

Председателю Правительства
Российской Федерации
Мишустину М. В.

Председателю государственной
корпорации развития «ВЭБ.РФ»
Шувалову И. И.

Генеральному директору ППК
«Российский экологический оператор»
Буцаеву Д. П.

Уважаемый Михаил Владимирович!
Уважаемый Игорь Иванович!
Уважаемый Денис Петрович!

Ежегодно в России образуется около 65 млн тонн твёрдых коммунальных отходов (ТКО), и этот показатель растёт на 1-2% в год. По прогнозам Счётной палаты РФ, уже к 2024 году в 1/3 субъектов России на полигонах для ТКО не останется места, а уровень захоронения на сегодняшний день превышает 90%¹. Для улучшения ситуации в национальном проекте «Экология» закреплены цели по увеличению доли обработанных и утилизированных коммунальных отходов: до 100% и 49,5% соответственно.

В качестве одного из способов сокращения полигонного захоронения ТКО рассматриваются различные проекты по сжиганию отходов, в том числе с выработкой энергии, — строительство мусоросжигательных заводов (МСЗ, заводы по термической утилизации)², производство и использование твёрдого топлива из отходов (RDF-топливо, SRF-топливо), применение мобильных инсинераторов на отдалённых территориях.

Из открытых источников известно, что различные проекты по созданию инфраструктуры для сжигания отходов **претендуют на государственную поддержку**, в том числе финансовую. Упомянуется, что помощь может оказываться через привлечение различных инструментов: льготных кредитов, выкупа облигаций, субсидий, рефинансирования и возмещения затрат; рассматривается использование средств экологического сбора, собранного в рамках реализации расширенной ответственности производителей и импортёров (РОП), и механизма договоров по предоставлению мощности (ДПМ), стимулирование производства топлива из отходов.

При этом реализация проектов строительства и модернизации заводов для сжигания отходов, а также производства топлива из отходов является дорогостоящей. Те из них, что получили широкую общественную огласку, обойдутся **более чем в 1,3 трлн рублей**, причём до 20% средств могут быть выделены через господдержку, а это около **260 млрд рублей**. По другим данным, на господдержку может быть запрошено до **400 млрд рублей**. Известно, что на

¹ Бюллетень Счётной палаты РФ № 9 (274) 2020 г. Мусорная реформа:
<https://ach.gov.ru/upload/iblock/462/46234b3e3624fccbb8bace5c892f2f4.pdf>

² Сергей Иванов заявил, что России нужны сотни мусоросжигательных заводов с чистой энергией // ТАСС
<https://tass.ru/ekonomika/11549351>

похожие проекты уже было выделено от **17 до 22 млрд рублей** государственных средств. Также предполагается, что проекты по модернизации цементных заводов, которые будут использовать RDF-топливо, могут получить государственную поддержку, однако ещё неизвестно, в каком объёме. Если предположить, что помощь оказывается в пропорции 30% к 70%, на модернизацию заводов **может быть выделено более 4 млрд рублей** при условии, что всего для таких проектов понадобится около 14 млрд рублей. Перечисленные суммы — только часть, о которой известно общественности.

В сентябре 2021 г. постановлением Правительства РФ³ были утверждены критерии проектов устойчивого развития, причём проекты по энергетической утилизации отходов были отнесены к «зелёным». Это значит, что они и дальше смогут претендовать на государственную поддержку и льготное финансирование.

Я считаю, что выбранное направление развития отрасли ошибочно и прошу вас, как задействованного в принятии решений по построению правил оказания господдержки и выработке решений о её выделении, исключить возможность государственной поддержки любых технологий сжигания отходов: с выработкой энергии и без, а также производства топлива из отходов.

