

Air Quality Governance in the ENPI East Countries

Система выдачи разрешений
в соответствии с нормами общего
действия

Практическое внедрение рекомендаций
законодательства

М.В. Бегак, Т.В. Гусева



MWH



Нормы общего действия

- Нормы общего действия – это нормативы эмиссий (*выбросов, сбросов, отходов и др.*) и другие условия, установленные как минимум на уровне отрасли, которые приняты для применения при определении условий (*экологических*) разрешений.
- Государства – члены ЕС могут включать требования к определенным категориям установок, топливосжигательным заводам, мусоросжигательным заводами или предприятиям, сжигающим и топливо, и мусор.
- В тех случаях, когда (отраслевые) нормы общего действия установлены, разрешение может просто содержать ссылку на эти нормы.
- Принятые государствами нормы общего действия должны содержать ссылку на Директиву в случае их официального опубликования.
- Общественность должна иметь доступ к нормам общего действия.
 - Директива о промышленных эмиссиях

Применение норм общего действия к установкам Приложения 1 Директивы ПЭ

- Применяя НОД к установкам Приложения 1, государства – члены ЕС должны обеспечить такой же высокий уровень защиты окружающей среды, как тот, который достигается при выдаче комплексных разрешений, разработанных в индивидуальном порядке.
- Нормы общего действия должны быть основаны на НДТМ, но не должны предписывать применение конкретных технических решений или технологий.
- Государства должны обеспечить обновление требований НОД с учетом развития НДТМ.
 - Директива о промышленных эмиссиях
- Источники НОД: экологическое законодательство, (отраслевые) требования, приказы и пр.

Опыт ЕС: преимущества применения норм общего действия

Опрос заинтересованных сторон в 27 государствах – членах ЕС выявил следующие преимущества применения НОД:

- Упрощение определения условий экологических разрешений и проверки их выполнения
- Определение (параметров) наилучших доступных технологий для отрасли в целом
- Сокращение административной нагрузки и соответствующих затрат
- Увеличение прозрачности системы экологического регулирования
- Одинаковое отношение ко всем предприятиям (отрасли)
- Упрощение процесса подготовки и подачи заявки для предприятий
- Систематизация требований к организации производственного экологического мониторинга и контроля

Опыт ЕС: сложности, препятствия, особенности применения НОД

- Сложность учета технических особенностей конкретных установок.
- Сложности учета местных экологических условий.
- Раздельный учет выбросов, сбросов и отходов может приводить к недооценке (комплексных) воздействий (воздействий на другие компоненты окружающей среды).
- Число предприятий не настолько велико, чтобы стоило применять НОД в стремлении сократить административную нагрузку и затраты.
- Использование НОД может ослаблять стимулы поисков лучших решений (отказ от принципа последовательного улучшения).
- В различных странах нормы общего действия начинали применять как до, так и после введения в действие Директивы КПКЗ.
- В некоторых случаях предписания НОД оказываются менее жесткими, чем соответствующие требования комплексных разрешений.

Примеры применения НОД

Отрасль, страна	Применение НОД	Особенности требований
Интенсивное животноводство и птицеводство, Франция	Применение начато до принятия Директивы КПКЗ. НОД имеют статус минимальных требований. Применяются к установкам КПКЗ и меньшим предприятиям.	Охватывают энергоэффективность, водопотребление, складирование навоза, шум, запах и пр.
Интенсивное животноводство и птицеводство, Нидерланды	Предприятия получают комплексные разрешения. НОД устанавливают особые требования к выбросам аммиака.	НОД устанавливают требования к удельным (на одно животное) выбросам. Для их соблюдения необходимы меры, дополнительные к НДТМ.
Интенсивное животноводство и птицеводство, Португалия	НОД рассматривались как инструмент переходного периода (к соблюдению требований КПКЗ).	Устанавливали требования к сбросам взвешенных частиц и БПК.

