

Российская Федерация
Круглый стол по теме «Вопросы конкуренции
в области управления отходами»
28 октября 2013
Рабочая группа № 2 по конкуренции и регулированию
Комитет по конкуренции ОЭСР

Правовое регулирование

В Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в том числе в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов) и государственной экологической экспертизы является Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.

Рынок обращения с отходами регулируется Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», который закрепляет основные принципы государственной политики в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных), порядок определения права собственности на них, а также основы экологического контроля. Кроме того, данный закон относит организацию деятельности в области обращения с отходами к компетенции органов местного самоуправления. На это же указывает и другой Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Таким образом, порядок сбора твердых бытовых отходов (далее – ТБО), места их сортировки и утилизации, санитарные нормы и правила благоустройства определяются органами местного самоуправления.

Деятельность, связанная с ТБО, всегда сопрягается с экологией, поэтому значительную часть нормативной базы, регулирующей данную сферу, составляют следующие нормативно-правовые акты:

1. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» определяет полномочия органов местного самоуправления. Так к вопросам местного значения городских, сельских поселений относится организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора.

К вопросам местного значения муниципального района относятся:

- организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;
- организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

К вопросам местного значения городского округа относятся:

- организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;
- организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

Этот закон также обязывает соблюдать требования по обезвреживанию и безопасному размещению отходов, нормировать образование и лимитировать размещение отходов, лицензировать некоторые виды деятельности в области охраны окружающей среды.

2. Федеральный Закон № 96-ФЗ от 04.05.1999 «Об охране атмосферного воздуха» регламентирует требования по предотвращению вредного воздействия на атмосферный воздух отходов производства и потребления при их хранении, захоронении и обезвреживании. Это означает, что все объекты, связанные с переработкой, обезвреживанием или захоронением твердых бытовых отходов обязаны предотвращать и снижать выбросы вредных веществ. Особенно это касается мусоросжигательных заводов и полигонов, являющихся крупными источниками вредных выбросов.

3. «Земельный Кодекс Российской Федерации» обязывает землепользователей защищать земли от захламления отходами производства и потребления, загрязнения.

4. Федеральный закон № 52-ФЗ от 30.03.1999 «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» регламентирует санитарные требования к порядку, условиям и способам сбора, использования, обезвреживания, транспортировке, хранению и захоронению отходов производства и потребления, которые также должны устанавливаться местными органами самоуправления и иметь санитарно-эпидемиологическое заключение о соответствии

5. Деятельность по обращению с отходами лицензируется и регулируется федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Определение

Твердые бытовые отходы (ТБО) – отходы производства и потребления (далее - отходы) - остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства. К таким отходам относятся домашние отходы, отходы легкой промышленности и строительный мусор.

ТБО характеризуются многокомпонентностью и неоднородностью состава, малой плотностью и нестабильностью (способностью к загниванию).

Сбор твердых бытовых отходов муниципальными хозяйствами

Отходы являются объектом права собственности. Право собственности¹ на отходы принадлежит собственнику сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, а также товаров (продукции), в результате использования которых эти отходы образовались.

Собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором².

Индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, обязаны³ вести в установленном порядке учет образовавшихся, использованных, обезвреженных, переданных другим лицам или полученных от других лиц, а также размещенных отходов. Отходы считаются размещенными их собственником даже в случае, если для целей вывоза отходов привлекаются сторонние организации. Таким образом, собственник размещаемых отходов является плательщиком платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Право собственности на отходы может быть приобретено другим лицом на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки об отчуждении отходов⁴. Также собственник может передавать свое имущество другим лицам, оставаясь собственником⁵.

Собственник опасных отходов вправе:

- отчуждать опасные отходы в собственность другому лицу;
- передавать другому лицу, оставаясь собственником, право владения, пользования или распоряжения опасными отходами, если у этого лица имеется лицензия на осуществление деятельности в области обращения с опасными отходами.