Предлагаю эту поддержку перенаправить приоритетным проектам по предотвращению образования отходов: увеличению срока службы и ремонтпригодности товаров, построению и развитию систем использования многоразовых альтернатив на национальном уровне, ограничению оборота одноразовых товаров и упаковки, разделённому накоплению с отделением пищевых отходов, построению системы материальной утилизации, компостирования и производства удобрений. Именно эти меры позволят снизить воздействие на климат, окружающую среду и создать больше «зелёных» и безопасных рабочих мест, а также выполнить цели нацпроекта «Экология»

Несмотря на то, что сжигание отходов рассматривается как один из способов утилизации ТКО⁴, то есть приравнивается к переработке, с природоохранной точки зрения перечисленные способы обращения с отходами имеют разное воздействие на окружающую среду, и, следовательно, при разработке государственной стратегии обращения с отходами им не должен быть отдан одинаковый приоритет. **Все существующие виды сжигания отходов небезопасны и препятствуют становлению экономики замкнутого цикла с абсолютным приоритетом на увеличение срока службы товаров и предотвращение образования отходов по нижеследующим причинам.**

1. Риски для здоровья человека

В мировой практике **не существует технологий сжигания отходов с нулевым выбросом токсичных веществ и образованием отходов сжигания.** Загрязняющие вещества в любом случае образуются, и даже на современных предприятиях необходим постоянный контроль за уровнем выбросов. В 2019 г. австралийские специалисты опубликовали результаты

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2021 г. № 1587: <http://static.government.ru/media/files/3hAvr18rMjp19BApLG2cchmt35YBPH8z.pdf>

⁴ Федеральный закон от 27.12.2019 N 450-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

комплексного обзора о влиянии мусоросжигания на здоровье человека, которое заключает, что **эти технологии не были изучены достаточное количество времени, чтобы можно было утверждать, что они безопасны.** Заявления об отсутствии риска преждевременны, так как возможные проблемы со здоровьем могут возникнуть спустя годы⁵. Новообразования, проблемы с репродуктивной функцией и работой лёгких, гипертония и другие заболевания угрожают людям, которые живут вблизи мусоросжигательных заводов. Даже еда, которую вырастили рядом с мусоросжигательным заводом, может быть загрязнена токсичными веществами.

Топливо из отходов (RDF-топливо, SRF-топливо) также приводит к загрязнению окружающей среды⁶. Исследования демонстрируют, что при сжигании RDF в отходящих газах оказывается в 9 раз больше ртути, в 203 раза больше свинца, в 3 раза больше кадмия, чем при сжигании отходов на МСЗ⁷. Использование топлива из отходов снижает выбросы парниковых газов, но меняет структуру загрязняющих веществ в выбросах цементных заводов и приводит к увеличению выбросов диоксинов, кадмия, бензола и взвешенных частиц⁸.

2. Повышенные выбросы парниковых газов

Сжигание отходов **не является климатически дружелюбным технологическим процессом**, это углеродоёмкая отрасль. Деятельность МСЗ приводит к значительным выбросам парниковых газов по сравнению с другими способами обращения с отходами (не считая захоронения без предварительного отделения органических отходов). Во время сжигания одной тонны ТКО в атмосферу попадает 528 килограммов CO₂-эквивалента⁹. А завод, рассчитанный на энергетическую утилизацию 700 тысяч тонн ТКО, ежегодно будет выбрасывать 369 миллионов килограммов CO₂-эквивалента. В то же время другие способы обращения с отходами — предотвращение, переработка, компостирование — позволяют кратно снизить выбросы парниковых газов в атмосферу¹⁰.

3. Образование токсичных отходов сжигания

В процессе эксплуатации МСЗ при сжигании сравнительно безопасных коммунальных отходов (V и IV класс опасности) получается токсичная зола и шлак (II или III класс) — до

⁵ The health impacts of waste incineration: a systematic review // Australian and New Zealand Journal of Public Health, 2019: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1753-6405.12939>

⁶ Позиция Greenpeace России по RDF-топливу, 2021:

<https://greenpeace.ru/wp-content/uploads/2021/09/ПОЗИЦИЯ-GREENPEACE-РОССИИ-ПО-RDF-ТОПЛИВУ.pdf>

⁷ G. Genon, E. Brizio, Perspectives and limits for cement kilns as a destination for RDF // Waste Management, 2008:

<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.535.5048&rep=rep1&type=pdf>

⁸ Alternative Fuel Use in Cement Manufacturing // The Pembina Institute and Environmental Defence, 2014:

