

Позиция Гринпис России по вопросу обращения с отходами в Москве

Для Московской агломерации мусорная проблема стоит особенно остро с учётом большого количества образуемых отходов, высокой плотности населения, истощения ресурсов существующих полигонов и недостатка свободных площадей для строительства новых.

Согласно официальным данным, общее количество образованных в Москве отходов за 2015 год составило 11,9 млн тонн, из которых 4,5 млн тонн приходится на жилой сектор [1]. Большая часть столичных отходов захоранивается на территории Московской области, притом что количество накопленного мусора в Подмоскovie уже превышает 120 млн тонн [2], а площадь существующих полигонов и нелегальных свалок составляет около 15 кв. км [3]. В то же время, доля переработки отходов в Москве по разным оценкам составляет лишь 4–6% от общего объёма [4], что на порядок меньше, чем в большинстве европейских столиц [5]. При этом уже имеющиеся в Московском регионе переработчики не в состоянии полностью загрузить свои мощности из-за недостатка вторсырья и даже вынуждены закупать его в других регионах [6]. Власти признают необходимость сокращения объёмов полигонного захоронения, озвучивая, однако, противоречащие друг другу варианты решения этой проблемы [7].

В 2015 г. Гринпис подготовил обзор сценариев решения проблемы образования твёрдых коммунальных отходов (ТКО) Московского региона на 2015–2030 годы [8]. Расчёты показывают:

- Внедрение сортировочных станций, где из массы смешанного мусора автоматически или вручную выбирают вторсырьё, позволяет уменьшить количество захораниваемых отходов в среднем лишь на 10–15%;
- Сжигание мусора и производство топлива из отходов частично сокращает объёмы захоронения, но приводит к загрязнению воздуха опасными веществами, вызывающими онкологические заболевания и бесплодие. Кроме того, после термического уничтожения отходов образуются тонны токсичной золы и шлака (20–30% от массы ТКО).
- Создание в городе эффективной системы раздельного сбора отходов и переадресации широкого перечня фракций на переработку в полезную продукцию позволит к 2030 году сократить количество захораниваемого мусора на 75–80%.

Таким образом, оптимальным решением мусорной проблемы Москвы является поэтапная реализация концепции «Ноль отходов» (Zero Waste) [9], основанной на раздельном сборе отходов и их последующей переработке в полезную продукцию.

Согласно п. 8 ст. 12 ФЗ «Об отходах производства и потребления» с 1 января 2017 года наиболее распространённая в России схема обращения с отходами (смешанный сбор–перегрузка–захоронение) становится незаконной [10]. К этому времени каждый регион должен разработать новую схему обращения с отходами и таким образом решить, как ему поступать с мусором в дальнейшем. Решение должно быть отражено в специальных документах — территориальной схеме и региональной программе, подробно описывающих все этапы «жизни» мусора. Территориальная схема Москвы уже утверждена.

Однако, заключив в 2012–2014 годах ряд долгосрочных многомиллиардных госконтрактов на обращение с ТКО по устаревшей схеме, Правительство Москвы поставило город в сложную

ситуацию, предполагающую до 2029 года действие на территории столицы нескольких принципиально различающихся схем обращения с отходами без единых требований и целей.

Государственные контракты по обращению ТКО Москвы

В настоящее время Правительство Москвы реализует очередной эксперимент по обращению с отходами жилого сектора [11], охватывающий девять административных округов из двенадцати. Для этого в течение 2012–2014 годов городские структуры заключили девять государственных контрактов на оказание услуг по обращению с ТКО, каждый сроком на 15 лет по схеме «один округ — одна компания», выделив из столичного бюджета 142,6 млрд рублей на их обеспечение. При этом количество обслуживаемого населения на весь период действия госконтрактов неизменно составляет 6,9 млн человек.

По условиям всех госконтрактов компании-исполнители обязаны внедрять отдельный сбор отходов. Однако установленный госзаказчиком объём вторсырья, отбираемого из общего потока ТКО, варьируется в пределах 10–30% в зависимости от округа и года. При этом общее количество пунктов отдельного сбора отходов, определяемое госконтрактами из расчёта 1 пункт на 12,5 тысяч человек, составляет всего 552 пункта на более чем 13 тысяч контейнерных площадок, задействованных в пятнадцатилетнем «эксперименте».

