

Компания: РАВВ

Контактное лицо: инженер-эколог департамента экологической политики РАВВ, Ануфриев Кирилл Андреевич (+79262499486, anufriev@raww.ru)

Замечания и предложения к проекту приказа Минприроды России «О внесении изменений в приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 29 декабря 2020 г. № 1118 «Об утверждении методики разработки нормативов допустимых сбросов загрязняющих веществ в водные объекты для водопользователей», поступившему письмом Минприроды России от 23.05.2022 №05-12-42/18626, от члена рабочей группы Довлатовой Елены Владимировны.

№ п/п	Статья, часть, пункт, подпункт акта	Текст проекта акта	Предлагаемая поправка	Обоснование
1.	Пункт 2 Изменений, подпункт 2	2) абзац первый пункта 11 изложить в следующей редакции: «11. Величины НДС разрабатываются и утверждаются для действующих и проектируемых организаций-водопользователей. Разработка величин НДС осуществляется как организацией-водопользователем, так и по его поручению проектной или научно-исследовательской организацией. Если фактический сброс действующей организации-водопользователя меньше расчетного НДС, но выше или равен нормативу качества воды водного объекта, то НДС принимается на уровне 1,3-кратного значения фактического сброса. Если фактический сброс действующей организации-водопользователя меньше расчетного НДС и меньше норматива качества воды водного	<u>Исключить предлагаемое изменение.</u>	Попытка вернуть требование о том, что величина НДС рассчитывается исходя из фактического сброса загрязняющих веществ не может быть поддержана. Указанное предложение противоречит решениям, принятым при подготовке проекта Методики, впоследствии утвержденной приказом Минприроды России от 29.12.2020 № 1118. Предлагаемые вновь принципы нормирования не могут быть приняты по следующим основаниям: 1) Предусматривают более жесткое ограничение сброса химических веществ <u>сверх необходимого</u> и противоречит принципу допустимости воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду <u>исходя из требований в области охраны окружающей среды</u> (статья 3 Закона № 7-ФЗ). Положения закона № 7-ФЗ и порядок расчетов величин НДС предусматривают, что при соблюдении НДС соблюдается ПДК в контрольном створе водного объекта (то есть обеспечивается благоприятная окружающая среда). Таким образом, вся масса сброса в пределах расчетной величины НДС не может причинять вред и приводить к негативным последствиям для окружающей среды. Вместе с тем,

№ п/п	Статья, часть, пункт, подпункт акта	Текст проекта акта	Предлагаемая поправка	Обоснование
		<p>объекта, то НДС разрабатываются исходя из соблюдения в сточных водах нормативов качества воды водного объекта.»;</p>		<p>проектом приказа предлагается ограничить безвредный уровень сброса некоторой произвольной величиной. В случае сброса сверх такой величины с точки зрения закона наступят последствия в виде вреда для окружающей среды (или появится вероятность таких последствий). Однако, с точки зрения расчетной величины НДС это не так (вся масса сброса в пределах расчетных величин НДС безвредна, т.к. обеспечивает соблюдение ПДК). Таким образом, предлагаемая редакция является искусственным ограничением, потенциально влекущим рост количества дел об административных правонарушениях о причинении вреда водным объектам, биологическим ресурсам, росту платы за негативное воздействие с применением коэффициента 100 при фактическом отсутствии даже потенциального вреда для окружающей среды. Здесь и нарушается принцип допустимости воздействия на окружающую среду.</p> <p>Одновременно такое необоснованное ужесточение требований к сбросу сточных вод в водные объекты приведет к ужесточению требований к сбросу сточных вод в централизованные системы водоотведения для абонентов организаций, осуществляющих водоотведение.</p> <p>В примере ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга» в отношении Северной и Центральной станций аэрации Санкт-Петербурга представлено, как изменятся значения нормативов допустимых сбросов – значения уменьшаются до 7 раз.</p> <p>Согласно пункту 10 статьи 22 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» для объектов централизованных систем водоотведения поселений или городских округов в отношении загрязняющих веществ, не относящихся к</p>

