

Die „Abfallreform“ in Russland: Herausforderungen und Chancen für Investoren

Russia · 11.09.2020

Available languages: [EN](#) [RU](#)

Am 1. Januar 2019 trat in Russland die „Abfallreform“ in Kraft, die darauf abzielt, das System der Aufbereitung und Entsorgung von festen Haushaltsabfällen landesweit grundsätzlich zu ändern.

Viele der Vorbereitungs- und Organisationsmaßnahmen sind bereits umgesetzt oder stehen kurz vor der Umsetzung.

Allerdings sind in einigen Bereichen, insbesondere bei der Entwicklung der erforderlichen Infrastruktur, auch Verzögerungen eingetreten.

Besondere Bedeutung kommt in dieser Situation ausländischen, vor allem europäischen Erfahrungen im Bereich der Abfallwirtschaft zu, um die anstehenden Probleme zu lösen.

In dieser Lage ergeben sich aus unserer Sicht weitreichende Möglichkeiten für potenzielle Investoren, Projekte auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft in Angriff zu nehmen.

Dieser Artikel gibt einen allgemeinen Überblick über die laufende Reform der Abfallwirtschaft in Russland. Folgeartikel werden sich mit spezifischeren Themen befassen. Wir verfolgen das Ziel, die rechtlichen und praktischen Grundlagen darzustellen, die für Unternehmen mit Interesse an einem Engagement in der russischen Abfallwirtschaft von Bedeutung sind.

Hintergründe

Über fast zwanzig Jahre war unter der Geltung des [föderalen Gesetzes Nr. 89-FZ „Über Produktions- und Verbrauchsabfälle“ vom 24. Juni 1998*](#) die Endlagerung auf Deponien die hauptsächlich praktizierte Methode für den Umgang mit festen Haushaltsabfällen bzw. Siedlungsabfällen (im Folgenden „feste Haushaltsabfälle“). Der Anteil der verarbeiteten Haushaltsabfälle am Gesamtvolumen der Abfälle war sehr gering.

Darüber hinaus waren Sammlung, Transport und Endlagerung von festen Haushaltsabfällen schlecht organisiert und vom Staat kaum kontrolliert.

Zusammen mit einem wachsenden Abfallvolumen führte dies zu einer kritischen Überfüllung bestehender Deponien, einer Zunahme der Anzahl illegaler Deponien und insgesamt zu einer kritischen Situation in Bezug auf den Umgang mit festen Haushaltsabfällen, insbesondere in der Region Moskau und in weiteren Großstädten. Ganz Russland geriet in eine Umweltkrise.

Erste Maßnahmen

In den Jahren 2017-2018 wurden eine Reihe organisatorischer und rechtlicher Maßnahmen zur Bereinigung der aktuellen Situation von den föderalen Behörden getroffen.

So wurde Ende 2017 das [föderale Gesetz Nr. 503-FZ „Über Änderungen des föderalen Gesetzes ‘Über Produktions- und Verbrauchsabfälle’ und bestimmter Rechtsakten der Russischen Föderation“ vom 31. Dezember 2017*](#) verabschiedet, das den Beginn der Reform kennzeichnete.

Im Jahr 2018 hat der Präsidialrat für strategische Entwicklung und nationale Projekte zusammen mit der Regierung der Russischen Föderation in Übereinstimmung mit dem [Dekret des Präsidenten der Russischen Föderation Nr. 204 „Über nationale Ziele und strategische Aufgaben für die Entwicklung der Russischen Föderation bis 2024“ vom 7. Mai 2018*](#) das nationale „Projekt Ökologie“ und im Rahmen dieses Projekts ein föderales Projekt „Komplexes Abfallwirtschaftssystem für feste Haushaltsabfälle“ mit einer Umsetzungsfrist bis Ende 2024 entwickelt.

