

Проект EuropeAid/129522/C/SER/Multi
Договор № 2010/232-231

Управление качеством воздуха в странах Восточного региона ЕИСП

Комплексные природоохранные разрешения: принципы и процедуры

Ноябрь 2014 г.



Проект финансируется
Европейским Союзом



Проект выполняется
консорциумом во главе с MWH

РЕДАКЦИЯ	ДАТА	ОПИСАНИЕ	ПОДГОТОВИЛИ	ПРОВЕРИЛ
1	21 ноября 2014 г.	Задание 2.1.4.2 Подготовка информационных материалов по процедурам выдачи комплексных природоохранных разрешений	Краткосрочные эксперты компонента 2 проекта Air-Q-Gov: Михаил Бегак, Олег Белый Татьяна Гусева: Дмитрий Лазненко, Виктор Хедин	Владимир Морозов, ключевой эксперт 3 - промышленность/КПКЗ

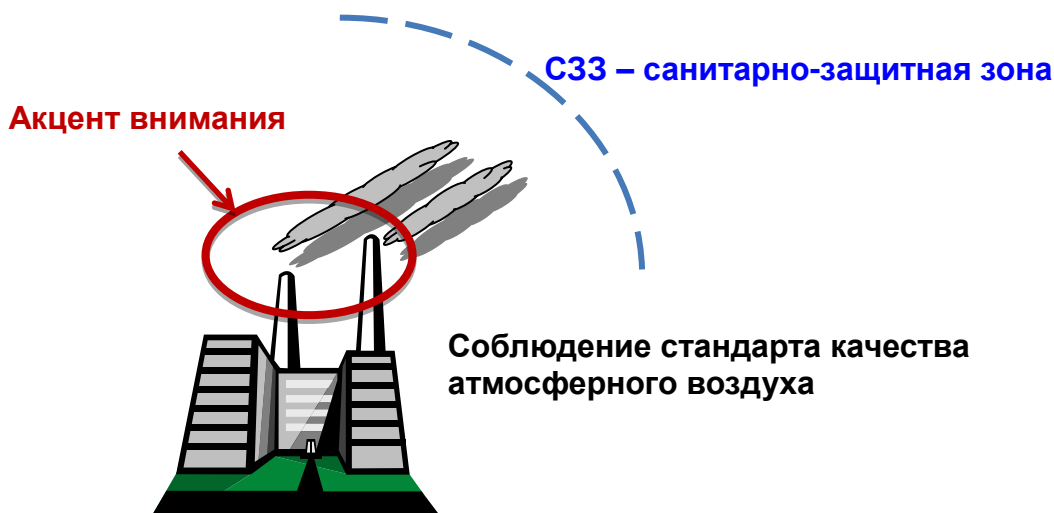
КОМПЛЕКСНЫЕ ПРИРОДООХРАННЫЕ РАЗРЕШЕНИЯ: ПРИНЦИПЫ И ПРОЦЕДУРЫ

Общей задачей системы природоохранных разрешений является установление органами государственного регулирования юридически обязательных требований к промышленным производствам и видам экономической деятельности в целях обеспечения благоприятных условий для здоровья населения и окружающей природной среды.

Как правило, такими разрешениями устанавливаются предельно допустимые выбросы загрязняющих веществ в атмосферу, сбросы в водоёмы, лимиты потребления воды и образования отходов, другие существенные для данного промышленного производства условия. При должном использовании этот административный механизм также стимулирует экономически эффективное достижение целей охраны окружающей среды и обеспечивают соблюдение как частных, так и общественных интересов. Кроме того, разрешения могут служить основой для расчёта экологических платежей или налогов, подлежащих уплате промышленными предприятиями, исходя из общего принципа “загрязнитель платит”.