<https://www.pembina.org/reports/alternative-fuel-use-cement.pdf>

⁹ Harmful subsidies to waste-to-energy incineration. A pending issue for the Renewable Energy Directive and BioenergySustainability Policy // Zero Waste Europe, 2016:

https://zerowasteurope.eu/wp-content/uploads/2019/11/zero_waste_europe_policy_paper_harmful_subsidies_to_wte_incineration_en.pdf

¹⁰ Позиция российского отделения Гринпис по оптимальным способам обращения с отходами, 2021:

<https://drive.google.com/file/d/1I0oH-mXCZH-aRKnuXFVJFPSMvACw2xDC/view>

Harmful subsidies to waste-to-energy incineration. A pending issue for the Renewable Energy Directive and BioenergySustainability Policy // Zero Waste Europe, 2016:

https://zerowasteurope.eu/wp-content/uploads/2019/11/zero_waste_europe_policy_paper_harmful_subsidies_to_wte_incineration_en.pdf

30% от массы сжигаемого. Данные отходы требуют строительства новых специальных полигонов.

4. Отсутствие поддержки мусоросжигания со стороны населения

Строительство и эксплуатация МСЗ, а также продвижение сжигания отходов показали, что **местное население не поддерживает сжигание отходов**. Так, в декабре 2019 г. 50 тысяч человек потребовали от Государственной Думы РФ не принимать законопроект № 568200-7, который впоследствии ввёл понятие «энергетической утилизации»¹¹. В марте 2021 инициатива на портале Российской общественной инициативы (РОИ) с предложениями внести поправки в федеральный закон № 89 «Об отходах производства и потребления»: исключить из абзаца восьмого статьи 1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (содержащего определение термина «утилизация») слова «а также использование твердых коммунальных отходов в качестве возобновляемого источника энергии (вторичных энергетических ресурсов) после извлечения из них полезных компонентов на объектах обработки, соответствующих требованиям, предусмотренным пунктом 3 статьи 10 настоящего Федерального закона (энергетическая утилизация), которые признали бы энергетическую утилизацию обезвреживанием отходов, набрала 100 000 голосов граждан России¹². Кроме того, граждане регулярно выходят на митинги против строительства и эксплуатации мусоросжигательных заводов и полигонов.^{13 14}

5. Низкий социально-экономический эффект

Мусоросжигание **невыгодно с точки зрения социально-экономического развития регионов России**. В среднем на технологическом процессе термической утилизации 10 тысяч тонн отходов может быть создано не более 2 рабочих мест. Для сравнения: для отрасли материальной переработки аналогичный показатель составляет 115 рабочих мест, для компостирования — 7. Если говорить о предотвращении образования отходов, то для одних только сервисов по ремонту, которые продлевают жизненный цикл предметов, речь идёт о 404 рабочих местах ежегодно на работу с 10 тысячами тоннами товаров, которые в данном случае не станут отходами, потому что будут починены¹⁵.

¹¹ Лёгким движением руки сжигание превращается... в безбидную утилизацию! // Greenpeace: <https://greenpeace.ru/blogs/2019/12/18/legkim-dvizheniem-ruki-szhiganie-prevrashaetsja-v-bezobidnuju-utilizaciju>

¹² 100 000 россиян потребовали отказаться от мусоросжигания // Greenpeace:

<https://greenpeace.ru/news/2021/03/18/100-000-rossijan-potrebovali-otkazatsja-ot-musoroszhiganiya/>

Экологические организации обратились в суд после отклонения инициативы об отказе от мусоросжигания // Greenpeace:

<https://greenpeace.ru/news/2021/08/19/jekologicheskie-organizacii-obratilis-v-sud-posle-otklonenija-iniciativy-ob-otkaze-ot-t-musoroszhiganiya/>

¹³ В городах России прошли протесты против мусорных свалок // РБК:

<https://www.rbc.ru/society/03/02/2019/5c56fe4c9a7947c0698465c2>

¹⁴ Строительство полигона на Шиесе: как выйти из тупика? // Greenpeace:

<https://greenpeace.ru/blogs/2019/11/19/stroitelstvo-poligona-na-shiese-kak-vyjti-iz-tupika/>

¹⁵ Zero Waste and Economic Recovery. The Job Creation Potential of Zero Waste Solutions // Global Alliance for Incinerator Alternatives, 2021.

