

Новая система регулирования негативного воздействия на окружающую среду

А. З. Ощепкова

ФГБУ УралНИИ «Экология»

В. Р. Венчикова

Минприроды России

Важное в статье

- 1** С 1 января 2019 года вступят в силу положения Закона № 219-ФЗ¹ и в России начнется внедрение новой системы регулирования НВОС.
- 2** Кому необходимо получить комплексное экологическое разрешение [▶ 8](#) и кто будет подавать декларацию о воздействии на окружающую среду [▶ 15](#).
- 3** Система технологического нормирования выбросов и сбросов, которая будет основываться на наилучших доступных технологиях [▶ 10](#).
- 4** Внедрение новой системы регулирования сопровождается введением новых экономических механизмов. Какие льготы получают природопользователи [▶ 17](#).

Объекты I категории

Комплексное экологическое разрешение

В первую очередь внедрение новой системы регулирования коснется 300 объектов НВОС I категории, вклад которых в суммарные выбросы, сбросы загрязняющих веществ в Российской Федерации составляет не менее 60%. Перечень этих объектов утвержден приказом Минприроды России от 18.04.2018 № 154².

Юридические лица и ИП, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах, включенных в утвержденный список, обязаны обратиться в Росприроднадзор с заявкой на получение комплексного экологического разрешения (КЭР) в период с 1 января 2019 года по 31 декабря 2022 года включительно. Остальные хозяйствующие субъекты, эксплуатирующие объекты I категории, должны будут получить КЭР до 1 января 2025 года.

Юридические лица и ИП, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах II категории, при наличии отраслевых информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям (НДТ) для их производств также вправе получить КЭР. Они могут обратиться по этому поводу в Росприроднадзор с 1 января 2019 года.

До получения КЭР продляется действие разрешительных документов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, полученных до 1 января 2019 года. Поэтому представляется целесообразным оценить, в какой мере действующими разрешительными документами обеспечивается возможность легитимного воздействия на окружающую среду на период подготовки заявки на КЭР и его получения.

Комплексное экологическое разрешение содержит обязательные для выполнения требования в области охраны окружающей среды и устанавливает нормативы допустимого воздействия на окружающую среду, в том числе нормативы допустимых выбросов и сбросов загрязняющих веществ, технологические нормативы, нормативы допустимых физических воздействий, временно разрешенные выбросы и сбросы, нормативы образования отходов и лимиты на их размещение. Выдается КЭР на семь лет.



Важное



ОСНОВНЫЕ НОВАЦИИ В РЕГУЛИРОВАНИИ

- ▶ Категорирование объектов, оказывающих НВОС.
- ▶ Дифференцированный подход к нормированию воздействия на окружающую среду по категориям объектов, ограничение перечня нормируемых веществ.
- ▶ Введение КЭР и декларации об объемах воздействия.
- ▶ Создание справочников НДТ.
- ▶ Введение технологического нормирования воздействия на окружающую среду.
- ▶ Введение программы повышения экологической эффективности и плана природоохранных мероприятий.
- ▶ Изменение системы платы за НВОС (введение понижающих и повышающих коэффициентов).
- ▶ Введение зачета затрат на мероприятия, включенные в программы повышения экологической эффективности и планы природоохранных мероприятий, в счет платежей.
- ▶ Введение налоговых льгот и мер государственной поддержки внедрения НДТ.

Когда получать КЭР для объектов I категории



Технологическое нормирование выбросов и сбросов

Ключевой новацией Закона № 219-ФЗ является введение системы технологического нормирования выбросов и сбросов загрязняющих веществ. Эта система строится на основе современных достижений науки и техники, реализованных на практике и отнесенных к НДТ.

