

**РУКОВОДСТВО ПО СИСТЕМЕ КОМПЛЕКСНЫХ
ПРИРОДООХРАННЫХ РАЗРЕШЕНИЙ ДЛЯ СТРАН
ВЕКЦА**



ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

В соответствии со Статьей 1 Конвенции, подписанной в Париже 14 декабря 1960 г. и вступившей в силу 30 сентября 1961 г., Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) способствует осуществлению политики, направленной на:

- достижение устойчивого роста экономики и занятости и повышение уровня жизни в странах-членах ОЭСР при сохранении финансовой стабильности, и тем самым на обеспечение вклада в развитие мировой экономики;
- обеспечение вклада в оздоровление экономического роста как в странах-членах ОЭСР, так и в странах, не входящих в ОЭСР, в процессе экономического развития;
- обеспечение вклада в расширение мировой торговли на многосторонней недискриминационной основе в соответствии с международными обязательствами.

К числу первоначальных членов ОЭСР относятся Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Турция, Франция, Швейцария и Швеция. Ниже перечисленные страны стали членами ОЭСР позднее, путем присоединения, даты которого указаны в скобках: Япония (28 апреля 1964 г.), Финляндия (28 января 1969 г.), Австралия (7 июня 1971 г.), Новая Зеландия (29 мая 1973 г.), Мексика (18 мая 1994 г.), Республика Чехия (21 декабря 1995 г.), Венгрия (7 мая 1996 г.), Польша (22 ноября 1996 г.), Корея (12 декабря 1996 г.) и Республика Словакия (14 декабря 2000 г.). Комиссия Европейских Сообществ принимает участие в работе ОЭСР (Статья 13 Конвенции ОЭСР).

СПЕЦИАЛЬНАЯ РАБОЧАЯ ГРУППА ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПДООС

СРГ по реализации ПДООС – Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы – была основана в 1993 г. на Конференции на уровне министров "Окружающая среда для Европы" в Люцерне (Швейцария). Секретариат СРГ был создан при ОЭСР, в структуре Центра по сотрудничеству со странами, не входящими в ОЭСР. С момента своего создания, Специальная рабочая группа оказалась гибким и практичным инструментом для оказания поддержки политических и институциональных реформ в странах региона. После Орхусской конференции на уровне министров, центр приложения усилий СРГ переместился в страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Более подробную информацию о деятельности Специальной рабочей группы можно найти на web-сайте СРГ по адресу: www.oecd.org/env/eap

Издано на английском языке под названием:

INTEGRATED ENVIRONMENTAL PERMITTING GUIDELINES FOR COUNTRIES OF EASTERN EUROPE, CAUCASUS AND CENTRAL ASIA (EECCA)

© OECD 2005

Заявки на разрешение воспроизвести часть данного издания с некоммерческими или учебными целями следует направлять по адресу: Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, 75006, Paris, France, тел. (33-1) 4407 4770, факс (33-1) 4634 6719 - для всех стран, кроме США. В США следует обращаться в Copyright Clearance Center, Customer Service, (508) 750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 или CCC Online: <http://www.copyright.com> Все остальные заявки на перевод или воспроизведение издания или его части направлять по адресу: OECD Publications, 2, rue André Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Природоохранные разрешения являются ключевым инструментом регулирования широкого спектра промышленных воздействий на окружающую среду и стимулирования технологических инноваций. С начала 1970-х годов большинство стран ОЭСР ввели системы комплексных разрешений, чтобы обеспечить охрану окружающей среды как единого целого, используя наилучшие доступные методы промышленного производства.

Многие страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) выразили желание постепенно перейти к системе выдачи комплексных разрешений, которая заменит большое число существующих обременительных и неэффективных разрешений и лицензий на выбросы в атмосферу, водозабор, сброс сточных вод, производство, хранение и захоронение отходов и прочие виды воздействия на окружающую среду. Некоторые страны ВЕКЦА планируют использовать подход Директивы о комплексном предотвращении и контроле загрязнения (ИПРС) Европейского Союза (96/61/ЕС) в качестве основного ориентира. Однако каждая страна ВЕКЦА должна будет разработать систему разрешений, наилучшим образом соответствующую ее правовым и институциональным механизмам, ее социальным, экономическим и природоохранным приоритетам.

Руководство по системе комплексных разрешений для стран ВЕКЦА направлено на поддержку реформ в каждой из стран. Оно включает в себя стратегические и процедурные рекомендации природоохранным органам ВЕКЦА в разработке эффективной и прозрачной системы комплексных разрешений для крупной промышленности с одновременным упрощением режима выдачи разрешений для более мелких загрязнителей. Руководство сосредоточено на лучшей практике выдачи разрешений, которая могла бы стать целью соответствующей регуляторной и институциональной реформы в регионе ВЕКЦА. Данный документ основывается на «Обзоре систем природоохранных разрешений в регионе Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии» (СРГ ПДООС, 2003 г.), который детально описывает существующие в регионе системы разрешений.

Разработка и публикация Руководства представляет собой важную часть рабочей программы региональной Сети ВЕКЦА по реализации программ природоохранного регулирования (REPIN). Руководство было подготовлено Секретариатом сети, находящимся в Директорате ОЭСР по охране окружающей среды, в тесном сотрудничестве с экспертами стран ВЕКЦА. Работа проходила под эгидой Специальной рабочей группы по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДООС) в рамках выполнения Экологической стратегии для стран ВЕКЦА.

Мнения, выражаемые в настоящем издании, являются точкой зрения авторов и не обязательно отражают позиции ОЭСР или ее стран-членов.

СОДЕРЖАНИЕ

ГЛАВА I ВВЕДЕНИЕ И ОБЗОР ОСНОВНЫХ ЭЛЕМЕНТОВ	7
ГЛАВА II ПРОЦЕДУРА ВЫДАЧИ КОМПЛЕКСНЫХ ПРИРОДООХРАННЫХ РАЗРЕШЕНИЙ ПРАВОМОЧНЫМ ПРИРОДООХРАННЫМ ОРГАНОМ.....	39
ГЛАВА III ФОРМА ЗАЯВКИ НА ПОЛУЧЕНИЕ КОМПЛЕКСНОГО ПРИРОДООХРАННОГО РАЗРЕШЕНИЯ (С ИНСТРУКЦИЯМИ)	73
ГЛАВА IV ФОРМА КОМПЛЕКСНОГО ПРИРОДООХРАННОГО РАЗРЕШЕНИЯ (С ИНСТРУКЦИЯМИ).....	117
ГЛАВА V СОВМЕСТНОЕ ПРИМЕНЕНИЕ ПОДХОДА НА ОСНОВЕ КАЧЕСТВА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ТЕХНИЧЕСКОГО ПОДХОДА ПРИ ВЫДАЧЕ КОМПЛЕКСНЫХ РАЗРЕШЕНИЙ ДЛЯ КРУПНЫХ ПРОМЫШЛЕННЫХ УСТАНОВОК	149
ГЛАВА VI СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПОДХОД К ПОСТЕПЕННОМУ ПЕРЕХОДУ К КОМПЛЕКСНЫМ РАЗРЕШЕНИЯМ ДЛЯ КРУПНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ	185
ГЛАВА VII РЕГУЛИРОВАНИЕ УСТАНОВОК, НЕ ОХВАТЫВАЕМЫХ СИСТЕМОЙ КОМПЛЕКСНЫХ РАЗРЕШЕНИЙ	217

АББРЕВИАТУРЫ

ВЕКЦА	Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия
ГЭЭ	Государственная экологическая экспертиза
ДКР	Департамент комплексных разрешений
ЕС	Европейский союз
КПР	Комплексное природоохранное разрешение
МСП	Малые и средние предприятия
НА	Назначенный администратор
НОД	Нормы общего действия
ОВОС	Оценка воздействия на окружающую среду
ОДЛ	Ответственное должностное лицо
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПДВ/ПДС	Предельно допустимые выбросы/сбросы
ПДК	Предельно допустимы концентрации (то же, что стандарт качества окружающей среды)
ППО	Правомочный природоохранный орган
РГКР	Рабочая группа по комплексным разрешениям
ЦКОС	Цель качества окружающей среды
ЭО	Экологическая оценка
ВАТ	Наилучшие доступные технические методы, <i>англ.</i> best available techniques
BREF	Справочный документ по ВАТ, <i>англ.</i> BAT reference document
IPPC	Комплексное предотвращение и сокращение загрязнения, <i>англ.</i> integrated pollution prevention and control

Глава I
Введение и обзор основных элементов

ГЛАВА I

СОДЕРЖАНИЕ

1.1.	ВВЕДЕНИЕ.....	11
1.2.	ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ПРИРОДООХРАННЫХ РАЗРЕШЕНИЙ.....	12
1.2.1.	Функции системы разрешений.....	12
1.2.2.	Разрешения по отдельным компонентам окружающей среды.....	12
1.2.3.	Комплексные разрешения.....	13
1.2.4.	Институциональные аспекты системы разрешений.....	15
1.2.5.	Техническое руководство по выдаче разрешений.....	16
1.2.6.	Взаимодействие разрешений с другими инструментами экологической политики	16
1.3.	ПОРЯДОК ВЫДАЧИ РАЗРЕШЕНИЙ.....	20
1.4.	ЗАЯВКА НА ПОЛУЧЕНИЕ РАЗРЕШЕНИЯ.....	25
1.5.	ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ КОМПЛЕКСНЫХ РАЗРЕШЕНИЙ.....	28
1.6.	КОМБИНИРОВАННЫЙ ПОДХОД К УСТАНОВЛЕНИЮ ПРЕДЕЛЬНО ДОПУСТИМЫХ ВЫБРОСОВ/СБРОСОВ В КОМПЛЕКСНЫХ РАЗРЕШЕНИЯХ.....	32
1.7.	СТРАТЕГИЯ ПОСТЕПЕННОГО ПЕРЕХОДА К КОМПЛЕКСНЫМ РАЗРЕШЕНИЯМ.....	34
1.8.	РЕГУЛИРОВАНИЕ УСТАНОВОК, НЕ ВКЛЮЧЕННЫХ В СИСТЕМУ КОМПЛЕКСНЫХ РАЗРЕШЕНИЙ	36

1.1. ВВЕДЕНИЕ

Целью настоящего Руководства по системе комплексных природоохранных разрешений для стран ВЕКЦА является предоставление природоохранным органам и промышленности ВЕКЦА пособия в переходе к системе комплексных разрешений, которое также поможет увеличить эффективность и прозрачность природоохранного регулирования в регионе.

Руководство описывает ключевые элементы эффективной системы природоохранных разрешений, включая:

- комплексную процедуру для правомочного природоохранного органа по выдаче природоохранных разрешений (глава II);
- форму заявки на получение комплексного разрешения с инструкциями для операторов промышленных установок (глава III);
- форму комплексного природоохранного разрешения с инструкциями для правомочного природоохранного органа (глава IV);
- руководство по совместному применению подхода на основе качества окружающей среды и технического подхода в установлении предельно допустимых выбросов и сбросов для крупных промышленных установок (глава V);
- руководство по стратегическому подходу к постепенному введению комплексных разрешений для крупной промышленности в странах ВЕКЦА (глава VI);
- руководство по природоохранным разрешениям для малых и средних предприятий (глава VII).

Данная глава содержит обзор основ системы природоохранных разрешений (раздел 1.2) и введение к каждому из перечисленных основных элементов Руководства.

1.2. ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ПРИРОДООХРАННЫХ РАЗРЕШЕНИЙ

1.2.1. Функции системы разрешений

Общей задачей системы природоохранных разрешений является установление органами регулирования (в условиях прозрачности и подотчетности) юридически обязательных требований к отдельным источникам значительного экологического воздействия в целях здоровья населения и окружающей среды. Как правило, разрешениями устанавливаются предельно допустимые выбросы в атмосферу, сбросы в водоемы, образование отходов и управление ими наряду с другими экологическими условиями, специфичными для рассматриваемой промышленной установки. Если заложенные в разрешениях условия разработаны должным образом, они также стимулируют экономически эффективное достижение целей охраны окружающей среды и обеспечивают соблюдение в равной степени частных и общественных интересов. Кроме того, они могут давать основу для расчета экологических платежей или налогов, подлежащих уплате промышленными предприятиями.

Роль системы разрешений и функции, которые она должна выполнять, должны рассматриваться в контексте системы экологического регулирования в целом. Система в целом обычно рассматривается как цикл, который начинается с планирования политики и определения целей и стандартов качества окружающей среды наряду с принятием законов и подзаконных актов для придания им юридической силы. Именно правовая основа вводит в действие взаимодействующие между собой выдачу разрешений, контроль за соблюдением требований, содействие соблюдению требований и правоприменение. Оценка того, насколько успешно система достигает преследуемые ею цели, может затем использоваться в соответствующих частях системы на основе приверженности постоянному совершенствованию системы в целом. Следовательно, выдача разрешений является лишь одним, хотя и ключевым, элементом системы экологического регулирования, а для достижения целей охраны окружающей среды требуется обращать внимание на все элементы и то, как они взаимодействуют друг с другом (см. раздел 1.2.6).

1.2.2. Разрешения по отдельным компонентам окружающей среды

Выдача разрешений по отдельным компонентам окружающей среды – традиционный подход к экологическому регулированию – проистекает из особенностей его развития по мере возникновения необходимости решать конкретные проблемы охраны окружающей среды. Например, после признания важности снабжения чистой водой было принято законодательство об охране водных ресурсов и созданы необходимые органы. Подобным же образом были разработаны отдельные механизмы охраны качества воздуха, управления твердыми отходами и решения других экологических проблем. С годами перечень разрешений на эксплуатацию одной крупной установки мог увеличиться до десятков документов, выдаваемых и контролируемых различными органами, которые не обязательно функционируют скоординированно или в духе сотрудничества.

При контроле такого рода уровни загрязняющих веществ в сбросах/выбросах с установок, как правило, устанавливаются на основе того, что компонент окружающей среды (вода, воздух или почва), в который производится сброс/выброс, должен охраняться до определенного уровня, называемого стандартом качества окружающей среды. Стандарт качества окружающей среды является мерой состояния конкретного компонента окружающей среды в отношении конкретного загрязняющего вещества и представляет собой верхний предельно допустимый

уровень с учетом несущей способности среды. Его цель – охрана здоровья населения или определенного элемента экосистемы, и он находится в центре системы разрешений по отдельным компонентам окружающей среды. По сути, это регулирование «на конце трубы», имеющее мало общего с такими вопросами, как, например, проектирование и эксплуатация промышленной установки с целью минимизации создания отходов.

В системе разрешений по отдельным компонентам окружающей среды загрязняющие вещества могут просто переноситься из одного компонента окружающей среды в другой, и решение проблемы загрязнения воздуха (например, очистка газообразных выбросов) может создать проблему загрязнения воды или почвы, и наоборот. Кроме того, разбавление и рассеивание сбросов/выбросов в окружающую среду для решения местной проблемы качества окружающей среды может просто привести к причинению вреда окружающей среде на большем расстоянии. Вытекающая отсюда необходимость рассматривать окружающую среду как единое целое и регулировать ее соответствующим образом и является в настоящее время движущей силой развития комплексного подхода к предотвращению и контролю загрязнения окружающей среды.

1.2.3. Комплексные разрешения

Комплексные разрешения предполагают, что выбросы в атмосферу, сбросы в воду (в том числе сбросы в канализацию) и почву, плюс ряд других видов воздействия на окружающую среду, должны рассматриваться вместе. Это также означает, что органы регулирования должны устанавливать условия, закладываемые в разрешениях, таким образом, чтобы достигать охраны окружающей среды как единого целого на высоком уровне. Как правило, в основе таких условий лежит концепция «наилучших доступных технических методов» (Best Available Techniques, BAT), в котором выгоды для окружающей среды в целом сопоставляются с затратами, которые несет оператор установки. Посредством этой концепции система комплексных разрешений пытается предотвратить производство отходов и выбросы/сбросы и, там, где это неосуществимо, сократить их до приемлемого уровня.

В Европейском Союзе система комплексных разрешений предписана Директивой 96/61/ЕС о комплексном предотвращении и контроле загрязнения (IPPC). Ее основные черты следующие:

- выдача разрешений промышленным установкам на индивидуальной основе с учетом местных условий;
- комплексный подход к выдаче разрешений: порядок выдачи разрешений должен быть полностью скоординированным в тех случаях, когда задействован более чем один правомочный орган, чтобы гарантировать комплексное рассмотрение всеми институциональными участниками процесса;
- участие общественности и доступ к информации: общественности следует предоставить возможность комментировать заявки на разрешения до принятия решения правомочным органом и дать ей доступ к информации, касающейся разрешения, после его выдачи;
- комплексный подход к охране окружающей среды как единого целого, в котором избегается непреднамеренный или неучтенный перенос загрязняющих веществ из одного компонента окружающей среды в другой;

- использование наилучших доступных технических методов (см. Врезку 1.1), в которых, помимо прочего, учитывается потребление воды и другого сырья и эффективное использование энергии;
- концентрация внимания на предотвращении и сокращении загрязнения, а не на контроле «на конце трубы»;
- предотвращение аварий и сведение к минимуму их последствий;
- приведение площадки в удовлетворительное состояние после закрытия промышленной установки.

Врезка 1.1. Определение наилучших доступных технических методов (ВАТ) в Директиве IPPC

- «технические методы» означают как технологические процессы, так и методы проектирования, изготовления, обслуживания, эксплуатации и вывода из эксплуатации промышленных установок;
- «доступные» означает такие технические методы, которые разработаны настолько, что они могут быть применены в соответствующей отрасли при условии экономической и технической целесообразности и при учете затрат и выгоды и которые реально доступны для оператора;
- «наилучшие» означает технические методы, наиболее эффективные для достижения высокого уровня охраны окружающей среды в целом.

Концепция ВАТ подразумевает, что окружающая среда является последним местом удаления отходов, подлежащим использованию только тогда, когда остальные решения практически или экономически нецелесообразны. Определение ВАТ достаточно гибко в признании важности экономической и технической целесообразности, равно как и различия подходов к новым и существующим объектам. Соответствующие национальные органы имеют право публиковать собственные рекомендации по ВАТ для органов регулирования и промышленных предприятий. Однако в ситуациях, когда несколько промышленных установок, даже снабженных ВАТ, в совокупности могут представлять угрозу для местной окружающей среды, соблюдение стандартов качества окружающей среды становится приоритетным в установлении индивидуальных ПДВ/ПДС.

В ЕС выдача комплексных разрешений в общем и подход ВАТ в частности нацелены на крупные и сложные промышленные установки, охарактеризованные в Директиве IPPC как «обладающие значительным потенциалом загрязнения», в том числе трансграничного (см. Врезку 1.2). В то же время, малые и средние установки обычно регулируются путем более простых схем выдачи разрешений (см. Раздел 1.8).

Врезка 1.2. Сфера применения комплексных разрешений в ЕС

- теплоиспользующие установки с тепловой мощностью более 50 МВт;
- станы горячей прокатки с мощностью более 20 тонн необработанной стали в час;
- установки для производства цемента в ротационных обжигательных печах, мощность которых превышает 500 тонн в сутки;
- установки для производства асбеста и асбестовой продукции;
- химические заводы по производству основных органических химикатов, таких как сернистые и галогенные углеводороды, металлоорганические соединения, поверхностно-активные вещества и т.д.;
- химические заводы по производству основных неорганических химикатов, таких как аммиак, хлор, фтор, соляная кислота, едкий натр, хлорноватокислый калий и т.д.;
- целлюлозно-бумажные заводы с мощностью более 20 тонн в сутки;
- установки по интенсивному выращиванию свыше 40 000 голов птицы или 2 000 голов свиней.

1.2.4. Институциональные аспекты системы разрешений

Для выдачи комплексных разрешений требуется упрощенный порядок подачи заявок, повышенная прозрачность, более полная координация между заинтересованными ведомствами и участие общественности. Важно определить административный уровень, на котором целесообразно выдавать разрешения определенным категориям объектов: национальный или региональный для крупных промышленных установок, подлежащих комплексным разрешениям, и региональный или муниципальный для малых и средних предприятий.

Вопросы комплексных разрешений могут рассматриваться одним или несколькими правомочными органами, в зависимости от институциональной структуры каждой отдельной страны. Системы, действующие по принципу «единого окна», когда заявитель имеет дело с одним назначенным правомочным органом, обеспечивающим координацию со всеми другими участвующими ведомствами, повышают последовательность и предсказуемость процесса выдачи разрешений и снижают административную нагрузку как на правительство, так и на промышленность. Назначенному органу, выдающему разрешения, может быть необходимо создать комитеты по выдаче разрешений для обмена информацией и координации решений с различными внутренними структурами, регулирующими атмосферный воздух, водную среду и отходы, и иными правомочными органами. Для облегчения такой координации следует создавать реестры разрешений, а также внутри- и межведомственные электронные сети.

Процедура выдачи разрешений будет зависеть от законодательства, согласно которому они должны выдаваться, и характера связей с прочим законодательством и соответствующими органами. Кроме того, процедура будет сильно зависеть от того, как и в какой степени национальная культура регулирования учитывает взгляды других заинтересованных сторон, в том числе общественности. Основные этапы, которые должны быть учтены при разработке любой системы выдачи разрешений, кратко описаны в разделе 1.3. Важно установить *предельные сроки* для каждого этапа процедуры выдачи разрешений. Предельные сроки сократят затраты заявителей, повысят подотчетность государственных ведомств и быстроту их реагирования.

1.2.5. Техническое руководство по выдаче разрешений

Последовательность подхода к выдаче комплексных разрешений и установлению соответствующих условий разрешений зависит от доступности соответствующих технических рекомендаций по тому, что составляет ВАТ. Невозможно провести простые расчеты для определения ВАТ в каждом конкретном случае, и *обоснованное суждение* опытных органов регулирования является решающим элементом процесса выдачи разрешений. Без технических рекомендаций суждения органов могут существенно расходиться. Кроме того, могут расходиться суждения внутри органов, даже между хорошо подготовленными и опытными сотрудниками. Более того, без таких рекомендаций весьма велика вероятность постоянных разногласий между операторами и органами регулирования по вопросам определения ВАТ для отрасли промышленности, равно как и по вопросам, касающимся каждого отдельного объекта.

В Европейском Союзе этот вопрос решается посредством справочных документов по ВАТ (документов BREF), в которых содержатся данные по отрасли, служащие рекомендациями для ответственных должностных лиц¹. Эти данные включают технические и эксплуатационные особенности, связанные с ВАТ для отрасли, наряду с соответствующими ПДВ/ПДС. Некоторые документы BREF посвящены горизонтальным вопросам, таким как системы мониторинга (документ уже опубликован) или вопросы переноса загрязнения между средами и экономические аспекты в системе комплексных разрешений (находятся в стадии разработки). Документы BREF предназначены для операторов промышленных предприятий, органов, выдающих разрешения, политических руководителей и представителей общественности.

Документы BREF составляются посредством общеевропейского процесса консультаций с участием промышленных предприятий, органов регулирования государств-членов ЕС и соответствующих НПО. Документы BREF не носят предписывающего или исчерпывающего характера, в них не учитываются местные условия, поэтому их применение не освобождает регулирующие органы стран от обязанности принимать решения по конкретным объектам.

В общем, регулирующие органы не должны быть связаны техническими рекомендациями, но ожидается, что если они существенно отклоняются от них, определяя условия разрешений, они должны детально обосновать свое решение. Таким образом, по крайней мере на национальном уровне, непоследовательность требований сводится к минимуму, и в результате создаются равные условия.