Федеральный закон № 131-ФЗ от 6.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶ к вопросам местного значения относит организацию сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

Для организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора органы местного самоуправления могут создавать специализированные муниципальные предприятия или заключать договоры с предприятиями иных форм собственности. Деятельность этих предприятий регулируется

¹ Статья 4 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

² Статья 210 Гражданского кодекса Российской Федерации.

³ Статья 19 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

⁴ п. 2 ст. 4 № 89-ФЗ Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

⁵ п. 2 ст. 209 Гражданского кодекса Российской Федерации.

⁶ статья 14 п.п.18

Правилами предоставления услуг по вывозу твердых и жидких бытовых отходов⁷.

Органы местного самоуправления обязаны проводить конкурсы по выбору управляющих компаний для многоквартирных домов, это позволяет привлечь новые компании на соответствующий рынок и сформировать спрос на услуги по содержанию и ремонту жилых домов, а значит и на услуги по вывозу, переработке и захоронению ТБО.

Сроки, условия и качество услуг прописываются в договоре.

Доступ к станциям сортировки мусора, мусоросжигательным заводам, полигонам осуществляется на основании заключенного договора.

Рынок по переработке ТБО отличается низкой конкурентной способностью, особенно на региональном уровне. Специфика рынка его исключительно локальный характер. Как правило, в каждом регионе представлена отдельная группа игроков, контролирующая сферу обращения с ТБО.

За одно домохозяйство соревноваться может любое количество участников.

Раздельный сбор отходов - это сбор различных видов отходов раздельно. Все виды отходов делятся на пять классов опасности: 1 класс опасности отходов - особо опасные отходы. Пример: отработанные ртутные лампы 2 класс опасности отходов - опасные отходы. Пример: отработанная серная кислота, автомобильные аккумуляторы отработанные с неслитой серной кислотой 3 класс опасности отходов - опасные отходы. Пример: отработанные машинные и промышленные масла, масляная ветошь 4 класс опасности отходов - малоопасные отходы. Пример: твердые бытовые отходы, лом черных металлов (ТБО) 5 класс опасности отходов - практически неопасные отходы.

При сборе ТБО должны быть выделены специальные площадки для размещения контейнеров ТБО с удобными подъездами для транспорта⁸. Площадка должна быть открытой, с водонепроницаемым покрытием и желательно огражденной зелеными насаждениями. Для определения числа устанавливаемых мусоросборников (контейнеров) следует исходить из численности населения, пользующегося мусоросборниками, нормы накопления отходов, сроков хранения отходов. Расчетный объем мусоросборников должен соответствовать фактическому накоплению отходов в периоды наибольшего их образования. ТБО должны вывозиться мусоровозным транспортом⁹.

Основная сложность на пути к переработке ТБО – отсутствие в нашей стране системы раздельного сбора мусора, являющейся неизбежным условием для их глубокой переработки.

⁷ Утверждены Постановлением Правительства РФ от 10.02.1997 № 155 (с изм. от 13.10.1997).

⁸ СанПиН 42-128-4690-88.

⁹ ГОСТ 27415-87 «Мусоровозы. Общие технические требования».

Формально на предприятиях в России происходит отдельный сбор отходов. Отходы 4 и 5 классов опасности могут быть захоронены на полигоне. Отходы 1-3 классов опасности подлежат обезвреживанию и утилизации. Однако, практически на всех предприятиях России отдельный сбор отходов производится чисто формально, на бумаге, на практике же различные виды отходов 4-5 классов опасности просто без разделения собираются в одном контейнере.

Сортировка отходов населением не осуществляется, все сбрасывается в контейнеры общего пользования. Отдельный сбор ТБО населением в России делится только на крупногабаритный мусор и остальные виды ТБО.

Услуга по сбору ТБО финансируется через абонентскую плату домохозяйств.

В соответствии с подпунктом "д" пункта 11 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме¹⁰ в состав работ и услуг по содержанию общего имущества входит сбор и вывоз твердых и жидких бытовых отходов, включая отходы, образующиеся в результате деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей, пользующихся нежилыми помещениями в многоквартирном доме.