Роль системы природоохранных разрешений и функции, которые она должна выполнять, должны рассматриваться в общем контексте экологического регулирования. В странах Восточного региона ЕИСП¹ на протяжении десятилетий используется выдача разрешений по отдельным компонентам окружающей среды. Определяющим фактором при этом является обеспечение условий, при которых фактическое загрязнение окружающей среды не превышает установленного порогового уровня, определяемого стандартом качества окружающей среды (предельно допустимых концентраций, ПДК).

Раздельное регулирование выбросов в атмосферу, сбросов сточных вод и размещения отходов может приводить к переносу загрязнения между природными средами, противореча принципам защиты окружающей среды в целом. Это типичная проблема подхода на основе качества окружающей среды, то есть нормирования “на конце трубы”.



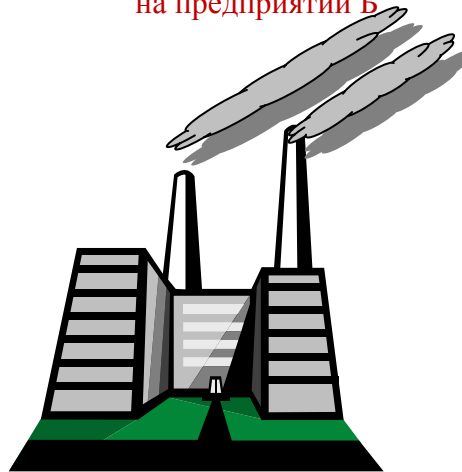
¹ Европейский инструмент соседства и партнёрства

При комплексном подходе выбросы в атмосферу, сбросы в водные объекты и на рельеф, почву рассматриваются одновременно, что позволяет избежать ситуаций, когда, например, устранение выбросов взвешенных веществ в атмосферу, приводит к сбросам шламов в ближайшую реку.

1000 мг/м³ – допустимый выброс
на предприятии А



800 мг/м³ – превышение ПДВ
на предприятии Б



Где же необходима модернизация?

При этом не учитываются технологические особенности и возможности достижения нормативов, а допустимые уровни загрязнения производств одного и того же вида могут существенно отличаться.

Практика выдачи таких разрешений в странах Восточного региона ЕИСП показывает, что во многих случаях установленные для предприятий нормативы загрязнения значительно превышают принятые в ЕС уровни, хотя национальные ПДК зачастую более жёсткие, чем в странах ЕС.

Сложившаяся ситуация позволяет соблюдать установленные нормативы без совершенствования технологий и не стимулирует внедрение современных технических решений; основное внимание уделяется контролю и сокращению загрязнения “на конце трубы”.

Альтернативой является использование концепции *наилучших доступных технических методов* (НДТМ), когда выгоды для окружающей среды в целом сопоставляются с затратами оператора производства. Это позволяет свести к минимуму воздействие на окружающую среду, в полной мере учитывая местные экологические условия, технические и финансовые возможности, но, что существенно, не предписывая, какие именно технологии следует внедрить на предприятии.

Использование НДТМ и необходимость рассматривать окружающую среду как единое целое являются движущими силами комплексного подхода к предотвращению и контролю загрязнения окружающей среды промышленными производствами, создавая необходимые стимулы к совершенствованию и оптимизации производства, помогая определить имеющийся потенциал улучшения.

Эволюция принципов регулирования

Методы снижения воздействия промышленных объектов на окружающую среду претерпели значительные эволюционные изменения, для которых можно выделить следующие этапы:

- **1960-е годы** – разбавление загрязняющих веществ в окружающей среде (рассеивание в атмосферном воздухе, разбавление в водной среде);
- **1970-е годы** – внедрение мероприятий “конца трубы” (установка фильтров, очистных сооружений и т.п.);
- **1980-е годы** – требования к переработке (методам утилизации);
- **1990-е годы** – **предотвращение образования загрязнения**

Практическим механизмом перехода стран Европейского Союза на принципы комплексного предотвращения и контроля загрязнения (КПКЗ) и их дальнейшего развития стало принятие соответствующих директив.