Нормы общего действия: модельный закон СНГ

- Нормы общего действия - совокупность установленных в нормативных документах условий, охватывающих общие технологические аспекты эксплуатации типовых установок и предписывающих определенные характеристики, которые уполномоченный государственный орган должен закладывать в соответствующие разрешения в качестве усредненных требований.
- Нормы общего действия используются для выдачи разрешений субъектам хозяйственной и иной деятельности, относящихся к **малым и средним предприятиям и оказывающим значительное воздействие на окружающую среду**.
 - Модельный закон «О предотвращении и комплексном контроле загрязнений окружающей среды»

Проект российского закона

- **Объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, в зависимости от уровня потенциального загрязнения окружающей среды и (или) влияния на здоровье человека, подразделяются на четыре категории:**
 - I категория - объекты со значительным потенциалом загрязнения окружающей среды; **такие предприятия должны получать комплексные экологические разрешения;**
 - II категория - объекты с **умеренным потенциалом** загрязнения окружающей среды;
 - III категория - объекты с **незначительным потенциалом** загрязнения окружающей среды;
 - IV категория - объекты с **минимальным потенциалом** загрязнения окружающей среды.

Критерии отнесения предприятий к различным категориям

- Критерии, на основании которых осуществляется отнесение предприятий к той или иной категории, устанавливаются Правительством Российской Федерации.
- **При установлении критериев учитываются:**
 1. **уровни и (или) объемы воздействия** на окружающую среду видов хозяйственной и иной деятельности (отрасль или сектор отрасли, производство);
 2. **классы опасности загрязняющих веществ**, содержащихся в выбросах, сбросах загрязняющих веществ, отходах производства и потребления;
 3. **наличие** на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, **опасных веществ, указанных в международных договорах**, стороной которых является Российская Федерация;
 4. классификация промышленных объектов и производств в соответствии с законодательством Российской Федерации в области обеспечения **санитарно-эпидемиологического благополучия** населения.
 - Проект ФЗ «О внесении изменений...»

Общие принципы применения НОД к предприятиям с умеренным потенциалом загрязнения ОС

- Переход от решений «на конце трубы» к технологическим решениям (предотвращение загрязнения) и эффективным системам менеджмента.
- Переход (где это возможно) от мониторинга загрязнения и состояния ОС к мониторингу производственных показателей (потребление ресурсов, энергоемкость, состав выбросов и др.
- Упрощенная процедура выдачи разрешения (меньше информации, менее индивидуальный подход).
- Прозрачный процесс выдачи разрешения; доступная информация о нормах общего действия для отраслей производства и рекомендации по их применению.
- Прозрачный процесс подготовки НОД, предусматривающий участие заинтересованных сторон.