1.2.6. Взаимодействие разрешений с другими инструментами экологической политики

При выдаче природоохранных разрешений должны учитываться другие применимые нормативные требования. Особенно важно взаимодействие между системой разрешений и экологической оценкой (ЭО)². Нужно осознавать и укреплять связи между разрешениями и прочими административными природоохранными инструментами (стандартами, мониторингом и санкциями). Взаимоотношения системы разрешений с неадминистративными инструментами экологической политики (например, экономическими и добровольными) также должны признаваться и учитываться. Кроме того, такие вопросы как охрана труда, предупреждение

¹ EU BAT Reference Documents, веб-сайт Европейского Бюро IPPC <http://eippcb.jrc.es>. (“Activities”)

² См. также «Взаимосвязь между системами экологической оценки и природоохранных разрешений в контексте реформы системы природоохранного регулирования в странах ВЕКЦА», CCNM/ENV/EAP(2003)26, ОЭСР, Париж, 2003

несчастных случаев на производстве, планирование землепользования, охрана природы и т.д. могут оказывать влияние на условия разрешения.

Взаимодействие с экологической оценкой

Как ЭО³, так и природоохранные разрешения представляют собой инструменты природоохранного регулирования, нацеленные на предупреждение ущерба окружающей среде до того, как он был причинен. В основе обоих инструментов лежат структурированные систематические процедуры определения и анализа существенного воздействия на окружающую среду и использования результатов данного анализа в принятии решений, связанных с рассматриваемой хозяйственной деятельностью. В то же время существуют фундаментальные различия между этими двумя инструментами, в том числе следующие:

- Охват: ЭО применяется к более широкому кругу деятельности, в том числе к проектам развития инфраструктуры;
- Время применения относительно цикла проекта: как правило, ЭО применяется на более ранних этапах планирования проекта;
- Концентрация внимания на окружающей среде: как правило, ЭО носит более открытый характер, и в ней могут также учитываться любые экологические вопросы, вызывающие озабоченность затрагиваемых сторон, в том числе, например, землепользование, биоразнообразие, историческое и культурное наследие;
- Рассмотрение альтернатив и мер смягчения воздействия: как правило, в рамках ЭО удастся рассмотреть более широкий круг альтернатив и мер смягчения воздействия, чем в рамках системы природоохранных разрешений.

ЭО и выдачу разрешений следует применять таким образом, чтобы максимизировать их индивидуальные сильные стороны и избегать дублирования деятельности:

- а) Применение к соответствующим категориям деятельности.* В частности, полномасштабную ЭО следует применять к крупным проектам развития инфраструктуры и промышленности. Необходимость применения ЭО может определяться на основе «отсеивания» и на индивидуальной основе. Разрешения должны применяться к точечным источникам значительного загрязнения, прямо перечисленным в нормативных актах. Таким образом, охват ЭО должен отличаться от охвата системы разрешений, хотя при этом они частично совпадают (например, для крупных промышленных предприятий должны всегда требоваться и ЭО, и комплексное разрешение).
- б) Применение на надлежащих этапах разработки проекта.* ЭО следует проводить до принятия важных решений по проекту (о выборе площадки, основных альтернативах и т. д.). Заявки на разрешения должны составляться и оцениваться после того, как будет точно известен характер источников загрязнения и их вероятное воздействие, то есть после завершения разработки проекта или для уже эксплуатируемых объектов.

³ Под экологической оценкой в странах ВЕКЦА подразумевается система оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и государственной экологической экспертизы.

ЭО и выдача природоохранных разрешений должны быть связаны как на уровне системы, так и на уровне отдельных процедур. Как правило, это достигается путем использования информации из одной системы или процедуры в другой, например:

- использование выводов ЭО (например, объем производства отходов, выбросов/сбросов и т.д.) в составлении и оценке заявок на получение разрешений;
- использование результатов ЭО в качестве общего показателя приемлемости предлагаемой деятельности при выдаче природоохранного разрешения;
- включение рекомендаций ЭО по мерам смягчения воздействия, где это целесообразно, в условия разрешений;
- использование требований разрешений для определения сферы охвата ЭО (например, в связи с конкретными загрязняющими веществами, подлежащими изучению, или в связи с проверкой соответствия ВАТ).

Связи с другими административными инструментами

Условия, закладываемые в природоохранных разрешениях, должны соответствовать *стандартам* (отражающим соответствующие цели политики), установленным для охраны окружающей среды, в том числе стандартам качества окружающей среды и технико-экологическим стандартам. Способы реализации этих требований в рамках системы разрешений обсуждаются выше в разделе 1.2.3. Важно, чтобы экологические стандарты были реалистичными, чтобы сделать разрешения эффективными и юридически исполнимыми.

Без регулярного, систематического и точного *мониторинга соблюдения требований* и представления своевременной и достоверной отчетности о его результатах ни государство, ни предприятия-загрязнители не смогут принимать обоснованные решения о соблюдении требований, заложенных в разрешениях, и достижении более широких целей охраны окружающей среды. Это означает, что условия разрешений должны точно определять, как оператор должен осуществлять мониторинг выбросов/сбросов и любых других эксплуатационных характеристик (так называемый *производственный контроль*) в плане метода и частоты, и должны иметь юридическую силу. В такой же степени важно обеспечить точное определение условий, касающихся требований об *учете конкретной информации и представлении отчетности по ней*, в том числе деталей о составлении и ведении отчетности и отражении изменений в ней.

В разрешениях закладываются экологические требования, нарушение которых предусматривает прямое *правоприменение* (в отличие, например, от нарушения стандартов качества окружающей среды). Хотя ответственность и санкции за несоблюдение условий разрешения обычно не повторяются в разрешениях, весьма важно, чтобы разрешения были составлены таким образом, чтобы они были юридически исполнимыми. Формулировка разрешения должна точно определять характер возможных правонарушений (административных, гражданских или уголовных) и ссылаться на соответствующие нормы законодательства, регулирующие санкции. Существует ряд правовых санкций за несоблюдение экологических требований, в том числе уведомление о правоприменении, отзыв или приостановка разрешения, административные штрафы и судебное преследование, с широким диапазоном наказаний, включая штрафы и лишение свободы. Точные механизмы различны в разных странах, в частности в отношении институциональной ответственности за правоприменение.

Мониторинг качества окружающей среды является способом оценки эффективности системы разрешений в достижении установленных стандартов качества окружающей среды и целей охраны окружающей среды. Его цель – проверить, помимо прочего, обеспечивают ли условия, заложенные в разрешении, необходимый уровень качества окружающей среды (учитывая совокупное воздействие на окружающую среду множества источников загрязнения) и, если этот уровень не обеспечивается, внести соответствующие изменения в регулирование источников загрязнения.

Связи с неадминистративными инструментами

Разрешения могут также взаимодействовать с другими инструментами экологической политики, как, например, **экономические инструменты** оказания влияния на экологическое поведение операторов. В случае платежей за загрязнения, для того, чтобы платеж оказывал стимулирующее воздействие, разрешением должны устанавливаться реалистичные и поддающиеся измерению ПДВ/ПДС. Очевидно, разрешением должна запрашиваться информация, достаточная для административного расчета любого такого платежа.

В более сложных системах регулирования (которые могут быть в будущем разработаны в странах ВЕКЦА) обычные разрешения могут сосуществовать с **разрешениями с правом продажи** на выброс/сброс определенных загрязняющих веществ. Это рыночный инструмент, служащий экономическим стимулом для сокращения выбросов, которые обычно оказывают широкое воздействие, как, например, глобальное потепление или кислотные осадки, например, выбросов парниковых газов или SO₂ и NO_x. В рамках такой системы компании должны обеспечить наличие у себя достаточного количества квот или разрешений на покрытие своего фактического выброса указанных веществ на протяжении данного периода. Поскольку неважно, где производится сокращение, такие компании могут продать часть разрешенных выбросов (в соответствии с установленными правилами) без ущерба окружающей среде от системы в целом. Таким образом, разрешения с правом продажи обычно заменяют одно или несколько ПДВ/ПДС конкретных веществ, заложенных в комплексном разрешении. Возможна необходимость корректировки остальных условий обычного природоохранного разрешения для согласования с разрешением с правом продажи.

Возможны случаи, когда природоохранные разрешения должны учитывать еще более радикальные альтернативы традиционному регулированию. Одним из примеров является так называемая **добровольная система**, которая может охватывать группу промышленных установок (сгруппированных по отраслевому или географическому принципу), сотрудничающих для достижения конкретной цели, или одну установку (этот подход пока применяется лишь в некоторых странах ОЭСР). На самом простом уровне экологические цели или показатели согласовываются с оператором, который затем отвечает за разработку управленческих механизмов достижения согласованных целей или показателей. Проверка соблюдения требований в этом случае состоит в обеспечении наличия и удовлетворительного функционирования управленческих механизмов и своевременного достижения соответствующих целей/показателей. Это система, основанная на целях, и она требует несколько иного формата разрешения, хотя существенные требования по исполнимости, ясности, учету и отчетности по-прежнему должны соблюдаться.

1.3. ПОРЯДОК ВЫДАЧИ РАЗРЕШЕНИЙ

Разрешения обычно выдаются «оператору» «промышленной установки». «Промышленная установка» означает стационарный технический объект, на котором производится 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 одна установка, если они представляют собой последовательные стадии одного производственного процесса, один объект непосредственно связан с другим, или оба объекта обслуживаются одним процессом (расположенном на той же площадке).

Именно оператора привлекают к ответственности по закону в случае несоблюдения условий выданного ему разрешения. В этом контексте *«оператор» определяется как физическое или юридическое лицо, являющееся владельцем или управляющим (менеджером) установки и имеющим полномочия и возможность обеспечить соблюдение условий разрешения.* Данное определение широко интерпретируется в том смысле, что до ввода установки в эксплуатацию лицо, которое будет ее эксплуатировать, также считается оператором, а после вывода из эксплуатации установки лицо, имеющее соответствующее разрешение, считается оператором. Это нужно для охвата ситуаций, когда может быть необходимо возложить правовые обязательства на оператора на пред- и послеэксплуатационных этапах установки. Поэтому важно правильно определить оператора установки, чтобы, при необходимости, надлежащие принудительные действия могли быть предприняты в отношении соответствующего физического или юридического лица. Если имеются два или несколько операторов, эксплуатирующих разные части установки, например, когда отдельные операции сданы в аренду другим физическим или юридическим лицам, каждый оператор должен иметь отдельное разрешение, даже если рассматриваемые операции технически связаны.

В целом ожидается, что природоохранные органы будут вести серьезную работу через торговые ассоциации, экологические и отраслевые газеты и журналы, отраслевые семинары и т.д. для осведомления промышленных предприятий об их правовых обязательствах в соответствии с экологическим законодательством. Тем не менее, операторы несут ответственность за знание законов, применимых к их хозяйственной деятельности, и понимание того, требуется ли разрешение для эксплуатации установки. Незнание закона не защищает от санкций за работу без соответствующего разрешения.

При строительстве новой или изменении существующей установки операторам следует подать заявку на получение нового разрешения после завершения всей проектной документации, но до начала строительных работ. Нежелательно, чтобы операторы начинали крупное строительство до получения природоохранного разрешения, так как регулирующие органы могут не согласиться с предлагаемыми методами эксплуатации. Учитывая существующую культуру регулирования в странах ВЕКЦА, может быть целесообразно даже наложить запрет на такое строительство. В любом случае, затраты на замену несоответствующих технологий не должны включаться в анализ затрат и выгод для оценки ВАТ, а также влиять на решение, впоследствии выносимое регулирующими органами. Следовательно, во избежание дорогостоящих отсрочек и перестроек *в интересах оператора подать заявку на проектной стадии*, поскольку все инвестиции и строительные работы до получения оператором разрешения он осуществляет исключительно на свой риск.

Разработка и выдача комплексного природоохранного разрешения включает следующие общие этапы, детально описанные в Главе II данного Руководства.

Стадия 1: Подготовка к подаче заявки на разрешение

Орган, выдающий природоохранные разрешения, и оператор могут проводить предварительные обсуждения до того, как оператор официально подаст заявку. В этих обсуждениях могут принимать участие и другие стороны. Операторы и регулирующие органы могут использовать обсуждения для выяснения того, необходимо ли разрешение вообще и, если необходимо, какой тип разрешения требуется. Кроме того, на этом этапе может потребоваться принятие решения о том, в какой регулирующий орган следует подавать заявку, или о том, применимо ли какое-либо особое положение в силу малого воздействия установки на окружающую среду. Предварительные обсуждения должны быть ориентированы прежде всего на то, чтобы помочь заявителю понять, каков характер его обязательств и что необходимо включить в заявку.

Кроме того, орган, выдающий разрешение, может давать операторам общие советы по составлению заявок и сообщать им об имеющихся руководящих документах. Регулирующий орган не должен подразумевать какое-либо предварительное соглашение относительно результата заявки на этом этапе либо давать оператору рекомендации, которые могут быть истолкованы как технические указания по выбору или строительству установки. Это может повлиять на окончательное решение по выдаче разрешения или обжалование его условий, что недопустимо. Ввиду такой возможности желательно, чтобы персонал регулирующего органа располагал четкими рабочими инструкциями, устанавливающими пределы общения с операторами на этом этапе и делающими упор на должный учет такого общения.

Стадия 2: Составление и подача заявки оператором

После проведения предварительных обсуждений оператор отвечает за составление заявки на разрешение, охватывающей все виды деятельности, на которые требуется разрешение. В заявке необходимо оценить возможное воздействие деятельности, описать способы ее совершенствования и сделать предложения для рассмотрения регулирующим органом. Кроме того, в ней необходимо продемонстрировать, как оператор будет управлять промышленной установкой так, чтобы соблюдать все нормативные требования. Этот этап подробно рассматривается в Главе III данного Руководства.

За рассмотрение заявки может потребоваться внесение административного платежа, который может зависеть от размера установки (за пересмотр существующего разрешения должен вноситься меньший платеж).

Стадия 3: Получение и первоначальная проверка заявки регулирующим органом

Регулирующий орган должен проверять заявки на получение разрешений сразу или, по крайней мере, в течение нескольких дней после их получения, чтобы удостовериться в том, что заявка действительна. Заявка действительна, если она является полной в юридическом смысле. Это означает, что все необходимые вопросы должны быть отвечены и она должна быть подана на стандартном бланке заявки. До тех пор, пока не будет подтверждена действительность заявки, она считается лишь заявлением оператора, а не «заявкой» в юридическом смысле.

Кроме того, целесообразно провести первоначальную техническую проверку заявки, чтобы посмотреть, является ли представленная информация достаточной для того, чтобы быть принятой в качестве «заявки». Основной принцип – представленная информация должна

служить как минимум разумной исходной точкой для принятия решения для того, чтобы заявка считалась действительной.

Если в заявке имеются определенные недостатки, регулирующий орган может быть вынужден запросить дополнительную информацию, задерживая, таким образом, принятие решения о выдаче разрешения. Если регулирующий орган решает, что по какой-то причине заявка недействительна, он должен вернуть ее в течение определенного срока.

Стадия 4: Рассмотрение вопроса о коммерческой тайне и государственной безопасности

При работе с некоторыми заявками на разрешения, прежде чем делать что-либо еще, может быть необходимо добиться того, чтобы регулирующий орган не раскрывал никакую информацию третьим лицам и не включал ее в регистр разрешений, доступный общественности, если это причинит ущерб коммерческим интересам заявителя. В таких случаях оператор должен продемонстрировать в запросе о коммерческой конфиденциальности, что раскрытие указанной информации или ее включение в общественный регистр причинит чрезмерный ущерб его коммерческим интересам. Необходимо установить предельный срок рассмотрения такого требования регулирующим органом.

В некоторых случаях аналогичные вопросы могут возникнуть в связи с аспектами государственной безопасности, для чего следует предусмотреть схожую процедуру.

Стадия 5: Консультации по заявке с другими органами и общественностью

После получения действительной заявки регулирующий орган должен проконсультироваться с другими заинтересованными сторонами для сбора фактов и мнений, которые будут способствовать принятию решения по заявке. Например, в зависимости от требований национального законодательства и институциональных механизмов, регулирующему органу может быть необходимо проконсультироваться с другими органами с соответствующими сферами ответственности и интересами (например, с другими подразделениями природоохранного ведомства и в особенности с природоохранной инспекцией, органами здравоохранения, отраслевыми министерствами, местными органами и т.д.).

Помимо того, что это является хорошей практикой в целом, страны, ратифицировавшие международные конвенции, как, например, Орхусскую конвенцию и Конвенцию Эспо, также обязаны предусмотреть в законодательстве доступ общественности к экологической информации и заслушивание и учет мнений общественности как внутри страны, так и за рубежом. В целях консультации с общественностью необходимо иметь доступный общественности **регистр разрешений**, в котором можно было бы размещать заявки, разрешения и связанную с ними информацию при учете соображений коммерческой тайны и государственной безопасности. Все что остается делать при этом – это извещать о факте получения новой заявки и готовности регулирующего органа узнать мнение общественности.

Стадия 6: Оценка заявки и определение условий разрешения

После того, как регулирующий орган убедился в том, что вся соответствующая информация, касающаяся заявки, собрана, в том числе ответы, полученные в ходе консультаций с общественностью и другими органами, заявка должна быть оценена и должны быть определены условия разрешения. Усилия регулирующего органа и характер условий разрешения должны быть соразмерны сложности промышленной установки и ее воздействию на окружающую среду.

Вполне вероятно, что процедура формирования такого мнения и определения связанных с ним условий разрешения (см. Раздел 5) варьируется в разных странах, так же как и окончательные технические решения и связанные с ними условия разрешения. Тем не менее, общепринятой практикой является использование как заявителями, так и регулирующими органами технических руководств, доступных общественности (см. Раздел 2.5).

После оценки заявки регулирующий орган должен либо определить условия разрешения с учетом всех требований соответствующего законодательства и подзаконных актов, либо принять решение об отказе в выдаче разрешения. Вполне вероятно, что этот этап процедуры выдачи разрешений потребует тщательной координации и надзора, и их эффективность повысится при наличии четких рабочих инструкций для персонала регулирующего органа.

Стадия 7: Выдача разрешения или уведомление об отказе

Получив окончательные отклики в рамках консультаций и будучи удовлетворенным ими, регулирующий орган должен доработать условия разрешения и официально направить его оператору. В разрешении следует указать дату его вступления в силу и срок действия. Природоохранные разрешения в странах ОЭСР чаще всего действуют от 5 до 7 лет (по сравнению с весьма короткими сроками действия – от 1 до 3 лет – в странах ВЕКЦА). В некоторых странах (например, в Швеции) условия разрешений сохраняют силу до тех пор, пока другие факторы (см. следующий раздел) не послужат основанием для их пересмотра. Более продолжительные сроки действия упрощают систему разрешений и уменьшают административную нагрузку как на государство, так и на промышленные предприятия.

Если регулирующий орган не удовлетворен после оценки заявки, он должен отказать в выдаче разрешения и уведомить об этом оператора, указав причины отказа.

Положения об обжаловании решений регулирующего органа тоже будут зависеть от национальной законодательной основы, особенно от степени свободы, предоставленной законом регулирующему органу. Апелляционные органы и практические механизмы подачи апелляционных жалоб будут определяться каждой страной самостоятельно. Апелляция может быть рассмотрена в виде письменной процедуры или в виде слушания по усмотрению апелляционного органа. Очевидно, порядок рассмотрения апелляций следует разработать для вышестоящего апелляционного органа, а не для органа, выдающего разрешения.

Стадия 8: Повторное рассмотрение, изменение, сдача или отзыв разрешения

Процедуры изменения (пересмотра) разрешения в целом аналогичны порядку первоначальной выдачи разрешения. Пересмотр разрешения должен проводиться по инициативе оператора, если предусматривается изменение регулируемого производственного процесса или если изменяются данные о собственности или координаты оператора. Пересмотр разрешения может быть инициирован правомочным органом в случае изменения соответствующих целей и/или стандартов качества окружающей среды.

Оператор может добровольно сдать разрешение, если он прекращает деятельность по коммерческим или другим личным причинам, но сделать это он должен, подав официальную заявку в регулирующий орган.

Отзыв или временная приостановка действия разрешения чаще всего используются только в тех случаях, когда полное использование других инструментов правоприменения не обеспечило охраны окружающей среды. Орган, выдающий разрешения, или какой-либо другой уполномоченный орган могут приостановить или отозвать разрешение, полностью или

частично, направляя официальное извещение оператору. После этого разрешение больше не санкционирует эксплуатацию установки или одной из ее операций, в зависимости от того, что указано в извещении. Тем не менее, любые послеэксплуатационные требования, как, например, восстановление площадки, могут оставаться в силе.

1.4. ЗАЯВКА НА ПОЛУЧЕНИЕ РАЗРЕШЕНИЯ

Оператор промышленной установки отвечает за знание закона, применимого к его установке, и своевременную подачу заявки на получение разрешения, если оно требуется (с учетом времени, необходимого на рассмотрение заявки – приблизительно 6 месяцев). Тем не менее, как упоминается в разделе 1.3, от регулирующих органов обычно ожидается, что они будут содействовать промышленным предприятиям, предоставляя им информацию и рекомендации, когда это целесообразно. Это может даже включать предварительные обсуждения для выяснения того, какой тип разрешения требуется и какую информацию необходимо представить в заявке на его получение. В любом случае, однако, оператор должен понять требования соответствующего законодательства и изучить все формы заявок на разрешения и связанные с ними инструкции, а также соответствующие технические руководства, прежде чем составлять заявку.

В заявке на получение комплексного разрешения должно быть предоставлено достаточно информации для того, чтобы регулирующий орган мог составить разрешение в соответствии с требованиями соответствующего национального законодательства. В общих чертах, требуемая информация включает следующее⁴.

1. **Идентификация установки.** Обязательной является информация для точной идентификации промышленной установки, на которую должно быть получено разрешение, наряду со сведениями обо всех других разрешениях, полученных на данную установку. Эти сведения необходимы в административных целях и для обеспечения успешного взаимодействия с другими разрешениями и соответствующими регулирующими органами в ходе выдачи разрешения.
2. **Идентификация оператора.** Обязательной является информация о том, кто является оператором, как с ним можно связаться, и каков его юридический статус, для точного определения того, кто отвечает за обеспечение соблюдения требований разрешения и несет ответственность в случае правоприменения в связи с их несоблюдением.
3. **Сфера действия установки и первоначальное состояние площадки.** Обязательной является точное описание всей соответствующей деятельности и объектов, образующих промышленную установку, на которую запрашивается разрешение. Для того, чтобы обеспечить надлежащий вывод из эксплуатации и реабилитацию площадки после закрытия установки, необходимо также иметь отчет о первоначальном состоянии площадки в целях сопоставления.
4. **Предлагаемые методы эксплуатации и управления.** Заявка должна демонстрировать, что технические методы, которые будут использоваться на промышленной установке, являются ВАТ. К числу рассматриваемых технических методов, как правило, могут относиться следующие:

⁴ Более детальное описание содержится в *Инструкции к форме заявки на комплексное природоохранное разрешение*, составляющей Главу III данного Руководства.

- использование сырья и воды;
- предотвращение и контроль выбросов/сбросов;
- управление отходами;
- эффективность использования энергии;
- готовность к чрезвычайным ситуациям;
- системы мониторинга;
- вывод установки из эксплуатации и реабилитация площадки;
- системы экологического управления.

