Государственная политика в области нормирования сточных вод начинает меняться

Информация предоставлена пресс-службой Государственной Думы

На сегодняшний день государственные и рыночные инструменты регулирования в области охраны окружающей среды развиты недостаточно. Сдерживающим фактором для внедрения инноваций в области технологии очистки коммунально-бытовых и промышленных сточных вод долгие годы является устоявшаяся система нормирования ПДК загрязняющих веществ в сточных водах, представляющая собой набор избыточных невыполнимых требований к сбросу загрязняющих веществ, а также административных барьеров, при получении разрешительной документации.

В настоящее время в Российской Федерации установлены два вида нормативов качества воды в водоемах:

- для водоемов питьевого и культурно-бытового водопользования;
- для водоемов, используемых в рыбохозяйственных целях.

Для нормирования сточных вод при их сбросе в водные объекты, практически повсеместно, применяются рыбохозяйственные нормативы, вне зависимости от фактического назначения водного объекта, его состояния и способности к процессам самоочищения. Такая практика сложилась в связи с неоднозначным толкованием правовых норм природоохранными ведомствами и отраслевыми министерствами.

В соответствии с Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», к водным объектам рыбохозяйственного назначения относятся водные объекты, которые «используются или могут быть использованы» для рыболовства. На практике для рыболовства используются единичные объекты, но тезис «могут быть» позволяет относить все водные объекты на территории страны к категории рыбохозяйственных. В то же время, методики отнесения водных объектов к категории рыбохозяйственных не разработано по настоящее время. Государственный реестр рыбохозяйственных водоемов не ведется.

Применяемые в настоящее время технологии очистки городских сточных вод не позволяют очищать их до нормативов рыбохозяйственных водоемов. При современном уровне технического развития достижение этих нормативов по большинству показателей одновременно не представляется возможным. Нормы сброса для водоканалов и других водопользователей в рыбохозяйственные водоемы рассчитываются по нескольким десяткам веществ, и плата за сброс осуществляется по всем этим показателям.

Применение рыбохозяйственных нормативов для нормирования сбросов сточных вод привело к следующему:

• Разработка проектов нормативов допустимых сбросов (НДС) для водопользователей носит формальный характер и не учитывает особенности водного объекта, в том числе фоновые показатели воды. Затраты на разработку проектов НДС для всех организаций, осуществляющих водоотведение, являются избыточными и экономически не обоснованными.

• НДС на уровне ПДК рыбхоза являются для организаций, осуществляющих водоотведение, инженерно недостижимыми даже при внедрении самых современных технологий и делают бессмысленными попытки хозяйствующих субъектов их достижения.

Как следствие, затраты организаций, осуществляющих водоотведение, на строительство и модернизацию очистных сооружений, учитываемые в тарифах, являются неоправданными, не окупаемыми, избыточными и экономически необоснованными, поскольку даже после строительства, реконструкции (модернизации) очистных сооружений организации, осуществляющие водоотведение, продолжают вносить плату за сверхнормативные сбросы и нести ответственность за вред, причиненный водному объекту. При существующей системе присоединения к сетям централизованной системы водоснабжения и водоотведения и действующем порядке нормирования и оплаты за негативное воздействие на окружающую среду, у абонентов отсутствует стимул к снижению концентраций загрязняющих веществ в сточных водах. Учитывая тот факт, что водоканалы не производят загрязняющие вещества, а получают их от абонентов со сточными водами, как бы они ни старались внедрять инновации и совершенствовать технологии очистки, положительный результат не может быть гарантирован, а затраты оправданы.

С 2015 года ведется активная работа над поправками в Правила холодного водоснабжения и водоотведения (далее Правила ХВиВ) в целях снижения финансовой нагрузки на абонентов – промышленных предприятий при осуществлении расчета платы за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения. Предполагалось, что вносимые изменения будут направлены на совершенствование порядка взимания платы за негативное воздействие на работу централизованных систем водоотведения (ЦСВ), расширение возможностей для инвестиций в модернизацию коммунальных очистных сооружений наряду со строительством локальных очистных сооружений, уточнения процедуры декларирования состава и свойств сточных вод и уточнение порядка расчетов платежей. Кроме того, предусматривалось смягчение требований к составу сточных вод абонентов с целью гармонизации нормативно-правовых и методических документов.

Совместная работа всех заинтересованных сторон во главе с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ, Министерства экономического развития РФ и Министерства природных ресурсов и экологии РФ должна привести к наиболее сбалансированному варианту поправок в Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» и Правила холодного водоснабжения и водоотведения, не снижая статус организаций ВКХ и не ставя под угрозу надежность и бесперебойность обеспечения населения питьевой водой и услугой водоотведения.

