С 2019 года порядок нормирования сбросов водоканалов кардинально изменится

Д.М. Будницкий[1],
канд. юрид. наук,
заместитель директора Департамента ЖКХ Минстроя России

Д.А. Данилович[2],
канд. техн. наук,
руководитель Центра технической политики и модернизации в ЖКХ Ассоциации ЖКХ «Развитие», эксперт-директор журнала НДТ, координатор технической рабочей группы ТРГ 10 Бюро НДТ

Проблемы нормирования сбросов водоканалов

Очистные сооружения (ОС) централизованных систем водоотведения поселений (ЦСВП), очищая около 60 % всех загрязненных сточных вод, образующихся в РФ, являются в совокупности самым большим водоохранным комплексом в стране. На всех ОС ЦСВП используется процесс биологической очистки. Изначально большинство из них было запроектировано всего по двум параметрам – взвешенным веществам и БПК5. Начиная с 90-х годов, начали создаваться сооружения, которые, используя новые биологические и реагентные технологии, также эффективно очищают сточные воды от соединений азота и фосфора. Однако таких сооружений пока очень мало: в настоящее время более 90 % ОС ЦСВП требует глубокой реконструкции, либо строительства новых сооружений

В последние 25 лет деятельность предприятий, эксплуатирующих ЦСВП поселений, была существенно осложнена предъявлением к сбрасываемым ими очищенным сточным водам требований (нормативов допустимого сброса, НДС) на уровне ПДК для водных объектов рыбохозяйственного назначения (ПДКрыбхоз). Следует отметить, что при разработке этих ПДК для целей оценки состояния водных объектов возможность технической достижимости в процессах очистки в принципе не рассматривалась. Подавляющая часть этих нормативов недостижима применительно к сточным водам. В частности, как в России, так и за рубежом отсутствуют специальные методы очистки сточных вод поселений от так называемых техногенных загрязнений: тяжелых металлов, нефтепродуктов, СПАВ и др. Эти вещества удаляются, и часто весьма эффективно, в процессе биологической очистки, однако этим процессом нельзя управлять, его глубину нельзя гарантировать.

[1] budnitskiy_dm@mail.ru
[2] da_danilovich@mail.ru

Тем не менее, действующее законодательство требовало незамедлительного и повсеместного соответствия сбросов НДС, выдаваемым на уровне ПДКрыбхоз. При разработке планов снижения сбросов выдавались лимиты временно согласованных сбросов. Причем, несмотря на отсутствие технической возможности, эти планы должны были показывать также и снижение содержания техногенных веществ.

С переходом на эту систему, произошедшем более 25 лет назад, был утрачен единственно правильный принцип обязательной технической достижимости показателей нормирования, применявшийся до этого десятки лет в СССР и являющийся общепринятым в мировой практике. Именно исходя из данного принципа, было создано подавляющее количество очистных сооружений, работающих до настоящего времени.

Выдаваемые, как правило, на уровне фактической загрязненности сбросов, лимиты, вместе с НДС, сформировали абсолютно негибкую и неэффективную систему нормирования, препятствующую постепенному сокращению сбросов загрязняющих веществ. Кроме того, получила массовое развитие тенденция к искажению фактических данных о загрязненности сбрасываемой воды, начиная с показателей проектов, которые не согласовывались без декларации невыполнимого соблюдения НДС на уровне ПДКрыбхоз, и заканчивая искажением данных химико-аналитического контроля работы сооружений.

От новых и реконструируемых объектов требовалось продемонстрировать в проекте достижение НДС по 15–20 веществам, тогда как даже технически это доступно не больше, чем по нескольким. Система нормирования принуждала к почти бессмысленным затратам на создание сооружений доочистки, имеющих низкую эффективность. В результате стоимость проектов значительно возрастала.

Недостижимые требования достижения ПДКрыбхоз привели к распространению на рынке компаний, готовых получать заказы путем недобросовестных обещаний полного соблюдения всех требований, а также к сокращению притока частных инвестиций в подотрасль.

Отраслевое сообщество все годы существования описанной системы нормирования требовало ее пересмотра.