Die Hauptzielindikatoren dieses föderalen Projekts sind:

- eine Erhöhung des Anteils von festen Haushaltsabfällen, die einer Verarbeitung zugeführt werden, im Gesamtvolumen der erzeugten festen Haushaltsabfälle von 3% (Basiswert zum 1. September 2018) auf 60%

im Jahr 2024;

- eine Erhöhung des Anteils von festen Haushaltsabfällen, die zur Entsorgung übermittelt werden, im Gesamtvolumen der erzeugten festen Haushaltsabfälle von 1% (Basiswert zum 1. September 2018) auf 36% im Jahr 2024;
- Inbetriebnahme von Verarbeitungskapazitäten für 37,1 Millionen Tonnen feste Haushaltsabfälle bis 2024.

Geplant ist außerdem, 95 Anlagen für die Abfallaufbereitung, -entsorgung und -unschädlichmachung, 150 Abfallsortieranlagen für feste Haushaltsabfälle und 40 multifunktionale Sortieranlagen bis 2025 zu bauen.

Schwerpunkte der Reform

Die Umsetzung der wichtigsten Reformmaßnahmen begann am 1. Januar 2019.

Hauptziel der Reform ist die Organisation des Entsorgungsprozesses (einschließlich der Verwertung) von festen Haushaltsabfällen sowie die Implementierung der Mülltrennung, um die Menge der auf Deponien entsorgten Abfälle erheblich zu reduzieren.

Es ist vorgesehen, zur Erreichung der oben genannten Ziele folgende Maßnahmen in allen Regionen (in jedem Subjekt der Russischen Föderation), zu ergreifen:

- Vorbereitung und Genehmigung eines regionalen Systems für den Umgang mit Abfällen, einschließlich fester Haushaltsabfälle, d.h. eine Beschreibung des Organisations- und Umsetzungssystems für Aktivitäten hinsichtlich des Umgangs mit Abfällen auf dem Territorium des entsprechenden Subjekts der Russischen Föderation;
- Auswahl eines regionalen Betreibers – ein Unternehmen, das für den Umgang mit festen Haushaltsabfällen in der jeweiligen Region verantwortlich ist;
- Festsetzung regionaler Gebühren für die Entsorgung fester Haushaltsabfälle, die von juristischen Personen und Einzelpersonen entrichtet werden;
- Aufbau von Abfallsortier- und Abfallverarbeitungsbetrieben (Unternehmen);
- Implementierung eines Mülltrennungssystems (Müllkonzentrationsystem).

Ausgenommen sind Moskau, St. Petersburg und Sewastopol, wo der Beginn der "Abfallreform" auf den 1. Januar 2022 verschoben wurde.

Mit dem Beginn der Reform wurden auch die Befugnisse zwischen den regionalen und kommunalen Behörden neu verteilt. So wurden Fragen der Organisation der Tätigkeit rund um den Umgang mit festen Haushaltsabfällen von der kommunalen Ebene auf die regionale Ebene übertragen. Dabei verblieben bei den Kommunen lediglich die Befugnisse für die Errichtung und Unterhaltung von Müllsammelstellen (Müllkonzentrationsstellen) für feste Haushaltsabfälle sowie die Befugnisse für die Organisation der Umwelterziehung und die Bildung einer Umweltkultur im Bereich des Umgangs mit festen Haushaltsabfällen.

Die Befugnisse der föderalen Behörden wurden um Fragen der Festlegung des Verfahrens für Entwicklung und Genehmigung regionaler Systeme für den Umgang mit Abfällen einschließlich fester Haushaltsabfälle sowie die Fragen der Investitions- und Produktionsprogramme im Bereich des Umgangs mit festen Haushaltsabfällen ergänzt.

Mittlerweile wurden in den meisten Regionen Russlands regionale Müllmanagementsysteme genehmigt, regionale Betreiber ausgewählt und die entsprechenden Gebühren festgelegt. In vielen Regionen wird schrittweise die Mülltrennung (Müllkonzentration) mit zwei Containern eingeführt. Die wichtigsten organisatorischen Maßnahmen der Abfallreform sind damit einsatzbereit.

Auf der föderalen Ebene wurden die erforderlichen gesetzlichen Bestimmungen verabschiedet und ein Projekt eines föderalen Systems für den Umgang mit Abfällen, einschließlich fester Haushaltsabfälle, entwickelt. Derzeit wird dieses Projekt von Experten finalisiert und mit den regionalen Behörden abgestimmt, um es bis Ende dieses Jahres zu genehmigen.

