



Две попытки замены Положения о нормативах выбросов

М. В. Ламихова, инженер отдела ООС
Саратовского филиала ООО «Газпром проектирование»

Уже 18 лет порядок разработки и утверждения нормативов выбросов, выдачи разрешений определяет постановление Правительства РФ от 02.03.2000 № 183. Теперь на смену ему должен прийти документ, отражающий новый порядок нормирования.

Нормотворчество в экологии ускоряется, иначе как объяснить, что одновременно появились два различных проекта нормативного правового акта (НПА), нацеленного на преобразование постановления Правительства РФ от 02.03.2000 № 183¹, которым утверждено Положение о нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него (далее – Положение).

После вступления в полную силу реформы природоохранного законодательства проекты предельно допустимых выбросов (ПДВ) в старом виде стали нелегитимны, однако указанное постановление все еще действует в части, не противоречащей законодательству. Так, для объектов I категории предусмотрена отсрочка по получению комплексного экологического разрешения (КЭР), при этом если закончились сроки действия выданных разрешительных документов, то можно разработать и утвердить проект ПДВ по старым требованиям ➤ 11. В этом случае и используется постановление № 183¹.

Основные требования действующего постановления

Положение, утвержденное постановлением № 183¹, устанавливает требования для нормирования выбросов не только обычных веществ в атмосферу, но и радиоактивных, а также для нормирования вредных физических воздействий (шума, вибрации, электромагнитных излучений и др.).

При разработке нормативов выбросов применяются Методы определения ПДВ, утверждаемые Минприроды России. Вещества, для которых разрабатываются нормативы согласно постановлению № 183¹, – это только вещества из Перечня, утвержденного распоряжением Правительства РФ № 1316-р³.

Однако обратите внимание, что для объектов I категории обязательно включаются в нормативы допустимого выброса (НДВ) еще и вещества, являющиеся маркерными для конкретного вида производственной деятельности,



ПУНКТ 1.1 СТ. 11 ЗАКОНА № 219-ФЗ²

С 1 января 2019 года и до получения комплексных экологических разрешений в сроки, установленные частями 6 и 7 настоящей статьи, допускается выдача или переоформление разрешений и документов в порядке, установленном Правительством Российской Федерации или уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. Такие разрешения и документы действуют до дня получения комплексного экологического разрешения в сроки, установленные частями 6 и 7 настоящей статьи. Разрешениями устанавливаются нормативы допустимых выбросов загрязняющих веществ (далее – нормативы допустимых выбросов), нормативы допустимых сбросов загрязняющих веществ (далее – нормативы допустимых сбросов) для стационарных источников загрязнения окружающей среды, при соблюдении которых обеспечиваются требования в области охраны окружающей среды. При невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов устанавливаются лимиты на выбросы загрязняющих веществ и лимиты на сбросы загрязняющих веществ (далее – лимиты на выбросы и сбросы), действующие в период реализации планов снижения выбросов загрязняющих веществ и планов снижения сбросов загрязняющих веществ (далее – планы снижения выбросов и сбросов), с учетом поэтапного достижения установленных нормативов допустимых выбросов и нормативов допустимых сбросов. Установление лимитов на выбросы и сбросы допускается только при наличии планов снижения выбросов и сбросов, согласованных с органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.





Положение во многом устарело: например, в нем речь идет об ИП и юридических лицах, а не об объектах ОНВ.

о чем в рассматриваемом постановлении не сказано. Кроме того, согласно п. 3 ст. 31.1 Закона № 7-ФЗ⁴ к условиям КЭР относится соблюдение технологических нормативов и НДВ, нормативов допустимых сбросов высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I, II классов опасности), при наличии таких веществ в выбросах. Письмо Минприроды России⁵ также косвенно подтверждает, что нормативы для объектов I категории устанавливаются для всех трех перечней веществ, а не только для тех, что включены в распоряжение № 1316-р³.

Согласно Положению, ПДВ (и временно согласованные выбросы – ВСВ) устанавливаются для стационарного источника и юридического лица, индивидуального предпринимателя (ИП) в целом или для отдельных производственных территорий с учетом фоновое загрязнение и при наличии санитарно-эпидемиологического заключения. При этом сейчас, согласно реформированному законодательству, единицей структуры, подлежащей нормированию и контролю, является не юридическое лицо или ИП, а объект, оказывающий негативное воздействие (далее – объект ОНВ), но это никак в Положении не отражено.