Следует отметить, что и в ряде стран Восточного региона ЕИСП после многих лет деклараций о намерениях, наконец, сделаны первые практические шаги к внедрению системы КПКЗ; прежде всего тут следует отметить Беларусь.

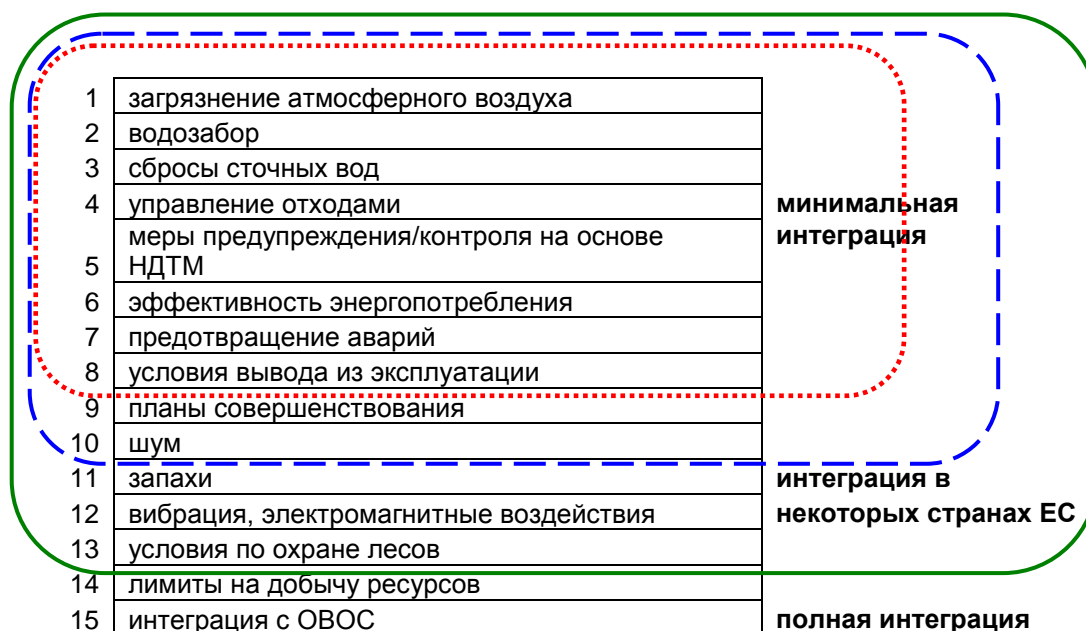
Директивы ЕС, которые регламентируют внедрение КПКЗ

1. Директива 96/61/ЕС от 24.09.1996 г. О комплексном предотвращении и контроле загрязнения (Директива КПКЗ). С октября 1999 г. она применяется к новым, а с 30.10.2007 г. – ко всем указанным в Приложении I к ней основным производствам-загрязнителям.
2. Директива 2008/1/ЕС от 15.01.2008 г. О комплексном предотвращении и контроле загрязнения – кодифицированная версия.
3. Директива 2010/75/EU от 24.11.2010 г. О промышленном загрязнении (о комплексном предотвращении и контроле загрязнения) объединила на основе КПКЗ семь директив. Это также директивы о крупных топливосжигательных установках, о сжигании отходов, о выбросах летучих органических соединений (ЛОС) и, наконец, три директивы о природоохранном регулировании производства диоксида титана.

Основные положения КПКЗ

- Разрешения выдаются промышленным установкам индивидуально, с полным учётом его особенностей, включая местные экологические условия;
- Порядок выдачи разрешений должен быть скоординирован, обеспечивая использование принципа “единого окна” для предприятий-заявителей;
- Гарантируются возможности участия общественности и открытый доступ к информации, позволяя комментировать поданные заявки до принятия решения правомочным органом и ознакомиться с принятым решением;
- Обеспечивается комплексный подход к охране окружающей среды как единого целого, предотвращая непреднамеренный или неучтённый перенос загрязняющих веществ из одного природного компонента в другой;
- Использование справочных руководств по НДТМ позволяет, помимо прочего, учитывать обоснованность потребления воды и сырья, эффективность использования энергии;
- Основные усилия связаны с предотвращением и сокращением образования загрязнения, а не на методах “на конце трубы”;
- Обязательным является предотвращение аварий и сведение к минимуму их возможных последствий;
- После закрытия производства промышленная площадка приводится в удовлетворительное состояние.