Реформа системы экологического нормирования в России

В последние годы по решению Правительства РФ начала осуществляться реформа системы экологического нормирования. В основе реформы лежит принципиально иной подход (так называемое технологическое нормирование), успешно применяемый в ЕС и других развитых странах, основанный на том, что от природопользователей можно требовать достижения только тех значений показателей воздействия на окружающую среду, которые устойчиво демонстрируются как минимум на нескольких лучших объектах отрасли. Технологии (методы, оборудование), которые могут обеспечить такие значения, называют наилучшими доступными технологиями (НДТ). Следует обратить внимание, что проводимая реформа означает, по сути, не только реализацию современных принципов нормирования, но и возвращение к элементам положительного опыта, накопленного в СССР.

Практическое начало реформе системы нормирования было положено принятием Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 219-ФЗ). Этот документ коренным образом меняет с 2019 года существующие подходы к нормированию воздействия производственно-хозяйственной деятельности на окружающую среду, в том числе к нормированию сбросов поверхностных сточных вод в водные объекты. Новый закон предусматривает переход государственного регулирования воздействия на водные объекты от нормирования сбросов загрязняющих веществ, основанных на нормативах качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения, к нормированию на основе наилучших доступных технологий (НДТ).

Постановлением Правительства РФ 28.09.2015 № 1029 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий» к I категории объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду отнесены объекты очистки сточных вод централизованных систем водоотведения (канализации) с объемом отводимых сточных вод более 20 тыс. м^3/сут, что примерно соответствует численности населения свыше 50-70 тыс. человек (в зависимости от фактического водопотребления в данном населенном пункте). Однако, все ОС ЦСВП имеют право добровольно присоединиться к нормированию по технологическим показателям.

При разработке Федерального закона № 219-ФЗ отраслевое сообщество требовало учесть существенные особенности отрасли коммунального водоотведения, что было сделано, но в виде записей, что особенности нормирования (начисления и взимания платы и т.д.) устанавливаются законодательством Российской Федерации в сфере водоснабжения и водоотведения.

Параллельно с разработкой Федерального закона № 219-ФЗ, начиная с 2012 г., шла работа над подготовкой поправок в отраслевой закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении». Объем поправок в закон постоянно расширялся. В 2015 г. было принято решение выделить из общего законопроекта так называемые «природные поправки»: регулирование природопользования и соответствующих отношений абонентов и предприятий, эксплуатирующих ЦСВП. В рамках работы над законопроектом была поставлена задача реализовать давнюю задачу отраслевого сообщества: добиться для ОС ЦСВ такой системы нормирования, которая бы максимально способствовала их модернизации и обеспечивала бы наибольший эффект для улучшения состояния водных объектов.

В основу этой системы была положена концепция технологического нормирования и утвержденный в 2015 г. информационно-технический справочник ИТС 10-2015 «Очистка сточных вод с использованием централизованных систем водоотведения поселений, городских округов». Этот документ содержит всю необходимую информацию для реализации на его базе системы нормирования не только сбросов, но и всего развития ОС ЦСВП.

В 2016-2017 гг. Минстроем России, Рабочей группой по развитию ЖКХ Экспертного совета при Правительстве РФ, Ассоциацией ЖКХ «Развитие», отраслевым сообществом была проделана огромная работа по доработке законопроекта и его согласованию в Правительстве РФ. В ходе обсуждения документа с активным участием Минэкономики России была выработана единая позиция по его положениям с представителями российского бизнеса. Вся работа над законопроектом, имеющим большое значение для ВКХ страны, курировалась Правительством РФ в лице вице-премьера Д.Н. Козака.

В ходе процедуры согласования законопроекта в Государственно-правовом управлении (ГПУ) при Президенте РФ было выдвинуто требование обеспечить, в целях сохранения структуры федерального законодательства, перенос всех положений, касающихся нормирования сбросов ОС ЦСВ, в Федеральный закон № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Это требование было выполнено в кратчайшие сроки. В июне 2017 г. законопроект поступил в Государственную Думу РФ и к концу июля был принят обеими палатами Федерального собрания РФ, и подписан Президентом РФ в виде Федерального закона от 29.07.2017 № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»[3]. Его положения вступают в силу с 01.01.2019.

Наряду с системой нормирования сбросов водоканалов (изменения в Федеральный закон № 7-ФЗ), принятый Федеральный закон № 225-ФЗ полностью изменил систему нормирования абонентов ЦСВП, ранее зафиксированную в 5-й главе Федерального закона № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»[4].