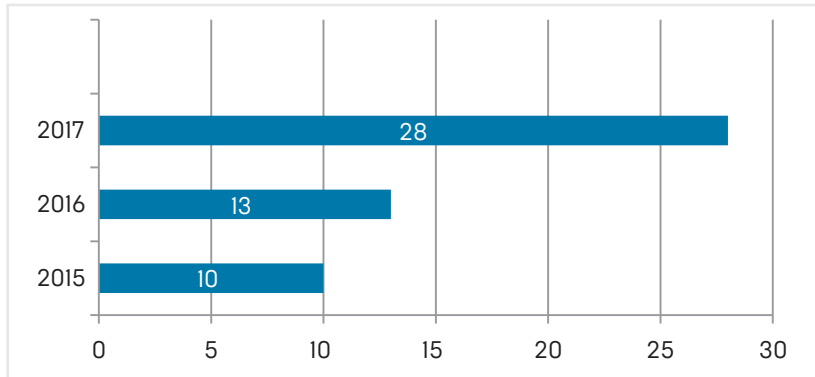
Справочники НДТ. Сведения об НДТ и их характеристики содержатся в информационно-технических справочниках по НДТ (далее – Справочники НДТ), размещенных на сайте бюро НДТ (burondt.ru). В настоящее время разработан и утвержден 51 Справочник НДТ. Большинство из разработанных справочников имеют отраслевой характер, а остальные являются межотраслевыми.

На разработку Справочников НДТ Правительство РФ отвело небольшой срок ➤ 11 в отличие от европейской практики, где на разработку справочников уходят годы. Короткие сроки, отведенные на разработку справочников, отсутствие заинтересованности предприятий в представлении для них исходных данных, трудоемкость сбора информации для выбора НДТ, достоверность данных об эмиссиях и иные проблемы – все это, к сожалению, ска-



Проверьте, вошло ли ваше предприятие в перечень объектов НВОС I категории, которые должны подавать КЭР.

Сколько справочников было разработано в России с 2015 по 2017 год



Согласно графику создания в 2015–2017 годы Справочников НДТ³.

жется на применении Справочников НДТ на первоначальном этапе.

В частности, ряд видов деятельности, отнесенных к областям применения НДТ, не нашел отражения в справочниках. К проблемам разработки и применения Справочников НДТ можно отнести также реализацию на объектах I категории уникальных технологий, относящихся к области применения НДТ, внедренных только на одном объекте.

В Справочниках НДТ наиболее важными для целей регулирования НВОС являются:

- ▶ перечни маркерных веществ – загрязняющих веществ, характеризующих применяемые технологии и особенности производственного процесса на объекте НВОС;
- ▶ описания НДТ;
- ▶ показатели, характеризующие эмиссии, образование отходов, ресурсопотребление и энергопотребление НДТ.

Технологические показатели. Показатели концентрации загрязняющих веществ, объема и (или) массы выбросов, сбросов загрязняющих веществ, образования отходов производства и потребления, потребления воды и использования энергетических ресурсов в расчете на единицу времени или производимой продукции (товара), выполняемой работы, оказываемой услуги, которые характеризуют НДТ, определены Законом № 219-ФЗ как технологические показатели. Для целей последующего нормирования деятельности хозяйствующих субъектов они утверждаются Минприроды России.

В Справочниках НДТ технологические показатели приведены для маркерных веществ. Именно маркерные вещества согласно статье 67 Закона № 7-ФЗ⁴ подлежат измерению в обязательном порядке при осуществлении производственного экологического контроля.

При выборе маркерных веществ разработчики Справочников НДТ должны были принимать во внимание Перечень загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды⁵ (далее – Перечень). К сожалению, имеются случаи, когда для технологического показателя используются группы веществ, которые в Перечне отсутствуют.

Пример

В Справочнике НДТ «Производство целлюлозы, древесной массы, бумаги и картона» (ИТС 1-2015) в качестве маркерного вещества предложен показатель $S_{\text{общ}}$ (сера общая), который отражает суммарно вещества диметилсульфид, сероводород, метилмеркаптан. В то же время в Перечне все эти вещества указаны индивидуально, кроме того, они отнесены к разным классам опасности. Вероятно, данный случай связан с практически одновременным выходом распоряжения Правительства РФ от 08.07.2015 № 1316-р⁵ и ИТС 1-2015.

Технологические нормативы. Технологический норматив выбросов или сбросов представляет собой годовое количество выбросов или сбросов, исчисленное на основе соответствующих технологических показателей, и устанавливается для каждого объекта нормирования, входящего в состав объекта НВОС. Предполагается, что при наличии утвержденных в установленном порядке технологических показателей НДТ в виде показателя концентрации загрязняющего вещества в выбросах (сбросах) технологический норматив наряду с параметром, отражающим величину годового выброса (сброса), может быть установлен в виде величины, выраженной в концентрациях загрязняющих веществ.