<https://zerowasteworld.org/wp-content/uploads/Jobs-Report-ENGLISH-2.pdf>

6. Избыточная и дорогая электроэнергия

Согласно данным Системного оператора единой энергетической системы, в 2020 году было выработано 1 047 029,9 млн кВт/ч электроэнергии, а потребление составило 1 033 718,4 млн кВт/ч, соответственно избыток мощности составил 13 311,5 млн кВт/ч¹⁶. Соответственно строительство новых предприятий по выработке энергии, в том числе в результате сжигания отходов на мусоросжигательных теплоэлектростанциях (МТЭС) является избыточным. При этом, по данным «НП Совет Рынка», **производство электроэнергии из отходов является самым дорогим способом её получения** — каждый кВт/ч выходит минимум в два раза дороже, чем получаемый любым другим способом.

7. Несоответствие передовым европейским практикам обращения с отходами

После разработки и принятия «Зелёного Курса» (European Green Deal)¹⁷ Европейский союз (ЕС) пересмотрел приоритетные способы обращения с отходами, необходимые для достижения углеродной нейтральности. **Европейская комиссия уже признаёт, что мусоросжигание препятствует функционированию экономики замкнутого цикла и отдельным её частям:** предотвращению образования отходов и переработке — мерам рационального использования природных ресурсов¹⁸. По указанной причине таксономия ЕС не предполагает поддержку и финансирование МСЗ, и в частности средства Фонда восстановления и устойчивости не могут быть расходованы на установки по сжиганию отходов. Кроме того, в Дании было принято решение о необходимости сокращения мощностей для мусоросжигания на 30%¹⁹.

8. Препятствие развитию экологически и климатически устойчивых способов обращения с отходами

Наиболее приоритетными способами обращения с отходами являются «максимальное использование исходных сырья и материалов» и «предотвращение образования отходов»²⁰, для реализации которых до сих пор не принимаются комплексные меры. В то время как **сжигание отходов истощает природные ресурсы** и вносит вклад в изменение климата, блокирует постановку целей и развитие мер по уменьшению образования отходов, повторному использованию и дальнейшей материальной переработке.

В качестве мер по максимальному использованию сырья и материалов стоит рассматривать меры по увеличению срока службы товаров, повышению их ремонтпригодности, переходу на легкоперерабатываемые материалы.

В качестве мер по предотвращению образования отходов можно рассматривать многоразовые и безупаковочные альтернативы, а также ограничение оборота одноразовых товаров, тары и упаковки немедицинского назначения. Эти решения помогут не только

¹⁶ <https://www.so-ups.ru/functioning/ees/ups2021/>

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

¹⁸ Commission Notice Technical guidance on the application of «do no significant harm» under the Recovery and Resilience Facility Regulation // European Commission, 2021.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/c2021_1054_en.pdf

¹⁹ Gardinger, B. In Europe, a Backlash Is Growing Over Incinerating Garbage // Yale School of the Environment, 2021. <https://e360.yale.edu/features/in-europe-a-backlash-is-growing-over-incinerating-garbage>

²⁰ Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об отходах производства и потребления»

значительно сократить полигонное захоронение отходов, но и снизить выбросы парниковых газов. Независимая оценка жизненного цикла товаров демонстрирует, что использование многоразовой упаковки из разных материалов до 85% более климатически дружелюбное по сравнению с любыми одноразовыми аналогами²¹.

Дополнительно необходимо предотвращать образование пищевых отходов, в том числе развивая фудшеринг и так называемые банки продовольствия или продуктовые банки, а также компостировать и производить удобрения из оставшихся, что позволит избежать выбросов метана от захоронения. При существующей системе в России ежегодно образуется около 17 млн тонн пищевых отходов стоимостью 1,6 трлн руб., 90% которых отправляются на свалки²². Перечисленные меры позволят предотвратить выбросы парниковых газов в атмосферу за счёт рационального использования природных ресурсов.

9. Препятствие развитию переработки отходов

Сжигание отходов препятствует не только развитию мероприятий по предотвращению образования отходов, но и их переработке. В Великобритании, где сжигают примерно 45% коммунальных отходов, местные власти сталкиваются со сложностями при попытке увеличения показателей переработки и компостирования, так как **МСЗ (как и другие производства, использующие ТКО в качестве топлива) требуют регулярной поставки коммунальных отходов**²³. Такая практика, если сложится и в России, будет противоречить приоритетности направлений государственной политики в области обращения с отходами, закреплённой в Федеральном законе «Об отходах производства и потребления». Также примечательно, что энергия, получаемая на британских заводах, более углеродоёмкая по сравнению с электричеством, выработанным из природного газа²⁴.