Разработка ПДВ и ВСВ идет на основе проектной документации или данных инвентаризации для эксплуатируемых объектов. Для установления нормативов подается заявление по определенной форме с указанием наиме-



нования, реквизитов, адреса, информации о фоновом загрязнении и наличии санитарно-эпидемиологического заключения и с приложением данных инвентаризации или проектной документации и проекта ПДВ. Для установления ВСВ нужно разработать и приложить план снижения выбросов. Росприроднадзор рассматривает заявление и материалы и выносит решение об установлении ПДВ и ВСВ либо об отказе, мотивированном одной из причин, приведенных в Положении. Срок действия ПДВ – 7 лет, ВСВ – 1 год. Уточняется, что объекты, подлежащие федеральному государственному экологическому надзору, одновременно с нормативами получают разрешение на выбросы в Росприроднадзоре, а «региональные» объекты получают разрешение в местных органах исполнительной власти.



Первый проект изменений

В первом проекте НПА, который призван привести постановление № 183¹ в соответствие с требованиями законодательства, больших целей не ставится. Предлагается лишь провести небольшие изменения в тексте Положения, касающиеся терминологии. Так, «вредные (загрязняющие) вещества» становятся просто «загрязняющими веществами» в соответствии с измененной терминологией в ст. 1 Закона № 7-ФЗ⁴ ➤ 13.

Кроме того, в проекте НПА уточняется, что Положение теперь действует только для объектов хозяйственной и (или) иной деятельности, отнесенных в соответствии с законодательством РФ к I категории по уровню воздействия на окружающую среду.

В Положении в предлагаемой редакции теперь идет речь не только о технических выбросах и ПДВ, но и о технологических нормативах.

Так, меняется п. 5 Положения.

Словарь



Загрязняющее вещество – вещество или смесь веществ и микроорганизмов, которые в количестве и (или) концентрациях, превышающих установленные для химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов нормативы, оказывают негативное воздействие на окружающую среду, жизнь, здоровье человека.

Статья 1 Закона № 7-ФЗ⁴ в ред. Закона № 195-ФЗ⁶



Сравнение документов

Действующая редакция

5. При разработке нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ (за исключением радиоактивных веществ) в атмосферный воздух применяются методы определения предельно допустимых выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе, утверждаемые Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации

Первый проект

5. При разработке нормативов выбросов загрязняющих веществ (за исключением радиоактивных веществ) в атмосферный воздух применяются методы расчетов рассеивания выбросов загрязняющих веществ в атмосферном воздухе и результаты проведения сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха, утверждаемые Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации

Методов определения ПДВ, утвержденных в установленном порядке, на данный момент нет. Зато есть утвержденные Методы расчетов рассеивания выбросов загрязняющих веществ в атмосферном воздухе⁷ и Правила проведения сводных расчетов загрязнения⁸.

В проекте редакции Положения уточнено, что нормативы ПДВ устанавливаются не просто на 7 лет, а максимум до 01.01.2025. При этом добавляется, что с 01.01.2019 до дня получения КЭР при установлении ВСВ для действующих объектов I категории достижение нормативов ПДВ в срок до 01.01.2025 в результате реализации плана не требуется.

Помимо этого, в Положение добавляются три новых пункта, касающихся переоформления разрешения. Оно возможно при условии неизменности производственного процесса и соответственно неизменности выбросов. Причины переоформления могут быть только формальными (смена наименования, адреса, реквизитов организации, реорганизация, переход прав на объект). При этом достаточно подать заявку по форме, которую установит Росприроднадзор, а условия разрешения и его сроки не изменяются.



В пояснительной записке к проекту НПА указаны цели данного законопроекта:

- ▶ обеспечение единообразия терминологии законодательства об охране атмосферного воздуха и соответственно однозначности ее понимания;
- ▶ учет дифференциации регулирования выбросов для объектов различных категорий;
- ▶ установление на федеральном уровне порядка получения и переоформления для объектов I категории разрешительной документации в области охраны атмосферного воздуха в рамках обеспечения для данных объектов переходного периода до получения КЭР.

Эти цели проектом решаются, однако остается неясным, как быть с объектами ОНВ III категории.



Публичное обсуждение проекта завершено 2 июня. Следующий этап – оценка регулирующего воздействия. Посмотрим, получится ли внести указанные изменения в постановление № 183¹.

Второй проект изменений

Почти одновременно на федеральном портале проектов НПА размещен другой, более масштабный проект НПА, обсуждение которого завершилось 10 июня.

Этот проект предлагает отменить постановление № 183¹ в рамках «регуляторной гильотины» и заменить его двумя новыми постановлениями (отличная гильотина!).