Законом № 219-ФЗ в качестве технологических нормативов рассматриваются нормативы выбросов и сбросов загрязняющих веществ, нормативы допустимых физических воздействий. На сегодняшний день показатели, характеризующие годовое образование отходов, не отнесены к технологическим нормативам. В то же время законодательством предусмотрен технологический показатель образования отходов, поэтому вполне логично ввести

в состав технологических нормативов там, где это целесообразно и возможно, и этот параметр.

Важно отметить, что технологические показатели в Справочниках НДТ не всегда определены применительно ко всему объекту НВОС. Они могут быть установлены для определенного оборудования, установки, которые являются частью объекта НВОС.

Пример

К объектам I категории согласно постановлению Правительства РФ от 28.09.2015 № 1029⁶ относится деятельность по металлургическому производству с использованием оборудования для производства меди из концентратов или вторичного сырья (с помощью металлургических, химических или электролитических процессов). Применительно к данному виду деятельности утвержден Справочник НДТ «Производство меди» (ИТС 3-2015), в котором приведены технологические показатели выбросов загрязняющих веществ для следующих технологических процессов:

- приемка, хранение, обработка, транспортировка, учет, смешивание, измельчение, сушка, резка и скрининг сырья при первичном и вторичном производстве меди;
- первичная выплавка меди в печах и конверторах (без учета выбросов от потоков, которые направляются на завод по производству серной кислоты или жидкого SO₂ или на электростанцию);
- вторичная выплавка меди в печах и конверторах и переработка вторичных продуктов для производства меди (без учета выбросов от потоков, которые направляются на завод по производству серной кислоты).

Таким образом, при обосновании технологического норматива для объекта НВОС необходимо сначала идентифицировать все источники негативного воздействия, для которых установлены технологические показатели. Только потом следует производить непосредственно расчеты технологических нормативов.

Технологические нормативы разрабатывают лица, эксплуатирующие объект НВОС, в соответствии с Правилами разработки технологических нормативов, которые утверждает Минприроды России.

Нормативы допустимых выбросов и сбросов. Для высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I, II классов опасности), предусмотрена разработка нормативов допустимых выбросов (НДВ), нормативов допустимых сбросов (НДС) на основе санитарно-гигиенических критериев. Не исключено, что в Справочниках НДТ для этих веществ могут быть обоснованы технологические показате-

ли. При принятии решения об установлении нормативной величины выброса или сброса веществ I, II классов опасности, по-видимому, придется принимать во внимание как величину технологического норматива, так и величину НДС, НДС с выбором наиболее жесткого варианта.

Согласно законодательству технологические нормативы сбросов не устанавливаются на сбросы сточных вод в централизованные системы водоотведения. Для таких стоков органы местного самоуправления городских поселений и городских округов устанавливают нормативы состава сточных вод в соответствии с Законом № 225-ФЗ⁷.

Программа повышения экологической эффективности. В случае если фактические показатели выбросов и сбросов объекта нормирования превышают величину соответствующего технологического норматива, рассчитанного на основании технологического показателя, установленного приказом Минприроды России, или фактическое количество выбросов или сбросов превышает рассчитанную величину НДС или НДС, хозяйствующий субъект обязан разработать систему мероприятий по достижению технологического норматива и (или) НДС, НДС. К этим мероприятиям могут относиться мероприятия по реконструкции, техническому перевооружению объектов НВОС.

Мероприятия включаются в документ – программу повышения экологической эффективности (далее – Программа). В Программе указывают сроки выполнения мероприятий, объем и источники финансирования, перечень ответственных за выполнение должностных лиц. Правила разработки Программы утверждает Минприроды России.

Срок действия Программы не должен превышать семи лет. Статьей 67.1 Закона № 7-ФЗ, вступающей в силу 1 января 2019 года, предусмотрены случаи, при которых Программа может быть разработана на период до 14 лет. Эта норма распространяется на следующие объекты:

- ▶ объекты, численность работников на которых составляет не менее 25% от численности работающего населения соответствующего населенного пункта (градообразующих организаций) или превышает 5 тысяч человек;
- ▶ объекты, хозяйственная и (или) иная деятельность на которых осуществляется федеральными государственными унитарными предприятиями или открытыми акционерными обществами, акции которых находятся

в федеральной собственности и которые осуществляют производство продукции (товаров), выполнение работ, оказание услуг и имеют стратегическое значение для обеспечения обороноспособности.