Сравнительный анализ технической документации госконтрактов [12] указывает на отсутствие в городе единых требований к организации отдельного сбора и последующей утилизации отходов, а также к установлению целевых показателей. Разные формулировки госконтрактов в рамках одного «эксперимента» приводят к различным трактовкам со стороны исполнителей и лишают Москву возможности комплексно внедрять отдельный сбор и решать таким образом проблему образования отходов.

Результаты общественных проверок [13], инициированных Гринпис для выяснения реального положения дел в организации городскими властями отдельного сбора отходов, показали:

- Минимальные требования госконтрактов по достижению целевых показателей выполняются не всеми компаниями-исполнителями, в связи с чем москвичам предоставляется неполноценный доступ к отдельному сбору отходов;
- Ни государственный заказчик, ни компании-исполнители не обеспечивают своевременного раскрытия информации по обращению с ТКО в части объёмов отдельно собранных и утилизированных отходов, а также о предприятиях, осуществляющих их переработку;
- В ряде округов компании-исполнители госконтрактов отдают предпочтение так называемым мобильным пунктам, работающим всего несколько часов в неделю, что является крайне неэффективным способом осуществления отдельного сбора отходов;
- Благодаря активным действиям инициативных горожан, осуществляющих общественный контроль за исполнением госконтрактов, в Москве наблюдается положительная количественная динамика внедрения инфраструктуры для отдельного сбора отходов с постоянным доступом, однако её количество по-прежнему не обеспечивает реальные потребности многомиллионного города.

Таким образом, из-за отсутствия в Москве единых требований по организации отдельного сбора и утилизации отходов, госконтракты по обращению с ТКО требуют пересмотра, а также приведения в

соответствие с действующим федеральным законодательством, в том числе — с приоритетными направлениями госполитики в области обращения с отходами [14].

Новые требования в сфере обращения с отходами

Согласно изменениям федерального законодательства об отходах для всех субъектов Российской Федерации определены новые требования по обращению с отходами [15]. Начиная с 1 января 2017 года вводится запрет на захоронение отходов, в состав которых входят полезные компоненты, подлежащие утилизации. При этом наиболее приоритетным направлением госполитики по обращению с уже образованными отходами является сокращение образования отходов и снижение класса опасности в источниках их образования. Кроме того, осуществлять сбор, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание и захоронение отходов на территории субъекта РФ должен региональный оператор в соответствии с территориальной схемой и региональной программой в области обращения с отходами.

Весной 2016 года Гринпис направил мэру Москвы свои рекомендации по разработке указанных документов [16] с целью внедрения в столице наиболее эффективной, экономически и экологически оправданной схемы обращения с отходами, основанной на раздельном сборе и переработке отходов в полезную продукцию. Внедрение раздельного сбора отходов во всех местах их образования является необходимым элементом реализации госполитики в области обращения с отходами, так как позволяет уже на стадии приёма отходов от населения выделить полезные компоненты — а значит сократить образование отходов. Также раздельный сбор является наиболее доступным способом снижения классов опасности отходов в месте их образования.

Территориальная схема обращения с отходами Москвы

В августе 2016 года Правительство Москвы утвердило территориальную схему обращения с отходами [17]. В документе установлены целевые показатели по снижению объёмов ТКО, подлежащих полигонному захоронению. Так, к 2020 году городские власти планируют снизить объём захоронения ТКО IV класса опасности с нынешних 56,4% до 50%, а к 2025 году до 40%. Однако в территориальной схеме не конкретизированы способы, с помощью которых планируется достигать этих показателей.

Территориальная схема Москвы отличается от аналогичных документов, разработанных в других регионах [18]. Например, в ней отсутствуют обязательные целевые показатели по утилизации, обезвреживанию и размещению отходов, а также наименования объектов размещения и утилизации. Получается, что вопреки требованиям федерального законодательства [19], руководящий документ по обращению с московскими отходами не определяет, на какие полигоны и в каком количестве будут вывозиться отходы и где они будут перерабатываться.

При этом среди объектов обезвреживания отходов в территориальной схеме Москвы присутствуют три существующих мусоросжигательных завода (МСЗ) общей мощностью 770 000 тонн в год, два из которых ранее были закрыты. Однако схема потоков ТКО, направляемых на обезвреживание [20], указывает, что Правительство Москвы снова намерено запустить эти опасные объекты, несмотря на множество данных, свидетельствующих о негативном воздействии

мусоросжигания на окружающую среду и здоровье человека [21], а также зафиксированных ранее выбросах диоксинов в атмосферу вблизи московских МСЗ [22].