Текущий уровень переработки ТКО крайне низкий — не более 7%, хотя в отрасли есть большой потенциал для увеличения этого показателя. Для этого требуется развитие придомового раздельного сбора, повышение глубины и качества сортировки (обработки) ТКО, а также поддержка предприятий по переработке вторсырья. Эти меры позволят не только сократить полигонное захоронение, но дополнительно сократить бюджетные расходы: так, себестоимость переработки ниже по сравнению с мусоросжиганием: 714–1429 руб. против 7 146–8 931 руб. (8–16 евро против 80–100 евро)²⁵.

²¹ Reusable VS single-use packaging: a review of environmental impact Reusable VS single-use packaging: a review of environmental impact // Zero Waste Europe, Reloop, University of Utrecht, 2020.

<https://zerowasteurope.eu/library/reusable-vs-single-use-packaging-a-review-of-environmental-impact/>

²² Эксперты оценили стоимость выброшенных россиянами продуктов в €1,6 трлн // РБК, 2019.

<https://www.rbc.ru/business/04/10/2019/5d94824e9a7947147992cf07>

²³ Gardinger, B. In Europe, a Backlash Is Growing Over Incinerating Garbage // Yale School of the Environment, 2021.

<https://e360.yale.edu/features/in-europe-a-backlash-is-growing-over-incinerating-garbage>

²⁴ Greenhouse Gas and Air Quality Impacts of Incineration and Landfill // Eunomia, 2021.

<https://www.eunomia.co.uk/reports-tools/greenhouse-gas-and-air-quality-impacts-of-incineration-and-landfill/>

²⁵ Национальная стратегия по обращению с твёрдыми коммунальными отходами и вторичными материальными ресурсами в Республике Беларусь на период до 2035 года, 2017.

<https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=C21700567&p1=1&p5=0>

10. Требуется значительной государственной поддержки

Согласно проекту федеральной схемы обращения с отходами от 2020 г., стоимость строительства и модернизации объектов обезвреживания и энергетической утилизации отходов, а также линий по производству альтернативного топлива из отходов составит 102-154 млрд руб. Если предположить, что помощь также будет оказываться в пропорции 30% к 70%, то государственная поддержка таким проектам потенциально может составить от **30 до 46 млрд рублей**.

Учитывая аргументы, изложенные выше, просим вас и всех ответственных, задействованных в принятии решений по построению правил оказания господдержки и решений о её выделении, исключить возможность государственной поддержки (льготные кредиты, выкуп облигаций, прямые субсидии и гранты, рефинансирование и возмещение затрат, использование средств экологического сбора, собранного в рамках РОП, механизмов договоров по предоставлению мощности (ДПМ), в том числе использование механизма госзакупок) любых технологий сжигания отходов: с выработкой энергии и без, а также производства RDF-топлива.

А именно:

- исключить из таксономии ВЭБ льготное кредитование проектов, связанных с технологией сжигания: RDF- и SRF-топливо, МСЗ;
- исключить обсуждаемую господдержку строительства МСЗ;
- исключить господдержку технологий производства RDF-топлива, создания и модернизации объектов по его сжиганию;
- исключить возможность использования средств экосбора РОП на поддержку объектов производства топлива из отходов и любых объектов по энергетической утилизации.

Поддержку перенаправить приоритетным проектам по предотвращению образования отходов: увеличению срока службы и ремонтпригодности товаров, построению и развитию систем использования многоразовых альтернатив на национальном уровне, ограничению оборота одноразовых товаров и упаковки, разделному накоплению с отделением пищевых отходов, построению системы материальной утилизации, компостирования и производства удобрений. Именно эти меры позволят снизить воздействие на климат, окружающую среду и создать больше «зелёных» и безопасных рабочих мест, а также выполнить цели нацпроекта «Экология» .

С уважением,

[ВАШЕ ФИО]