В Программу необходимо включать решения, обеспечивающие достижение технологических нормативов и НДС или НДС для веществ I и II классов опасности. При разработке Программы целесообразно использовать сведения о НДТ, включенные в отраслевые и межотраслевые Справочники НДТ.

Временно разрешенные выбросы и сбросы. На период действия Программы в КЭР устанавливаются временно разрешенные выбросы (ВРВ) или временно разрешенные сбросы (ВРС). Первоначальная величина ВРВ или ВРС устанавливается на основе фактических показателей объема или массы выбросов, сбросов загрязняющих веществ.

В период осуществления мероприятий по снижению выбросов, сбросов ВРВ и ВРС устанавливаются в соответствии с планируемыми показателями уменьшения объема или массы выбросов, сбросов, предусмотренными Программой. Порядок установления ВРВ, ВРС в КЭР утверждает Правительство РФ.

Декларация о воздействии на окружающую среду

Юридические лица и ИП, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах II категории, должны разработать и представить в природоохранный орган декларацию о воздействии на окружающую среду (далее – Декларация). Не представляют Декларацию лица, которые по собственной инициативе готовятся к получению КЭР или получившие КЭР.

Декларацию представляют один раз в семь лет при условии неизменности технологических процессов основных производств, качественных и количественных характеристик выбросов, сбросов и стационарных источников. Если происходит изменение технологий, приводящее к изменению (увеличению) эмиссий, в декларацию должны быть внесены изменения одновременно с актуализацией сведений об объектах НВОС, предусмотренной статьей 69.2 Закона № 7-ФЗ.

В Декларацию включают декларируемые объем или массу выбросов, сбросов загрязняющих веществ, образо-

Объекты II категории

вываемых и размещаемых отходов на плановый период. К Декларации обязательно прилагают расчеты нормативов допустимых выбросов и сбросов. Методики и (или) методы разработки нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов утверждает Минприроды России.

В случае если фактические выбросы и сбросы не соответствуют рассчитанным нормативам допустимого воздействия, хозяйствующий субъект должен разработать план мероприятий по охране окружающей среды и планируемые ВРВ и ВРС на период поэтапного достижения нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов. Временно разрешенные выбросы и сбросы для объектов II категории устанавливаются разрешением в соответствии с порядком, который утверждается Правительством РФ.

Объекты III категории

Расчет нормативов допустимых выбросов и сбросов

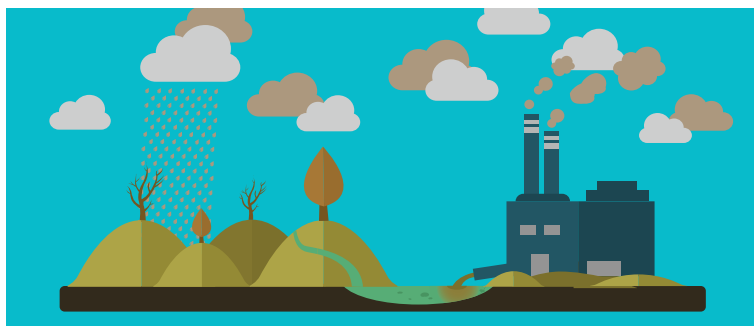
Юридические лица и ИП, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах III категории осуществляют расчет нормативов допустимых выбросов и сбросов только применительно к выбросам или сбросам веществ I и II классов опасности. В случае несоблюдения НДС и НДС для веществ I и II классов опасности для объектов III категории, так же как и для объектов II категории, разрабатывают планы мероприятий по охране окружающей среды и планируемые ВРВ и ВРС.

По итогам года хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность на объектах III категории, должны в уведомительном порядке представлять отчетность о НВОС в соответствующие органы государственного экологического надзора.

Объекты I, II и III категорий

Производственный экологический контроль

Юридические лица и ИП, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I, II и III категорий, разрабатывают и утверждают программу производственного экологического контроля, осуществляют производственный экологический контроль в соответствии с установленными требованиями, документируют информацию и хранят данные, полученные по результа-



там осуществления производственного экологического контроля.