Федеральный закон от 31 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» не относит услуги по сбору и вывозу твердых бытовых отходов к числу услуг организаций коммунального комплекса, подлежащих государственному регулированию. Данная услуга является конкурентной и ее стоимость устанавливается организацией, оказывающей данный вид деятельности, на основании договора с потребителем, так называемой Управляющей компания ТСЖ. Цена за сбор ТБО формируется на основании разработанной методики исчисления платы.

Станции сортировки отходов

Существующая система обращения с твердыми коммунальными отходами на территории Российской Федерации экономически и технологически неэффективна и не обеспечивает исполнения требований природоохранного законодательства. Более двух третей образующихся отходов захороняются на полигонах и несанкционированных свалках. Объекты захоронения, находящиеся практически возле каждого крупного населенного пункта, в основном представляют собой свалки без каких-либо сооружений по защите окружающей среды.

Основными причинами такого положения дел являются необеспеченность городских округов и муниципальных районов достаточным количеством объектов размещения, а также техническими средствами сбора и транспортировки отходов. Десятки сельских населенных

¹⁰ Утверждены постановлением Правительства РФ от 13.08.2006 № 491.

пунктов не охвачены услугами по сбору, транспортировке и размещению отходов.

Планирование и дислокация объектов временного накопления отходов, нормативное количество транспортных средств для их вывоза, мероприятия по удалению отходов из частного сектора, рекреационных зон определяются на основе генеральных схем очистки территорий муниципальных образований, которые утверждаются органами местного самоуправления не реже чем один раз в пять лет¹¹.

Особо следует подчеркнуть, что ни один закон не обязывает муниципалитеты строить объекты по управлению отходами, закон требует "организовать процесс". Более того, согласно Федеральному закону №115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» не предусмотрены статьи расходов на строительство объектов по обезвреживанию, размещению или переработке отходов.

Станции переработки ТБО находятся не только в государственной собственности, есть и частные.

Управляют станциями либо муниципалитеты, либо те организации, с которыми по итогам конкурсных процедур заключаются договора.

Рынок данного сектора плохо развит, конкуренция низкая.

Свалки

В настоящее время захоронение отходов на свалках является основным методом утилизации отходов, что связано с большим объемом и темпом накопления отходов потребления при слабом развитии индустрии вторичной переработки.

Если земельный участок находится в частной собственности, федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации или ином вещном праве, то ответственность за захламенение участка и его загрязнение вследствие размещения несанкционированных свалок должен нести собственник или арендатор, землепользователь, землевладелец.

Полигон твердых бытовых отходов - специальное сооружение, предназначенное для изоляции и обезвреживания ТБО.

Полигоны должны гарантировать санитарно — эпидемиологическую безопасность населения. На полигонах обеспечивается статическая устойчивость ТБО с учетом динамики уплотнения, минерализации,

¹¹ В соответствии со статьей 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», СанПиН 42-128-4690-88 «Санитарные правила содержания территорий населенных мест», Методическими рекомендациями о порядке разработки генеральных схем очистки территорий населенных пунктов Российской Федерации, утверждёнными постановлением Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 21.08.2003 № 152.

газовыделения, максимальной нагрузки на единицу площади, возможности последующего рационального использования участка после закрытия полигонов (рекультивации).

Полигоны могут быть организованы для любых по величине населенных пунктов. Рекомендуются создание централизованных полигонов для групп населенных пунктов.

Полигоны размещаются за пределами городов и других населенных пунктов¹². Размер санитарно-защитной зоны от жилой застройки до границ полигона - 500 м. Кроме того, размер санитарно-защитной зоны уточняется при расчете газообразных выбросов.

В настоящее время большинство объектов, используемых для утилизации (захоронения) ТБО, расположены на земельных участках, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности.

Как уже было отмечено ранее, организация утилизации и переработки бытовых отходов относится к вопросам местного значения муниципальных районов и городских округов.