Область регулирования комплексных разрешений



Требование постоянного снижения негативного воздействия на окружающую среду полностью соответствует положениям стандартов системы экологического менеджмента (например, серии ISO 14000). По сути они создают методологическую основу инструмента комплексных разрешений, способствуя также повышению конкурентоспособности производств. Реальные возможности улучшения экологических показателей определяются на основе регулярно пересматриваемых справочных руководств, предоставляющих сведения для определения НДТМ конкретных производств.

В понятии “**наилучшие доступные технические методы**” (НДТМ) используемые термины означают:

наилучшие - наиболее эффективные, позволяющие достичь высокого уровня защиты окружающей среды в целом;

доступные – достаточно разработанные для серийного внедрения в соответствующих секторах промышленности при балансе затрат и выгод, обеспечивающем экономическую и техническую целесообразность;

технические методы – технологические процессы, а также методы проектирования, изготовления, обслуживания, эксплуатации и вывода из эксплуатации промышленных производств.

НДТМ обязательны для производств, указанных в качестве основных загрязнителей в Приложении 1 Директивы 2010/75/ЕС. Ряд стран ЕС, например, в Северном регионе, национальные законодательства распространяют положения КПКЗ и применение принципов НДТМ для регулирования также малых и средних загрязнителей.

Для подготовки новых и регулярного пересмотра существующих справочных руководств по НДТМ создано Европейское бюро по интегрированному контролю и предотвращению загрязнения (*European IPPC Bureau*); оно организует необходимый обмен информацией и деятельность специальных рабочих групп. Результатом являются справочные руководства по НДТМ, в которых детально изложены существенные аспекты воздействия производств на окружающую среду и возможности их нормирования. Серия из 7 “горизонтальных” и 26 отраслевых документов доступна на сайте Европейского бюро КПКЗ (<http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/>), их общий перечень приведен ниже в Приложении 1.

В рамках проекта “Управление качеством воздуха в странах Восточного региона ЕИСП” собраны их переводы на русский язык и другие нормативные отраслевые материалы. В свободном доступе с ними можно ознакомиться по адресу <http://airgovernance.eu/>.

Целью этих справочных материалов является предоставление информации заинтересованным сторонам для понимания того, соответствуют ли условия комплексных разрешений предприятиям уровню НДТМ. При этом не предписывается использование конкретных технологий, указанные уровни выбросов, сбросов и т.п. служат ориентиром, критерием оценки предлагаемых решений.

Пример структуры справочного руководства по НДТМ для производства керамических изделий

Краткое содержание

Введение

Область применения

1. Общие сведения о производстве керамических изделий
2. Технологические процессы и методы производства керамических изделий
3. Современный уровень выбросов, сбросов загрязняющих веществ, образования отходов и потребления ресурсов
4. Технологические и технические решения, рассматриваемые при определении НДТМ
5. Наилучшие доступные технические методы производства керамических изделий
6. Новые передовые технологии производства керамики
7. Заключение
8. Список литературы
9. Глоссарий