№ п/п	Статья, часть, пункт, подпункт акта	Текст проекта акта	Предлагаемая поправка	Обоснование
				<p>технологически нормируемым веществам, нормативы допустимых сбросов устанавливаются комплексным экологическим разрешением или рассчитываются при подаче декларации о воздействии на окружающую среду в целях расчета нормативов состава сточных вод абонента. С учетом столь существенного сокращения величины нормативов допустимых сбросов следует ожидать сопоставимого кратного необоснованного и избыточного сокращения величины нормативов состава для абонентов.</p> <p>2) При анализе данных о фактическом сбросе можно убедиться, что при неизменности технологического процесса очистки сточных вод фактический сброс из года в год отличается, что нередко обусловлено природными факторами (количество осадков, изменение концентрации в исходной воде (забранной для приготовления питьевой), иные причины).</p> <p>Так, например, в результате увеличения объема выпадения атмосферных осадков, приведшего к паводку, в Амурской области в 2020 г. ранее ограниченный значениями фактического сброса за предшествующие установлению нормативов годы, не характеризующиеся подобной паводковой ситуацией, норматив для сухого остатка был превышен из-за поступления в централизованную систему водоотведения большого объема поверхностных сточных вод. Если бы норматив был установлен на расчетном уровне (или хотя бы на уровне предельной допустимой концентрации, превышений такого рода не имело бы места).</p> <p>Также превышение норматива, ограниченного</p>

№ п/п	Статья, часть, пункт, подпункт акта	Текст проекта акта	Предлагаемая поправка	Обоснование
				<p>фактическим сбросом за предшествующие периоды, пусть и с приращением в размере 30 %, крайне вероятно в случае, когда объект реконструируется - отдельных сооружения (например, аэротенки или вторичные отстойники) в этот период поочередно выводятся из эксплуатации для проведения работ, что приводит к росту нагрузки на оставшиеся. Вывод отдельных сооружений неизбежно приводит к тому, что концентрации в очищенных сточных водах в этот период превышают те, что имели место в предшествующие календарные годы, значениями концентраций в которые (с учетом приращения в 30 %) и были ограничены нормативы по соответствующим веществам. Это неизбежное условие последующего улучшения качества сбрасываемых сточных вод, но возвращение ограничения делает такого хозяйствующего субъекта нарушителем.</p> <p>Описываемая проблема подтверждается ситуацией, имевшей место в Самарской области (ООО «СКС»). Нормативы допустимых сбросов были утверждены в 2017 г. Разработка осуществлялась в соответствии с Методикой разработки нормативов допустимых сбросов загрязняющих веществ в водные объекты для водопользователей, утвержденной приказом Минприроды России от 17.12.2007 № 333, пунктом 12 которой было установлено, что если фактический сброс действующей организации-водопользователя меньше расчетного норматива допустимых сбросов, то в качестве норматива допустимого сброса принимается фактический сброс.</p> <p>В 2021 г. на объекте осуществлялись работы по реконструкции комплекса механической очистки сточных вод и сооружений биологической очистки, что требовало остановки и вывода из работы отдельных</p>

№ п/п	Статья, часть, пункт, подпункт акта	Текст проекта акта	Предлагаемая поправка	Обоснование
				<p>сооружений (поочередно). В дополнение к повышению нагрузки на оставшиеся сооружения негативное воздействие на качество очистки сточных вод сыграла крайне высокая температура воздуха в летний период. Все это привело к тому, что ранее установленные (ограниченные) на уровне фактического сброса за 2016 г. нормативы допустимых сбросов по ряду показателей были превышены. При этом установление лимитов на сбросы в связи с отсутствием таких оснований (ранее такие значения соблюдались) было невозможно. При этом, крайне важно отметить, что не были превышены значения наиболее жестких из числа установленных предельно допустимых концентраций вредных веществ в водах водных объектов рыбохозяйственного значения для данных показателей. Таким образом, ни о каком фактическом негативном воздействии на водный объект не может идти и речи. Однако, не имея возможности в период такой экстремальной нагрузки соблюсти искусственно ограниченные нормативы, ООО «СКС» в 2021 г. стало нарушителем. Только после завершения указанных работ соблюдение нормативов допустимых сбросов по данным показателям снова стало возможным.</p> <p>Показатели, в отношении которых искусственное ограничение расчетного норматива допустимого сброса величинами фактического сброса за предшествующие периоды привело в условиях проведения реконструкции к невозможности соблюдения установленных нормативов допустимых сбросов в отсутствие фактического негативного воздействия на окружающую среду, приведены в приложении. Также в приложении на данном примере приводится оценка применения предлагаемого коэффициента 1,3 к фактическому сбросу в целях ограничения расчетного</p>