Мусоросжигание

Наиболее распространённым методом утилизации ТБО является сжигание с последующим захоронением на специальном полигоне. До сих пор 97% ТБО вывозятся на полигоны или сжигаются. Метод обладает серьёзными недостатками, такими, как образование сильно ядовитых химических соединений, например, диоксинов и фуранов. Для их нейтрализации требуется так называемое «дожигание» (нагрев исходящих газов до температуры выше 850 градусов и поддержание её в течение, как минимум, двух секунд). Существует довольно много технологий сжигания мусора - камерное, слоевое, в кипящем слое. Мусор может сжигаться в смеси с природным топливом. Наиболее опасным с экологической точки зрения является низкотемпературное сжигание в котлах.

Значительная часть ТБО с успехом утилизируется в современных печах цементной промышленности. Существующие технологии позволяют производить данную операцию без снижения качества готовой продукции и без негативного влияния на окружающую среду.

Мусоросжигательные заводы находятся в государственном управлении, так как строятся за счет бюджета государства. Если они и акционированы, то с долей участия государства.

Цена утилизации отходов на мусоросжигательных заводах устанавливается собственником.

¹² Инструкция по проектированию, эксплуатации и рекультивации полигонов для твердых бытовых отходов, утвержденной Министерством строительства Российской Федерации от 02.11.1996.

Конкуренция в этом секторе очень низкая, так как таких заводов в России очень мало.

В России не осуществляется государственная материальная поддержка или выдача субсидий на строительство или управление мусоросжигательными заводами. Однако государственные или муниципальные преференции могут быть предоставлены¹³ на основании правовых актов федерального органа исполнительной власти, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов органа или организации в целях защиты окружающей среды.

Система выполнения расширенной ответственности производителя

Упаковка (транспортная, сервисная или товарная, включая тару) - продукт промышленного производства, предназначенный для защиты от различного рода внешних воздействий, хранения, транспортировки, погрузки, разгрузки, доставки и реализации различных товаров, включая сырье и готовую продукцию, во всех областях деятельности человека;

Упаковочные отходы - утратившая полностью или частично в процессе обращения свои первоначальные потребительские свойства упаковка;

Технология переработки тары и упаковочных материалов является одним из приоритетных направлений развития науки и техники на ближайшее десятилетие. Сегодня упаковка - не только важнейшая составляющая производства и реализации товаров, но и показатель развития общества. Ведь хорошая упаковка не только защищает товар при транспортировке и хранении, но и играет немаловажную роль в продвижении продукции на рынке.

В настоящее время отсутствует законодательство регулирующее вопросы по переработке упаковочных отходов. Однако, имеется информация, что 2002 г. разработан Законопроект «Об упаковке и упаковочных отходах», принятием которого, планируется определить правовые основы и регулирование отношений, возникающие в процессе обращения упаковки, а также сбора, транспортировки, переработки, утилизации и ликвидации упаковочных отходов в целях обеспечения экологической безопасности и здоровья человека, ресурсосбережения и предотвращения загрязнения окружающей среды.

¹³ п. 1 статьи 19 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Рынки вторичного сырья

Использование вторичного сырья в качестве новой ресурсной базы – одно из наиболее динамично развивающихся направлений переработки материалов в мире. Для России оно является сравнительно новым направлением.

Российская Федерация обладает значительными ресурсами вторичного сырья, которые можно характеризовать как возобновляемые сырьевые, материальные и топливно-энергетические ресурсы.

Под вторичным сырьем понимаются¹⁴ вторичные материальные ресурсы, которые в настоящее время могут повторно использоваться в народном хозяйстве. При этом под вторичными материальными ресурсами понимаются отходы производства и потребления, которые образуются в народном хозяйстве.

По статистике в Российской Федерации вторично используется всего 3% бытового сырья.