Не меньшую обеспокоенность вызывает наличие в территориальной схеме Москвы потоков ТКО, направляемых в другие субъекты Российской Федерации для последующей утилизации, обезвреживания и размещения [23]. Так, в случае утверждения проекта территориальной схемы обращения с отходами Московской области и строительства новых МСЗ в Подмоскowie [24], половина всех ТКО Москвы будет сжигаться, выделяя опасные вещества, вызывающие онкологические заболевания и бесплодие. Помимо роста токсического загрязнения, запуск МСЗ приведёт к повышению коммунальных тарифов на электроэнергию и вывоз мусора. Таким образом, содержание этих экономически неэффективных и опасных объектов станет финансовым бременем для населения [25].

Кроме того, схемы потоков московских ТКО, направляемых в другие субъекты Российской Федерации, могут быть использованы для производства топлива RDF [26] и его транспортировки в другие регионы. В этом случае опасные «мусорные брикеты» могут увозить в любую точку страны и использовать в печах цементных заводов или обычных котельных. Учитывая морфологический состав и смешанный сбор столичных отходов, в том числе — опасных, созданное из них топливо при сжигании может выделять высокотоксичные вещества. При этом местное население не будет знать, что фактически рядом с их домами горит московский мусор. Поэтому производство из столичных отходов RDF-топлива и его перемещение для последующего сжигания в других регионах — недопустимо.

Упомянуто в территориальной схеме Москвы и отдельный сбор отходов [27]. Однако за исключением минимального перечня полезных компонентов, подлежащих отдельному сбору (бумага, пластик и стекло), в документе отсутствуют какие бы то ни было целевые показатели по объёму отбираемого вторсырья, количеству точек отдельного сбора отходов, а также данные о отдельном сборе среди обязательной для размещения на контейнерной площадке информации.

Помимо этого, из-за наличия ранее заключённых госконтрактов по обращению с ТКО, территориальная схема будет в полной мере распространяться на Южный округ и Новую Москву [28]. Это означает, что в ближайшие 13 лет на территории Москвы будут одновременно действовать несколько совершенно разных схем обращения с отходами, без единых требований и целей.

В подобных условиях мусорная проблема Москвы не найдёт эффективного решения. Поэтому Гринпис призывает Правительство Москвы привести территориальную схему в соответствие с приоритетными направлениями госполитики в области обращения с отходами, установив соответствующие целевые показатели для создания общегородской системы отдельного сбора отходов и их переработки в полезную продукцию. При этом в территориальной схеме необходимо предусмотреть вывод из эксплуатации существующих в Москве МСЗ, а также не допустить использования схем потоков ТКО в целях производства и перемещения топлива из отходов и термического уничтожения столичных отходов на территории других регионов России.

Региональная программа обращения с отходами Москвы

Региональная программа в области обращения с отходами Москвы пока не утверждена. Требования к срокам её утверждения закон не устанавливает. Однако наличие региональной

программы является необходимым условием предоставления городу субсидии из средств, поступивших в федеральный бюджет в счёт уплаты экологического сбора [29]. Эти средства могут быть направлены на развитие инфраструктуры раздельного сбора отходов, а также на создание объектов досортировки и переработки раздельно собранных отходов в полезную продукцию, что позволит сократить образование отходов и снизить класс их опасности.

Для этого региональная программа в первую очередь должна содержать мероприятия по развитию законодательной базы Москвы, направленной на увеличение доли раздельно собираемых и перерабатываемых отходов, в том числе — через стимулирование соответствующей деятельности. Кроме того, разработчики региональной программы должны исключить возможность инвестиционной поддержки термического уничтожения отходов и производства топлива из отходов в связи с их экологической опасностью и экономической необоснованностью.

Рекомендации Гринпис

Гринпис выступает за внедрение в Москве общегородской системы раздельного сбора и переработки отходов, поэтому рекомендует столичным властям принять следующие меры.

К территориальной схеме обращения с отходами Москвы:

- Установить в территориальной схеме обязательные целевые показатели по утилизации, обезвреживанию и размещению отходов в соответствии с приоритетами государственной политики в области обращения с отходами.
- Включить в территориальную схему наименования объектов размещения и утилизации отходов.
- Исключить из территориальной схемы обращения с отходами возможность эксплуатации существующих в Москве мусоросжигательных заводов.
- Не допустить использования схем потоков ТКО Москвы в целях производства и перемещения топлива из отходов, а также термического уничтожения московских отходов на территории других регионов Российской Федерации.