У заявителей должен быть доступ к рекомендациям в отношении того, что является ВАТ, в виде отраслевых или межотраслевых технических руководств. Отклонения от технических методов, являющиеся общепринятыми как ВАТ в данной отрасли, необходимо обосновать в свете обстоятельств конкретной установки и представить детальную программу совершенствования и модернизации. В то же время, операторы должны иметь возможность предложить инновационные технические решения, которые позволят достичь лучших экологических показателей, чем те, которые включены в техническое руководство.

5. **Предлагаемые выбросы/сбросы.** Должна быть предоставлена информация обо всех выбросах/сбросах в результате эксплуатации установки с использованием технических методов, предлагаемых выше, и должно быть продемонстрировано, что они соответствуют отраслевым ориентирам по ВАТ, служащих основой для ПДВ/ПДС, закладываемых в разрешении. Данные ориентиры должны быть доступны в техническом руководстве для соответствующей отрасли промышленности, или, при отсутствии такового, ориентировочные значения должны содержаться в общеотраслевых рекомендациях.
6. **Воздействие выбросов/сбросов на окружающую среду.** Следует предоставить информацию о результатах оценки сколько-нибудь значительного возможного воздействия вышеуказанных выбросов/сбросов на окружающую среду. Цель данной оценки – продемонстрировать, что воздействие будет приемлемым в силу соблюдения соответствующих стандартов качества окружающей среды, например. Неспособность продемонстрировать приемлемость воздействия может привести к отклонению заявки.
7. **Прочая необходимая информация.** Независимо от структуры формы заявки или указанных требований, любой заявитель может беспрепятственно представлять любую другую информацию в подтверждение своей заявки, при условии, что эта информация уместна и по существу. Как правило, необходимость такой информации может быть обсуждена на стадии подготовки к подаче заявки.
8. **Нетехническое резюме.** Если существует требование о помещении заявок в публичный регистр, может быть целесообразно потребовать от заявителей представлять нетехническое обобщение (резюме) заявки. Резюме должно повторять структуру заявки, быть достаточно подробным и быть написано языком, который

позволит представителям общественности понять предложение и разумно отреагировать на него. Как правило, объем резюме сложной заявки составляет около 10 страниц, простой – приблизительно 2 страницы.

9. **Заявление.** Любая заявка должна быть подписана и датирована оператором и содержать заявление о том, что предоставленная информация достоверна. В заявке следует указать дату, к которой запрашивается получение разрешения. В случае продления, очевидно, такой датой должна быть дата истечения старого разрешения.

Требования к подаче заявки, охарактеризованные выше, типичны для заявок на получение комплексных разрешений. Упрощенные требования могут применяться к малым и средним промышленным установкам, но в заявке должны содержаться сведения, демонстрирующие, что установка соответствует определенному пороговому уровню для данной упрощенной процедуры.

Как правило, заявитель имеет право требовать охрану информации, которая считается коммерческой тайной или на которую распространяются соображения государственной безопасности, как указано в разделе 1.3. Требование о сохранении *коммерческой тайны* должно быть подано вместе с заявкой, а информация, которую предлагается охранять, должна быть представлена на отдельных листах и соответствующим образом отмечена, чтобы облегчить ее исключение из публичного регистра. Требование об охране информации из соображений *государственной безопасности* следует подавать отдельно без ссылки на него в основной заявке.

1.5. ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ КОМПЛЕКСНЫХ РАЗРЕШЕНИЙ

Первым основным требованием эффективного природоохранного регулирования является то, чтобы ни одно лицо не эксплуатировало установку иначе, чем это санкционировано разрешением, выданным соответствующим органом. В разрешении должны быть заложены точные и недвусмысленные, а самое главное – юридически исполнимые по соответствующему закону условия.

Ключ к простоте, эффективности и последовательности разрешений в том, чтобы базировать условия разрешений на стандартах и технических рекомендациях, согласованных со всеми заинтересованными сторонами и доступных всем участникам процесса, в том числе общественности.

Полезно иметь форму разрешения, позволяющую сопоставление условий разрешения с заявкой. Этот подход заключается в установлении условий разрешения, ссылающихся на подробные сведения, содержащиеся в заявке оператора после их оценки на соответствие юридическим и техническим требованиям (ВАТ). Преимущество данного подхода заключается в том, что разрешение может быть относительно кратким документом без большого числа технических деталей. Однако у него есть и недостаток: разрешение не является «самостоятельным» документом, и в том, что касается технических деталей, его необходимо читать вместе с заявкой оператора. Альтернативный вариант, которому может быть отдано предпочтение в странах ВЕКЦА, – это воспроизвести материал, содержащийся в заявке, в разрешении. Практика в этом плане варьируется в разных странах. Кроме того, данный подход в значительной степени зависит от доступа заявителей и регулирующих органов к соответствующим отраслевым и межотраслевым техническим руководствам по вопросу о том, что является ВАТ, как указано в разделе 1.2.5.

В начале разрешения, как правило, полезно включить вводное примечание, предоставляющее определенное количество основной информации как оператору, так и общественности. Например, краткая характеристика промышленной установки будет полезна общественности. Информацию о том, как связаться и поддерживать связь с регулирующим органом, следует включить наряду со сведениями о порядке обращения с конфиденциальными материалами, обжалования, изменения или сдачи разрешения для того, чтобы подсказать оператору, как вести себя в различных ситуациях, которые могут возникнуть во время действия разрешения.

Кроме того, полезны подробные сведения о разрешениях, лицензиях и санкциях, дополняемых или заменяемых данным разрешением. В этом контексте полезно иметь также таблицу учета статуса разрешения, в котором учитываются соответствующие заявки, информационные уведомления и изменения, имевшие место в течение срока действия разрешения. Также полезно включить раздел, посвященный *определению* терминов, используемых в разрешении.

Комплексное разрешение должно содержать общепринятые условия, охватывающие следующие вопросы⁵:

1. **Установка, на которую выдается разрешение.** В этом разделе разрешения следует определить и охарактеризовать все осуществляемые на установке виды деятельности, охватываемые разрешением. Также следует определить площадку, на которых может осуществляться деятельность, указанная в разрешении. Кроме того, данный раздел можно использовать для предписания мер, которые должны быть предприняты до введения установки в эксплуатацию.
2. **Эксплуатационные вопросы.** Условия, касающиеся эксплуатационных вопросов, должны основываться на ВАТ, охарактеризованных в соответствующих технических руководствах, с учетом технических характеристик, географического положения и местных экологических условий установки. Эти условия позволяют подтвердить предложения оператора в отношении эксплуатационных вопросов или указать дополнительные требования. Вполне вероятно, что условия данных «эксплуатационных вопросов» будут покрывать частично или полностью следующее:
 - использование сырья и воды
 - • предотвращение и сокращение выбросов и отходов
 - управление отходами
 - • энергопотребление и энергоэффективность
 - • готовность к чрезвычайным ситуациям
 - • системы мониторинга
 - вывод из эксплуатации и восстановление территории
3. **Предельно допустимые выбросы/сбросы.** ПДВ/ПДС обычно предлагаются оператором, а затем изменяются, при необходимости, и утверждаются регулирующим органом. В случае крупных промышленных предприятий, обязанных получать комплексные разрешения, в основе ПДВ/ПДС должны лежать ВАТ с использованием контрольных ПДВ/ПДС, указанных в соответствующих отраслевых руководствах, но с учетом технических характеристик, географического положения и местных экологических условий установки. Как оператор, формулируя свою заявку, так и регулирующий орган, оценивая ее, должны руководствоваться одним и теми же отраслевыми и горизонтальными техническими рекомендациями по ВАТ, наряду с руководством об учете технических характеристик, географического положения и местных экологических условий конкретных объектов. Важно отметить, однако, что в случаях, когда соблюдение стандартов качества окружающей среды требует более жестких ПДВ/ПДС, чем те, которые получены на основе ВАТ, стандарты качества окружающей среды должны иметь приоритет и в разрешение следует включить более жесткие ПДВ/ПДС.

⁵ Более детальное описание содержится в *Инструкции к форме комплексного природоохранного разрешения*, составляющей Главу IV данного Руководства.

Условиями, касающимися ПДВ/ПДС для установленных загрязняющих веществ, которые могут выбрасываться/сбрасываться в существенных объемах, необходимо охватить следующее:

- выбросы в атмосферу;
 - сбросы в водоемы;
 - сбросы в канализацию или на очистные сооружения;
 - сбросы в почву (если они не запрещены законом, как в нескольких странах ВЕКЦА);
 - шум.
4. **Условия за пределами площадки.** В соответствии с положениями национальных законов и подзаконных актов в разрешении может содержаться условие о ведении оператором работ или осуществления другой деятельности на земле, не являющейся частью площадки под установкой. Однако вначале необходимо, чтобы владелец этой земли, или любое лицо, согласие которого требуется, дало необходимое разрешение на доступ к земле, необходимой для того, чтобы оператор выполнил требования, установленные разрешением. Условия, выходящие за пределы объекта, должны непосредственно касаться эксплуатации установки, на которую выдается разрешение.
 5. **Программа улучшения экологической ситуации.** Желательно иметь отдельное положение об установлении соответствующих условий в тех случаях, когда регулирующий орган соглашается с аргументом оператора существующей установки о том, что используемые в настоящее время технологии не являются ВАТ из-за дороговизны немедленного перехода на ВАТ. В таких случаях, как правило, целесообразно обеспечить переход на более новые технологии в рамках программы усовершенствований. Определение ВАТ позволяет это делать. В соответствующих технических руководствах могут быть указаны ориентировочные сроки такого перехода.
 6. **Учет.** Данным условием следует предусмотреть механизмы создания, ведения соответствующего учета и предоставления доступа к нему. Как правило, такими механизмами требуется хранение результатов мониторинга и ведение журнала учета всех неполадок, которые оказали или могли бы оказать воздействие на окружающую среду. Последнее нужно для расследования аварий, определения экологически опасного оборудования и оценки эффективности технического обслуживания оборудования оператором.
 7. **Отчетность и уведомления.** В этом условии следует указать требования о представлении отчетности по установке. Вопрос о том, по каким параметрам должна представляться отчетность, и частота отчетности – это субъективные вопросы, которые должны решаться с учетом сведений, содержащихся в соответствующих технических руководствах. Отчетность должна представляться достаточно часто для того, чтобы меры, принимаемые в ответ на нарушение, были своевременными. Помимо вопросов, касающихся представления текущей информации, должны существовать и механизмы уведомления регулирующего органа о таких событиях, как превышение ПДВ/ПДС, аварии, временное или постоянное прекращение эксплуатации установки.

Важно, чтобы регулирующий орган располагал самой последней информацией об операторе и владельце установки в целях правоприменения. Следовательно, целесообразно требовать, чтобы оператор своевременно извещал обо всех изменениях своих административных данных.

8. **Уплата экологических налогов и платежей (если таковые предусмотрены законом).** Если оператор установки обязан платить налоги или платежи за загрязняющую деятельность (выбросы в воздух, сбросы в воду или размещение отходов) или использование/добычу природных ресурсов (включая водозабор), требования к внесению таких платежей должны быть указаны в качестве условий разрешения. Это особенно важно в странах ВЕКЦА, где широко используются экономические инструменты экологической политики, но сбор надлежащих платежей часто затруднен.
9. **Срок действия и положения о продлении и изменении разрешения.** В разрешении следует указать дату его вступления в силу и срок действия. В разрешении должны содержаться указания оператору о том, когда он должен подать заявку на продление разрешения, когда он должен подать заявку на изменение разрешения и когда правомочный орган сохраняет за собой право инициирования процесса пересмотра разрешения.

Иногда удобно разрешить изменения эксплуатационных методов установки без необходимости подачи заявки на официальный пересмотр (изменение) разрешения. Это можно предусмотреть относительно простым, но официальным соглашением в письменном виде. Однако в разрешении должно быть заложено условие, устанавливающее требования по реализации данного положения и четко указывающее, что, если регулирующий орган полагает, что необходимо подать официальную заявку на изменение разрешения, то в письменном соглашении может быть отказано.

1.6. КОМБИНИРОВАННЫЙ ПОДХОД К УСТАНОВЛЕНИЮ ПРЕДЕЛЬНО ДОПУСТИМЫХ ВЫБРОСОВ/СБРОСОВ В КОМПЛЕКСНЫХ РАЗРЕШЕНИЯХ

Реально существует два подхода к установлению ПДВ/ПДС для индивидуальных установок в природоохранных разрешениях: подход на основе качества окружающей среды и технический подход.

Подход качества окружающей среды предполагает использование моделирования для расчета ПДВ/ПДС, которые обеспечили бы соблюдение применимых целей качества окружающей среды (и соответствующих стандартов), исходя из накопительной способности принимающей среды (воды или воздуха). Этот подход ныне используется во всех странах ВЕКЦА, хотя и на основе нереалистичных и чересчур строгих ПДК.

Технический подход ставит своей целью установление ПДВ/ПДС, соответствующих техническим решениям, способным обеспечить высокий уровень охраны окружающей среды. Технически обоснованные ПДВ/ПДС могут базироваться на ВАТ для установки, в соответствии с надлежащими техническими рекомендациями (см. Раздел 1.2.5), или могут быть зафиксированы в законодательстве (так называемые нормативы ПДВ/ПДС). ПДВ/ПДС на основе ВАТ стремятся обеспечить внедрение наилучших технических средств для уменьшения экологического воздействия установки с учетом экономической доступности этих средств. Нормативы ПДВ/ПДС основаны на технических методах, широко распространенных на момент принятия нормативов. Нормативы ПДВ/ПДС могут быть общими или специализированными для промышленных отраслей и представляют собой минимальные требования (наименее жесткие ПДВ/ПДС), которые могут быть установлены в разрешениях для индивидуальных установок.

Все шире признается, что подход на основе качества окружающей среды и технический подход дополняют друг друга, а не являются взаимно исключаящими. ЕС использует **комбинированный подход** к установлению ПДВ/ПДС в своей системе комплексных разрешений. Директива ИРПС требует, чтобы ПДВ/ПДС для крупных промышленных установок были основаны на комбинированной оценке целей качества окружающей среды и развития технологий по уменьшению вредных выбросов. В использовании комбинированного подхода орган, выдающий разрешения, должен сделать следующие шаги:

- a) Оценить ПДВ/ПДС, предложенные оператором на основе ВАТ в заявке на разрешение.
- b) Определить, предписаны ли законодательством применимые нормативы ПДВ/ПДС, и если да, то ПДВ/ПДС в разрешении не должны превышать эти фиксированные нормативы.
- c) Рассчитать ПДВ/ПДС, которые потребуются для обеспечения соблюдения соответствующих стандартов качества окружающей среды (ПДК).
- d) Установить ПДВ/ПДС в разрешении. Если ПДК не может быть достигнут даже при использовании ВАТ на данной установке, регулирующий орган должен либо принять меры по сокращению выбросов/сбросов от других установок на данной территории (обеспечив тем самым соблюдение ПДК), либо отказать в запрашиваемом разрешении.

Комбинированный подход требует от органа, выдающего природоохранные разрешения, правильных *управленческих решений* на основе оценки каждого отдельного случая, чтобы ПДВ/ПДС, включенные в конечном итоге в комплексное разрешение, удовлетворяли критериям и ВАТ, и ПДК, и соответствовали применимым нормативам ПДВ/ПДС. Основные направления реализации комбинированного подхода в странах ВЕКЦА обсуждаются в главе V данного Руководства.

1.7. СТРАТЕГИЯ ПОСТЕПЕННОГО ПЕРЕХОДА К КОМПЛЕКСНЫМ РАЗРЕШЕНИЯМ

Те страны ВЕКЦА, которые планируют введение комплексных разрешений на основе ВАТ, должны сделать начальные шаги уже в краткосрочной перспективе. Первый шаг должен заключаться в определении *области применения системы комплексных разрешений*, т.е. в составлении перечня отраслей промышленности и определении минимального размера установок (по производственной мощности или объему производства), деятельность которых будет регулироваться комплексными разрешениями. При этом можно основываться на списке отраслей и порогах размера, указанных в Директиве IPPC, с возможным добавлением других приоритетных загрязняющих отраслей в стране. Должен быть подготовлен полный список всех установок в стране, входящих в избранные категории. Окончательный список отраслей промышленности и пороговых значений мощности должен быть согласован в процессе межведомственных консультаций и обсуждений с промышленностью.

Институциональные и юридические аспекты перехода к комплексным разрешениям также очень важны и включают:

- внесение поправок в первичное экологическое законодательство для закрепления основ новой системы, разработка закона по системе комплексных разрешений и подзаконных актов к нему;
- управление переходом посредством эффективного сотрудничества между заинтересованными сторонами при ведущей роли министерства охраны окружающей среды;
- определение компетентных органов по выдаче разрешений на соответствующих административных уровнях (национальном и/или территориальном), их связь с органами природоохранного контроля и координация между процессами выдачи разрешений и экологической оценки;
- укрепление институционального потенциала путем удовлетворения растущей потребности в людских и финансовых ресурсах при новой системе, разработки процедур выдачи разрешений и рекомендаций по ВАТ и с помощью обширной программы обучения.

Даже для новых промышленных установок комплексные разрешения не могут быть введены немедленно, так как необходимо создать надлежащую нормативную и институциональную базу и подготовить технические рекомендации. Для существующих установок в особенности потребуется время для разработки инвестиционных и управленческих стратегий по соблюдению условий комплексных разрешений. Таким образом, необходимо тщательно распланировать *график введения системы комплексных разрешений* для промышленности, установив приоритеты среди отраслей промышленности, чтобы ввести их в рамки нового режима в несколько стадий. Критерии установления таких приоритетов включают экологическое воздействие, ожидаемые расходы на соблюдение требований,

экономические и финансовые условия затрагиваемых промышленных отраслей, а также ограничения административного потенциала органов, выдающих разрешения. Поэтапный переход поможет приобрести значительный опыт регулирования высокоприоритетных отраслей, прежде чем требования будут распространены на остальных. Должны быть также установлены дифференцированные сроки соблюдения требований для новых и существующих установок. Подготовительная фаза внедрения системы комплексных разрешений (до выдачи первых комплексных разрешений в высокоприоритетных отраслях) может занять 5-6 лет, а полный переход к новому режиму выдачи разрешений может вполне потребовать до 15 лет.

Глава VI данного Руководства содержит рекомендации для стран ВЕКЦА относительно планирования перехода к системе комплексных разрешений.

1.8. РЕГУЛИРОВАНИЕ УСТАНОВОК, НЕ ВКЛЮЧЕННЫХ В СИСТЕМУ КОМПЛЕКСНЫХ РАЗРЕШЕНИЙ

Вполне разумно ожидать, что крупные предприятия могут справиться с более сложными требованиями системы комплексного предотвращения и контроля загрязнения. Они должны быть в состоянии проектировать и эксплуатировать установку таким образом, чтобы минимизировать создание отходов и предотвращать выбросы/сбросы, равно как и следить за разработкой ВАТ, имеющих отношение к их деятельности.

Однако во многих странах большинство промышленных установок не попадет в сферу применения комплексных природоохранных разрешений. Это в основном малые и средние предприятия (МСП). У этих предприятий чаще всего нет достаточных ресурсов и технического экспертного потенциала, чтобы справиться с относительно сложными требованиями системы комплексных природоохранных разрешений. Тем не менее, их совокупное воздействие на окружающую среду является существенным, и они должны подлежать природоохранному регулированию в какой-либо форме. Глава VII настоящего Руководства описывает и оценивает различные альтернативы выдачи разрешений таким установкам.

Среди установок, не подпадающих под систему комплексных разрешений, многие изначально не являются источниками значительного загрязнения. Это означает, что такие установки по своей природе оказывают пренебрежимо малое воздействие на окружающую среду и не должны прибегать к природоохранным мерам для минимизации этого воздействия. Для таких установок интенсивное природоохранное регулирование, скорее всего, не принесет много пользы окружающей среде, и предпочтительным вариантом регулирования для них является простая *регистрация* в местном органе власти, при которой они бы доказывали свое низкое экологическое воздействие.

Для других установок, не охваченных комплексной системой разрешений, возможна выдача упрощенных разрешений, которые бы сократили временные и финансовые затраты как для предприятий (при подготовке заявок), так и для регулирующего органа (при подготовке и выдаче разрешений), обеспечивая при этом высокий уровень охраны окружающей среды.

Основным вариантом выдачи разрешений определенным категориям установок со схожими производственными процессами является установление стандартных условий разрешений в так называемых *нормах общего действия* (НОД). Данная система используется в нескольких странах ОЭСР (например, в Великобритании и Нидерландах). НОД должны включать нормативы ПДВ/ПДС, основанные на передовых технических методах для данной категории установок, требования к определенным методам эксплуатации, а также условия по мониторингу, учету и отчетности. НОД должны также предусматривать упрощенные формы заявки, требующие от операторов продемонстрировать соблюдение стандартных требований. Во избежание создания параллельных структур по выдаче разрешений, выдача разрешений в соответствии с НОД должна быть в компетенции тех же природоохранных органов, что ответственны за выдачу комплексных разрешений.

В то же время, при рассмотрении вопроса об использовании НОД следует основываться на определенных критериях. К их числу относятся следующие:

- НОД должны охватывать достаточное количество установок определенной категории, чтобы разработка НОД была экономически эффективной.
- Технологии и технические методы в данной категории установок не должны быстро меняться, поскольку НОД не могут обновляться часто.
- Установки должны оказывать аналогичное воздействие на окружающую среду.
- Категория установок, регулируемая НОД, должна охватываться хорошо организованной промышленной ассоциацией для обеспечения осуществимости и приемлемости положений НОД.

При использовании НОД необходимо, чтобы была возможность делать исключения, требующие выдачи полных комплексных разрешений для учета особых условий качества окружающей среды и технологического прогресса. Такие исключения могут инициироваться либо регулирующим органом, либо оператором.

Глава II

Процедура выдачи комплексных природоохранных разрешений правомочным природоохранным органом

ГЛАВА II

СОДЕРЖАНИЕ

ОПРЕДЕЛЕНИЯ	42
2.1. Деятельность, предшествующая подаче заявки.....	44
2.2. Получение и начальная проверка заявки	47
2.3. Коммерческая конфиденциальность.....	56
2.4. Консультации	57
2.5. Оценка заявки и определение условий разрешения	60
2.6. Положения об изменении, сдаче и отзыве разрешения	65
Приложение 2.1: Схемы процедуры выдачи разрешений	67
Приложение 2.2: График процедуры выдачи разрешений	72

Настоящая процедура представляет собой адаптацию ключевых элементов процедур выдачи комплексных разрешений, применяемых Агентством окружающей среды Соединенного Королевства, Агентством охраны окружающей среды Республики Ирландия, равно как и отдельных процедур выдачи разрешений, используемых агентствами охраны окружающей среды штатов США.

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

«Дни» – календарные дни. Количество дней, предлагаемое в настоящей процедуре в качестве предельных сроков для различных действий, отражает наилучшую международную нормативную практику. Предельные сроки следует адаптировать таким образом, чтобы они соответствовали институциональной и нормативной практике конкретной страны.

«Документ о решении» – внутренний документ ППО, который составляется в ходе принятия решения по заявке и в котором обосновываются условия, закладываемые в разрешении, и объясняется основание для выдачи разрешения или отказа в его выдаче.

«Коммерческая конфиденциальность» – предусмотренное [*ссылка на соответствующее национальное законодательство*] положение, которое может быть использовано заявителем (в случае согласия ППО), добивающимся ограничения доступа общественности к определенной информации о технологиях, производстве, управлении или финансовом состоянии, которые охарактеризованы в заявке и раскрытие которых может нанести ощутимый ущерб его коммерческим интересам.

