создать инфраструктуру по обращению с отходами I–II классов опасности, основываясь на технической и материальной базе Росатома, то совсем уж необоснованным кажется отсутствие в законопроекте положений, которые бы определяли порядок присвоения статуса и его лишения в отношении иных операторов по обращению с отходами I и II классов опасности, которые привлекаются в помощь федеральному оператору.

Учитывая, что федеральный оператор будет действовать в условиях естественной монополии, во избежание коррупционных факторов и необоснованного ограничения конкуренции в законопроекте необходимо заложить положения, предусматривающие разработку Правительством РФ порядка выбора иных операторов по обращению с отходами I и II классов опасности и заключения с ними договоров на конкурсной основе. При

этом отдельного регулирования требует вопрос хозяйственного взаимодействия федерального оператора с иными операторами по обращению с отходами I и II классов опасности. В противном случае велика вероятность возникновения коллизий и несогласованности в действиях по обращению с отходами.

Схема обращения с отходами I и II классов опасности

К отходам I и II классов опасности предполагается применить модель регулирования, которая в настоящее время реализована применительно к твердым коммунальным отходам (ТКО), а именно создать комплексную схему обращения. Однако, если схемы обращения ТКО создаются на уровне субъектов РФ, то для отходов I и II классов опасности планируется создать единую федеральную схему. В то же время, поскольку ТКО, помимо прочего, включают в свой состав и отходы I и II классов опасности, проектируемые нормы обязывают федерального оператора заключать с региональными операторами по обращению с ТКО договоры на передачу федеральному оператору отходов I и II классов опасности.

Федеральная схема обращения с отходами I и II классов опасности утверждается Правительством РФ и должна будет включать:

- сведения о видах отходов I и II классов, источниках, нормативах и фактических объемах их образования, а также способах обращения с ними;
- сведения об объектах обработки, утилизации, обезвреживания и размещения отходов;
- сведения об операторах отходов I и II классов опасности;

⁶ <http://www.rspp.ru/news/view/16624>.

- схему потоков отходов I и II классов опасности от источников образования до объектов обработки, утилизации, обезвреживания, размещения;
- данные о целевых показателях по обезвреживанию и размещению отходов I и II классов опасности, их количественных характеристиках;
- сведения о планируемых к строительству, реконструкции, выводу из эксплуатации объектах обработки, утилизации, обезвреживания и размещения отходов I и II классов опасности, а также данные об оценке потребностей финансирования таких объектов.

При этом порядок разработки и утверждения схемы, внесения в нее изменений также будет установлен Правительством РФ.

Формирование новой системы и организация опциональной логистики обращения с отходами I и II классов опасности планируются в числе прочего за счет производственных мощностей действующих индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

Всего в рамках реализации проекта для обслуживания потока отходов со всех предприятий страны планируется создание семи межрегиональных центров по обращению с отходами I и II классов опасности, четыре из которых будут созданы на базе существующих объектов: Камбарка в Удмуртии, Марадыковский в Кировской области, Щучье в Курганской области, Горный в Саратовской области. Еще три объекта планируется построить с нуля.

Для оптимизации логистики и функционирования новой схемы обращения с отходами I и II классов опасности предполагается разработать специальную Государственную информационную систему учета и контроля, администрирование

которой будет передано федеральному оператору. Разработка системы, а также ее техническое обслуживание будут поручены Росатому. Государственная информационная система позволит контролировать потоки движения отходов от источника их образования до места обработки, обезвреживания, утилизации или размещения, проводить учет количества отходов и их видов.

Выводы

Вопрос о создании единой централизованной системы обращения с чрезвычайно и высокоопасными отходами назрел уже давно и требует скорого, но в то же время взвешенного решения. Как показал анализ проектируемых норм Закона об отходах, действительно важная законодательная инициатива в настоящий момент имеет множество пробелов и недостатков. Основные из них связаны с отсутствием положений, устанавливающих правовой статус и общий порядок взаимодействия субъектов создаваемой системы, отсутствием механизмов, обеспечивающих конкуренцию при определении операторов по обращению с отходами I и II классов опасности, а также механизмов регулирования монополистической деятельности федерального оператора. Увеличение субъектного состава в отрасли и усложнение возникающих правоотношений в конечном итоге приведет и к экономическим последствиям для отходовобработателей.

Практическая реализация новой схемы так или иначе потребует значительных капиталовложений в создание новой инфраструктуры, что неизбежно увеличит расходы хозяйствующих субъектов на обращение с указанными категориями отходов. В финансово-экономическом обосновании к законопроекту прямо говорится о стремлении осуществить возврат инвестиций на создание новой схе-

мы за счет средств субъектов, в процессе деятельности которых образуются отходы I и II классов опасности. Тем самым государство стремится *“стимулировать отходообразователей к снижению объемов образующихся отходов”*.

В тарифы на услуги федерального оператора (помимо его расходов на реализацию инвестиционной программы и создание инфраструктуры), безусловно, будут включены и затраты на привлеченных им операторов по обращению с отходами.

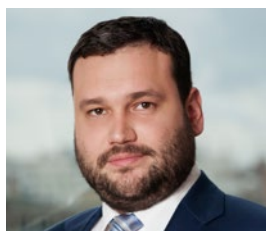
Понимая неизбежность роста экономической нагрузки отходообразователей, разработчики законопроекта предполагают в дальнейшем создание механизма возмещения затрат федерального оператора за счет средств субсидий федерального бюджета, которые будут аналогичны механизму возмещения затрат на обращение с радиоактивными отходами. Однако, представляется, что основной целью такой программы будет поддержка бюджетных организаций, в то время как частный сектор понесет издержки в полном объеме.

Авторы



АЛЕКСАНДР
ВЯЗОВИК
Партнер, VEGAS LEX

vyazovik@vegaslex.ru



ЕВГЕНИЙ
РОДИН
Партнер, VEGAS LEX

rodin@vegaslex.ru



ДМИТРИЙ
МОТОРИН
Юрист, VEGAS LEX

motorin@vegaslex.ru

Контакты



ЦЕНТРАЛЬНАЯ ДИРЕКЦИЯ

Россия, 115054, город Москва,
Космодамианская наб, 52, строение 5
Бизнес-центр "Риверсайд Тауэрс"
(Riverside Towers), этаж 8

Тел.: +7 495 933 0800

vegaslex@vegaslex.ru



ПОВОЛЖСКАЯ ДИРЕКЦИЯ

Россия, 400005
город Волгоград,
ул. Батальонная,
д. 13, этаж 1

Тел.: +7 (8442) 26 63 12

volgograd@vegaslex.ru



ЮЖНАЯ ДИРЕКЦИЯ

Россия, 350000,
город Краснодар,
ул. Буденного, 117/2
Бизнес-центр КНГК
Групп, этаж 2

Тел.: +7 (861) 201 98 42

krasnodar@vegaslex.ru

Подробную информацию об услугах VEGAS LEX Вы можете узнать на сайте www.vegaslex.ru

Настоящая публикация носит исключительно информационный характер и не является письменной консультацией по правовым вопросам. VEGAS LEX не несет никакой ответственности за применение всех или отдельных рекомендаций, изложенных в настоящей редакции. В случае необходимости VEGAS LEX рекомендует обратиться за профессиональной консультацией.