К региональной программе в области обращения с отходами Москвы:

- При разработке региональной программы руководствоваться приоритетными направлениями госполитики в области обращения с отходами, отдавая предпочтение раздельному сбору отходов как наиболее эффективному, экономически и экологически обоснованному способу сокращения образования отходов и снижения класса опасности отходов в местах их образования.
- При разработке инвестиционной части региональной программы исключить возможность строительства и реконструкции объектов термического уничтожения отходов, а также объектов производства топлива из отходов в связи с их экологической опасностью и экономической необоснованностью.

- Предусмотреть в региональной программе организацию мероприятий по развитию законодательной базы города Москвы, направленной на увеличение доли раздельно собираемых и перерабатываемых отходов.
- Предусмотреть в региональной программе организацию раздельного сбора отходов на всех контейнерных площадках города, установив соответствующие значения целевых показателей.

К государственным контрактам по обращению с ТКО Москвы:

- Пересмотреть государственные контракты по обращению с ТКО Москвы и привести их в соответствие с действующим федеральным законодательством об отходах, в том числе — с приоритетными направлениями госполитики, а также едиными требованиями по организации раздельного сбора отходов.
- Повысить контроль за исполнением существующих госконтрактов по обращению с ТКО в части организации раздельного сбора отходов, принять меры к повышению качества оказываемой населению услуги по раздельному сбору отходов.
- Отказаться от практики использования в Москве «мобильных пунктов» приёма вторичного сырья, заменив их стационарными пунктами раздельного сбора отходов основных фракций с круглосуточным доступом на всех контейнерных площадках для сбора ТКО.

Ссылки и комментарии

- [1] Доклад «О состоянии окружающей среды в городе Москве в 2015 году». М., 2016, стр. 171. URL: <http://www.mosecom.ru/reports/2015/report2015.pdf>
- [2] Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2011 году». М., 2012, стр. 92 URL: <http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/a76/gosdoklad2011.pdf>
- [3] «Что делать с московским мусором?» [Электронный ресурс] // Гринпис России, М., 2015. URL: http://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/toxics/BROSH_final_2.pdf
- [4] Постановление Правительства Москвы 9 августа 2016 года №492-ПП «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами, в том числе твердыми коммунальными отходами»: Правительство Москвы. М., стр.10; Обзор Гринпис России «Мусорное кольцо вокруг Москвы. Сценарии решения проблемы образования твёрдых коммунальных отходов Московского региона на 2015–2030 годы», 2015 год, стр.2. URL: http://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/toxics/obsor_othodi_msk.pdf
- [5] Recycling rate of municipal waste // Eurostat, 2016. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/waste/data/main-tables>
- [6] «Как из мусора делают бутылки»: [Электронный ресурс] // ЗПП «ПЛАРУС». М., 2016, <http://www.plarus.ru/news/131/>
- [7] Сергей Собянин: В Москве не будут строиться мусоросжигательные заводы: [Электронный ресурс] // Газета Известия. М., 2001–2016. URL: <http://www.rg.ru/2011/03/16/musor-anons.html>; «Строительство четырех мусоросжигательных заводов в Подмоскowie обсудят в Кремле»: [Электронный ресурс] // Правительство Московской области. М., 2005–2016. URL: http://mosreg.ru/multimedia/novosti/novosti-podmoskovia/Stroitelstvo_4_622859616/; «Вывоз мусора в Подмоскowie станет отдельной коммунальной услугой» [Электронный ресурс] // Газета Известия. М., 2001–2016. URL: <http://izvestia.ru/news/623196>
- [8] Обзор Гринпис России «Мусорное кольцо вокруг Москвы. Сценарии решения проблемы образования твёрдых коммунальных отходов Московского региона на 2015–2030 годы», 2015 год. Авторы: Алимов П., Артамонов Д. URL: http://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/toxics/obsor_othodi_msk.pdf
- [9] Подробнее см.: Мюррей Р. Цель — Zero Waste. (Перев. с англ.). //: ОМННО «Совет Гринпис», М., 2004. URL: <http://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/2004/6/zero-waste.pdf>
- [10] Согласно п. 8 ст. 12 ФЗ «Об отходах производства и потребления» с 1 января 2017 года вводится запрет на захоронение отходов, в состав которых входят полезные компоненты, подлежащие утилизации.
- [11] Постановления Правительства города Москвы от 13 сентября 2012 года № 485-ПП, от 2 октября 2013 года № 662-ПП, от 10 ноября 2014 года № 644-ПП.
- [12] «Отчёт об общественной проверке внедрения раздельного сбора отходов в Москве» // Гринпис России, М., 2016, стр. 5. URL: http://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/green-office/report_Rasdelyny_Sbor_2016_june_005.pdf
- [13] Там же, стр. 12-31.
- [14] П. 2 ст. 3 ФЗ «Об отходах производства и потребления» устанавливает, что направления государственной политики в области обращения с отходами являются приоритетными в следующей последовательности: 1. Максимальное использование исходных сырья и материалов; 2. Предотвращение образования отходов; 3. Сокращение образования отходов и снижение класса опасности отходов в источниках их образования; 4. Обработка отходов; 5. Утилизация отходов; 6. Обезвреживание отходов.
- [15] ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 29.12.2014 N 458-ФЗ
- [16] «Рекомендации по разработке территориальной схемы и региональной программы в области обращения с отходами, субъекта Российской Федерации» // Гринпис России, 2016. URL: <https://secured-static.greenpeace.org/russia/Global/russia/graphics/cyberactions/shemas/recomendation.pdf>