Отчет о результатах осуществления производственного экологического контроля, должен содержать сведения о фактическом объеме или массе выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, об уровнях физического воздействия и о методиках (методах) измерений; об образовании и обращении с отходами. Таким образом, отчет о результатах производственного экологического контроля должен аккумулировать сведения о воздействии на окружающую среду и отражать реализацию предприятиями мероприятий, включенных в программу повышения экологической эффективности или план мероприятий по охране окружающей среды.

Экономические механизмы

Отдельно следует остановиться на экономических механизмах, используемых при внедрении новой системы регулирования воздействия на окружающую среду.

Плата за НВОС. В первую очередь это касается введения дополнительных коэффициентов при расчете платы за НВОС. Статьей 16.3 Закона № 7-ФЗ предусмотрено, что при исчислении платы за НВОС к ставкам такой платы

Словарь



Внедрение НДТ – ограниченный во времени процесс проектирования, реконструкции, технического перевооружения объектов НВОС, установки оборудования, а также применение технологий, которые описаны в опубликованных Справочниках НДТ и (или) показатели воздействия на окружающую среду которых не превышают установленные технологические показатели НДТ.

Пункт 14 статьи 1 Закона № 219-ФЗ

следует применять коэффициент 0 за объем или массу выбросов, сбросов загрязняющих веществ в пределах технологических нормативов после внедрения НДТ на объекте НВОС. При расчете платы за выбросы и сбросы загрязняющих веществ в пределах НДС, НДС понижающий коэффициент 0 не применяется.

Зачет фактически произведенных затрат на реализацию мероприятий по снижению НВОС. На другой механизм – зачет в счет платы за НВОС фактически произведенных затрат на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия – требование внедрения только НДТ или технологий, соответствующих НДТ по уровню воздействия на окружающую среду, не распространяется. Для зачета затрат достаточна реализация мероприятий, которые включены в план мероприятий по охране окружающей среды или в программу повышения экологической эффективности, согласованных в установленном законодательством порядке.

Норма амортизации. Следует упомянуть еще об одной льготе – о возможности применения к основной норме амортизации специального коэффициента, но не выше двух в отношении амортизируемых основных средств, которые относятся к основному технологическому оборудованию, эксплуатируемому в случае применения НДТ, согласно перечню основного технологического оборудования. Данный перечень утвержден распоряжением Правительства РФ от 20.06.2017 № 1299-р и должен вступить в силу с 1 января 2019 года. В нем можно увидеть оборудование, которое упоминается в Справочниках НДТ. К сожалению, указанная льгота не будет распространяться на внедрение оборудования, не указанного в перечне.

Представляется целесообразным в дальнейшем скорректировать порядок формирования данного перечня. Логично, если он будет пополняться сведениями об оборудовании, разработчики которого смогут доказать свое соответствие уровню технологических показателей НДТ. ■

Выводы

Применение новой системы регулирования должно обеспечить последовательную модернизацию и (или) реконструкцию действующих объектов НВОС. Результатов следует ожидать не ранее чем через 7–14 лет, т.е. максимального срока действия программ повышения экологической эффективности и планов мероприятий по охране окружающей среды.



Документы

1. Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
2. Приказ Минприроды России от 18.04.2018 № 154 «Об утверждении перечня объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, относящихся к I категории, вклад которых в суммарные выбросы, сбросы загрязняющих веществ в Российской Федерации составляет не менее чем 60 процентов» (зарегистрирован в Минюсте России 29.06.2018, № 51494).
3. Распоряжение Правительства РФ от 31.10.2014 № 2178-р «О поэтапном графике создания в 2015–2017 годах справочников наилучших доступных технологий».
4. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
5. Распоряжение Правительства РФ от 08.07.2015 № 1316-р «Об утверждении перечня загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды».
6. Постановление Правительства РФ от 28.09.2015 № 1029 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий».
7. Федеральный закон от 29.07.2017 № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О водоснабжении и водоотведении" и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
8. Распоряжение Правительства РФ от 20.06.2017 № 1299-р «Об утверждении перечня основного технологического оборудования, эксплуатируемого в случае применения наилучших доступных технологий».