[3] http://docs.cntd.ru/document/436753175

[4] Формат статьи не позволяет изложить эту часть новелл закона. – *Примеч. автора*.

Особенности технологического нормирования сбросов водоканалов

Начиная с 2019 г., система нормирования сбросов ОС ЦСВП будет выглядеть следующим образом:

1. Водоканалы будут отвечать только за очистку сточных вод от тех загрязнений, для очистки от которых существуют технологии, отнесенные к НДТ в информационно-техническом справочнике по НДТ ИТС 10-2015 (в законе № 225-ФЗ эти вещества фигурируют как технологически нормируемые загрязняющие вещества).

2. Для объектов ЦСВП, отнесенных к I категории в соответствии с Федеральным законом № 219-ФЗ, для таких загрязняющих веществ при получении комплексного экологического разрешения (КЭР) устанавливаются технологические нормативы на основе технологических показателей (ТП) НДТ, установленных информационно-техническим справочником. ТП устанавливаются с учетом мощности ОС ЦСВ, а также категорий водных объектов или их частей, в которые осуществляется сброс сточных вод. Такой же порядок распространен на объекты категории II случае выдачи им КЭР.

Таким образом, ИТС 10-2015, содержащий технологические показатели НДТ, в этой части из рекомендательного документа становится обязательным. Очень важно, что закон учел базовые положения ИТС 10-2015 об увязке технологических показателей НДТ с категориями водных объектов и масштабом ОС ЦСВП.

3. При прохождении процедуры получения КЭР (или при подаче декларации – для объектов категории II) будут устанавливаться НДС, как сказано в законе «в целях расчета нормативов состава сточных вод абонентов». Таким образом, закон не ставит перед водоканалами цели достижения данных НДС.

Важно, что перечень загрязняющих веществ, для которых будут разрабатываться НДС, ограничен только теми веществами, содержание которых в сбрасываемой сточной воде превышает ПДК воды в водном объекте.

4. При невозможности соблюдения технологических нормативов в соответствии с концепцией Федерального закона № 219-ФЗ, при представлении программы повышения экологической эффективности (ППЭЭ) или планов мероприятий по охране окружающей среды будут устанавливаться временно разрешенные сбросы. Важно, что в 225-ФЗ записано, что они должны устанавливаться на уровне максимальных значений концентраций за последний год эксплуатации (исключая аварийные сбросы). В этой связи хотелось бы обратить внимание сотрудников водоканалов, что занижение фактических результатов качества очистки в год, предшествующий процедуре получения КЭР, приведет к тому, что на этом заниженном уровне они получат лимиты при переходе на новую систему нормирования.

Особенности начисления и зачета платы за сброс загрязняющих веществ

Закон серьезно снизил плату, которая будет начисляться водоканалам за сброс загрязняющих веществ, и расширил возможности ее зачета:

1. К плате за сброс технологически не нормируемых загрязнений (за исключением периода реализации программ повышения экологической эффективности или планов мероприятий по охране окружающей среды) будет применяться понижающий коэффициент 0,5.

2. На период реализации ППЭЭ (планов мероприятий) вместо повышающих коэффициентов 25 (в пределах установленных лимитов) и 100 (сверх установленных лимитов) организациями ЦСВ при исчислении платы за НВОС (за исключением массы сбросов загрязняющих веществ в пределах технологических нормативов), будет применяться коэффициент 1

3. Значительно расширена база для зачета затрат на реализацию мероприятий, включенных в ППЭЭ (планы). Во-первых, они будут вычитаться из платы, начисленной за сбросы не только тех веществ, на снижение которых направлены данные

программы, а в отношении всех загрязнений, за сброс вносится плата. Во-вторых, данные затраты можно будет вычитать не только в пределах года, в который они понесены, но и в последующие отчетные периоды, в том числе за пределами сроков выполнения ППЭЭ (плана).

С учетом этих норм, а также того, что плата за НВОС для предприятий, перешедших на НДТ, по Федеральному закону № 219-ФЗ обнуляется (К=0), можно прогнозировать, что, любой водоканал, успешно реализующий ППЭЭ (планы), дефакто перестанет платить за сброс загрязняющих веществ с момента утверждения этих программ (или получения КЭР на их основе, будет уточняться) и практически навсегда.