Несмотря на то, что Правительством Российской Федерации разработаны конкретные меры по стимулированию перехода российской экономики на инновационные и современные принципы развития, а Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусматривает методы экономического стимулирования при переходе промышленности Российской Федерации на наилучшие доступные технологии, до настоящего времени отсутствуют конкретные механизмы по эффективному привлечению инвестиций с целью внедрения природоохранных технологий в реальные сектора экономики Российской Федерации, основанные на принципах экологической безопасности и эффективности.

В условиях экономической турбулентности принципы стимулирования снижения сбросов загрязняющих веществ в водные объекты для предприятий – водопользователей, должны иметь комплексный системный подход к решению этих проблем.

В настоящее время ведется активная работа по подготовке проекта федерального закона № 386179-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» и некоторые законодательные акты Российской Федерации» ко второму чтению в Государственной Думе. Проект направлен на систематизацию работы организаций отрасли ВКХ с учетом включения их в систему охраны природы и урегулирование вопросов их взаимодействия с абонентами. Целью законопроекта является формирование законодательных механизмов для стабилизации и дальнейшего развития отрасли.

В Комитете Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии в марте текущего года прошло заседание по теме «Влияние деятельности предприятий коммунального и промышленного комплексов на водные объекты. Государственная политика в области нормирования сточных вод». В рассмотрении темы приняли участие представители организаций водохозяйственного комплекса России и частных операторов, федеральных органов исполнительной власти, бизнес-сообщества, общественных организаций, отраслевых СМИ. Участники мероприятия сформулировали ряд важных положений для включения в законопроект, касающихся экологических направлений деятельности отрасли.

Нормирование организаций ВКХ

Технологические показатели на основе внедрения наилучших доступных технологий (НДТ) устанавливаются только крупным водоканалам, отнесенным к I категории в соответствии с № 219-ФЗ (сброс более 20 тыс. м³/сут.). Необходимо распространить технологическое нормирование на остальные организации ВКХ, отнесенные ко II категории предприятий природопользователей.

Водоканалы должны нести полную ответственность только за сброс веществ, для очистки от которых они предназначены. В соответствии со Справочником НДТ по очистке сточных вод (утвержден в декабре 2015 г.) к показателям НДТ относится ограниченный перечень веществ: азот, фосфор, БПК, ХПК, взвешенные вещества и микроорганизмы.

По остальным показателям, как для I, так и II категории водоканалов, устанавливаются нормативы допустимых сбросов (НДС) исключительно в целях расчета нормативов для абонентов. Достижение НДС для водоканалов не может являться обязательным, так как их очистные сооружения не предназначены для очистки от веществ, не относящихся к показателям НДТ.

Плата организаций ВКХ в бюджет

При сбросе веществ, относящихся к показателям НДТ, плата вносится в соответствии с установленным порядком. По остальным показателям плата вносится с коэффициентом 1 (без повышающих штрафных коэффициентов 25 и 100), независимо от концентрации, так как эти вещества не могут быть очищены водоканалами, штрафные санкции к водоканалам не применяются.

Возмещение ущерба водным объектам

По показателям НДТ организации ВКХ осуществляют возмещение ущерба в полном объеме в соответствии с установленным порядком. По остальным показателям – водоканалы освобождаются от обязанности по возмещению вреда, если доказано, что предприняты все предусмотренные действия по контролю абонентов и в Росприроднадзор представлены сведения об абонентах-нарушителях. В этом случае вред возмещается такими абонентами.

Если водоканал совершил все предусмотренные действия, но виновный абонент (иное лицо) не найдены, вред не возмещается (риски несет собственник водных объектов – государство). В этой связи можно рассмотреть модель обязательного экологического страхования рисков предприятий-водопользователей, связанных с аварийными сбросами сточных вод и нанесением

ущерба водному объекту. Для введения обязательного экологического страхования необходимо определить степень возмещения ущерба, нанесенного сбросом в водный объект загрязнений и расходов по его очистке и восстановлению.

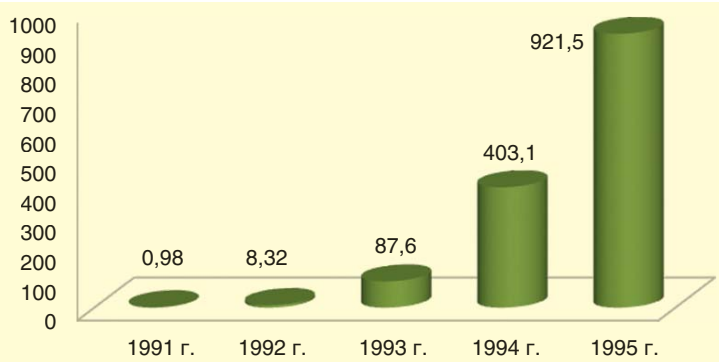
Введение в Российской Федерации обязательного экологического страхования может быть обеспечено принятием соответствующего закона, определяющего механизм осуществления данного вида страхования и порядок образования и функционирования государственного экологического страхового фонда.