«Комплексное природоохранное разрешение» (КПР) – письменное решение, дающее разрешение на эксплуатацию установки в соответствии с [*ссылка на законодательство*], при соблюдении условий, охватывающих все известные виды воздействия установки на окружающую среду, считающиеся ППО существенными.

«Назначенный администратор» (НА) – член вспомогательного персонала ППО, назначенный начальником департамента природоохранных разрешений ППО ответственным за административную координацию процесса оценки заявок на получение разрешений, в том числе поддержание связи с заявителем и всеми заинтересованными сторонами.

«Общественное уведомление» – публичное объявление, которое публикуется заявителем в соответствующем печатном издании и в котором определяется оператор и предлагаемый вид деятельности, содержатся подробные сведения о регистре разрешений и указывается порядок консультаций с общественностью.

«Оператор» – физическое или юридическое лицо, являющееся владельцем или управляющим (менеджером) установки и имеющим полномочия и возможность обеспечить соблюдение условий, заложенных в разрешении. Если два и более оператора эксплуатируют различные части установки, они должны получить отдельные разрешения.

«Ответственное должностное лицо» (ОДЛ) – должностное лицо ППО с технической подготовкой, назначенное начальником департамента природоохранных разрешений ППО руководителем всего процесса оценки данной заявки на получение КПр, от деятельности, предшествующей подаче заявки, до вынесения окончательного решения по заявке. ОДЛ имеет право подписи всех документов в сфере компетенции ППО, относящихся к данной заявке.

«Правомочный природоохранный орган» (ППО) – отделение (филиал) [Министерства окружающей среды], уполномоченное (-ый) в соответствии с [*ссылка на законодательство*] выдавать природоохранные разрешения на данной административной территории.

«Предусмотренное законом заинтересованное ведомство» – государственный орган, который, посредством ответственности или заинтересованности в соответствии с применимым законодательством, затронут воздействием на окружающую среду установки, на которую должно быть получено разрешение. (Перечень предусмотренных законом заинтересованных ведомств для каждой заявки на получение разрешения должен быть определен в самой заявке и проверен и утвержден ППО.)

«Рабочее дело» – внутреннее досье ППО, которое заводится при подготовке к подаче заявки или после подачи заявки и в котором содержатся все документы, относящиеся к заявке, выдаче, изменению, передаче и/или отзыву разрешения.

«Реестр разрешений» – [компьютеризированная] система отслеживания и регистрации заявок и разрешений, содержащая тексты заявок и разрешений с соответствующими изменениями, а также информацию об изменении, передаче и/или отзыве разрешений. Реферативные номера регистра разрешений являются единственными идентификаторами каждой заявки и соответствующего КПр. Регистр разрешений должен быть доступен общественности, желательно, посредством интернет-страницы. (Создание регистра разрешений ППО является необходимым условием настоящей процедуры.)

«Существенное изменение условий эксплуатации» – изменение характера функционирования или расширение установки, которые, по мнению ППО, могут оказать *дополнительное негативное воздействие на окружающую среду или здоровье людей.*

«Существующая установка» представляет собой установку, которая законно функционировала в любое время до подачи настоящей заявки на получение разрешения. Прочие установки считаются «новыми установками».

«Установка» – стационарный технический объект, на котором производятся один или несколько видов работ в пределах одной площадки, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду.

2.1. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ПРЕДШЕСТВУЮЩАЯ ПОДАЧЕ ЗАЯВКИ

Составление оператором заявки на получение комплексного разрешения может требовать больших усилий. Правомочному природоохранному органу (ППО) следует признать, что заявители, поэтому, могут нуждаться в совете ППО по составлению заявок и процессу выдачи разрешений в целом. Хотя это несомненно полезно заявителю и может повысить качество заявки, пределы и содержание обсуждений, предшествующих подаче заявки, необходимо разумно ограничивать, и они не должны предопределять исход процесса выдачи разрешений.

Цель настоящей части процедуры – проинструктировать персонал ППО в том, как вести обсуждения, предшествующие подаче заявки. Данные обсуждения должны помочь оператору подать соответствующую и полную заявку на получение комплексного разрешения.

Шаг 1-1 Запрос или определение. Вполне вероятно, что обсуждение, предшествующее подаче заявки, начнется в одном из двух направлений. Либо оператор обратится в ППО с запросом о необходимости подачи заявки на получение комплексного природоохранного разрешения (КПР), либо ППО определит установку, которая расположена на его территории и подлежит регулированию КПР.

Шаг 1-2 Назначение ответственного должностного лица и назначенного администратора. Ответственное должностное лицо (ОДЛ) и назначенный администратор (НА) установки назначаются начальником департамента природоохранных разрешений ППО. НА обеспечивает создание рабочего дела.

Шаг 1-3 Установление связи. НА либо отвечает на запрос оператора, либо устанавливает связь с оператором установки, возможно, подлежащей регулированию КПР, определенной в шаге 1-1. Прежде чем устанавливать связь, НА следует проверить, определена ли уже установка в регистре разрешений как подлежащая регулированию КПР.

Шаг 1-4 Установление охвата законодательством о КПР. ОДЛ устанавливает, охватывается ли данная установка/деятельность законодательством о КПР. Чтобы определить это, ОДЛ могут понадобиться дополнительные сведения оператора или из других источников. Если ОДЛ не уверено в том, охватывается ли данная деятельность подзаконными актами о КПР, ему следует проконсультироваться у начальника департамента природоохранных разрешений ППО.

Если ОДЛ приходит к выводу о том, что установка/деятельность *не* охватывается законодательством о КПР, ему следует обеспечить изменение уже существующей записи в регистре разрешений для отражения этого. *В зависимости от вывода о соответствующей юрисдикции (шаг 1-5), следует применять другую, упрощенную процедуру выдачи разрешений, оговоренную национальным законодательством.* Кроме того, если ППО отвечает на запрос оператора, и ОДЛ приходит к выводу о том, что данная деятельность не охватывается подзаконными актами о КПР, ОДЛ следует известить об этом оператора в письменном виде. ОДЛ должно зарегистрировать направленное извещение в рабочем деле.

Шаг 1-5 Установление соответствующей юрисдикции. Если ОДЛ приходит к выводу о том, что установка/деятельность охватывается подзаконными актами о КПР, оно рассматривает

вопрос о том, подпадает ли установка под юрисдикцию ППО. Если ОДЛ не уверено в том, подпадает ли установка под юрисдикцию ППО, ему следует проконсультироваться у начальника департамента природоохранных разрешений ППО.

Если представляется, что установка не подпадает под юрисдикцию ППО, ОДЛ следует уведомить в письменном виде надлежащий орган, выдающий разрешения, и оператора. НА регистрирует уведомление в рабочем деле.

После завершения рассмотрения ОДЛ вопроса о юрисдикции, ОДЛ обеспечивает изменение (если запись уже существует) данных в регистре разрешений или ввод (если требуется новая запись) данных в регистр, в зависимости от случая. Оценка ОДЛ того, когда должна быть подана заявка (если установлена конкретная дата), регистрируется в рабочем деле и играет роль при осуществлении шагов 1-6 и 1-7.

Шаг 1-6 Представление необходимой документации. Если установка охватывается законодательством о КПП и подпадает под юрисдикцию ППО, ОДЛ следует рассмотреть вопрос о том, когда может требоваться заявка на получение разрешения, и распорядиться о том, чтобы НА сообщил об этом оператору в письменном виде. Если это целесообразно, НА следует обеспечить наличие у оператора всей соответствующей документации ППО, как, например, формы подачи заявки на получение КПП (с инструкциями) и всех соответствующих технических руководств. Заметьте, однако, что в некоторых случаях оператору уже могли выслать пакет документов в результате обычного запроса материалов для подачи заявки (то есть без раскрытия каких-либо подробностей о заявке) или он мог загрузить их с веб-сайта ППО.

Шаг 1-7 Обсуждение, предшествующее подаче заявки на получение разрешения. ОДЛ отвечает за проведение всех обсуждений, предшествующих подаче заявки на получение разрешения. ОДЛ должно решить, какие способы взаимодействия наиболее целесообразны, например, обсуждения по телефону, переписка, посещение объекта или встречи в конторе ППО. Если заявитель запрашивает встречу, ОДЛ должен назначить ее и заранее согласовать ее программу. На этом этапе можно разъяснить ряд вопросов, в том числе следующие:

- когда требуется заявка;
- границы установки и виды деятельности, на которые будет распространяться разрешение;
- виды информации, которые должны содержаться в заявке (это будет зависеть от того, является ли установка новой или существующей, или происходит существенное изменение условий эксплуатации);
- источник и применимость технических рекомендаций; и
- связь с другими лицензиями и разрешениями (например, разрешением на строительство или землепользование).

При необходимости можно обсудить (с участием уполномоченного должностного лица ППО) порядок рассмотрения заявки, имеющей потенциальные последствия для государственной безопасности.

ОДЛ должно разъяснить, что все комментарии, которые делает ППО до подачи заявки, делаются без последствий для требований подзаконных актов о КППР и решения по заявке. *Ни при каких обстоятельствах ОДЛ не должно соглашаться ни на какие условия разрешения до подачи действительной заявки.* Любое такое согласие, подразумеваемое заявителем, должно быть отвергнуто в письменном виде при первой же возможности.

ОДЛ регистрирует в рабочем деле все обсуждения, сформулированные рекомендации и переписку с заявителем.

Обычно на обсуждения, предшествующие подаче каждой заявки, следует тратить не более двух человеко-дней ППО (ОДЛ и НА). Если требуется больше времени, начальнику департамента разрешений необходимо определить, приемлемо ли давать дальнейшие рекомендации, не начав предопределять исход процесса выдачи разрешений.

2.2. ПОЛУЧЕНИЕ И НАЧАЛЬНАЯ ПРОВЕРКА ЗАЯВКИ

Данная процедура служит определению в два этапа того, действительна ли заявка. В первую очередь, начальной административной проверкой, выполняемой назначенным администратором (НА), определяется, получены ли ответы по всем пунктам формы заявки. Это оценка, дающая, в принципе, ответ «да» или «нет». Затем в ходе начальной технической проверки, осуществляемой ответственным должностным лицом (ОДЛ), оценивается простая адекватность представленных ответов. Оба процесса должны быть достаточно быстрыми. Они призваны обеспечить соответствие разрешений, по крайней мере, минимальным требованиям до начала процесса консультаций и принятия решения.

Если в ходе начальной административной проверки выясняется, что заявка недействительна, нет необходимости подвергать ее начальной технической проверке до ее возвращения (см. шаг 2-3). Если очевидно, что она целиком не соответствует требованиям, ее следует вернуть немедленно после завершения административной проверки.

Целью данного этапа комплексной процедуры является инструктаж персонала ППО в том, как получить заявку на получение КПР у оператора, как установить, действительна ли она, и предпринять необходимые действия. Обычно это должно быть сделано в течение [15] дней после получения заявки.

Шаг 2-1 Назначение ОДЛ и НА и открытие дела. Ответственное должностное лицо (ОДЛ) и назначенный администратор (НА) установки назначаются начальником департамента природоохранных разрешений ППО, если это не было сделано на более раннем этапе. НА обновляет запись о заявке в регистре разрешений или вносит такую запись в регистр, создавая *реферативный номер*, а также заводит рабочее дело. На данный реферативный номер делаются ссылки во всех документах ППО, относящихся к данной заявке. НА обращается к оператору с просьбой использовать один и тот же номер для ссылок во всех последующих сообщениях, касающихся заявки.

Шаг 2-2 Начальная проверка на предмет государственной безопасности и коммерческой конфиденциальности. НА осуществляет следующую начальную проверку заявки в течение [2] дней после ее получения:

- a) Уведомил ли заявитель о том, что в информации, содержащейся в заявке, имеется что-либо, имеющее потенциальные последствия для государственной безопасности?
- b) Требовал ли заявитель сохранения коммерческой конфиденциальности?

Государственная безопасность: В соответствии с применимым законодательством о государственной безопасности оператор должен вложить полную заявку на получение разрешения в запечатанный конверт с указанием на его лицевой стороне имени сотрудника ППО, уполномоченного получать данную информацию. Затем НА немедленно консультируется с лицом, имя которого указано на запечатанном конверте, о том, что делать далее.

Коммерческая конфиденциальность: Заявитель должен указать вопросы, потенциально составляющие коммерческую тайну, в соответствующем месте формы заявки. Если требование о сохранении конфиденциальности сформулировано в заявке, НА делает соответствующую отметку в рабочем деле. Требование о сохранении конфиденциальности рассматривается в соответствии с процедурой коммерческой конфиденциальности (см. раздел 2.3).

Шаг 2-3 Начальная формальная проверка заявки. НА проверяет административные аспекты заявки в течение [5] дней после ее получения. Осуществляя данную проверку, НА заполняет *контрольный перечень* (прилагается).

Некоторые обстоятельства должны *автоматически вести к признанию заявки недействительной*, в том числе следующие:

- установка не подлежит регулированию ППО;
- установленная стандартная форма заявки не использовалась;
- предоставлено недостаточное количество экземпляров заявки;
- платеж (если он необходим) не приложен или недостаточен; или
- заявка не подписана.

Если формальная проверка указывает на то, что заявка удовлетворительна с административной точки зрения, НА направляет заявку и копию контрольного перечня ОДЛ.

Если формальная проверка указывает на то, что заявка не является полностью удовлетворительной, НА рассматривает вопрос о том, означает ли недостаток, что заявку следует объявить недействительной. Это зависит от того, можно ли считать недостаток несущественной деталью, на которую можно, по усмотрению, не обращать внимания.

Если НА полагает, что недостаток не является несущественной деталью настолько, что заявку нельзя считать действительной, он уведомляет ОДЛ о данном заключении. В случае подтверждения ОДЛ НА составляет и направляет стандартное письмо-объяснение, сообщающее заявителю, что заявка недействительна. Письмо должно указывать причины недействительности заявки. ОДЛ сообщает НА, возвращать ли вместе с письмом заявку.

Если НА полагает, что недостаток представляет собой лишь несущественную деталь, он кратко объясняет, в чем заключается недостаток, в сопроводительном письме, прилагаемом к контрольному перечню, направляя заявку ОДЛ. ОДЛ затем может либо согласиться с этим, либо вынести иное решение, осуществляя проверку того, действительна ли заявка.

Шаг 2-4 Начальная техническая проверка заявки. Получив заявку и контрольный перечень, ОДЛ рассматривает заявку (совместно с другими лицами, если необходимо), заполняет оставшиеся части контрольного перечня и регистрирует решение о том, действительна ли заявка.

Осуществляя данную проверку, ОДЛ также обращает внимание на наличие претензий на коммерческую конфиденциальность или последствий для государственной безопасности, которые могли не быть идентифицированы НА. Недостаточная обоснованность претензий на коммерческую конфиденциальность или нерешенность вопроса в отношении коммерческой конфиденциальности или государственной безопасности не препятствуют действительности заявки.

В следующих обстоятельствах заявку обычно следует считать недействительной, хотя на несущественные административные ошибки внимание обращать не следует:

- основные сведения об установке (адрес и т.д.) не представлены или очевидно недостоверны;
- основные сведения об операторе (имя/название, адрес) не представлены или очевидно недостоверны;
- установка не охарактеризована надлежащим образом (например, неполон отчет о состоянии площадки);
- оператор не представил важную часть требуемых сведений;
- нетехническое резюме не представлено.

В других обстоятельствах вопрос о том, действительна ли заявка, может быть более тонким, и *решения принимается на основе суждения*. Если имеются сомнения относительно адекватности важной части заявки, следует рассмотреть вопрос о том, служит ли представленная информация, как минимум, приемлемой исходной точкой для консультаций и принятия решения. Следует также принять во внимание, в какой степени оператор учел техническое руководство в подготовке заявки.

Проверка действительности заявки не должна быть связана с вынесением суждения по существу предложений оператора (то есть желательны ли они или нет) в таких областях, как выбор ВАТ, предлагаемые уровни выбросов/сбросов и воздействия на окружающую среду. Из заявки может быть очевидно, что разрешение вряд ли будет выдано, потому что, например, воздействие на окружающую среду было бы неприемлемым. Тем не менее, заявка не будет недействительной по этой причине. Если скоро на соответствующие вопросы даны разумные ответы, заявка может считаться действительной, и после консультаций по ней принимается решение. Результатом того факта, что воздействие на окружающую среду было бы неприемлемым (если вывод действительно таков), должен быть отказ в выдаче разрешения, а не отказ в рассмотрении заявки.

Если заявка считается недействительной, ОДЛ составляет стандартное письмо и прилагает его к контрольному перечню для возвращения НА. ОДЛ возвращает контрольный перечень (и составленное стандартное письмо, если это целесообразно) НА в течение [15] дней с даты получения заявки.

Шаг 2-5 Административные действия после получения заполненного контрольного перечня.

Получив заполненный контрольный перечень, НА рассматривает контрольный перечень для принятия решения о том, действительна ли заявка, и действует соответствующим образом, как указано ниже.

Заявка действительна: НА помещает заявку (за исключением конфиденциальной информации, рассматриваемой в соответствии с процедурой коммерческой конфиденциальности) в регистр разрешений и направляет заявителю стандартное письмо, в котором заявка признается действительной, устанавливается дата принятия решения по заявке (в течение 150 дней после даты подачи заявки) и заявителю поручается уведомить общественность (см. процедуру проведения консультаций). На этом использование данной процедуры завершается, и обработка заявки продолжается в соответствии с процедурой проведения консультаций и процедурой оценки заявки.

Заявка недействительна: Когда заявка недействительна, возможны три основных варианта действий (соответствующее действие в каждом конкретном случае выбирается на основе суждения ОДЛ):

1. *Возвращение всей заявки.* Это целесообразно, когда:

- стандартная форма заявки не использована в соответствии с требованиями;
- вся заявка не соответствует требованиям;
- заявка вообще не должна подаваться в ППО или будет принята позднее; или
- оператор не ответил на письма, которые были направлены ранее и в которых указано, что для признания заявки действительной требуется дополнительная информация.

Административный платеж должен быть удержан ППО. Однако квитанция о внесении платежа должна быть действительна в течение 6 месяцев на случай повторной подачи заявки оператором.

2. *Возвращение части заявки с сохранением ее части и внесенного платежа.* Это может быть целесообразно, когда:

- заявка в целом удовлетворительна, но часть формы заявки не заполнена; или
- некоторые из приложений (например, отчет о состоянии площадки, предлагаемые ВАТ и т.д.) не соответствуют требованиям.

3. *Извещение оператора о дополнительных требованиях для признания заявки действительной с сохранением того, что уже было представлено.* Это может быть необходимо, когда:

- платеж не внесен или недостаточен; или
- часть заявки отсутствует, но остальная часть заявки в целом удовлетворительна.

На основании решения ОДЛ о том, как поступать далее, НА направляет заявителю письмо, содержащее соответствующее объяснение, в течение [15] дней, подшивая копию письма к рабочему делу.

В случае неполучения ответа на запрос дополнительной информации в течение [15] дней, НА связывается с ОДЛ и подтверждает возвращение заявителю еще не возвращенных частей заявки вместе со стандартным письмом, в котором сообщается, что заявка не может рассматриваться далее.

Получив ответ на запрос дополнительной информации, НА вносит дополнения в контрольный перечень и включает ответ в рабочее дело. Затем НА направляет рабочее дело ОДЛ. ОДЛ подтверждает в течение [5] дней решение о том, является ли заявка теперь действительной. Если заявитель требует сохранения коммерческой конфиденциальности информации, представленной дополнительно, это следует выделить в контрольном перечне.

Если ответ на запрос дополнительной информации означает, что заявка теперь действительна, НА вносит в регистр разрешений дату признания заявки действительной, в соответствии с указанием и подписью ОДЛ в контрольном перечне, и направляет заявителю письмо о признании заявки действительной. На этом использование данной процедуры завершается, и обработка заявки продолжается в соответствии с процедурой

коммерческой конфиденциальности (где это целесообразно), процедурой проведения консультаций и процедурой оценки заявки.

Если ответа на запрос дополнительной информации недостаточно для признания заявки действительной, ОДЛ сообщает НА, как действовать далее. Дальнейшие действия могут включать, например, направление еще одного письма, указывающего, что заявка по-прежнему недействительна, и/или запрашивающего внесение дополнительного платежа, в зависимости от случая. Или же ОДЛ может проинструктировать НА вернуть заявителю все находящиеся в ППО оставшиеся материалы заявки. Данная процедура завершается, либо когда заявка признается действительной и заявителю направляется соответствующее письмо, либо после возвращения всех материалов недействительной заявки (в том числе возмещаемой части платежа).

КОНТРОЛЬНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ ДЛЯ ЗАЯВКИ НА ПОЛУЧЕНИЕ КОМПЛЕКСНОГО ПРИРОДООХРАННОГО РАЗРЕШЕНИЯ

Ф. И. О. ответственного должностного лица (ОДЛ): _____

Ф. И. О. назначенного администратора (НА): _____

Сводная таблица (основные административные данные и ключевые вопросы проверки, осуществляемой должным образом)

Вопрос (и проверяющий)	Ответ	Примечания
Реферативный номер (НА)		
Название установки (НА)		
Имя/название оператора (НА)		
Дата получения ППО (НА)		
Вопросы конфиденциальности? (НА/ОДЛ)	ДА/НЕТ	
Вопросы государственной безопасности? (НА/ОДЛ)	ДА/НЕТ	
Начальная <u>формальная</u> проверка: удовлетворительны ли административные аспекты для того, чтобы заявка была действительной? (НА)	ДА/НЕТ	(НА должен отметить, почему, если неудовлетворительны, и предлагаемые действия или объяснить несущественные детали, если удовлетворительны)
Дата передачи ОДЛ (НА)		
Крайний срок подачи заявки, если применим (ОДЛ)		(применяется только к существующим установкам)
Примечания относительно любых других заявок, связанных с настоящей и относящихся к той же установке (ОДЛ)		
Начальная <u>техническая</u> проверка: удовлетворительна ли заявка для того, чтобы быть действительной? (ОДЛ)	ДА/НЕТ	(ОДЛ должно отметить главные причины, если неудовлетворительна, и действия, которые следует предпринять)
Дата возврата НА (ОДЛ)		
Если недействительна в первом случае, отразите последующие изменения и даты (НА/ОДЛ)		Письмо Д/Н Дата Пр. инф запрос Дата Пр. инф получ Дата
Дата, на которую заявка удовлетворительна для признания ее действительной (ОДЛ)		ОДЛ должно поставить свою подпись и дату

Детальный контрольный перечень (NB: только вопросы, выделенные курсивом, относятся к определению того, действительна ли заявка)

ПРОВЕРКА	ПРОВЕ- РЯЮЩИЙ	ОТВЕТ	ПРИМЕЧАНИЯ
1. Указан ли полный адрес?	НА	ДА/НЕТ	
2. Ранее выданные разрешения <i>a) Верно ли указаны заявителем ранее выданные разрешения?</i> <i>b) Выявил ли ППО какие-либо другие ранее выданные разрешения (т.е. пропустил ли что-либо оператор)?</i>	НА ОДЛ	ДА/НЕТ ДА/НЕТ	
3. Указаны ли контактные данные относительно <i>a) заявки?</i> <i>b) текущей эксплуатации?</i>	НА НА	ДА/НЕТ ДА/НЕТ	
4. Удовлетворительны ли данные об операторе в целях признания заявки действительной?	НА	ДА/НЕТ	
5. Установка <i>a) Заполнена ли таблица данных об установке?</i> <i>b) Удовлетворительна ли таблица данных об установке в целях признания заявки действительной?</i> <i>c) Подлежит ли установка регулированию ППО?</i> <i>d) Если нет, может ли она подлежать регулированию местным органом власти?</i>	НА ОДЛ ОДЛ ОДЛ	ДА/НЕТ ДА/НЕТ ДА/НЕТ ДА/НЕТ/неприменимо	(если да, проинформируйте местный орган)
6. Причина подачи заявки	НА	<input type="checkbox"/> НОВАЯ УСТАНОВКА <input type="checkbox"/> СУЩЕСТВУЮЩАЯ <input type="checkbox"/> СУЩ. ИЗМЕНЕНИЕ	
7. Карты участка и отчеты <i>a) Приложил ли заявитель отчет о состоянии площадки?</i> <i>b) Удовлетворителен ли он в целях признания заявки действительной?</i> <i>c) Приложил ли заявитель карты/планы?</i> <i>d) Удовлетворительны ли они в целях признания заявки действительной?</i>	НА ОДЛ НА ОДЛ	ДА/НЕТ ДА/НЕТ ДА/НЕТ ДА/НЕТ	

<p>8. Предлагаемые технологии, выбросы/сбросы и воздействие на окружающую среду</p> <p><i>Ответил ли заявитель на каждый из следующих вопросов (НА), и, если да, удовлетворительны ли они в целях признания заявки действительной?</i></p> <p><i>a) Сырье и материалы</i></p> <p><i>b) Превентивные технические методы</i></p> <p><i>c) Управление отходами</i></p> <p><i>d) Эффективное использование энергии</i></p> <p><i>e) Предотвращение аварий</i></p> <p><i>f) Системы мониторинга</i></p> <p><i>g) Вывод из эксплуатации</i></p> <p><i>h) Предлагаемые выбросы/сбросы</i></p> <p><i>i) Оценка воздействия</i></p>	<p>НА/ОДЛ</p>	<p>Ответил (НА)</p> <p>ДА/НЕТ</p> <p>ДА/НЕТ</p> <p>ДА/НЕТ</p> <p>ДА/НЕТ</p> <p>ДА/НЕТ</p> <p>ДА/НЕТ</p> <p>ДА/НЕТ</p> <p>ДА/НЕТ</p> <p>ДА/НЕТ</p>	<p>Удовлетв. (ОДЛ)</p> <p>ДА/НЕТ</p> <p>ДА/НЕТ</p> <p>ДА/НЕТ</p> <p>ДА/НЕТ</p> <p>ДА/НЕТ</p> <p>ДА/НЕТ</p> <p>ДА/НЕТ</p> <p>ДА/НЕТ</p> <p>ДА/НЕТ</p>	
<p>9. Платеж</p> <p><i>a) Приложена ли квитанция о внесении платежа?</i></p> <p><i>b) Если да, верна ли уплаченная сумма?</i></p>	<p>НА</p> <p>ОДЛ</p>	<p>ДА/НЕТ</p> <p>ДА/НЕТ/неприменимо</p>		<p>НА/ОДЛ должен отметить, требуется ли дополнительный платеж/возмещение</p>
<p>10. Коммерческая конфиденциальность</p> <p><i>a) Требуется ли заявителем сохранения коммерческой конфиденциальности?</i></p> <p><i>b) Если да, представлено ли какое-либо обоснование?</i></p> <p><i>c) Имеются ли другие потенциально конфиденциальные вопросы, защиты которых заявитель не испросил?</i></p>	<p>НА</p> <p>НА</p> <p>ОДЛ</p>	<p>ДА/НЕТ</p> <p>ДА/НЕТ</p> <p>ДА/НЕТ</p>		

<p>11. Государственная безопасность</p> <p>а) Подана ли заявка в соответствии с механизмами обеспечения государственной безопасности?</p> <p>б) Вызывает ли заявка какую-либо другую озабоченность с точки зрения государственной безопасности?</p>	<p>ОДЛ</p> <p>НА/ОДЛ</p>	<p>ДА/НЕТ</p> <p>ДА/НЕТ</p>	
<p>12. Нетехническое резюме</p> <p>а) Представлено ли нетехническое резюме?</p> <p>б) Удовлетворительно ли оно в целях признания заявки действительной?</p>	<p>НА</p> <p>ОДЛ</p>	<p>ДА/НЕТ</p> <p>ДА/НЕТ/неприменимо</p>	
<p>13. Приложена ли необходимая дополнительная информация?</p>	<p>НА</p>	<p>ДА/НЕТ/неприменимо</p>	<p>Укажите виды дополнительной представленной информации</p>
<p>14. Подписи и заявление</p> <p>а) Поставлены ли соответствующие подписи?</p> <p>б) Удовлетворительны ли подписавшие лица в целях признания заявки действительной (т.е. имеют ли они право подписи)?</p>	<p>НА</p> <p>ОДЛ</p>	<p>ДА/НЕТ</p> <p>ДА/НЕТ</p>	
<p>15. Прочие наблюдения</p>	<p>НА/ОДЛ</p>		

2.3. КОММЕРЧЕСКАЯ КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТЬ

Данная фаза процедуры преследует следующие цели:

- а) добиться того, чтобы информация, составляющая коммерческую тайну, не была включена в регистр разрешений;
- б) обеспечение своевременного определения всех запросов о сохранении коммерческой конфиденциальности во избежание апелляций.

Шаг 3-1 Получение и регистрация запроса о сохранении конфиденциальности. После получения заявки с запросом о сохранении коммерческой конфиденциальности (и заявленной конфиденциальной информации, поданной отдельно от остальной заявки) НА направляет запрос ОДЛ.

Обычная процедура выдачи разрешения в плане проведения консультаций и помещения заявки в регистр разрешений до решения вопроса о коммерческой конфиденциальности.

Шаг 3-2 Оценка подтверждающих доказательств. В течение [15] дней с даты признания заявки действительной ОДЛ:

- а) в случае, если дополнительная информация не требуется, принимает решение по запросу на основе применимых нормативных и руководящих документов; или
- б) если представленной информации недостаточно, поручает НА немедленно уведомить в письменном виде заявителя о том, что требуется дополнительная информация.

Шаг 3-3 Принятие решения по запросу. Если ОДЛ утверждает запрос о конфиденциальности, он(а) должен поручить НА поместить заявку, исключая конфиденциальную информацию, в публичный регистр разрешений. Конфиденциальная информация будет доступна только ППО и предусмотренным законом заинтересованным ведомствам.

Если в запросе о конфиденциальности или в его части отказано, НА направляет заявителю в течении [15] дней уведомительное письмо с надлежащим объяснением и поместить копию письма в рабочее дело. У заявителя имеется [15] дней на подачу апелляции.

Шаг 3-4 Задержка в принятии решения. Если ППО не принимает решения по требованию в течение [30] дней, автоматически считается, что запрос одобрен.

Шаг 3-5 Действия в отсутствие апелляции. Если принято решение о том, что какая-либо часть информации не является коммерческой тайной, и уведомление об апелляции не было получено НА в течение [15] дней с даты принятия решения, НА узнает в [национальном природоохранном органе], получена ли им апелляция. В случае подтверждения того, что апелляция не была получена, НА помещает информацию, которая, как решено, не является коммерческой тайной, в регистр разрешений через [15] дней после закрытия «окна» для подачи апелляции. Процедура принятия решения по заявке после этого возобновляется.

Шаг 3-6 Апелляция. В случае получения уведомления об апелляции ППО или [национальным природоохранным органом] ОДЛ связывается с [национальным природоохранным органом] и действует в соответствии с последующими указаниями. В случае последующего отклонения апелляции заявитель имеет возможность подать судебный иск в арбитражный суд (в соответствии с применимой судебной процедурой).

2.4. КОНСУЛЬТАЦИИ

ППО должен консультироваться с заинтересованными ведомствами для того, чтобы любое разрешение, выдаваемое по заявке, содержало условия, связанные со сферой ответственности и интересами других органов, и не содержало условий, которые бы подрывали требования других органов или противоречили им. Он также должен узнать и принять во внимание мнение общественности.

Целью данного этапа процедуры является обеспечение того, чтобы ППО должным образом осуществил консультации с предусмотренными законом заинтересованными ведомствами и представителями общественности по заявке на получение разрешения.

Шаг 4-1 Определение предусмотренных законом заинтересованных ведомств. В ходе начальной технической проверки заявки (см. раздел 2.2) ОДЛ определяет перечень заинтересованных ведомств (в том числе отдельных подразделений ППО), с которыми должны быть проведены консультации в соответствии с применимыми законами и подзаконными актами, и включает данный перечень в контрольный перечень. ОДЛ поручает НА направить заявку в предусмотренные законом заинтересованные ведомства. НА проверяет, предоставил ли заявитель достаточно экземпляров для их направления в каждое соответствующее заинтересованное ведомство и, если не предоставил, запрашивает у заявителя дополнительные экземпляры.

В этом контексте другие органы, как правило, могут давать рекомендации по следующим вопросам:

- чувствительность определенной части окружающей среды, в том числе среды обитания живой природы;
- местные вопросы, в том числе опыт предыдущей работы с заявителем и история соблюдения им нормативных требований;
- требования, установленные другими режимами регулирования, которые могут оказать влияние на принятие решения по разрешению, как, например, требования, связанные с планированием землепользования; и
- особое воздействие предложения, как, например, возможное воздействие выбросов/сбросов на здоровье населения.

Если страна обязана информировать соседние страны об изменениях, которые могут их затронуть, как, например, в соответствии с Конвенцией Эспо, необходимо также разработать соответствующие процедуры для трансграничных консультаций на этом этапе. В разных странах существуют разные механизмы, но во многих случаях регулирующий орган обязан проводить такие консультации через Министерство иностранных дел или равноценное ему ведомство.

Шаг 4-2 Направление заявки в предусмотренные законом заинтересованные ведомства. В течение [15] дней с даты признания заявки действительной или с даты решения вопроса о коммерческой конфиденциальности (в зависимости от того, что наступает позднее) НА следует направить копии заявки в предусмотренные законом заинтересованные ведомства вместе с сопроводительным письмом, в котором указывается запрашиваемая информация (комментарии, утверждение либо детально проработанные условия, закладываемые в разрешение) и сообщается, что на ее представление у них имеется [45] дней. В отношении существующих установок в [соответствующем правоприменительном органе] прямо запрашиваются данные о соблюдении требований в прошлом. Кроме того, в письме указывается фамилия и адрес НА, которому должны быть высланы ответы. НА вносит в регистр разрешений сведения о том, кому и когда были отправлены материалы.

Шаг 4-3 Распоряжение об уведомлении общественности заявителем. НА направляет заявителю стандартное письмо о признании заявки действительной (см. раздел 2.2). В данном письме заявителю напоминает о том, что в соответствии с [название закона или подзаконного акта] он обязан поместить объявление о своей заявке в одной или нескольких газетах, распространяемых в том населенном пункте, в котором будет эксплуатироваться установка. Общественное уведомление должно быть помещено в течение [15] дней с даты получения письма о признании заявки действительной или в течение [15] дней после принятия решения о конфиденциальности, в зависимости от того, что произойдет позднее. Кроме того, в письме требуется, чтобы заявитель в письменном виде сообщил в ППО дату уведомления общественности. Общественное уведомление включает следующее (см. прилагаемый пример):

- сведения о заявителе;
- адрес установки;
- планируемая деятельность;
- место, в котором общественность может ознакомиться с заявкой; и
- адрес, по которому комментарии могут быть направлены в ППО, и крайний срок направления комментариев.

НА включает копию письма о признании заявки действительной и копию письма, адресованного заинтересованным ведомствам, в рабочее дело.

Шаг 4-4 Публикация общественного уведомления. В случае получения копии общественного уведомления в установленный период НА помещает его копию в регистр разрешений. В случае, если после запроса заявитель опубликовал общественное уведомление, но не предоставил его копию в ППО, НА направляет письмо-напоминание.

Если после запроса заявитель не опубликовал общественное уведомление в установленный период или уведомление не соответствует требованиям, ОДЛ оценивает, имеются ли основания для отклонения заявки. Если ОДЛ приходит к выводу о том, что целесообразно дать заявителю еще одну возможность опубликовать надлежащее общественное уведомление, ОДЛ поручает НА направить заявителю письмо-напоминание или уведомление о необходимости повторно опубликовать общественное уведомление в течение [10] дней.

Шаг 4-5 Получение ответов в рамках консультаций. НА должен зарегистрировать все ответы от заинтересованных ведомств и общественности, в рабочем деле и проинформировать ОДЛ.

НА должен проверить, представили ли заинтересованные ведомства ответы в надлежащий срок, и, если ответ получен не был, проинформировать об этом ОДЛ. Затем ОДЛ решает, следует ли принимать решение по заявке без прямого ответа из данного ведомства, и,

- a) если ОДЛ считает, что получить ответ достаточно важно, НА направляет напоминание с указанием срока представления ответа (10 дней с даты напоминания). В случае неполучения ответа ОДЛ может по своему усмотрению действовать без него.
- b) если решение может быть принято без ответа, ОДЛ отмечает свою точку зрения в рабочем деле и продолжает процедуру.

Общественное уведомление

УВЕДОМЛЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ О ЗАЯВКЕ, ПОДАННОЙ В СООТВЕТСТВИИ С [название и номер нормативного акта]

на получение КОМПЛЕКСНОГО ПРИРОДООХРАННОГО РАЗРЕШЕНИЯ

Настоящим уведомляется о том, что [название/имя заявителя] подал заявку в [название ППО] на получение комплексного природоохранного разрешения (КПР) на эксплуатацию установки по [краткая характеристика планируемой деятельности].

Установка расположена по адресу: [адрес площадки].

В заявке содержится характеристика ожидаемого существенного воздействия установки на окружающую среду.

Информация о вышеуказанной заявке на получение КПР на эксплуатацию [название установки] содержится в регистре разрешений по следующему адресу:

[название ППО и адрес для посещений]
[часы работы]
контактное лицо: [фамилия, имя и контактные данные]

Представители общественности могут ознакомиться с регистром разрешений бесплатно по вышеуказанному адресу в указанные часы работы. Кроме того, представители общественности, желающие получить копию соответствующей информации, содержащейся в регистре, могут получить ее за незначительную плату на покрытие копировальных расходов.

Любые возражения против вышеуказанной заявки на получение КПР или комментарии к ней следует направлять в письменном виде в [название ППО] по нижеприведенному адресу в течение 30 дней с даты настоящего уведомления.

[название и почтовый адрес ППО]

2.5. ОЦЕНКА ЗАЯВКИ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ УСЛОВИЙ РАЗРЕШЕНИЯ

Целью настоящей части процедуры является определение действий, необходимых для оценки действительной заявки на получение КПП в соответствии с предусмотренными законом обязательствами и политикой ППО.

Шаг 5-1 Назначение Группы подготовки разрешения. ОДЛ формирует «Группу подготовки разрешения», состоящую из персонала различных департаментов ППО (занимающихся атмосферным воздухом, водой, управлением отходами, экологической оценкой и т.д.), ответственную за оценку различных аспектов заявки на получение разрешения.

Шаг 5-2 Оценка необходимости дополнительной информации. В течение [15] дней после признания заявки действительной или в течение [15] дней после принятия решения о сохранении коммерческой конфиденциальности, в зависимости от того, что наступает позднее, Группа подготовки разрешения проводит первоначальную оценку для определения важной дополнительной информации, с просьбой о представлении которой следует обратиться к заявителю. НА направляет заявителю уведомление с запросом соответствующей информации в течение [30] дней. Возможно, заявитель решит представить дополнительную информацию без необходимости уведомления. Ожидая дополнительную информацию, Группа подготовки разрешения может и, по возможности, должна перейти к другим аспектам принятия решения.

Шаг 5-3 Оценка ответов, полученных в ходе консультаций с заинтересованными ведомствами. Группа подготовки разрешения оценивает все комментарии и ответы и решает, требуют ли они:

- a) отклонения заявки или дополнительной информации в целях оценки (см. шаг 5-5);
- b) внесения каких-либо существенных изменений в оценку, в том числе необходимости включения в разрешение каких-либо специальных условий (см. шаг 5-7); и
- c) если Группа подготовки разрешения полагает, что требуется письменный ответ, или заинтересованное ведомство его прямо запрашивает, Группа подготовки разрешения должна составить ответ, характеризующий меры, принятые в ответ на вклад данного ведомства.

Шаг 5-4 Оценка ответов общественности. Группа подготовки разрешения оценивает ответы и решает, требуют ли они:

- a) отклонения заявки или дополнительной информации в целях оценки (см. шаг 5-5);
- b) внесения каких-либо существенных изменений в оценку, в том числе необходимости включения в разрешение каких-либо специальных условий (см. шаг 5-7); и
- c) если Группа подготовки разрешения полагает, что оправдано представление письменного ответа представителю общественности, Группа подготовки разрешения должна составить ответ, характеризующий меры, принятые в ответ на данное возражение или комментарий, и поручить НА направить соответствующее письмо.

Шаг 5-5 Оценка дополнительной информации. После получения от заявителя дополнительной информации НА отмечает наличие требований о сохранении конфиденциальности, а ОДЛ проверяет, содержится ли в ответе информация, ранее признанная коммерческой тайной. При решении всех вопросов ОДЛ применяет процедуру сохранения коммерческой конфиденциальности. После решения вопросов конфиденциальности НА вносит

дополнительную информацию в регистр разрешений и, при необходимости, направляет ее копию в заинтересованные ведомства. В письме, адресованном заинтересованным ведомствам, указывается, какая информация считается коммерческой тайной.

Оценив информацию, содержащуюся в заявке, Группа подготовки разрешения:

- a) составляет проект разрешения, если информация достаточна (см. шаг 5-7);
- b) переходит к шагу 5-6, если информация недостаточна.

Шаг 5-6 Недостаточная информация. Если информация по-прежнему недостаточна для принятия окончательного решения, Группе подготовки разрешения следует обсудить предлагаемые ею меры с ОДЛ, чтобы решить:

- a) направлять ли еще одно уведомление о запросе дополнительной информации (NB: что касается срока принятия решения по заявке, на период между направлением данного уведомления и представлением информации «часы останавливаются»); или
- b) отклонить заявку.

ОДЛ принимает данное решение и регистрирует в рабочем деле его обоснование.

Шаг 5-7 Составление проекта разрешения. Придя к выводу о том, что имеющейся информации достаточно, Группа подготовки разрешения, используя профессиональное суждение своих членов и учитывая все комментарии, полученные в ходе консультаций, и результаты соблюдения требований в прошлом, если это возможно,

- a) закладывает в стандартном разрешении точные, четкие и недвусмысленные предельные уровни и условия (см. главы IV и V настоящего Руководства); и
- b) составляет документ о решении, освещающий основные необходимые вопросы, ссылаясь на заявку, ее оценку и ответы, полученные в ходе консультаций, для обоснования условий, заложенных в разрешении, и всех отклонений от стандартного формата разрешения; и
- c) оценивает, может ли оператор соблюдать условия, заложенные в проекте разрешения; и
- d) не позднее [60] дней после признания заявки действительной или после принятия решения о сохранении коммерческой конфиденциальности, в зависимости от того, что наступает позднее, направляет рабочее дело с разработанным проектом разрешения и документом о решении ОДЛ на рассмотрение.

Шаг 5-8 Рассмотрение ответственным должностным лицом. ОДЛ подробно рассматривает проект разрешения, ссылаясь на документ о решении и вспомогательную документацию и записывая все комментарии и рекомендации в течение [15] дней, и,

- a) если необходимы дополнительные действия, Группа подготовки разрешения рассматривает оценку ОДЛ, возвращаясь к шагу 5-7, или
- b) если проект разрешения приемлем, переходит к шагу 5-9.

Шаг 5-9 Консультации по проекту разрешения. ОДЛ может решить провести консультации по проекту разрешения во избежание фактических ошибок и сюрпризов или недопонимания при получении оператором окончательного разрешения (что может привести к ненужной апелляции). Проведение консультаций по проекту представляет собой хорошую нормативную практику, но они не требуются во всех случаях. Проведение консультаций по уведомлению об изменении проекта разрешения (см. раздел 2.6) не требуется.

Если ОДЛ решило провести консультации по проекту разрешения, НА направляет копию проекта разрешения контактному лицу установки, указанному в заявке, и в предусмотренные законом заинтересованные ведомства с указанием [15]-дневного срока представления ответов; и после получения ответа заявителя или заинтересованных ведомств, либо по истечении срока представления ответов, НА направляет дело Группе подготовки разрешения на рассмотрение.

Шаг 5-10 Выдача разрешения или отклонение заявки

Выдача разрешения. Группа подготовки разрешения вносит окончательные изменения в разрешение и дорабатывает документ о решении. ОДЛ завершает окончательное рассмотрение разрешения и документа о решении. Если ОДЛ удовлетворено, оно подписывает разрешение и документ о решении. Разрешение вступает в силу в дату, запрошенную в заявке, если не указано иное.

НА:

- a) выдает оператору разрешение с сопроводительным письмом (в котором указываются соответствующий срок и процедура подачи апелляции);
- b) помещает копию разрешения в регистр разрешений; и
- c) направляет копию в [соответствующий правоприменительный орган] и, по запросу, в другие предусмотренные законом заинтересованные ведомства.

Отклонение заявки. Группа подготовки разрешения, в консультации с ОДЛ, дорабатывает документ о решении, указывая в нем причины рекомендованного отклонения заявки, и представляет его на рассмотрение начальнику департамента разрешений ППО.

К числу критериев отклонения заявки могут относиться следующие:

- воздействие на окружающую среду было бы неприемлемым;
- информация, представленная оператором, не служит надлежащей основой для определения условий, закладываемых в разрешении;
- предложения оператора не соответствуют отдельным нормативным актам или стандартам;
- очевидно, что оператор не может соблюдать условия, заложенные в разрешении, из-за отсутствия систем управления или компетенции.

Если начальник департамента разрешений ППО не согласен с предложением отклонить заявку, Группа подготовки разрешения предпринимает необходимые действия в отношении причины предлагаемого отклонения, например, запрашивая дополнительную информацию (задерживая, таким образом, процесс принятия решения по заявке). В случае получения согласия на предложение отклонить заявку ОДЛ составляет (на основе документа о решении) и подписывает уведомление об отклонении заявки.

После подписания уведомления об отклонении НА направляет уведомление с указанием процедуры и крайнего срока его обжалования заявителю и направляет копию уведомления в регистр разрешений и заинтересованные ведомства. Уведомление об отклонении заявки должно указывать причины отказа.

Шаг 5-11 Продление срока принятия решения.

Как правило, ППО должен принять решение по действительной заявке в течение [150] дней с даты подачи заявки. Данный период не включает ни время, потраченное заявителем на представление дополнительной информации, запрошенной ППО, ни время, потраченное на возможное обжалование решения ППО относительно коммерческой конфиденциальности. Однако заявитель может согласиться на более длительный срок принятия решения по инициативе любой из сторон.

Инициатива ППО. Если Группа подготовки разрешения полагает, что маловероятно, что разрешение будет выдано в установленный срок, она указывает причину задержки в рабочем деле и информирует ОДЛ. ОДЛ решает, необходимо ли запрашивать продление срока, и, если необходимо, распоряжается о том, чтобы НА запросил продление срока в письменном виде. Если заявитель:

- a) согласен с запросом, НА информирует ОДЛ, пересматривает дату принятия решения и помещает копию переписки в рабочее дело;
- b) отклоняет запрос, НА информирует ОДЛ, которое рассматривает мнение Группы подготовки разрешения о том, что соблюдение срока принятия решения маловероятно, и принимает управленческое решение, учитывая то, что заявитель имеет право обжаловать отклонение заявки, если ППО не принимает решения в срок, указанный в письме о признании заявки действительной (шаг 2-4);
- c) не отвечает, отсутствие ответа следует рассматривать как согласие, поэтому ОДЛ направляет подтверждение новой даты принятия решения заявителю и помещает копию переписки в рабочее дело.