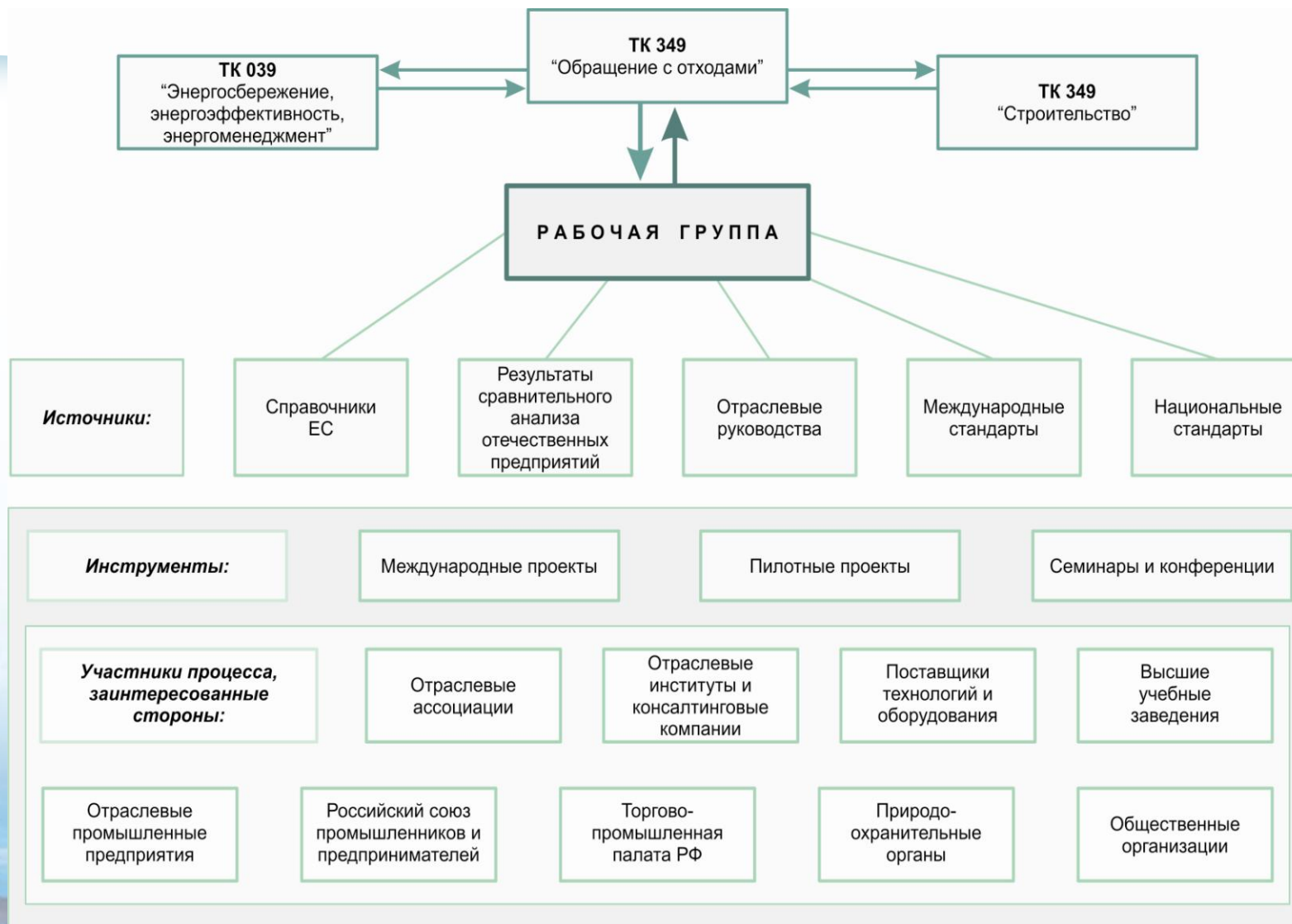
Особенности разработки и применения НОД

- Смысл разработки НОД есть в тех случаях, когда они могут быть отнесены к значительному количеству однотипных предприятий.
 - Всё определяется затратами на разработку НОД и приоритетами ограничения негативного воздействия.
- НОД могут применяться только к предприятиям, использующим широко распространенные, известные, однотипные технологические процессы, которые не меняются динамично.
 - Для производства стеклотылоков применяют однотипные печи и формовочное оборудование. Во многих случаях идентично и сырье.
- НОД можно применять для продвижения новых технологических технических решений с прогрессивными параметрами.
- НОД могут охватывать **все экологические аспекты**, но могут разрабатываться и для **ограничения воздействия на конкретный компонент ОС** или даже в отношении отдельных загрязняющих вещества.
 - Для производства кирпича важнее всего разработать нормы, ограничивающие воздействие на атмосферный воздух.
- Предприятия, к которым применяются НОД, должны характеризоваться **однотипным воздействием на ОС**, не зависящим в значительной степени от местных экологических условий.
- Следует предусматривать активное участие предприятий в разработке и обсуждении НОД и проводить консультации между экологическими министерствами и отраслевыми ассоциациями.