Probleme und Perspektiven

Trotz der bereits getroffenen organisatorischen und rechtlichen Maßnahmen bleibt die Frage der Unterfinanzierung der Tätigkeit regionaler Betreiber als das Haupthindernis für die Umsetzung der „Abfallreform“ bestehen.

Zunächst wurde angenommen, dass die Finanzierung der Dienstleistungen im Bereich des Umgangs mit festen Haushaltsabfällen über die Gebühren erfolgen wird, welche den Bürgern und juristischen Personen auferlegt werden. In der Praxis stellte sich aber heraus, dass solche Gebühren höher waren als von den Zahlern akzeptiert, weshalb regionale Betreiber regelmäßig damit konfrontiert sind, daß Abfallgebühren nicht oder schleppend gezahlt werden. Während der Ausbreitung der Coronavirus-Infektion verschlechterte sich die Situation. Infolgedessen war

die Regierung der Russischen Föderation gezwungen, die am stärksten betroffenen Betreiber finanziell zu unterstützen.

Beim Fehlen einer angemessenen Finanzierung leidet der Investitionsteil der Reform, vor allem Projekte zum Bau von Abfallsortier- und Abfallverarbeitungsbetrieben (Unternehmen) sowie Projekte für die Entwicklung einer damit verbundenen Infrastruktur.

Im Jahr 2019 wurde eine spezielle öffentlich-rechtliche Gesellschaft, der russische Umweltbetreiber (Rossijskij Ekologitscheskij Operator), gegründet, um die Aktivitäten der regionalen Betreiber zu koordinieren und die Umsetzung von Maßnahmen im Bereich des Umgangs mit festen Haushaltsabfällen sicherzustellen. Ein wichtiger Teil der Geschäftstätigkeit des Unternehmens ist die Finanzierung von Investitionsprojekten in diesem Bereich sowie die Gewinnung privater Investoren.

Ferner werden bestehende Projekte teilweise aus dem föderalen Haushalt und dem Regionalhaushalt finanziert.

So wurden bereits sieben der geplanten dreizehn Abfallverarbeitungsbetriebe in der Region Moskau gebaut. Ein weiteres Projekt zum Bau eines multifunktionalen Abfallsortierkomplexes und einer Mülldeponie wird von einem ausländischen Investor in der Region Kaliningrad durchgeführt. Im Zusammenhang mit der Genehmigung des territorialen Müllmanagementsystems wurden Pläne für den Bau von vier Abfallverarbeitungskomplexen in der Region Leningrad bekanntgegeben.

Es ist jedoch offensichtlich, dass das derzeitige Tempo nicht ausreicht, um die oben genannten angekündigten Ziele des föderalen Programms zu erreichen.

Potenzielle Investoren haben somit weitreichende Möglichkeiten, Projekte in diesem Bereich umzusetzen, vor allem im Hinblick auf die Errichtung der Abfallsortier- und -verarbeitungskomplexe und der damit verbundenen Infrastruktur sowie die Lieferung und Installation der erforderlichen Anlagen.

Investitionen in die Abfallwirtschaft sind realistisch nur durchführbar, wenn die Möglichkeit besteht und abgesichert werden kann, einen Gewinn zu erwirtschaften. In diesem Zusammenhang erlangt die Teilnahme am Projekt eines zuverlässigen öffentlich-rechtlichen Partners und einer Förderorganisation eine zentrale Bedeutung. Weiter sind wir der Ansicht, dass vor allem Konzessionsvereinbarungen bzw. öffentlich-privaten Partnerschaften (PPP) geeignete Gestaltungen in diesem Bereich sind.

Für weitere Informationen zu der Abfallwirtschaft in Russland wenden Sie sich bitte an unsere Experten [Dr. Thomas Heidemann](#), [Dmitry Bogdanov](#) oder an Ihren Ansprechpartner bei CMS Russia.

* Auf Russisch

WICHTIGE KONTAKTE



Dr. Thomas Heidemann

Partner | Umweltrecht, Moscow, Düsseldorf



Dmitry Bogdanov

Senior Associate | Immobilien & Baurecht