Инициатива оператора. НА регистрирует получение запроса, а ОДЛ оценивает запрос, делая пометку о решении в рабочем деле. НА направляет ответ оператору.

Отзыв заявки. Получив письмо заявителя с просьбой об отзыве заявки, НА информирует Группу подготовки разрешения и направляет письмо-подтверждение заявителю, а копию подтверждения – в заинтересованные ведомства.

Шаг 5-12 Обжалование. Любое лицо или орган, в том числе заявитель, может обжаловать в [национальном природоохранном органе] отказ выдать разрешение или определенное(-ые) условие(-я), заложенное(-ые) в выданном разрешении. Для того, чтобы быть действительной, апелляция должна быть получена [национальным природоохранным органом] в течение [30] дней с даты уведомления заявителя ППО о своем решении. Сторона, подающая апелляцию, несет ответственность за своевременное получение апелляции [национальным природоохранным органом]. Кроме того, апелляция должна удовлетворять следующим требованиям:

- a) быть составлена в письменном виде;
- b) указывать фамилии/названия и адреса лица, выдвигающего возражение;
- c) указывать номера для сносок заявки;
- d) указывать предмета возражения;
- e) указывать основания для возражения и причин, соображений и аргументов, лежащих в его основе;
- f) приложение всех документов, которые лицо, выдвигающее возражение, считает необходимыми и уместными.

Получив уведомление об апелляции [национального природоохранного органа], НА ППО должен проинформировать ОДЛ. *Если обжалуются условия, заложенные в выданном разрешении, разрешение не вступает в силу до принятия решения по апелляции.*

[Национальный природоохранный орган] может запросить у любой стороны по апелляции представить (в указанный срок) любую информацию, которую он считает необходимой для рассмотрения апелляции.

[Национальный природоохранный орган] может решить по своему усмотрению рассмотреть апелляцию(-ии) внутри органа или провести слушание в течение [30] дней после истечения срока подачи апелляций. Если [национальный природоохранный орган] планирует провести устное слушание апелляции(-ий), он уведомляет ППО, заявителя и другие стороны по апелляции(-ям) о времени и месте проведения слушания не менее, чем за [7] дней до слушания. Каждая сторона по каждой апелляции может присутствовать лично или направить своего представителя.

Апелляция может быть отозвана лицом, выдвигающим возражение, в любое время путем направления письменного уведомления в [национальный природоохранный орган].

В течение [15] дней с даты слушания апелляции(-ий) или в течение [45] дней после истечения срока подачи апелляции, в зависимости от того, что наступает позднее, [национальный природоохранный орган] направляет свое решение в ППО. Решением может быть отказ в выдаче разрешения или выдача разрешения с заложенными в нем необходимыми условиями (указанными в решении).

После получения решения по апелляции из [национального природоохранного органа] ППО переходит к шагу 5-10 и должен направить заявителю окончательное решение (скорректированное разрешение или подтверждение отказа) в течение [15] дней. В случае, если заявитель или другое лицо не удовлетворен решением ППО по апелляции, он может подать судебный иск против ППО в арбитражный суд (в соответствии с применимой судебной процедурой).

2.6. ПОЛОЖЕНИЯ ОБ ИЗМЕНЕНИИ, СДАЧЕ И ОТЗЫВЕ РАЗРЕШЕНИЯ

1. Изменение разрешения по инициативе оператора. Применяются различные процедуры, в зависимости от значительности изменения условий эксплуатации установки.

1а. Существенное изменение условий эксплуатации. В соответствии с [ссылка на применимое законодательство] оператор подает заявку на изменение разрешения, если изменение разрешенных условий эксплуатации существенно, то есть вероятно, что оно потребует изменения условий, заложенных в разрешении. Оператор должен использовать стандартную форму заявки на получение разрешения и указать в ней все изменения относительно первоначальной заявки на получение разрешения, в том числе предлагаемые изменения условий, заложенных в разрешении, равно как и уплатить административный сбор (в случае его применимости). Затем ППО выполняет процедуру, охарактеризованную в разделах 2.2, 2.3, 2.4 и 2.5. Однако вместо разрешения Группа подготовки разрешения ППО составляет (шаг 5-7), а ОДЛ рассматривает (шаг 5-8) и выдает уведомление об изменении разрешения либо отклоняет заявку (шаг 5-10). В уведомлении об изменении разрешения указываются измененные условия, заложенные в разрешении, и даты их вступления в силу. Процедура обжалования, изложенная в шаге 5-12, полностью применима к уведомлениям об изменении разрешения.

1б. Несущественное изменение условий эксплуатации. Если маловероятно, что изменение условий эксплуатации потребует изменения условий, заложенных в разрешении, оператор обязан направить в ППО официальное письмо-уведомление как минимум за [30] дней до запланированного вступления изменения в силу, обосновывая свое мнение о том, что изменение не требует подачи заявки на изменение разрешения.

Если ОДЛ согласно с обоснованием, ОДЛ подписывает адресованное оператору письмо, в котором ОДЛ соглашается с сообщенным изменением, и распоряжается о том, чтобы НА направил его не позднее [15] дней после получения уведомления и внес изменения в регистр разрешений.

Если ОДЛ полагает, что изменение может нарушить действующие условия разрешения или что характер изменения требует более подробного пересмотра условий, заложенных в разрешении, ОДЛ подписывает адресованное оператору письмо, в котором сообщается о необходимости подать официальную заявку на уведомление об изменении, и распоряжается о том, чтобы НА направил его не позднее [15] дней после получения уведомления.

1с. Прочие изменения. Изменения, не влияющие на условия, заложенные в разрешении, (например, изменение контактных данных) могут вноситься путем направления оператором письма в ППО в течение [5] дней. Официального подтверждения данных изменений не требуется, но НА вносит изменения в регистр разрешений.

2. Изменение разрешения по инициативе ППО. ППО может изменить условия, заложенные в разрешении, в любое время, даже без запроса оператора. Затем ППО выполняет шаги 5-7–5-10 процедуры выдачи разрешений и выдает уведомление об изменении разрешения. Оператор имеет право обжалования в соответствии с шагом 5-12 процедуры.

3. Сдача разрешения. В любое время оператор может подать в ППО заявку на сдачу разрешения. ОДЛ рассматривает заявку в течение [30] дней и подписывает письмо о подтверждении сдачи, указывающее, какие части разрешения (например, условия вывода установки из эксплуатации) останутся в силе и до какой даты. НА направляет данное письмо оператору,

вносит изменения в регистр разрешений и уведомляет [соответствующий правоприменительный орган].

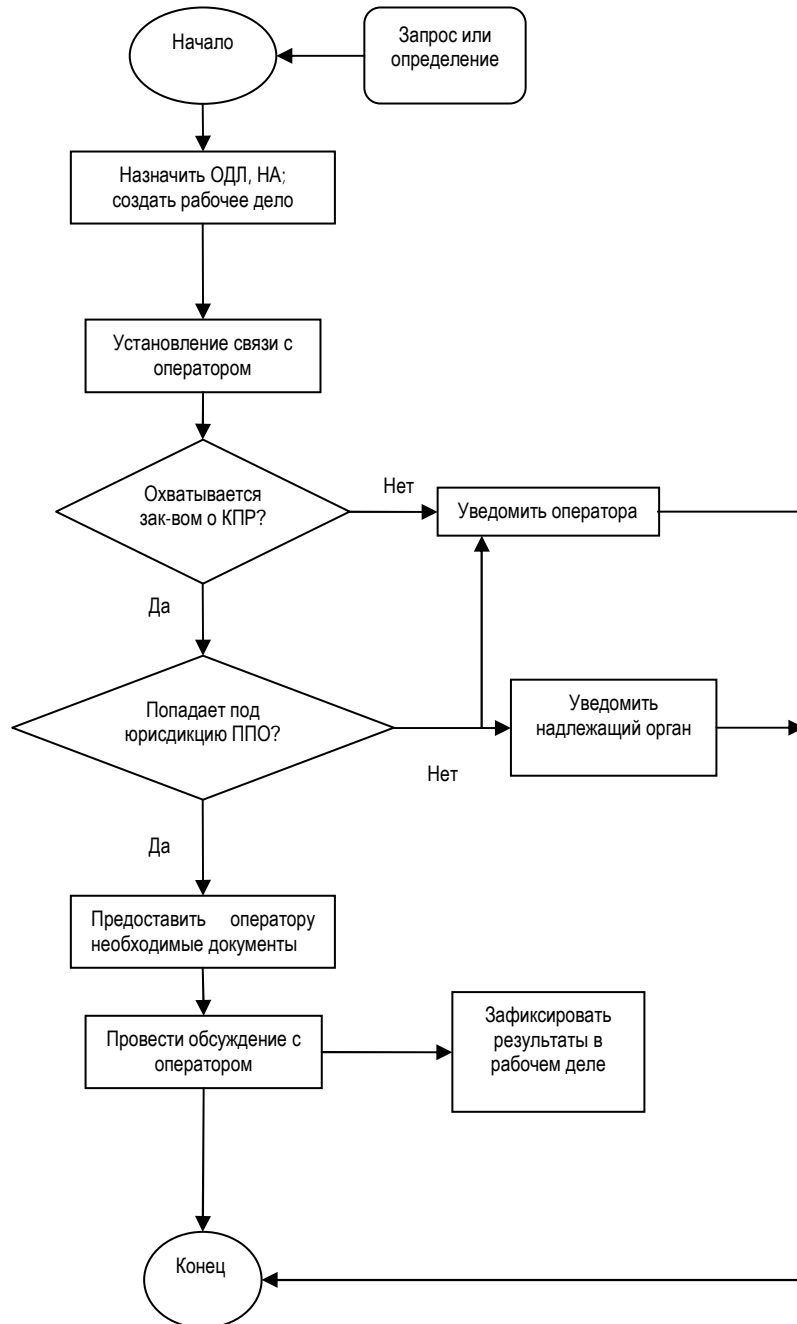
4. Приостановка и отзыв разрешения. Если эксплуатация установки, на которую получено разрешение, связана с нависшим риском серьезного загрязнения, даже если оператор не нарушает условий, заложенных в разрешении, [соответствующий правоприменительный орган] может, в соответствии с [сноска на применимое законодательство] и собственными процедурами, выдать оператору *уведомление о приостановке действия разрешения* с направлением его копии НА департамента разрешений ППО. После этого разрешение прекращает санкционировать эксплуатацию всей установки или осуществление отдельных видов деятельности в течение определенного или неопределенного периода времени, в зависимости от того, что указано в уведомлении. НА информирует ОДЛ и вносит изменения в регистр разрешений.

В случае повторяющихся нарушений условий, заложенных в разрешении, [соответствующий правоприменительный орган] может, в соответствии с [сноска на применимое законодательство] и собственными процедурами, выдать оператору *уведомление о приостановке действия разрешения* с направлением его копии НА департамента разрешений ППО. После этого разрешение навсегда прекращает санкционировать эксплуатацию всей установки или осуществление отдельных видов деятельности, в зависимости от того, что указано в уведомлении. НА информирует ОДЛ и обновляет регистр разрешений.

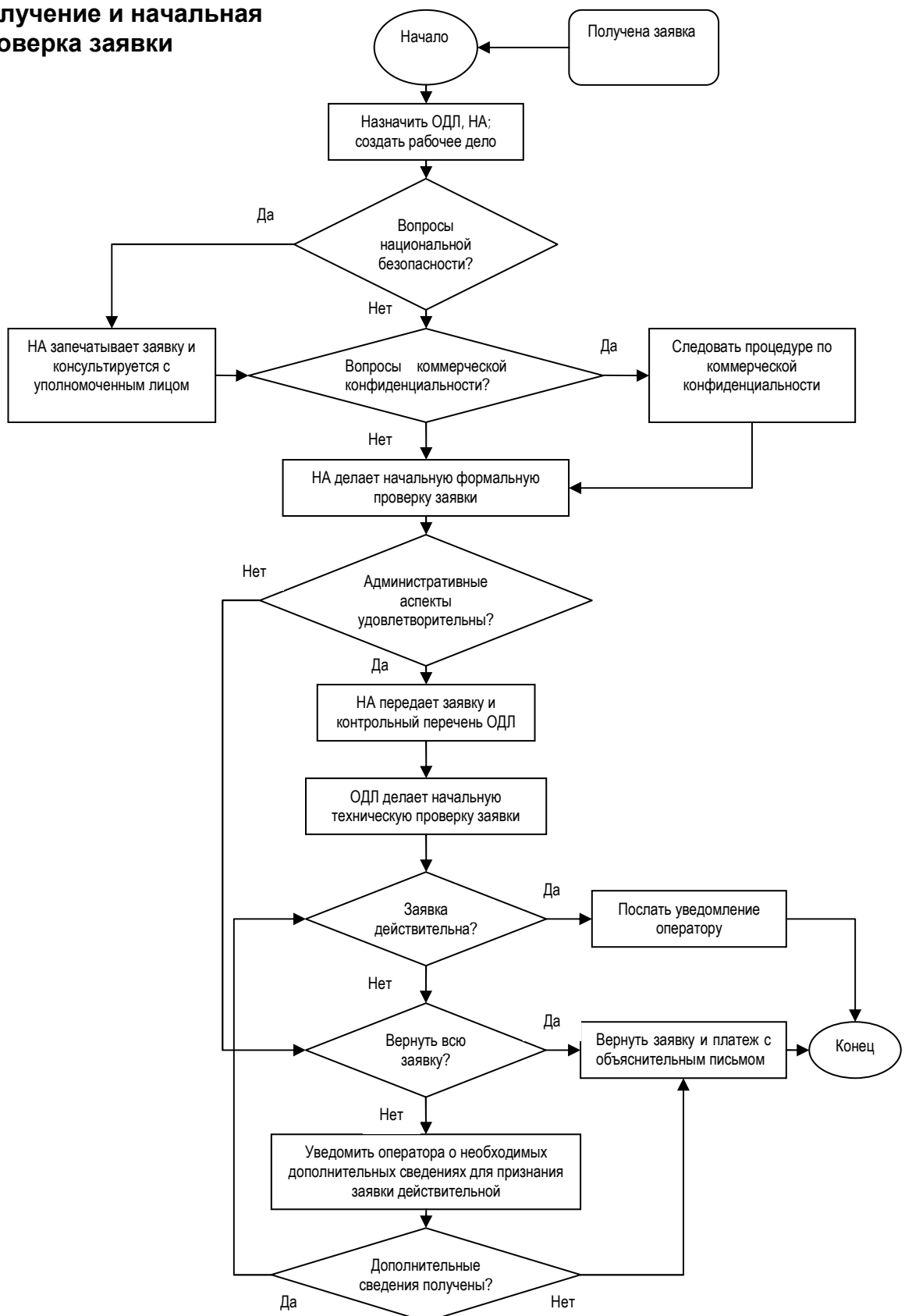
Оператор может обжаловать уведомление о приостановке действия или отзыве разрешения в соответствии с процедурой [соответствующего правоприменительного органа], которая должна быть отражена в уведомлениях. В случае обжалования уведомления о приостановке действия разрешения, приостановка должна соблюдаться до вынесения решения по апелляции. В случае обжалования уведомления об отзыве разрешения разрешение остается в силе до вынесения решения по апелляции или ее отзыва.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.1: СХЕМЫ ПРОЦЕДУРЫ ВЫДАЧИ РАЗРЕШЕНИЙ

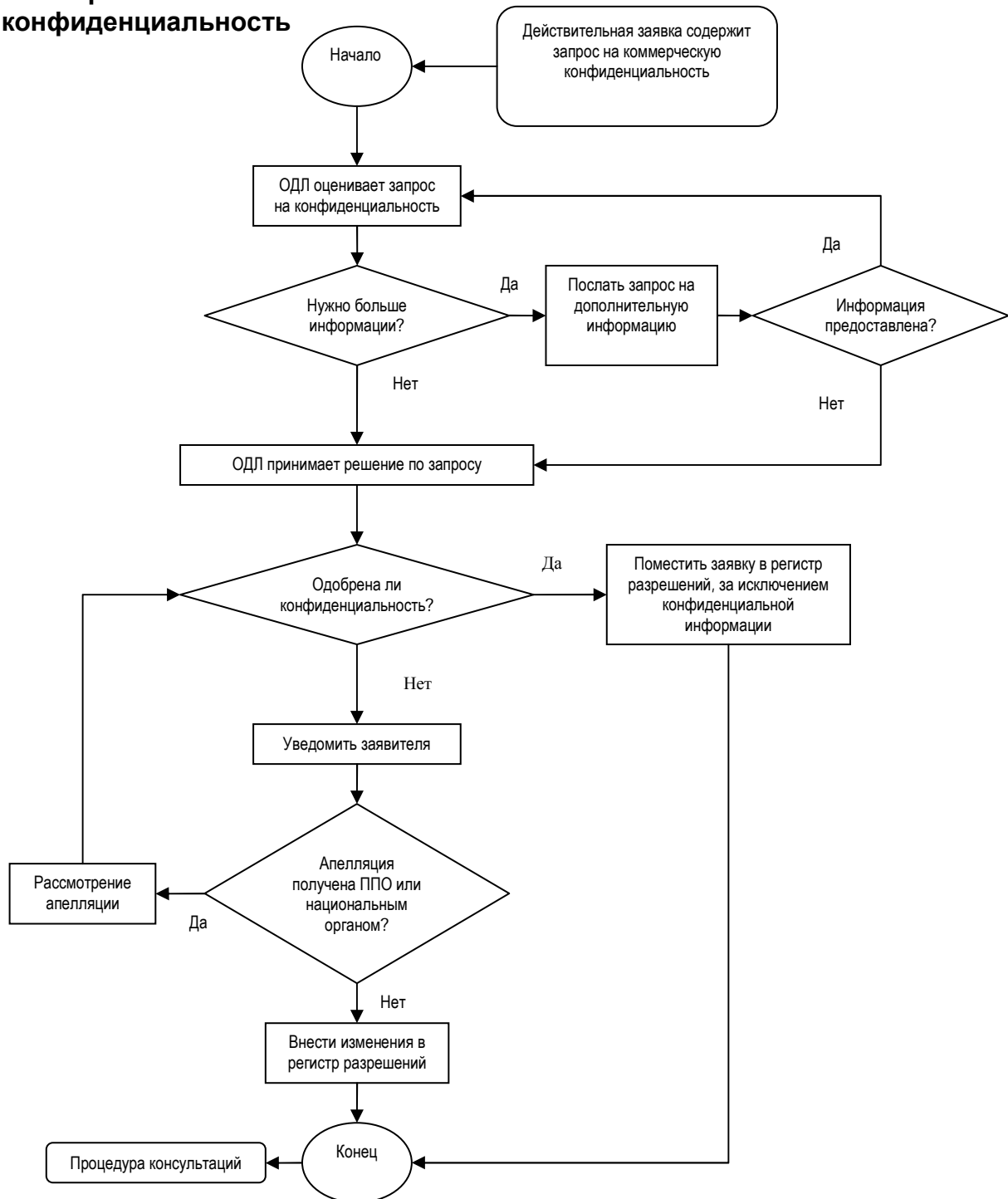
Деятельность, предшествующая подаче заявки