№ п/п	Статья, часть, пункт, подпункт акта	Текст проекта акта	Предлагаемая поправка	Обоснование
				<p>значения норматива допустимого сброса. Из примера видно, что такое «искусственное», ничем не обоснованное как с точки зрения «физики процесса», так и в части величины такого коэффициента, ограничение также приводит в подобных ситуациях к невозможности соблюдения установленных нормативов.</p> <p>3) Не представлено обоснование выбора величины «1,3-кратного значения фактического сброса». Не ясно, по какому принципу выбрана указанная величина, что противоречит принципу научной обоснованности сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды, приведенного в статье 3 Закона № 7-ФЗ. Необоснованно выбранная величина коэффициента является нарушением принципа обоснованности обязательного требования (ст. 6 Закона № 247-ФЗ). Также произвольно выбранная величина ограничения сброса логически конфликтует с научно обоснованным принципом расчета НДС, приведенным в действующей редакции методики. Таким образом вместо НДС, основанных на нормативах допустимых концентраций, данных о фоновом состоянии водного объекта, с учетом применения разбавления, рассчитанного по законам гидродинамики, предлагается ограничить водопользователя величиной, основанной на данных за прошлые периоды сброса сточных вод (статистика) с применением произвольного коэффициента. Например: Сфакт = 0,011 мг/л. ПДК рыбхоз для никеля = 0,01 мг/л. (То есть, ПДК превышает факт в 2 раза)</p>

№ п/п	Статья, часть, пункт, подпункт акта	Текст проекта акта	Предлагаемая поправка	Обоснование
				<p>Предположим, что получен коэффициент разбавления $n=10$, а $C_{\text{фон}} = 0,005$ мг/л, тогда: $C_{\text{ндс}} = 10 \cdot (0,01 - 0,005) + 0,005 = 0,055$ мг/л. Это больше, чем факт в 5 раз! При этом, данная цифра абсолютно не характеризует размер самого фактического значения!</p> <p>При применении предлагаемого порядка получим: $C_{\text{ндс}} = 0,011 \cdot 1,3 = 0,0143$ мг/л – в 3,85 раза меньше расчетного (при соблюдении расчетного значения исключен вред ОС) – каковы основания для такого ограничения? Как такое искусственное ограничение поспособствует охране окружающей среды, если значения факта и принятого НДС находятся в пределах расчетного НДС? Кроме того, предлагаемое обязательное требование об ограничении сброса сточных вод коэффициентом 1,3 не отвечает принципу законности (ст. 5 Закона № 247-ФЗ). Данное обязательное требование устанавливается не в целях непричинения вреда окружающей среде (ведь в рамках соблюдения расчетного НДС причинение вреда и так невозможно). При этом законны интересы организаций, выраженные в допустимости сброса сточных вод в пределах расчетных значений НДС могут быть нарушены.</p> <p>4) Предлагаемый коэффициент 1,3 не обоснован также для тех случаев, когда в некоторые периоды сезона может увеличиваться концентрация загрязняющего вещества, например в 1,2 раза с одновременным увеличением объема сброса, например тоже в 1,2 раза (ливни, паводки, сезонный туризм, увеличение площадей жилого фонда, объединения локальных технологических зон водоотведения и проч.). В таком случае, концентрация веществ, масса веществ могут колебаться в пределах расчетных</p>