- [17] Постановление Правительства Москвы «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами, в том числе твердыми коммунальными отходами»: [Электронный ресурс] // Правительство Москвы. М., 2005–2016. URL: https://www.mos.ru/upload/documents/docs/10082016_64-02-939_16_Sobyanin_SS_Birukov_PP.pdf
- [18] «Регионы России не нашли выход из мусорной проблемы»: [Электронный ресурс] // Гринпис России, 2016. URL: <http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/2016/26-09-tershemy/>
- [19] Постановление Правительства РФ от 16 марта 2016 г. № 197 «Об утверждении требований к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами»
- [20] Приложение №3 Постановления Правительства Москвы «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами, в том числе твердыми коммунальными отходами»: [Электронный ресурс] // Правительство Москвы. М., 2005–2016, стр.32 URL: https://www.mos.ru/upload/documents/docs/10082016_64-02-939_16_Sobyanin_SS_Birukov_PP.pdf
- [21] Подробнее см. Incineration and human health. State of Knowledge of the Impacts of Waste Incinerators on Human Health, Michelle Allsopp, Pat Costner and Paul Johnston, Greenpeace Research Laboratories, University of Exeter, UK, 2000. <http://www.greenpeace.org/norway/Global/norway/p2/other/report/2001/incineration-and-human-health.pdf>
- [22] Научно-технический центр по радиационной безопасности и гигиене Федерального медико-биологического агентства. Отчёт о научно-технической работе по теме: «Оценка загрязнения атмосферного воздуха Москвы особо токсичными веществами (диоксины, дибензолы, дибензооксины и др.) в зоне влияния мусоросжигательных заводов по результатам скрининговых исследований». М., 2012.
- [23] Приложение №3 Постановления Правительства Москвы «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами, в том числе твердыми коммунальными отходами»: [Электронный ресурс] // Правительство Москвы. М., 2005–2016, стр.32 URL: https://www.mos.ru/upload/documents/docs/10082016_64-02-939_16_Sobyanin_SS_Birukov_PP.pdf
- [24] «Жителям Московской области осталось 7 лет, чтобы надыхаться» [Электронный ресурс] // Гринпис России, 2016. URL: <http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/2016/5-10-msz/>; Проект постановления Правительства Московской области «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами Московской области»: [Электронный ресурс] // Министерство экологии и природопользования Московской области, 2016, Приложение 2016.09.12 ТОО МО + АМ РПН для ПП МО.docx., стр. 29. URL: <http://mep.mosreg.ru/dokumenty/teksty-proektov-normativnykh-pravovykh-aktov-razrabotannykh-ministerstvom-dlya-provedeniya-nezavisim/>
- [25] «Электроэнергия подорожает из за мусоросжигательных заводов» [Электронный ресурс] // Гринпис России, 2016. URL: <http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/2015/21-12-300msz/>
- [26] Refuse-derived fuel (сокр. RDF) - вид альтернативного топлива, получаемый путем измельчения, сепарации и обезвоживания твердых коммунальных отходов. В процессе производства топлива отбирается горючая, высококалорийная фракция.
- [27] П.6.13-6.14 постановления Правительства Москвы 9 августа 2016 года №492-ПП «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами, в том числе твердыми коммунальными отходами»: Правительство Москвы. М., стр.15-16. URL: https://www.mos.ru/upload/documents/docs/10082016_64-02-939_16_Sobyanin_SS_Birukov_PP.pdf
- [28] Ст. 23.9 ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления»
- [29] Ст. 24.5 ФЗ «Об отходах производства и потребления»