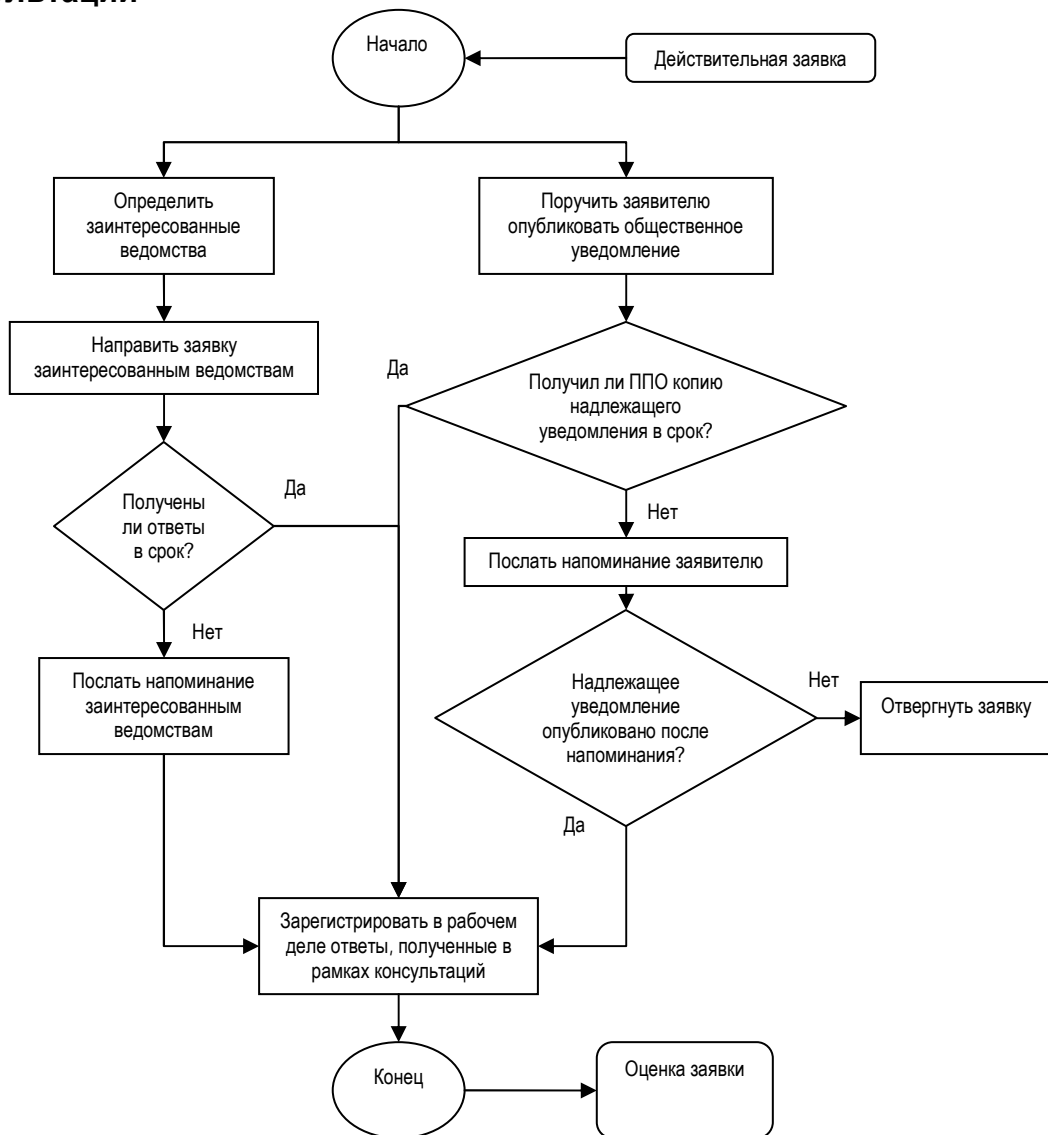
Получение и начальная проверка заявки

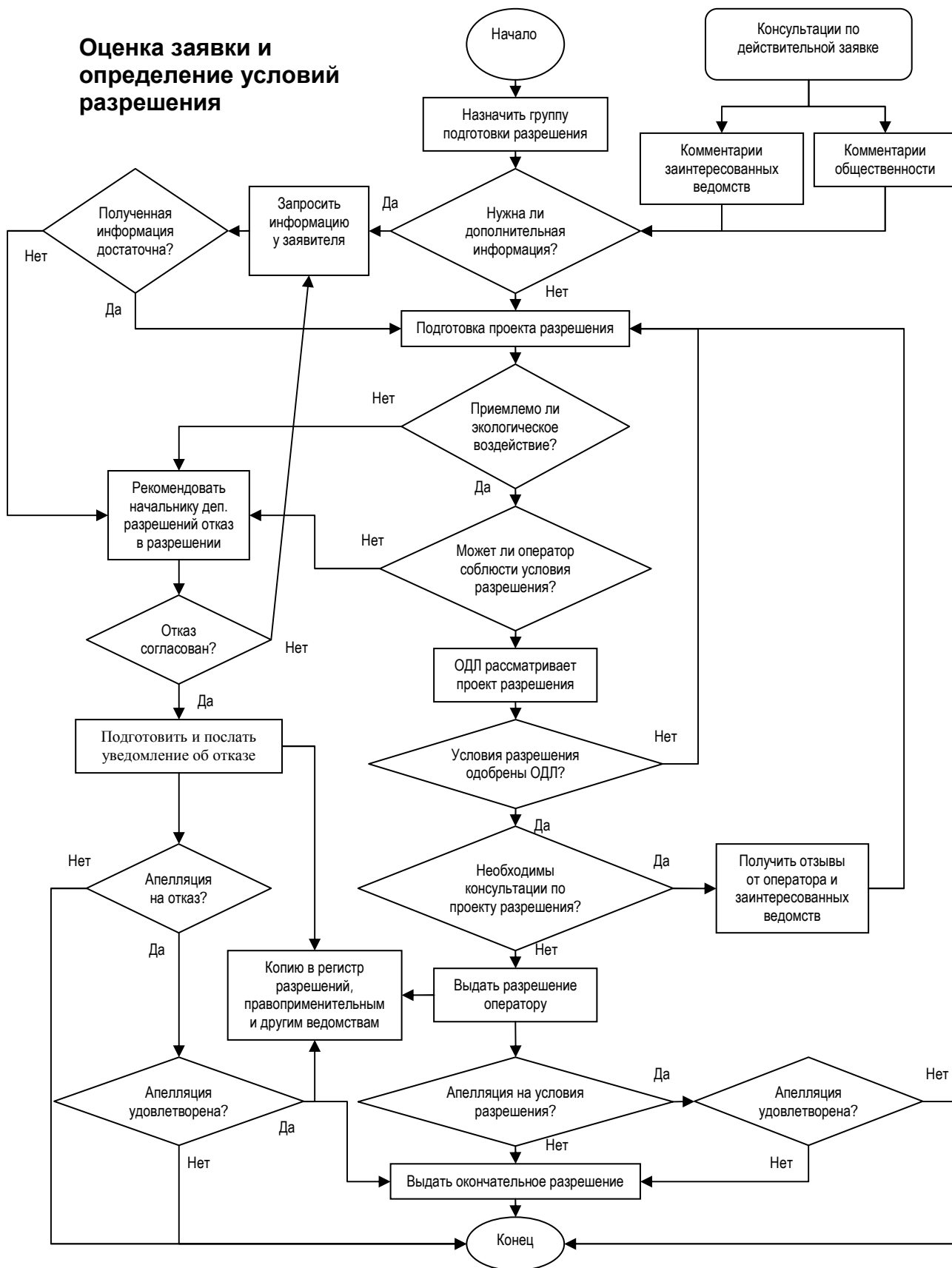


**Коммерческая
конфиденциальность**



Консультации





ПРИЛОЖЕНИЕ 2.2: ГРАФИК ПРОЦЕДУРЫ ВЫДАЧИ РАЗРЕШЕНИЙ

Данный график обобщает сроки основных шагов процедуры. Число дней, указанное в этом графике, отражает лучшую международную практику регулирования. Данный график предполагает, что заявка на разрешение сопровождается запросом о сохранении коммерческой конфиденциальности. График не включает время, потраченное заявителем/оператором на предоставление дополнительной информации, затребованной ППО, и время, необходимое для рассмотрения возможной апелляции на решение ППО по коммерческой конфиденциальности (сроки этих действий указаны в тексте процедуры). Подобные дополнения могут значительно удлинить процедуру.

Начало	Заявка получена, рабочее дело открыто Назначенным администратором (НА).
2 дня	Начальная проверка вопросов национальной безопасности и коммерческой конфиденциальности проведена НА.
5 дней	Начальная формальная проверка заявки проведена НА.
15 дней	Начальная техническая проверка заявки проведена Ответственным должностным лицом (ОДЛ). Если заявка действительна, подтверждающее письмо отправлено НА заявителю.
30 дней	Решение по запросу о сохранении коммерческой конфиденциальности принято ОДЛ.
45 дней	Заявка переслана предусмотренным законом заинтересованным ведомствам. Назначена Группа подготовки разрешения.
60 дней	Общественное уведомление опубликовано заявителем.
90 дней	В рамках консультаций получены ответы от заинтересованных ведомств и общественности.
105 дней	Составлен проект разрешения.
120 дней	Проект разрешения рассмотрен ОДЛ.
135 дней	Проведены консультации по проекту разрешения.*
150 дней	Выдано разрешение или уведомление об отклонении заявки.
180 дней	Получены возможные апелляции на отказ в разрешении или конкретные условия разрешения.
225 дней	Приняты решения по апелляциям.
240 дней	Окончательное решение (скорректированное разрешение или подтверждение отказа) направлено ППО заявителю. Конец.

* В этом процессе может не быть необходимости, он проводится по усмотрению ОДЛ.

Глава III
**Форма заявки на получение комплексного
природоохранного разрешения (с инструкциями)**

Форма заявки на получение комплексного природоохранного разрешения

ВВЕДЕНИЕ

Настоящая форма используется для подачи заявки на получение комплексного природоохранного разрешения (КПР) в полномочный природоохранный орган (ППО) в соответствии с Положением № [...]. Заявителю настоятельно рекомендуется ознакомиться с *Инструкциями* к настоящей форме.

Основную информацию следует заполнить в форме заявки. В том случае, если требуется ответить на вопросы в самой форме заявки, следует использовать дополнительные листы – если необходимо дополнительное место – и четко ссылаться в них на соответствующие разделы формы заявки. Любую сопроводительную документацию следует предоставлять в виде дополнительных приложений, как указано. В приложениях следует делать четкие перекрестные ссылки (используя справочный номер заявки или название предприятия) на соответствующие разделы формы заявки.

Хотя некоторые разделы формы заявки могут быть неприменимы к рассматриваемому предприятию или виду деятельности, заявителю следует внимательно изучить все аспекты формы и предоставить требуемую информацию с максимально возможными подробностями.

ВОПРОСЫ КОММЕРЧЕСКОЙ ТАЙНЫ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Информация, содержащаяся в настоящей заявке, в том числе сопроводительная информация, будет включена в регистр разрешений, открытый для общественности. Заявитель имеет право требовать защиты информации, которая считается коммерческой тайной или подлежит рассмотрению на предмет запрета ее раскрытия общественности. Запрос о *коммерческой тайне* должен демонстрировать, что раскрытие указанной информации или ее включение в публичный регистр нанесет чрезмерный вред коммерческим интересам оператора. Запрос должен содержаться в приложении к заявке, а информацию, которую предлагается защитить, следует представить отдельно и надлежащим образом пометить отметкой «запрошена конфиденциальность», с тем чтобы содействовать ее исключению из публичного регистра.

Запрос о защите информации на основании *государственной безопасности* следует оформить отдельно, и **в основной заявке ссылки на нее делать не следует**. Свяжитесь с ППО до подачи заявки, чтобы установить, кто уполномочен получать такую информацию. Подайте заявку в запечатанном пакете только этому лицу.

Раздел А. Общие сведения

A1 Установка

Название установки:

Местоположение площадки, на которой находится установка (адрес, телефон, факс):

Почтовый адрес (если отличается от вышеуказанного):

NB: Карту площадки (с прямоугольными координатами) следует поместить в Приложении 1.

Предоставьте подробные сведения обо всех существующих разрешениях установки (номера, типы и даты выдачи разрешений):

A2 Оператор

A2.1 Юридический статус оператора. Является ли оператор физическим лицом или компанией/юридическим лицом?

___ Физическое лицо: переходите к вопросу A2.2

___ Компания или юридическое лицо: *переходите к вопросу A2.3*

A2.2 Заявители–физические лица. Просьба указать следующие детали:

Полное имя:

Дата рождения:

Служебный почтовый адрес:

Контактные номера (телефон, факс, электронная почта):

A2.3 Заявители–юридические лица. Просьба указать следующие детали:

Полное название компании:

Юридический почтовый адрес:

Адрес для посетителей и почтовый адрес (если отличаются) главного офиса:

Регистрационный номер компании:

Дата учреждения компании:

Просьба предоставить копию сертификата юридического лица (свидетельства о регистрации) и всех сертификатов о последующих изменениях названия (Приложение 2).

A2.4 Уполномоченное контактное лицо на эксплуатационном уровне. Просьба указать следующие детали:

Полное имя:

Должность:

Почтовый адрес:

Контактные номера (телефон, факс, электронная почта):

Раздел В. Воздействие установки на окружающую среду

В1 Сфера действия установки и первоначальное состояние площадки

В1.1 Виды деятельности, осуществляемые на установке. Просьба указать в сводной таблице ниже подробные сведения относительно всех видов деятельности и операторов всей установки.

Основные виды деятельности	Оператор
Непосредственно сопряженная деятельность	Оператор

В1.2 Отчет о состоянии площадки. Просьба представить отчет о состоянии площадки установки и, в особенности, указывающий на любое вещество, содержащееся в земле, на земле или под ней, могущее создавать угрозу загрязнения.

Справочный номер документа (Приложение 3):

В1.3 Карты площадки. Просьба представить надлежащие карты, на которых показано местоположение площадки установки, размещение и характер различных видов деятельности, осуществляемых на площадке, и ее площадь, охватываемую отчетом о состоянии площадки.

Справочный номер карт или планов (Приложение 4):

B2 Предлагаемые методы эксплуатации и управления

В этом разделе опишите установку, методы, производственные процессы и операционные процедуры, и приложите копию планов и карт площадки, диаграмм производственного процесса и другой сопроводительной документации, необходимых для объяснения всех аспектов деятельности.

B2.1 Потребление сырья и воды. В Таблице B2-1 приведите перечень *всех* видов сырья и вспомогательных материалов, веществ и препаратов, которые будут использоваться в деятельности. В Таблице B2-2 представьте информацию об объеме водозабора установки и водопотребления из системы питьевого водоснабжения, а также характере использования воды.

Таблица B2-1. Подробности о сырье, промежуточных и конечных продуктах, используемых на установке

Справ. №	Материал/ вещество	Органическое/ неорганическое	Категория опасности	Объем на хранении (тонн)	Годовой используемый объем (тонн)	Характер использования	Радиоактивное? (да/нет)	Токсичное? (да/нет, укажите тип токсичности)

Таблица В2-2. Водопользование

Справ. №	Источник водопользования	Местоположение точки водозабора	Суточное водопотребление, м3/сутки	Годовое водопотребление, м3/год	Характер использования

В2.2 Методы предотвращения и сокращения выбросов и отходов. В отдельном документе опишите предлагаемые виды деятельности установки и предлагаемые в рамках производственного процесса методы и меры предотвращения и сокращения образования отходов и выброса загрязняющих веществ (в том числе в периоды пуска и вывода из эксплуатации установки, кратковременного прекращения деятельности, утечки и поломки). Укажите следующие подробности:

- Схемы производственного процесса;
- Сведения о годовом производстве, массовом балансе и энергетическом балансе;
- Чертежи основных единиц оборудования;
- Подробные сведения о химических реакциях, происходящих в производственном процессе (если таковые имеют место), и их кинетический, массовый и энергетический балансы;
- Характеристика всего очистного оборудования;
- Контрольно-измерительные системы; и
- Порядок пуска и вывода из эксплуатации установки.

Справочный номер документа (Приложение 5):

В2.3 Управление отходами. Заполните Таблицу В2-3, указав для каждого вида отходов его название, описание и характер, справочный код Европейского каталога отходов (ЕКО), источник (вид деятельности/производственный процесс) и объем, а также методы управления ими (хранение; переработка; утилизация, повторное использование или рециркуляция; или захоронение). В отдельном приложении:

- a) В отношении мест хранения на площадке установки представьте информацию об их расположении и емкости и продемонстрируйте, что существует соответствующий механизм, гарантирующий безопасное хранение опасных отходов.
- b) В отношении отходов, вывозимых за пределы площадки, следует указать подробности о транспортировке за пределы площадки, название подрядчика, используемую переработку, местоположение и метод захоронения. Кроме того, следует представить копии соответствующих лицензий на управление отходами и письменных соглашений о приемке отходов.
- c) В отношении отходов, подлежащих захоронению на площадке установки, следует указать все подробности о полигоне для захоронения отходов, в том числе, помимо прочего, порядок выбора полигона, ситуационные карты, геологические и гидрогеологические условия, планы эксплуатации, изоляция и управление газами и фильтратом.

Справочный номер документа (Приложение б):

Таблица В2-3. Управление отходами

Вид отходов	Код ЕКО/ Категория опасности	Основной источник (-и)	Объем		Хранение (метод, местоположение и подрядчик)	Переработка, утилизация, повторное использование (метод, местоположение и подрядчик)	Захоронение (метод, местоположение и подрядчик)
			тонн/год	м3/ год			

В2.4 Энергопотребление и энергоэффективность. В отдельном документе представьте выработку и потребление энергии в разбивке, соответственно, по источникам и конечному потреблению. Опишите предлагаемые меры повышения энергоэффективности. Приложите план энергоэффективности предприятия, если такой существует.

Справочный номер документа (Приложение 7):

В2.5 Готовность к чрезвычайным ситуациям. В отдельном документе охарактеризуйте задокументированную систему, которую предлагается использовать для выявления, оценки и минимизации экологических рисков аварий и их последствий. Представьте подробные сведения о существующих системах защиты на периоды аномальной эксплуатации, равно как и систем чрезвычайного реагирования.

Справочный номер документа (Приложение 8):

В2.6 Системы мониторинга. Определите точки мониторинга и отбора проб выбросов и заполните Таблицу В2-4 (используйте необходимое количество копий) для каждой точки мониторинга:

- a) выбросов в атмосферу;
- b) сбросов в поверхностные воды;
- c) сбросов в канализацию; и
- d) сбросов в грунт.

Укажите специальные условия мониторинга во время пуска, закрытия установки и ее эксплуатации в аномальных условиях. Если предлагается осуществлять мониторинг состояния окружающей среды, то заполните Таблицу В2-4 для каждой точки мониторинга:

- a) воздуха;
- b) поверхностных вод;
- c) грунтовых вод; и
- d) почв (грунта).

Таблица В2-4. Точки мониторинга и отбора проб (по одной таблице на одну точку мониторинга/отбора проб)

Справочн. номер точки мониторинга	Параметр	Частота мониторинга	Доступность точки мониторинга/отбора проб	Метод отбора проб	Метод/процедура анализа и подрядчик	Метод контроля качества и подрядчик

В2.7 Вывод из эксплуатации и восстановительные меры. В отдельном документе охарактеризуйте принимаемые или предлагаемые меры по минимизации воздействия на окружающую среду после прекращения деятельности или ее части во избежание какого-либо риска загрязнения и возврата территории установки в удовлетворительное состояние (в том числе соответствующие меры по проектированию и строительству установки, осторожному обращению с потенциальным остаточным загрязнением после ее закрытия).

Справочный номер документа (Приложение 9):

В2.8 Система экологического менеджмента (СЭМ). В отдельном документе приведите подробные сведения о структуре и процедурах экологического менеджмента предприятия. Приложите сертификаты СЭМ, если таковые имеются.

Справочный номер документа (Приложение 10):

В3 Предлагаемые выбросы

В3.1 Выбросы в атмосферу. Заполните все таблицы настоящего раздела, представляя подробные сведения обо всех точечных выбросах в атмосферу. Сводный перечень всех точек выбросов вместе с картами, чертежами и сопроводительной документацией следует включить в виде приложения. Кроме того, следует включить планы высот точек выбросов, равно как и детальную характеристику и схемы (четко маркированные диаграммы производственных процессов) всех систем очистки. Представьте информацию о неулавливаемых выбросах и соответствующих мерах их сокращения в отдельном приложении.

В отношении выбросов сверх [ВАТ/предельного уровня технических рекомендаций] должна быть представлена полная оценка существующей системы предотвращения/сокращения загрязнения. *Обязательной является планируемая программа достижения [ВАТ/предельного уровня технических рекомендаций],* включая финансовое обоснование.

Таблица В3-1. Выбросы в атмосферу: общая характеристика (по одной таблице на одну точку выбросов)

Справ. номер точки выбросов	
Местоположение	
Информация о выходном отверстии: Диаметр Высота над поверхностью земли (м)	
Объем выбросов: Среднесуточный (м ³ /сут) Максимальный суточный (м ³ /сут) Максимальная интенсивность/час (м ³ /ч) Минимальная скорость истечения (м/с)	
Температура (макс/мин/средняя)	
В отношении источников сгорания: Объемные показатели, выраженные в __влажный __сухой _____%O ₂	
Средняя продолжительность выбросов (мин/ч; ч/сут; сут/год)	

Таблица В3-2. Выбросы в атмосферу: химическая характеристика (по одной таблице на одну точку выбросов)

Справ. номер точки выбросов _____

Параметр	До очистки ¹				Краткое описание очистки	При выбросе				кг на единицу продукции или сырья (среднее)
	мг/м ³		кг/ч			мг/м ³		кг/ч		
	средний	макс	средний	макс		средний	макс	средний	макс	

¹ Концентрации должны основываться на нормальной температуре и нормальном давлении.

Таблица В3-3. Выбросы в атмосферу: незначительные атмосферные выбросы

Справ. номера точек выбросов	Описание	Подробности выброса ¹				Используемая система очистки
		вещество	мг/м ³	кг/ч	кг/год	

¹ В отношении каждого выбрасываемого вещества следует указать максимальный выброс, концентрация должна основываться на максимальном 30-минутном среднем значении. Концентрации должны основываться на нормальной температуре и нормальном давлении.

Таблица В3-4. Выбросы в атмосферу: потенциальные атмосферные выбросы

Справ. номера точек выбросов	Описание	Неисправность, которая может вызвать выброс	Подробности выброса ¹		
			вещество	мг/м ³	кг/ч

¹ Оцените потенциальный максимальный выброс для каждой выявленной неисправности.

В3.2 Сбросы в поверхностные воды. Заполните все таблицы настоящего раздела, представляя подробные сведения обо всех точечных сбросах в поверхностные воды. Сводный перечень всех точек сбросов вместе с картами, чертежами и сопроводительной документацией следует включить в виде приложения. Кроме того, следует включить детальную характеристику и схемы (четко маркированные диаграммы производственных процессов) всех систем предотвращения и очистки сбросов. Представьте данные по расходу воды и представительный анализ качества воды в принимающем водоеме в отдельном приложении.

В отношении выбросов сверх [ВАТ/предельного уровня технических рекомендаций] должна быть представлена полная оценка существующей системы предотвращения и очистки сбросов. *Обязательной является планируемая программа достижения [ВАТ/предельного уровня технических рекомендаций]*, включая финансовое обоснование.

Таблица В3-5. Сбросы в поверхностные воды: общая характеристика (по одной таблице на одну точку сброса)

Справ. номер точки сброса	
Источник сброса	
Местоположение	
Название принимающих вод	
Расход в принимающих водах: Расход в сухую погоду (м3/с) 95-перцентильный расход (м3/с)	
Имеющаяся ассимилирующая способность принимающих вод (кг/сут)	
Объем сбросов: Среднесуточный (м3/сут) Максимальная интенсивность/час (м3/ч) Максимальная суточная интенсивность (м3/сут)	
Средняя продолжительность сброса (мин/ч; ч/сут; сут/год)	

Таблица ВЗ-6. Сбросы в поверхностные воды: физико-химическая характеристика (по одной таблице на одну точку сброса)

Справ. номер точки сброса ____

Параметр	До очистки			Краткое описание очистки	При сбросе			
	мг/л		кг/сут		мг/л		кг/сут	кг на единицу продукции или сырья (среднее)
	Макс среднечасовой	Макс среднесуточный			Макс средне- часовой	Макс средне- суточный		

В3.3 Сбросы в канализацию. Заполните все таблицы настоящего раздела, представляя подробные сведения обо всех точечных сбросах в канализацию. Сводный перечень всех точек сбросов вместе с картами, чертежами и сопроводительной документацией следует включить в виде приложения. Опишите все системы предварительной очистки стоков, не охарактеризованные в разделе В3.2.

В отношении выбросов сверх [ВАТ/предельного уровня технических рекомендаций] должна быть представлена полная оценка существующей системы борьбы с загрязнением/очистной системы. *Обязательной является планируемая программа достижения [ВАТ/предельного уровня технических рекомендаций]*, включая финансовое обоснование.

Таблица В3-7. Сбросы в канализацию: общая характеристика (по одной таблице на одну точку сброса)

Справ. номер точки сброса	
Место подключения к канализационной сети	
Название оператора канализационной сети	
Объем сбросов: Среднесуточный (м3/сут) Максимальная интенсивность/час (м3/ч) Максимальная интенсивность/сутки (м3/сут)	
Средняя продолжительность сбросов (мин/ч; ч/сут; сут/год)	

Представьте всю соответствующую информацию о принимающей канализационной сети, в том числе:

- a) копию договора или разрешения оператора канализационной сети на прием стоков (приложить);
- b) сведения о каких-либо ожидаемых проблемах с очисткой, связанных с предлагаемым сбросом;
- c) сведения о возможных реакциях стоков с другими стоками, которые, вероятно, будут находиться в канализационной системе; и
- d) оценка вероятного воздействия стоков на операции по техническому обслуживанию канализационной сети.

Table 1.

Таблица ВЗ-8. Сбросы в канализационный коллектор: физико-химическая характеристика (по одной таблице на одну точку сброса)

Справ. номер точки сброса ____

Параметр	До очистки			Краткое описание предварительной очистки до сброса в канализацию	При сбросе			
	мг/л		кг/сут		мг/л		кг/сут	кг на единицу продукции или сырья (среднее)
	Макс среднечасовой	Макс среднесуточный			Макс средне-часовой	Макс средне-суточный		

В3.4 Сбросы в грунт⁶. Заполните все таблицы настоящего раздела, представляя подробные сведения обо всех прямых сбросах на грунт или в грунт. Сводный перечень всех точек сбросов вместе с картами, чертежами и сопроводительной документацией следует включить в виде приложения. Кроме того, следует включить детальную характеристику и схемы (четко маркированные диаграммы производственных процессов) всех соответствующих систем предотвращения и сокращения загрязнения.

В отношении выбросов сверх [ВАТ/предельного уровня технических рекомендаций] должна быть представлена полная оценка существующей системы предотвращения и сокращения загрязнения. *Обязательной является планируемая программа достижения [ВАТ/предельного уровня технических рекомендаций]*, включая финансовое обоснование.