Одно постановление (собственно, это сам проект НПА) предлагает новое Положение о порядке разработки и утверждения допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, уровнях вредных физических воздействий на него и разрешениях на выбросы, причем только для объектов I категории. При этом другое постановление должно утвердить порядок выдачи разрешений на временные выбросы для объектов II и III категорий.

В проекте нового Положения сказано, что Минприроды России разрабатывает и утверждает порядок установления и пересмотра предельно допустимых уровней физических воздействий на атмосферный воздух, за исключением предельно допустимых уровней физических воздействий, оказывающих отрицательное влияние на здоровье людей, методы определения этих уровней физических воздействий. Методику относительно влияния



Второй проект НПА предлагает заменить устаревшее постановление на два новых.



на здоровье людей утверждает Роспотребнадзор. Кроме того, обращается внимание на то, что технологические нормативы устанавливаются для объектов, на которых используются наилучшие доступные технологии, а для передвижных источников выбросов устанавливаются технические нормативы в соответствии с техническими регламентами, принимаемыми согласно законодательству о техническом регулировании.

В этом проекте разработчики тоже ссылаются на то, что нормативы устанавливаются с учетом результатов расчета рассеивания и сводных расчетов загрязнения, а также с учетом методики разработки и установления НДВ, которая утверждается Минприроды России и до сих пор не принята. Мы помним как минимум четыре попытки министерства зарегистрировать варианты такой методики в Минюсте России, и все они были безуспешными.



Главное отличие проекта от рассмотренного ранее – упоминание, что не только для объектов ОНВ I категории актуальна разработка НДВ.

НДВ разрабатываются (рассчитываются) юридическими лицами и ИП, осуществляющими деятельность на объектах I, II и III категорий. Для планируемых к строительству объектов НДВ рассчитываются при проведении оценки воздействия на окружающую среду. Для объек-

тов I и III категории НДВ рассчитываются только для веществ I, II классов опасности при их наличии в выбросах. Для объектов III категории выбросы загрязняющих веществ, за исключением веществ I, II классов опасности, признаются осуществляемыми в пределах НДВ. Для объектов I и II категорий, получающих КЭР, НДВ устанавливаются КЭР. Для объектов II категории расчеты НДВ являются приложением к декларации о воздействии на окружающую среду. Для объектов II категории, не получающих КЭР, и объектов III категории НДВ утверждаются хозяйствующим субъектом, осуществляющим деятельность на объекте.

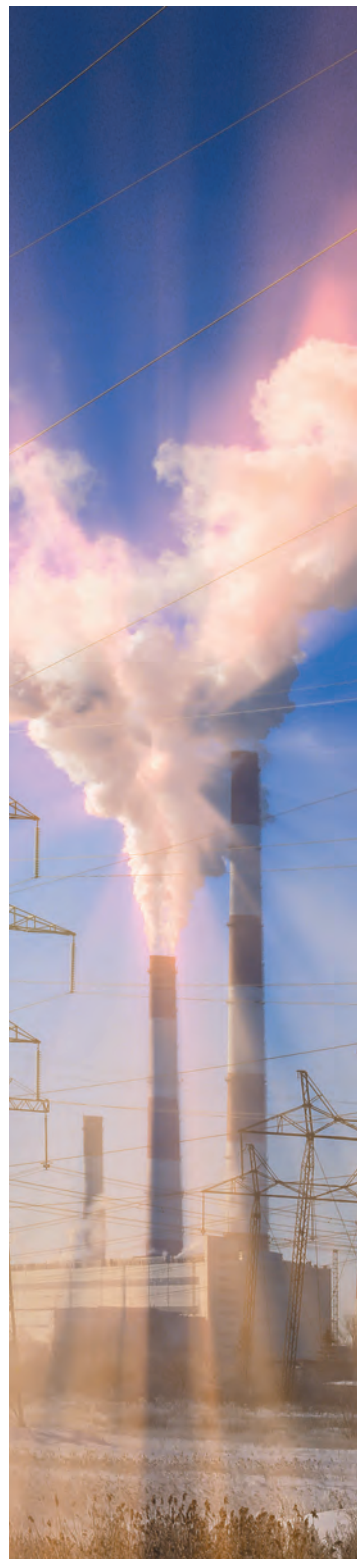
Таким образом, разрабатывают НДВ в той или иной мере для объектов ОНВ I, II и III категорий, а получают утверждение НДВ только объекты I и по желанию II категории для последующего включения в КЭР либо для получения разрешения на выбросы на период отсрочки получения КЭР.

Важное уточнение, которого до сих пор нет ни в одном из новых нормативных документов, касающихся выбросов: НДВ утверждаются при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии данных нормативов санитарным правилам.