Источники НОД

- Нормативы общего действия могут быть выпущены в форме требований, особых условий и пр., подлежащих утверждению соответствующим Министерством.
- НОД могут быть выпущены в форме Справочных (ссылочных) документов (более простых, чем Справочники по НДТМ).
- В определенной степени в качестве НОД могут рассматриваться стандарты по НДТ(М), разработанные в России (более 20).
- При разработке НОД необходимо консультироваться с регулируемым сообществом.
- НОД могут обновляться быстрее, чем Справочные документы, и играть роль стимулов сокращения негативного воздействия на ОС.

Стандарты по НДТ как НОД



Процедура выдачи разрешений в соответствии с НОД

- Должна быть разработана соответствующим Министерством и учитывать результаты консультаций с заинтересованными сторонами.
- Должна устанавливать:
 - Состав, порядок разработки и подачи заявки
 - Порядок приема заявки и взаимодействия заявителя и сотрудников природоохранительного органа (регионального уровня)
 - Порядок взаимодействия с другими заинтересованными сторонами (общественностью)
 - Порядок апелляции (в случае отказа в выдаче разрешения)

Структура заявки на получение разрешения в соответствии с НОД

- Сведения об установке (о предприятии)
 - Название, расположение, руководство, индекс налогоплательщика и пр.
- Описание производственной деятельности
- Описание деятельности, обеспечивающей соответствие НОД
 - Технологические, технические, управленческие решения, мониторинг, контроль
- Выбросы, сбросы, отходы, шум и пр. в сопоставлении с установленными для отрасли в НОД
- Воздействие на окружающую среду
 - Краткое описание или ссылка на материалы отчета об ОВОС
- Дополнительные сведения

Этапы получения разрешения

1

- **Предварительный этап**

- Может включать консультации заявителя с природоохранным органом

2

- **Подготовка заявки**

- Завершается подачей заявки в уполномоченный природоохранный орган

3

- **Рассмотрение заявки в уполномоченном органе**

- Предварительное рассмотрение и возврат в случае несоответствия установленным требованиям
- Рассмотрение и, при необходимости требование предоставления дополнительных сведений

4

- **Консультации**

- Могут касаться вопросов соблюдения природоохранного законодательства и условий разрешений в прошлом