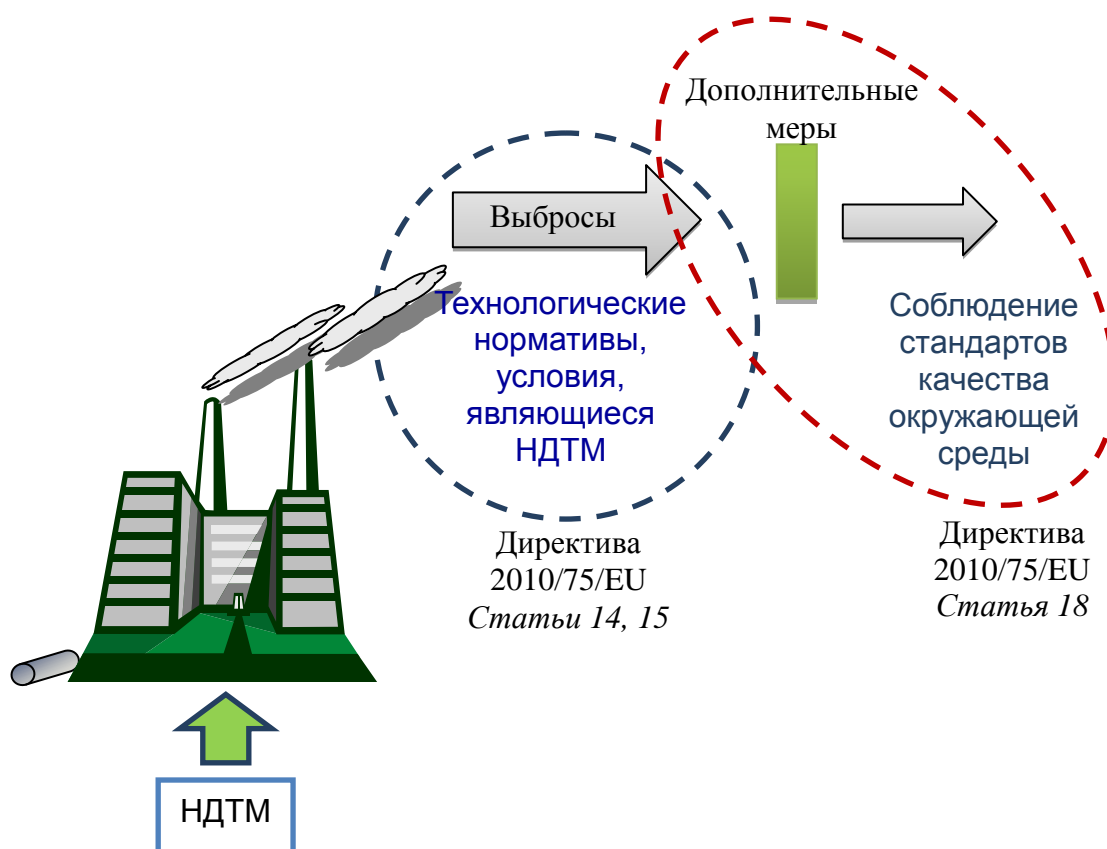
Всего 272 страницы

Справочные руководства по НДТМ являются основой для выбора технических решений субъектами хозяйственной деятельности и установления допустимого воздействия на окружающую среду уполномоченными природоохранными органами.

Они позволяют:

- сравнивать показатели эмиссий загрязняющих веществ подобных производств;
- сравнивать технологические показатели подобных производств (потребление энергии, сырьевых ресурсов и т.п.);
- анализировать варианты технологических решений.

В результате можно оценить потенциал улучшения данного производства и практические возможности решения экологических и технологических проблем. Подход на основе НДТМ, в частности, подразумевает, что размещение эмиссий (отходов, выбросов, сбросов) в окружающей среде допускается лишь в тех случаях, когда остальные решения технически или экономически невыполнимы.



Собственник вправе выбрать любую технологию по своему усмотрению, даже ту, которой нет в справочнике НДТМ, однако, в любом случае он обязан соблюдать установленные комплексным разрешением требования.

В целом документ служит авторитетной основой согласования позиций промышленных предприятий и установления фиксируемого в комплексных разрешениях баланса между интересами предприятий, государства и граждан.

Одним из наиболее важных следствий применения этого механизма в странах Евросоюза является ускорение технологического развития. Предприятия, вынужденные принимать дополнительные меры по снижению загрязнения в условиях открытой конкуренции, находят возможности повышения эффективности производства и снижения затрат.