В проекте приведены обстоятельства, при которых необходимы переработка и переутверждение НДВ для объектов I категории, – это изменения в технологии, в режиме работы оборудования и изменения в выбросах более чем на 25 % по максимально разовым или на 10 % по валовым показателям.

Оговаривается, что расчет НДВ для проектируемых объектов проводится на основе проектной документации, для эксплуатируемых – на основе отчета об инвентаризации. Такое положение есть и в действующей редакции постановления № 183¹.

Предусмотрена процедура установления временно разрешенных выбросов (ВРВ) с разработкой плана уменьшения выбросов на период поэтапного достижения НДВ, а также с подготовкой предложений по срокам их достижения (не более 7 лет для объектов I категории). План и предложения направляются в Росприроднадзор, который перенаправляет их в орган государственной власти субъекта РФ. Последний после утверждения предложений по срокам отправляет их обратно в Росприроднадзор либо пишет мотивированный отказ.





Согласно второму проекту план мероприятий могут разрабатывать все объекты I–III категорий, что противоречит Закону № 7-ФЗ⁴.

Здесь сразу возникает вопрос. В тексте не дифференцируется, для объектов каких именно категорий разрабатывается план мероприятий, и делается вывод, что его разрабатывают в случае необходимости все объекты I–III категорий. В то же время по ст. 67.1 Закона № 7-ФЗ⁴, план мероприятий по охране окружающей среды разрабатывается только для объектов II и III категорий, а для объектов I категории предусмотрена программа повышения экологической эффективности. При этом проект такой программы до ее утверждения юридическим лицом или ИП подлежит одобрению межведомственной комиссией, а план мероприятий утверждается самим предприятием. Требование о наличии плана снижения выбросов перешло в проект НПА из постановления № 183¹ без изменений, в связи с этим, очевидно, и произошла ошибка с подменой программы планом для объектов I категории.

В проекте приведен перечень документов, необходимых для получения разрешения на выброс для объекта I категории. Это заявление, содержащее основные сведения об объекте, адрес объекта, информацию о фоновом загрязнении воздуха, а также сведения о наличии санитарно-эпидемиологического заключения. К заявлению прилагаются данные инвентаризации или проектной документации и проект НДВ, для ВРВ – проект плана снижения выбросов. Да, в данном проекте мы вновь видим этот полузабытый термин – проект НДВ. Насчет его формы, содержания и порядка разработки ничего не говорится, однако мы надеемся, что они все-таки будут утверждены.

В проекте приведены причины для мотивированного отказа в установлении НДВ или ВРВ, которые связаны с представлением недостоверных данных, наличием ошибок в расчетах и превышением нормативов. Все эти причины аналогичны тем, что указаны в постановлении № 183¹.

Объектам I категории выдается разрешение на выбросы. Если в нем не предусмотрены ВРВ, то срок этого разрешения – до установленного срока получения КЭР. Если в разрешении установлены ВРВ, то срок его действия – 1 год с продлением после предоставления ежегодного отчета о выполнении мероприятий по снижению выбросов. Если мероприятия не выполнены, указанные показатели не достигнуты, разрешение не продлевается.

Разрешение на выбросы может быть переоформлено по формальным обстоятельствам, таким как смена наи-

менования, юридического адреса, реорганизация, переход прав на объект дочернему или основному обществу, продажа и т. д. Условия и сроки разрешения при этом не изменяются.

Выводы

Анализ предпринятых попыток редакции и замены одного из основополагающих нормативных актов по нормированию выбросов показывает, что не все поставленные задачи в рассмотренных проектах НПА достигнуты.

Проблема обоих проектов – неточность формулировок, вечное «забывание» то одного, то другого термина, придумывание нового или попытка вернуться к устаревшим нормам.

Некоторые положения требуют уточнений.

Второй проект более развернутый и содержательный, в отличие от первого, который лишь слегка редактирует Положение, утвержденное постановлением № 183¹. ■



Документы

1. Постановление Правительства РФ от 02.03.2000 № 183 «О нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него».
2. Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
3. 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».
4. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
5. Письмо Минприроды России от 22.04.2020 № 12-47/10202 «О рассмотрении обращения по вопросу осуществления производственного экологического контроля на объектах I категории».
6. Федеральный закон от 26.07.2019 № 195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха».
7. Приказ Минприроды России от 06.06.2017 № 273 «Об утверждении методов расчетов рассеивания выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе».
8. Приказ Минприроды России от 29.11.2019 № 813 «Об утверждении правил проведения сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха, включая их актуализацию».