За период полноценного существования (с 1990 по 1995 гг.) внебюджетных экологических (водных) фондов до их консолидации с бюджетами соответствующих уровней объем поступающих средств неуклонно возрастал с ростом платежной дисциплины и доли финансового участия экологических (водных) фондов в реализации природоохранных мероприятий в регионах.

Нельзя не отметить, что подход к вопросам нормирования, установление технологически достижимых требований к сточным водам водоканалов могли бы дать стимул к интенсивному строительству новых, реконструкции и модернизации старых очистных сооружений с внедрением современных наилучших достижений науки в области коммунальной очистки сточных вод.

Одним из возможных путей развития может быть адресное аккумулирование бюджетных средств (по аналогии с экологическими фондами), поступающих от водоканалов в виде платы за негативное воздействие на окружающую среду и штрафов за нанесение ущерба водным объектам в виде, например, специально созданных внебюджетных экологических водных фондов.

Главной целью создания внебюджетных экологических водных фондов является формирование автономного, независимого от госбюджета источника гарантированной поддержки водоохранной деятельности организаций водопроводно-канализационного хозяйства России. При этом средства экологических водных фондов должны не подменять, а дополнять бюджетные средства и средства, выделяемые на эти цели предприятиям ВКХ.



Объем средств, поступивших в экологические фонды (в ценах соответствующих лет), млрд руб.

СПРАВОЧНО:

В ПЕРИОД СУЩЕСТВОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ (ВОДНЫХ) ФОНДОВ СТРУКТУРА ИСТОЧНИКОВ ДОХОДОВ ФОНДОВ НЕОДНОКРАТНО МЕНЯЛАСЬ, НО ПОСТОЯННО ПРЕОБЛАДАЛА ДОЛЯ (≥70 %) ПЛАТЕЖЕЙ ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ.

Таким образом, в условиях экономической нестабильности, высокой инфляции и сокращения объема финансирования природоохранных мероприятий за счет средств бюджетов всех уровней очевидна положительная роль восстановления экологических (водных) фондов как источников дополнительных средств на перевооружение организаций ВКХ и повышение стабильности в осуществлении функции защиты окружающей природной среды от антропогенной нагрузки. Источниками формирования средств экологических (водных) фондов кроме платы за негативное воздействие на окружающую среду, средств, полученных по искам о возмещении вреда и штрафам за экологические правонарушения станут средства, получаемые в результате установления акцизов (экологического налога) на производство фосфорсодержащих моющих средств и фосфорных удобрений, удаление которых на коммунальных очистных сооружениях является одними из самых дорогостоящих технологий.

Учитывая высокую актуальность обсуждаемых проблем целенаправленного формирования законодательных положений в обеспечении важной социальной деятельности отрасли по обеспечению населения питьевой водой и защиты водных объектов от негативного влияния сточных вод, по итогам прошедшего обсуждения подкомитет по водным ресурсам Комитета Госдумы по природным ресурсам, природопользованию и экологии констатировал:

1. Достижение организациями ВКХ при очистке сточных вод нормативов рыбохозяйственных водоемов в действующих условиях государственной политики по сдерживанию тарифов на водоотведение невозможно.

2. Достижения организациями ВКХ установленных нормативов – проблема государственная и без участия государства (в самых разных проявлениях) решить эту проблему невозможно.

Комитет направил в Правительство Российской Федерации рекомендации:

• Установить критерии отнесения поверхностных водных объектов к категории рыбохозяйственных.

• Рассмотреть возможность создания государственной программы по финансированию мероприятий по модернизации коммунальных очистных сооружений, как необходимого элемента государственной политики по охране окружающей среды.

• На переходный период до установления организациям, осуществляющим водоотведение, технологических нормативов на основе наилучших доступных технологий (НДТ) согласно Федеральному закону «Об охране окружающей среды» нормирование сбросов сточных вод осуществлять в соответствии с требованиями нормативов качества, установленных для хозяйственно-питьевых и культурно- бытовых водоемов.

• Разработать поправки в соответствующие законодательные и нормативно-правовые акты в целях устранения противоречий между категорированием водоемов и уровнем требований к сбросу сточных вод в соответствующие водоемы.

• Рассмотреть возможность введения обязательного экологического страхования рисков организаций водопроводно-канализационного хозяйства и их абонентов – промышленных предприятий.

• Рассмотреть возможность создания внебюджетных экологических водных фондов, адресного аккумулирования бюджетных средств, поступающих от водоканалов для формирования автономного, независимого от государственного бюджета источника гарантированной поддержки водоохранной деятельности организаций водопроводно-канализационного хозяйства России. ●