Вариант, позволяющий свести к минимуму воздействие на окружающую среду, может быть отклонён, если отраслевой анализ затрат и выгод показывает, что издержки чрезмерно велики. При этом учитываются как эксплуатационные, так и капитальные затраты. Типичными выгодами является сокращение расходов. Например, использование более чистого сырья само по себе может быть более дорогим, но в целом обеспечивать экономию благодаря повышению качества продукции и снижению количества отходов.

При использовании справочных руководств по НДТМ следует учитывать региональные и национальные особенности. Целесообразно привлечение профильных отраслевых научных организаций, производственных ассоциаций и других заинтересованных сторон для их уточнения.

Процедура выдачи комплексных разрешений

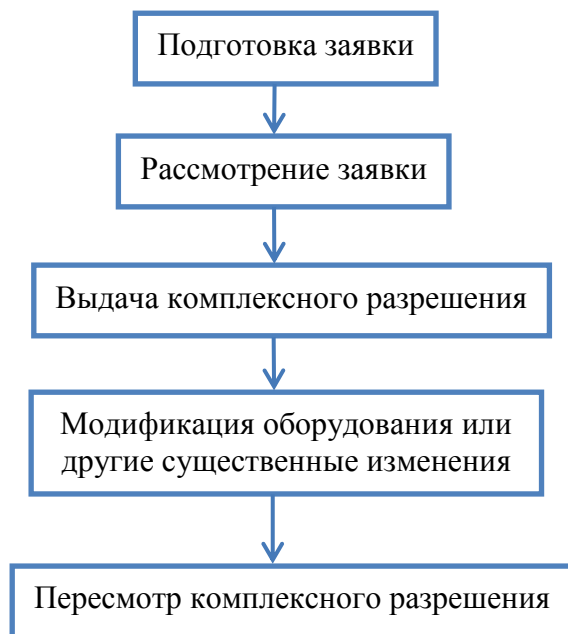
Природоохранное разрешение на эксплуатацию производства получает оператор производства. Производство, промышленная установка означает стационарный технический объект, на котором производятся один или несколько видов работ в пределах одной площадки, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду. Несколько технических объектов на одной площадке должны рассматриваться как одно производство, если они представляют собой последовательные стадии одного производственного процесса, один объект непосредственно связан с другим, или оба объекта обслуживаются одним процессом.

Для выдачи комплексных разрешений требуется упрощенный порядок подачи заявок на основе принципа «единого окна», прозрачность и гласность процедуры, координация между заинтересованными ведомствами и участие общественности.

Важно определить административный уровень, на котором целесообразно выдавать разрешения определённым категориям производств. Например, национальный или региональный для крупных промышленных установок с комплексными разрешениями, и региональный или муниципальный для малых и средних предприятий-загрязнителей.

Поскольку новая процедура требует революционных изменений в подходе к нормированию и использованию «обсуждаемых норм», принципиально важно обеспечить привлечение всех основных заинтересованных сторон, прежде всего, общественности.

Основные этапы процедуры получения разрешения могут быть представлены в виде следующих шагов:



Основные шаги получения комплексного разрешения

Подготовка заявки

На этом этапе готовится пакет документов, который содержит информацию о воздействии производства на окружающую среду, предлагаемых условиях эксплуатации, информация о выборе НДТМ, мониторинге загрязнения и т.п. Детализация требований к подготовке заявки производится на уровне национального законодательства.

Очень важно обеспечить уже на этом этапе проведение консультаций с органами регулирования, а также общественностью, прочими заинтересованными сторонами.

Очень важно правильно определить стратегический выбор НДТМ и, соответственно, мероприятий по развитию производства. Для выбора наиболее рационального решения требуется использование правильной методологии определения НДТМ и высокий уровень квалификации привлекаемых консультантов, ведь по сути речь идёт о бизнес-плане и инвестиционной модели развития данного предприятия.