№ п/п	Статья, часть, пункт, подпункт акта	Текст проекта акта	Предлагаемая поправка	Обоснование
				<p>величин НДС, но выходить за фактически установленные по новому порядку НДС.</p> <p>5) Также крайне важно отметить и некорректность одновременно предлагаемого ограничения норматива допустимого сброса величиной норматива качества воды водного объекта в случае, если фактический сброс действующей организации-водопользователя меньше расчетного норматива и меньше норматива качества воды водного объекта.</p> <p>В ситуации, когда фактический сброс действующей организации-водопользователя меньше расчетного норматива, но выше или равен нормативу качества воды водного объекта, то норматив предполагается принимать на уровне 1,3-кратного значения фактического сброса – т.е. допускается превышение ранее достигнутых значений на 30 %.</p> <p>В ситуации же, когда фактический сброс незначительно меньше и расчетного норматива, и норматива качества воды водного объекта, водопользователю может быть разрешено значительно меньшее превышение ранее достигнутых значений.</p> <p>Например, при величине фактического сброса в 0,09 мг/дм³ при величине расчетного норматива 0,15 мг/дм³ и величине норматива качества воды водного объекта 0,1 мг/дм³, будет допущено превышение только на 0,01 мг/дм³ (норматив допустимого сброса устанавливается на уровне норматива качества воды водного объекта 0,1 мг/дм³, что больше величине фактического сброса именно на 0,01 мг/дм³), что значительно менее 30 % (допускаемое превышение составило бы 0.027 мг/дм³). Такой подход к нормированию ставит водопользователей в неравные условия, что недопустимо.</p> <p>6) Предлагаемая схема нормирования допускает</p>

№ п/п	Статья, часть, пункт, подпункт акта	Текст проекта акта	Предлагаемая поправка	Обоснование
				<p>выход устанавливаемого НДС за пределы расчетного НДС. Так, например, для случая, когда факт сброс незначительно меньше расчетного значения Сндс, например $S_{\text{факт}} = 0,09$ мг/л, а $S_{\text{ндс}} \text{ расчетная} = 0,1$ мг/л, НДС будет равен $0,09 * 1,3 = 1,17$ мг/л. Что наглядно показывает некорректность предлагаемого подхода, который никак не будет способствовать охране окружающей среды и не зависит от параметров ПДК и фонового состояния окружающей среды. Аналогичный расчет представлен в примере ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга» в отношении Центральной станции аэрации Санкт-Петербурга</p> <p>7) Предлагаемая редакция является модификацией редакции, представленной на рассмотрение подкомиссии. В качестве обоснования изменения текущей редакции п. 11 Методики № 1118 Минприроды приводится (письмо от 19.04.2022 № 01-12-07-/13757) тезис о том, что: «действующая редакция п. 11 в целом противоречит основным принципам охраны окружающей среды, не побуждает водопользователя реализовывать мероприятия, направленные на снижение негативного воздействия на окружающую среду, приводит к ухудшению качества воды водных объектов, а также способствует уклонению от административной ответственности за несоблюдение установленных требований при эксплуатации объекта негативного воздействия на окружающую среду.»</p> <p>Данный тезис не является обоснованным, поскольку Минприроды не представлено сведений о том, что в результате работы действующей редакции п. 11, качество водных объектов ухудшилось. Также не ясно, от каких мероприятий уклоняются водопользователи, если сброс в рамках расчетного НДС не может</p>