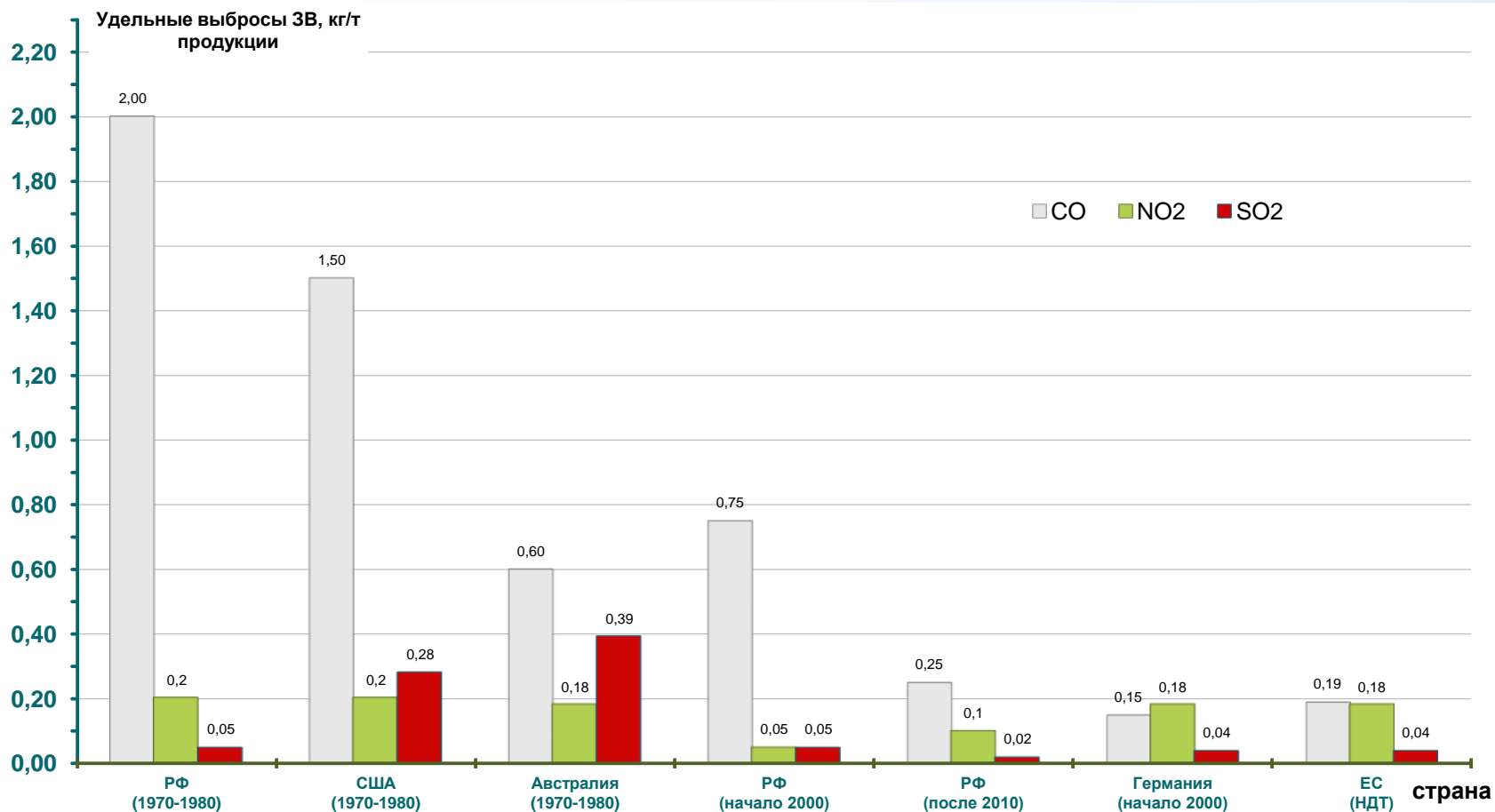
5

- **Определение условий экологического разрешения в соответствии с НОД.**

- Сопоставление требований НОД и результативности предприятия

- **Выдача экологического разрешения / Отказ в выдаче разрешения / Апелляция**

НОД для производства кирпича: определение достигнутого уровня выбросов



НОД в производстве кирпича: требования к выбросам основных загрязняющих веществ

Загрязняющие вещества	Производство кирпича			
	Концентрация, мг/м ³		Удельный выброс, кг/т продукции	
	Оцениваемое предприятие	Уровень НОД	Оцениваемое предприятие	Уровень НОД
Пыль (помол)	<10	10	45	40-50
СО	<120	175	0,18	0,25
NO _x в пересчёте на NO ₂	<120	250	0,10	0,20
SO ₂	<50	150	0,002	0,10

Выводы

- НОД применяются в государствах – членах ЕС в течение достаточно продолжительного периода времени (с начала 90-х годов).
- НОД могут применяться как к установкам, характеризующимся умеренным потенциалом воздействия на ОС, так и к установкам КПКЗ.
- В ряде стран НОД разрабатываются для организаций с незначительным воздействием на ОС.
- Основное отличие применения НОД от существующей в большинстве стран СНГ системы нормирования состоит в переходе к **нормированию производственных параметров и подходов менеджмента** и к установлению унифицированных требований для однотипных предприятий.
- Немаловажно учитывать также большую прозрачность процедуры выдачи разрешений и консультации с заинтересованными сторонами при разработке отраслевых НОД.

Спасибо за внимание!

М.В. Бегак

mbegak@gmail.com

Т.В. Гусева

tguseva@muctr.ru