Рассмотрение заявки

Процедуры рассмотрения заявки на получение комплексных разрешений также определяются национальным законодательством, имея тем не менее основные общие черты. Принимая решение по заявке, уполномоченный государственный орган выполняет функцию инвестиционной технической экспертизы, определяя не только и не столько природоохранные условия, сколько экономическую состоятельность производства как такового.

Как обычно, после предварительной оценки полноты и качества представленных материалов, может потребоваться предоставление необходимой документации; следует чётко указать сроки её предоставления.

Должен быть обеспечен доступ общественности к заявке. Вообще любые заинтересованные стороны могут подавать свои обращения в разрешительный орган, который должен проанализировать поступившую информацию, предложения к условиям разрешения.

По требованию одной из заинтересованных сторон разрешительный орган также проводит общественные слушания, на которые приглашаются оператор установки и заинтересованные стороны.

Выдача разрешений

По результатам процедуры рассмотрения заявки принимается решение либо о выдаче разрешения, либо об отклонении заявки.

Разрешительные органы могут отказать в выдаче разрешения, если предложения оператора не отвечает требованиям законодательства, указывая на конкретные примеры таких нарушения или технической неосуществимости – например, отсутствии указанного вида или источника водоснабжения.

Участники процедуры выдачи разрешения могут оспорить принятое решение до его вступления в силу. Срок подачи апелляции, как правило, составляет несколько недель после получения копии решения оператором и опубликовании решения

для заинтересованных сторон. Апелляция направляется в уполномоченный согласно действующему национальному законодательству апелляционный орган.

Литература

1. Руководство по системе комплексных природоохранных разрешений для стран ВЕКЦА, ОЭСР, 2005.
2. Benchmark no. 2.12. Permitting procedure handbook. Work Package 2 Activity 2f. Gijs van Luyn, Zdenka Volna, 2004.

Перечень справочных руководств по НДТМ

7 “горизонтальных” справочных руководств по НДТМ:

- 1) Очистка производственных сточных вод и отходящих газов, системы экологического менеджмента в химической промышленности
- 2) Обращение с отходами и вскрышными породами в горнорудной деятельности
- 3) Промышленные системы охлаждения
- 4) Выбросы и сбросы загрязняющих веществ при хранении сыпучих и опасных материалов
- 5) Общие принципы мониторинга
- 6) Экономические аспекты и вопросы воздействия на компоненты окружающей среды
- 7) Эффективное использование энергии

26 отраслевых справочных руководств по НДТМ:

- 1) Крупные топливосжигательные установки (энергоблоки тепловых электростанций)
- 2) Нефте- и газоперерабатывающие заводы
- 3) Производство чугуна и стали
- 4) Обработка чёрных металлов
- 5) Производство и обработка цветных металлов
- 6) Кузнечное дело и литейное производство
- 7) Нанесение электрохимических покрытий поверхностей металлов и пластиков
- 8) Производство цемента, извести и магнезита
- 9) Производство стекла
- 10) Производство керамических изделий
- 11) Крупнотоннажное производство органических химических веществ
- 12) Тонкий органический синтез
- 13) Полимеры
- 14) Производство хлора и щелочей
- 15) Крупнотоннажное производство аммиака, неорганических кислот и удобрений
- 16) Крупнотоннажное производство твёрдых неорганических веществ
- 17) Производство специальных неорганических веществ (средств защиты растений, фармацевтических средств, взрывчатых веществ и др.)
- 18) Целлюлозно-бумажная промышленность
- 19) Текстильная промышленность
- 20) Дубление кожи
- 21) Скотобойни и выпуск продуктов животного происхождения
- 22) Производство продуктов питания, напитков и молока
- 23) Интенсивное животноводство

24) Обработка поверхностей органическими растворителями

25) Переработка отходов

26) Сжигание отходов.

Два новых руководства должны быть разработаны согласно изменениям Приложения I Директивы о промышленном загрязнении: *Производство плит на древесной основе и Химическая консервация древесины.*