Механизм адресации возмещения вреда виновным в нем лицам

Другая важная норма Федерального закона № 225-ФЗ – разделение ответственности за причинение вреда окружающей среде. При сбросе объектами ЦСВП загрязняющих веществ, не относящихся к технологически нормируемым веществам, а также в случае причинения вреда окружающей среде при сбросе объектами ЦСВ технологически нормируемых веществ, при превышении абонентами в три и более раза норматива по составу сточных вод (НССВ) по таким веществам, вред возмещается абонентами, допустившими сброс сточных вод, не соответствующих НССВ.

Изменение порядка отнесения к водным объектам рыбохозяйственного значения

Федеральный закон № 225-ФЗ также внес изменения в Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Ранее полномочиями в области отнесения водного объекта или его части к водным объектам рыбохозяйственного значения обладал орган в области рыболовства. Этому способствовало положение данного закона, которое относило к водным объектам рыбохозяйственного значения водные объекты, которые используются или могут быть использованы для добычи (вылова) водных биоресурсов. Выражение «могут использоваться» позволяло органу в области рыболовства своим решением относить к таким объектам практически любые водные объекты, что и было сделано на практике.

Федеральный закон № 225-ФЗ передал критерии и порядок отнесения водного объекта или его части к водным объектам рыбохозяйственного значения, порядок определения категорий водных объектов рыбохозяйственного значения Правительству Российской Федерации.

Надеемся, что передача определения указанных критериев и порядка отнесения водного объекта или его части к водным объектам рыбохозяйственного значения в компетенцию Правительства РФ позволит принимать взвешенные решения в интересах всех сторон, включая предприятия, эксплуатирующие ЦСВП, и исключить из водных объектов рыбохозяйственного значения те, которые на практике такового не имеют.

Для реализации положений Федерального закона № 225-ФЗ многое будет зависеть от содержания подзаконных нормативных актов, которые должны быть приняты Правительством РФ в 2018 г. Минстроем России подготовлен и начал реализовываться план разработки этих документов. Данный план включает в себя подготовку 12 нормативых правовых актов Правительства РФ, из них 6 – вновь разрабатываемых и 6 – по внесению изменений в действующие.

А. Вновь разрабатываемые постановления Правительства РФ

1. Правила отнесения централизованных систем водоотведения к централизованным системам водоотведения поселений, городских округов
2. Порядок проведения инвентаризации сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду
3. Правила отнесения водных объектов к категориям водных объектов для целей установления технологических показателей наилучших доступных технологий в сфере очистки сточных вод с использованием централизованных систем водоотведения поселений, городских округов
4. Технологические показатели наилучших доступных технологий в сфере очистки сточных вод с использованием централизованных систем водоотведения поселений, городских округов
5. Порядок возмещения вреда, причиненного водному объекту при сбросе загрязняющих веществ в водные объекты и централизованные системы водоотведения поселений, городских округов организациями, осуществляющими водоотведение, и их абонентами
6. Критерии и порядок отнесения водного объекта (части водного объекта) к водным объектам рыбохозяйственного значения, порядок определения категорий водных объектов рыбохозяйственного значения.

Б. Внесение изменений и дополнений в действующие постановления Правительства РФ

1. О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 29.07.2013 № 644 «Об утверждении Правил холодного водоснабжения и водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».
2. О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 29.07.2013 № 645 «Об утверждении типовых договоров в области холодного водоснабжения и водоотведения».
3. О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 03.03.2017 № 255 «Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду».
4. О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 10.04.2013 № 317 «Об утверждении Положения о плане снижения сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади».
5. О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 30.04.2013 № 393 «Об утверждении Правил установления для абонентов организаций, осуществляющих водоотведение, нормативов допустимых сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в водные объекты через централизованные системы водоотведения и лимитов на сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».
6. О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 21.06.2013 № 525 «Об утверждении Правил осуществления контроля состава и свойств сточных вод».

Вывод

Длительная борьба отраслевого сообщества за реалистичную систему нормирования увенчалась успехом на законодательном поле. Федеральный закон от 29.07.2017 № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» кардинально меняет систему нормирования ЦСВ поселений. Система нормирования должна быть создана на базе информационно-технического справочника ИТС10-2015 «Очистка сточных вод с использованием централизованных систем водоотведения поселений, городских округов». Безусловно, эффективность этой системы будет зависеть от деталей подзаконных актов, которые еще предстоит разработать. ●