№ п/п	Статья, часть, пункт, подпункт акта	Текст проекта акта	Предлагаемая поправка	Обоснование
				<p>навредить водному объекту. При этом действующая редакция п. 11 предотвращает необоснованные, избыточные претензии к водопользователям (в случаях, когда краткосрочное/сезонное повышение концентрации в сточных водах не приводит к вреду водному объекту).</p> <p>б) В качестве обоснования изменения текущей редакции п. 11 Методики № 1118 Минприроды приводится (письмо от 19.04.2022 № 01-12-07-/13757) тезис о том, что для некоторых водопользователей рассчитаны НДС кратно превышающие их фактический сброс. При этом не приведены абсолютные значения этого фактического сброса, не приведены сравнительные величины допустимых концентраций относительно ПДК. То есть, из приведенного тезиса следует лишь, что $S_{факт} < S_{ндс}$ в 6 раз по хрому шестивалентному, из примера Минприроды. Это соотношение может быть справедливым для водопользователя даже со <u>следовыми</u> значениями концентраций хрома в воде в воде, что не может являться поводом для установления некой планки. ПДК хрома шестивалентного 0,02 мг/л, предел определения хрома шестивалентного в сточных водах по методике ПНД Ф 14.1:2:4.52-96 – 0,01 мг/л. То есть, если факт сброс будет на уровне предела обнаружения, то шестикратное превышения факт сброса означает, что $S_{ндс} = 0,06$ мг/л, что всего лишь в 3 раза больше ПДК (и обеспечивает соблюдение ПДК в контрольном створе за счет разбавления). Таким образом, 6-кратное превышение $S_{ндс}$ над $S_{факт}$ по хрому может говорить в равной степени и о целесообразности нормирования хрома шестивалентного в принципе для рассматриваемой организации (поскольку его содержание в сточных водах на уровне или ниже</p>

№ п/п	Статья, часть, пункт, подпункт акта	Текст проекта акта	Предлагаемая поправка	Обоснование
				<p>предела обнаружения методики). Таким образом, сравнение Сндс расчетного и Сфакт лишено смысла и не может являться поводом для внесения изменений в методику. Тем более, если такие случаи единичны. Кроме того, приведенные обоснования не соответствуют принципам обоснованности, изложенным в ст. 6 Закона № 7-ФЗ – не приведена оценка рисков причинения вреда окружающей среде, отсутствует анализ регулярно собираемой информации об уровне причиненного вреда при регулировании которых предлагается установление обязательного требований (то есть нет статистики, подтверждающей риск вреда в результате применения п. 11 в текущей редакции). Не приведена оценка фактического воздействия нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, проводящаяся в целях анализа обоснованности установленных обязательных требований, определения и оценки фактических последствий их установления, выявления избыточных условий, ограничений, запретов, обязанностей в отношении действующей редакции п. 11 Методики 1118 (ст. 13 Закона № 247-ФЗ)</p> <p>7) Предлагаемая редакция не предлагает решения для ситуации, когда Сфакт больше, чем Сндс расчетное. Чему тогда будет равен НДС? Сндс расчетному? То есть в каком-то случае Сндс расчетное признается адекватной величиной, к которой нужно стремиться, а в других случаях (по мнению Минприроды) – это избыточная величина.</p>
2.	Пункт Изменений, подпункт 5	2 «5) абзац шестой подпункта «б» пункта 23 изложить в следующей редакции: ...»	Изложить в следующей редакции: «5) абзац шестой седьмой	Предлагаемая к изложению в новой редакции формула является абзацем седьмым пункта 23 Методики.

№ п/п	Статья, часть, пункт, подпункт акта	Текст проекта акта	Предлагаемая поправка	Обоснование
			подпункта «б» пункта 23 изложить в следующей редакции: ...»	
<p>ВЫВОДЫ: Приведенные примеры и нестыковки для предложенной системы ограничения сбросов показывают бессистемность применяемых подходов к нормированию сточных вод, их нелогичность и нецелесообразность. Предлагаемые изменения представляются направленными на искусственное снижения уровня нормирования сбросов в целях повышения собираемости платежей и в ряде случаев могут способствовать ухудшению состояния водных объектов, допуская превышение даже расчетных НДС. В качестве обоснования приведены некорректные тезисы, которые не подкрепляются фактическими данными об ухудшении состояния водных объектов, об увеличении фактического сброса после установления Сндс кратно превышающих фактический сброс.</p> <p>Представляется целесообразным рассмотреть вопрос изменения п. 11 Методики № 1118 в рамках отдельного проекта приказа о внесении изменений в Методику. Рассмотреть возможность внесения изменений в п. 11 Методики после существенной доработки таких изменений. Обосновать предлагаемые изменения соответствующими статистическими данными.</p>				