Принципиальной особенностью рынка вторичного сырья в целом (в среднем по всем его видам) является значительная несбалансированность между складывающимся спросом и потенциальным предложением. В частности, предложение, под которым следует подразумевать ресурсы всех ежегодно образующихся и уже накопленных ранее отходов, значительно превосходит спрос на них как на вторичное сырье. С одной стороны это обусловлено тем, что образование отходов, в отличие от производства товаров в рыночных условиях не является целью производства, а всего лишь следствие несовершенства современной технологической базы, функционирование которой не может быть безотходной.

Конкуренции в данном секторе очень низкая, так как напрямую зависит от рынка сбора и заготовки ТБО. Чем эффективнее будут внедряться технологии раздельного сбора, тем больше получим вторичного сырья, тем самым усилив конкуренцию между участниками рынка.

Другие отходы

В этом секторе конкуренция не высока, но есть, так как сбором и утилизацией особых отходов занимаются частные организации.

Антимонопольные расследования и дела

¹⁴ Определение вторичного сырья регламентируется ГОСТом 25916-83 «Ресурсы материальные вторичные. Термины и определения».

ФАС России занимается расследованием нарушений Закона о защите конкуренции в секторе управления отходами.

Пример 1:

В рамках контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, Московское УФАС России возбудило дело № 1-15-994/77-12, установив факт нарушения Правительством Москвы части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившийся в издании распоряжения от 01.06.2010 №1061-РП «О мерах по дальнейшей реализации распоряжения Правительства Москвы от 28.07.2005 №1395-РП», предусматривающего передачу прав и обязанностей по договору (соглашению) о реализации проекта по организации финансирования, строительству и эксплуатации мусороперерабатывающего завода №1 вне проведения конкурентных процедур.

Московским УФАС России выдано предписание Правительству Москвы о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Пример 2:

Постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23.04.2013 № 14746/12 было оставлено в силе ранее принятое решение Приморского УФАС России. В соответствии с данным решением территориального антимонопольного органа действия ООО «ВОСТОКСТОЙСЕРВИС», выразившемся в навязывании контрагентам невыгодных условий договора утилизации (захоронения) ТБО (в части установления лимитов на прием твердых бытовых отходов (пункт 3.5 указанного договора) и платы за сверхлимиты), в нарушении установленного нормативными правовыми актами порядка ценообразования на услуги по утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов и в создании дискриминационных условий по договорам утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов (в части установления различных лимитов приема и различной стоимости приема сверхлимитных объемов твердых бытовых отходов), были признаны злоупотреблением доминирующим положением на товарном рынке предоставления услуг по переработке и утилизации твердых бытовых отходов (пункты 3, 8, 10 части 1 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции»).

Рыночные или секторальные исследования

На основании проведенного исследования можно выделить следующие барьеры входа на рынок по обращению с отходами.

Основным барьером является недоразвитость рыночной инфраструктуры, а именно необходимость закупки специализированной техники, наем специализированного персонала, высокие конкурентные условия на данном рынке. По мнению большинства хозяйствующих субъектов их деятельность затрудняет также высокий износ специализированной техники, огромные затраты на ГСМ и техническое обслуживание техники.

Также затрудняют и ограничивают деятельность на рынке экономические факторы, такие как длительная окупаемость капитальных вложений и отсутствие эффективной поддержки малого предпринимательства, низкая норма прибыли, не своевременное погашение задолженности заказчиками.

Из административных барьеров хозяйствующие субъекты выделяют – для осуществления деятельности по размещению и обезвреживанию твердых коммунальных отходов организациям необходимо получать лицензии на обезвреживание и размещение отходов I-IV классов опасности.

Также хотим отметить, что в соответствии с Планом работы ФАС России по анализу состояния конкуренции на товарных рынках на 2013-2014 годы¹⁵ проводится анализ рынка по твердым бытовым отходам.

На сегодняшний день, территориальными управлениями ФАС России проводится анализ рынка по регионам, по результатам которого в Центральный аппарат ФАС России будет представлена информация для оценки и обобщения.

Кроме того, ФАС России участвует в согласовании законопроекта № 584399-5 «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».

¹⁵ Утвержден Приказом ФАС России от 19.12.2012 № 773/12.