Таблица В3-9. Сбросы в грунт: общая характеристика (по одной таблице на одну точку сброса)

Справ. номер точки/зоны сброса	
Направление сброса (скважина, колодец, зона просачивания, растекание по почве и т.д.)	
Местоположение	
Название принимающих вод	
Классификация водоносного слоя принимающих грунтовых вод	
Оценка уязвимости грунтовых вод	
Идентификация и близость источников грунтовых вод, подвергаемых риску (скважины, родники и т.д.)	
Идентификация и близость поверхностных водоемов, подвергаемых риску	
Объем сбросов: Среднесуточный (м3/сут) Максимальная интенсивность/час (м3/ч) Максимальная интенсивность/сутки (м3/сут)	
Средняя продолжительность сбросов (мин/ч; ч/сут; сут/год)	

⁶ Если сбросы в грунт запрещены национальным законодательством, данный раздел должен быть исключен.

Таблица В3-10. Сбросы в грунт: физико-химическая характеристика (по одной таблице на одну точку сброса)

Справ. номер точки сброса ____

Параметр	До очистки			Краткое описание очистки	При сбросе		
	мг/л		кг/сут		мг/л		кг/сут
	Макс среднечасовой	Макс среднесуточный			Макс среднечасовой	Макс среднесуточный	

В3.5 Шумовые выбросы. Представьте информацию об измерениях шума в окружающей среде в чувствительных к шуму местах на площадке установки и за ее пределами и заполните Таблицу В3-11.

Измерения шума в окружающей среде:

а) Укажите максимальные уровни звукового давления (УЗД) в типичных точках на границе площадки (укажите интервал отбора проб):

Местоположение: _____ УЗД _____ дБ

Местоположение: _____ УЗД _____ дБ

Местоположение: _____ УЗД _____ дБ

б) Укажите максимальные уровни звукового давления (УЗД) в типичных чувствительных к шуму местах за пределами площадки (интервал отбора проб составляет 30 мин в дневное время и 15 мин в ночное время).

Местоположение 1: _____ УЗД _____ дБ (дневное время)

Местоположение 1: _____ УЗД _____ дБ (ночное время)

Местоположение 2: _____ УЗД _____ дБ (дневное время)

Местоположение 2: _____ УЗД _____ дБ (ночное время)

Приведите подробные сведения о фоновых уровнях шума на площадке в отсутствие шума с установки. Модели прогнозирования, карты, диаграммы и прочую сопроводительную документацию, в том числе подробные сведения о мерах по сокращению и контролю шума, следует представить в приложении.

Таблица В3-11. Сводная таблица источников шума

Источник	Справ. номер источника шума	Справ. номер оборудования	Звуковое давление, дБ на базовом расстоянии	Уровни звукового давления октавных диапазонов (Гц), дБ (невзвешенные) на диапазон								Импульсные характеристики и тембр	Периоды шумовых выбросов	
				31,5	63	125	250	500	1 тыс	2 тыс	4 тыс			8 тыс

В4 Воздействие на окружающую среду

Представьте письменные сведения о воздействии ваших выбросов и отходов на окружающую среду на основе Оценки воздействия на окружающую среду. В особенности, укажите все трансграничные воздействия установки.

В4.1 Воздействие выбросов в атмосферу. Представьте суммарные сведения о воздействии существующий или предлагаемых выбросов на окружающую среду и дайте оценку такого воздействия. Приложите полные данные о соответствующем дисперсионном моделировании выбросов установки в атмосферу.

Справочный номер документа (Приложение 11):

В4.2 Воздействие стоков на принимающие поверхностные воды. Сообщите суммарные сведения о воздействии существующий или предлагаемых сбросов на поверхностные воды и дайте оценку такого воздействия. Приложите полные данные о качестве принимающих вод и соответствующем дисперсионном моделировании сбросов установки в поверхностные воды.

Справочный номер документа (Приложение 12):

В4.3 Воздействие сбросов в грунт. Сообщите суммарные сведения о воздействии существующих или предлагаемых сбросов в грунт (почву, подпочву и горную породу) и дайте оценку такого воздействия. Приложите полные данные об оценке и гидрогеологический отчет (включающий метеорологические данные и данные о качестве воды, классификацию и уязвимость водоносного слоя). Включите съемку почвы, если сбросы осуществляются или планируются непосредственно в почву или на почву.

Представьте суммарные сведения об известном прошлом или текущем загрязнении грунта и/или грунтовых вод на площадке установки или под ней.

Справочный номер документа (Приложение 13):

В4.4 Воздействие хранения, переработки и захоронения отходов. Сообщите суммарные сведения о воздействии нынешнего или планируемого хранения, переработки и захоронения опасных и неопасных отходов на площадке установки на качество воздуха, поверхностных и грунтовых вод и почву и дайте оценку такого воздействия.

Справочный номер документа (Приложение 14):

В4.5 Шумовое воздействие. Сообщите суммарные сведения о воздействии на окружающую среду шумовых выбросов с предприятия и дайте оценку такого воздействия.

Справочный номер документа (Приложение 15):

В4.6 Другие виды воздействия. Охарактеризуйте запахи, электромагнитное и радиационное воздействие (если соответствующие требования предусмотрены законодательством), вызываемые установкой в обычных условиях эксплуатации и в аномальных случаях (при авариях).

Справочный номер документа (Приложение 16):

В5 Прочая уместная информация

Представьте всю прочую уместную информацию в поддержку заявки в Приложении 17.

РАЗДЕЛ С. НЕТЕХНИЧЕСКОЕ РЕЗЮМЕ

Представьте нетехническое резюме заявки в соответствии со структурой формы заявки.

РАЗДЕЛ D. ЗАЯВЛЕНИЕ

Настоящей заявкой я ходатайствую о выдаче комплексного природоохранного разрешения в соответствии с нормами Положения № [...] к [дата].

Я подтверждаю, что информация, представленная в настоящей заявке, является достоверной, точной и полной.

Я не возражаю против предоставления [полномочным природоохранным органом] копии настоящей заявки или ее частей, если иное не указано прямо в Запросе о сохранении коммерческой тайны, любому лицу или организации.

Подпись: _____ **Дата:** _____

Ф. И. О. печатными буквами: _____

от имени [организации] _____

Должность в организации: _____

Печать:

Инструкции к форме заявки на получение комплексного природоохранного разрешения

ВВЕДЕНИЕ

Обычно операторам следует подать заявку на получение нового разрешения после завершения всей проектной документации, но до начала строительных работ (по строительству новой или изменению существующей установки). Если установка не является особо сложной или новой, как правило, оператор обычно может на стадии проектирования подать заявку, содержащую всю информацию, необходимую регулирующему органу для принятия решения. К данной информации относятся и предложения по управлению установкой и подготовке эксплуатирующего персонала. Если в ходе строительства или ввода в эксплуатацию установки после выдачи разрешения оператор желает внести какие-либо изменения, условия разрешения должны быть изменены в обычном порядке путем подачи официальной заявки или, если это предусмотрено, путем письменного согласования изменений.

Если для установки необходимо также и отдельное разрешение на землепользование, разумно, чтобы оператор подавал обе заявки по возможности параллельно. Кроме того, что таким образом оператор избегает трудностей, если одно разрешение выдается, а в выдаче второго позже отказывают, одновременная подача заявок позволяет лучше координировать работу соответствующих органов.

Ниже приводятся основные рекомендации по составлению надлежащей заявки на получение КПП:

- 1) Будьте краткими – важно качество заявки, а не ее размер.
- 2) Четко изложите свой ответ на каждый вопрос и объясните, отступают ли ваши предложения от каких-либо соответствующих ориентировочных требований, изложенных в технических рекомендациях⁷. Если ваши предложения понятны и тщательно обоснованы, это делает их рассмотрение всеми сторонами более эффективным и отнимает меньше времени на их рассмотрение.
- 3) Весьма важно, чтобы ваша заявка содержала следующее:
 - а) Нетехническое резюме, включающее краткую информацию о том, как вы намерены эксплуатировать свою установку и почему такая эксплуатация представляет собой ВАТ. Сжатое нетехническое резюме также должно помочь другой аудитории, например,

⁷ Технические рекомендации представляют собой документ для каждой отдельной отрасли или межотраслевой документ, разъясняющий, что собой представляют наилучшие доступные технические методы (ВАТ), и помогающий таким образом как регулирующим органам, так и операторам в процессе выдачи разрешений. Каждая страна может разработать собственный набор технических рекомендаций или использовать международные рекомендации (например, документы BREF ЕС).

предусмотренным законом заинтересованным ведомствам и общественности, понять вашу заявку и прокомментировать ее.

- b) Мотивированное обоснование того, что используемые технологии представляют собой ВАТ. Достаточно просто констатировать, что выбранный вами вариант представляет собой ВАТ, если он соответствует спецификации соответствующих технических рекомендаций.
 - c) Подробности о выбросах, которые будут результатом предлагаемой вами деятельности.
 - d) Оценку воздействия предприятия на окружающую среду и здоровье, демонстрирующую высокий уровень охраны окружающей среды и здоровья человека.
- 4) Обоснование ВАТ будет требоваться в том случае, если ориентировочные требования технических рекомендаций не выполняются. Отступление от отраслевых ВАТ может быть обосновано техническими характеристиками, местоположением и принимающей средой. Однако следует отметить, что приемлемость по расходам для отдельной компании не является приемлемым обоснованием отклонения от ВАТ.
- 5) Вам следует включить предложения и временные графики в отношении всех аспектов предприятия, требующих усовершенствования. Усовершенствования следует осуществить в возможно короткие сроки и, в большинстве случаев, в течение 3 лет.
- 6) Не представляйте ненужной информации, отвечая на вопросы разделов заявки. Например, в разделе «Система экологического менеджмента» не ожидается, что заявители представят копии рабочих процедур. Если вы располагаете задокументированной системой, которая служит полным ответом на конкретный пункт, вам следует просто сделать ссылку на этот документ и указать контактное лицо, отвечающее за его ведение. Во избежание дублирования нет необходимости повторно представлять какие-либо сведения, представленные в ответ на другие разделы заявки – просто укажите, что они представлены в другом месте и сделайте четкую перекрестную ссылку.
- 7) Ваша заявка должна характеризовать обычные условия эксплуатации, равно как и аномальные/потенциально аварийные ситуации.

Надлежащая первоначальная заявка означает, что ППО, вероятно, необходимо будет задать меньше вопросов впоследствии и решение будет принято быстрее.

Раздел А. Общие сведения

А1 Установка

«Установка» – это стационарный технический объект, на котором производятся один или несколько видов работ в пределах одной площадки, которые могут оказывать негативное экологическое воздействие. Несколько «технических объектов» на одной площадке должны рассматриваться как одна установка, если они представляют собой последовательные стадии одного производственного процесса, один объект непосредственно связан с другим, или оба объекта обслуживаются одним процессом (расположенном на той же площадке). «Существующая установка» – это установка, которая законно функционировала в любой момент до подачи настоящей заявки на получение разрешения. Другие установки считаются «новыми установками».

Укажите название, адрес и контактные номера установки. Адрес установки может отличаться от адреса оператора, указанного в разделе А2 ниже. Кроме того, вам следует представить ситуационную карту с географическими прямоугольными координатами, соответствующими определенной точке на установке. В идеале это должна быть центральная точка в целях выдачи природоохранного разрешения (например, главная дымовая труба). Однако, если это не осуществимо, выберите точку, представительную для установки.

Сообщите подробные сведения обо всех действительных разрешениях на установку, включая разрешения на строительство, лицензии на управление отходами, разрешения органа здравоохранения, сертификаты промышленной безопасности и т.д.

А2 Оператор

«Оператор» означает физическое или юридическое лицо, являющееся владельцем или управляющим (менеджером) установки и имеющим полномочия и возможности обеспечить соблюдение требований, заложенных в разрешении.

А2.1 Юридический статус оператора

Укажите, подаете ли вы заявку как физическое лицо (группа физических лиц) или как компания/юридическое лицо. Если вы не уверены в ответе, возможно, вам следует обсудить этот вопрос с ППО прежде, чем заполнять заявку.

А2.2 Заявители–физические лица

Вам необходимо представить запрашиваемую здесь информацию, если вы подаете заявку как физическое лицо или группа физических лиц. Если вы подаете заявку как физическое лицо и разрешение будет выдано, вы будете нести личную ответственность за обеспечение соблюдения условий разрешения. Если вы подаете заявку как группа физических лиц, каждый из вас будет нести ответственность.

A2.3 Заявители–юридические лица

Вам необходимо представить запрашиваемую здесь информацию, если вы подаете заявку как компания. Вам необходимо представить копию сертификата юридического лица и сертификатов обо всех последующих изменениях названия. Регистрационный номер компании, указываемый в этом вопросе, должен относиться к зарегистрированной компании, которая будет эксплуатировать предприятие, а не к материнской компании большой группы зарегистрированных компаний.

A2.4 Уполномоченное контактное лицо на эксплуатационном уровне

Просьба сообщить подробности в отношении лица, к которому ППО может обращаться как по вопросам в отношении вашей заявки, так и, при выдаче разрешения, по эксплуатационным вопросам, касающимся вашего предприятия. Это должен быть кто-то, кто сможет ответить на любые вопросы подобного рода (которые могут носить весьма технический характер) и кто будет уполномочен оператором отвечать на эти вопросы и сможет передавать их соответствующим лицам.

Раздел В. Воздействие установки на окружающую среду

В1 Сфера действия установки и первоначальное состояние площадки

В1.1 Виды деятельности, осуществляемые на установке

Заполните таблицу, чтобы определить всю сферу действия установки и виды деятельности, которые на ней осуществляются. В графе «Основные виды деятельности» укажите все виды деятельности, охватываемые Положением о КПП. В графе «Непосредственно сопряженные виды деятельности» назовите все непосредственно сопряженные виды деятельности, осуществляемые на том же объекте, технически связанные с основными видами деятельности и могущие оказывать воздействие на окружающую среду. В графе «Оператор» укажите название оператора для каждого вида деятельности (если вы сами являетесь оператором, напишите «заявитель»).

В1.2 Отчет о состоянии площадки

Отчет о состоянии площадки должен характеризовать состояние площадки установки. В отчете должно описываться «первоначальное» состояние площадки, в том числе загрязнение до эксплуатации установки, чтобы он служил эффективным ориентиром для сопоставления с состоянием площадки после прекращения эксплуатации. После прекращения эксплуатации потребуется еще один отчет о состоянии объекта, чтобы оператор (и КПО) могли решить, имело ли место какое-либо загрязнение почвы во время эксплуатации установки и, следовательно, необходимы ли восстановительные меры.

Отчет о состоянии площадки должен охватывать всю территорию, на которой может иметь место деятельность установки. Сюда может относиться любая территория, существенная для удовлетворительной эксплуатации установки, например, площади, необходимые для транспортировки материалов, и площади вокруг сопряженной трубопроводной инфраструктуры. Если впоследствии, после выдачи разрешения, оператор пожелает расширить установку таким образом, что для ее удовлетворительной эксплуатации потребуется более обширная территория, ему будет необходимо подать заявку на изменение условий разрешения и включить отчет о состоянии дополнительной территории.

Невозможно указать точные требования к обязательному объему изучения каждого объекта, поскольку все объекты разные. Как правило, оценку следует проводить по следующим этапам:

- а) Аналитическое исследование и разведка площадки. Сюда относится сбор и рассмотрение всей имеющейся информации (включая документацию и консультации с соответствующими сторонами, например, землевладельцами, операторами и регулирующими органами), с тем чтобы выявить и охарактеризовать (в максимально возможной мере) любое загрязнение, которое может иметь место на площадке. Разведку площадки следует провести для подтверждения аналитических результатов и получения дополнительной информации. В результате следует составить матрицу прошлых и нынешних видов использования площадки и связанных с ними загрязняющих веществ и их концентраций (исходя из имеющихся данных) в почве, поверхностных и грунтовых водах. Перечни прошлых и нынешних видов использования будут весьма различаться от площадки к площадке: некоторые площадки в прошлом использовались несколькими способами,

другие являются новыми. На некоторых вновь созданных площадках может иметь место естественное загрязнение.

- б) Обязательное дополнительное изучение площадки. Оно включает дополнительный сбор (достаточных) данных (в том числе путем отбора проб и тестирования) для более полной характеристики экологического состояния площадки. По результатам изучения следует составить отчет о состоянии площадки. Ниже приводится предлагаемый формат отчета:

Отчет о состоянии площадки

1. Исходная информация

- 1.1. Подробные сведения о площадке
- 1.2. Резюме аналитического исследования

2. Подробности изучения площадки

- 2.1. Стратегия и методы отбора проб
- 2.2. Количество, точки и тип отобранных проб
- 2.3. Подробности тестирования на площадке
- 2.4. Отбор параметров тестирования
- 2.5. Недостатки и ограничения

3. Резюме результатов изучения и анализа площадки

- 3.1. Наблюдения, сделанные на площадке
- 3.2. Результаты тестирования на площадке
- 3.3. Данные мониторинга
- 3.4. Данные лабораторного тестирования
- 3.5. Резюме данных

4. Толкование данных и выводы

- 4.1. Резюме базовых условий площадки
- 4.2. Основные недостатки и ограничения предлагаемых базовых условий (например, связанные с качеством/количеством данных)

5. Библиография

V1.3 Карты площадки

Вы должны представить подходящие карты и планы, на которых показано местоположение и территория установки и местоположение и характер различных видов деятельности, осуществляемых на ней. Точный способ представления этой информации зависит от размера и характера установки. Карта или план могут состоять из более чем одной части, чтобы сделать информацию более понятной и полезной, и могут включать следующее:

- а) карта или план объекта более крупного масштаба (например, 1:2500), на которых показано местоположение установки, которой касается ваша заявка, и всех других установок, расположенных на той же территории. На карте/плане также должна быть показана вся существующая инфраструктура (например, здания, дороги, площадки для хранения, сеть труб, линии электропередачи и т.д.) в радиусе 250 м от границы установки. На карте/плане должны дополнительно определяться части площадки, которые не принадлежат заявителю и не заняты им, и содержаться сведения о том, кто является владельцем или арендатором.
- б) отдельный схематический план установки, которой касается ваша заявка. На нем должны быть определены различные отдельные виды деятельности, определенные в вопросе V1.1, показаны точки выбросов/сброса в окружающую среду, которые вы предлагаете в заявке, и указаны прямоугольные координаты установки.

В2 Предлагаемые методы эксплуатации и управления

В этом подразделе требуется, чтобы вы продемонстрировали, что предлагаемые вами технологии являются ВАТ (согласно соответствующим техническим рекомендациям) и соответствуют другим требованиям Положения о КПр. ППО оценит предлагаемые вами технические методы на основе сочетания оценки относительно соответствующих технических рекомендаций и оценки конкретной установки.

В тех случаях, когда в технических рекомендациях содержатся четкие ориентировочные требования в форме стандартов, мер и временных графиков, применимых к предлагаемой вами деятельности, вам следует либо подтвердить, что вы предлагаете соблюдать их, либо обосновать другое предложение. Если вы предлагаете отступить от каких-либо ориентировочных требований, вам следует объяснить это. Менее строгие предложения могут быть оправданы частными факторами, связанными с вашей установкой или местными условиями. Например, вы можете функционировать в соответствии со стандартом, приближенным к ориентировочному требованию, используя при этом технические процессы, отличные от процессов, лежащих в основе ориентировочного требования. В таком случае внедрение новых технических методов для сокращения выбросов лишь на незначительную величину может быть связано с несоразмерными затратами. Тем не менее, если вы предлагаете отступить от стандартов на таких основаниях, важно представить должное обоснование затрат, объясняющее, как стоимость таких технических методов соотносится с достигаемым сокращением выбросов, а также предложить программу совершенствования, подкрепленную инвестиционной сметой. Вам не следует пытаться обосновать менее строгие предложения на основании лишь того, что соблюдение ориентировочных требований неприемлемо для вас по расходам.

Тогда как некоторые ориентировочные требования применимы ко всем установкам, другие применимы только к новым или существующим установкам. Однако, если на существующей установке происходит серьезное изменение, как правило, применяются стандарты новой установки. Это связано с тем, что процесс внесения серьезного изменения зачастую сопровождается значительной заменой или внедрением новой технологии, поэтому предельные затраты на соблюдение новых требований могут быть относительно низкими.

Существуют различные возможности для оценки и обоснования предлагаемых технических методов для каждой отдельной установки. К их числу относятся:

- a) обоснование отступлений от ориентировочных требований технических рекомендаций;
- b) оценка вариантов, с тем чтобы определить, какой из вариантов, предлагаемых в рекомендациях, оптимален для вашей установки;
- c) выработка предложений для тех частей (или, возможно, всей) установки, которые не охвачены рекомендациями.

Основное правило заключается в том, что вам следует сопоставить спектр вариантов на основе затрат и выгод и предложить вариант, который, на ваш взгляд, наиболее подходит для соблюдения нормативных требований. Однако требуемый уровень детализации будет зависеть от экологической значимости рассматриваемого вопроса. В более сложных случаях предложения должны выработываться посредством детального анализа затрат и выгод вариантов с учетом технических характеристик установки, ее географического местоположения и местных экологических условий. К числу таких случаев относится отступление от ориентировочных требований и вопросы, не охваченные техническими рекомендациями, когда:

- a) имеется спектр вариантов, которые приведут к существенно различному воздействию на окружающую среду; или
- b) основным фактором являются издержки (обычно это связано с сокращением наиболее значительных выбросов).

Тем не менее, во многих ситуациях детальный анализ вариантов не требуется. Например, это может касаться тех случаев, когда ориентировочное требование неприменимо по очевидным техническим причинам и отступление от него может быть обосновано несколькими словами. В такой же мере, если выбросы с вашей установки лишь незначительно (не более, чем на 5%) превышают выбросы, предусмотренные техническими рекомендациями, вы не обязаны демонстрировать, что вы провели детальное сопоставление альтернативных технологий сокращения загрязнения. Скорее ожидается, что вы предложите технологии, которые, на ваш взгляд, будут соответствовать нормативным требованиям. ППО затем рассмотрит вопрос о том, приемлемо ли ваше предложение.

V2.1 Потребление сырья и воды

В принципе, заявитель обязан продемонстрировать меры, принимаемые с тем чтобы:

- a) *сократить* использование химикатов и материалов; и
- b) *заменить* более вредные материалы менее вредными.

В приведенной таблице перечислите все сырье, вспомогательные материалы, вещества (включая воду) и препараты, которые будут использоваться в деятельности. Включите все очищающие химикаты, связанные с производственным процессом, химикаты для очистки воды, присадки для охлаждения/кипения воды и лабораторные химикаты (в последнем случае подробно укажите только те химикаты, годовое потребление которых превышает 2,5 кг или 2,5 л). Кроме того, в перечне должна содержаться информация о категории опасности, токсичности и радиоактивности этих материалов. Также следует представить сведения о среднем объеме хранения и годовом потреблении. Детальный инвентарный перечень сырья, используемого на установке, должен представляться по требованию.

В тех случаях, когда сырье состоит из нескольких веществ и не может быть надлежащим образом классифицировано в Таблице V2-1, в таблице должно быть указано и подробно расписано каждое химическое вещество-компонент, и заполнены различные графы. Общий принцип – перечислить следует те составные вещества материала, которые потенциально могут загрязнять любой их трех компонентов окружающей среды в случае их выхода из-под контроля.

Чтобы продемонстрировать, что предлагаемое сырье соответствует ВАТ, обоснуйте (например, исходя из воздействия на качество продукта) дальнейшее использование того вещества, которому есть менее опасная альтернатива.

В отношении водопользования представьте сведения о водозаборе поверхностных или грунтовых вод, водопотреблении из системы питьевого водоснабжения и использовании воды на установке в Таблице V2-2. В дополнение, заявитель может:

- a) включить диаграмму циркуляционных контуров с ориентировочными расходами; и
- b) описать уже проведенные водные аудиты и осуществленные и планируемые улучшения эффективности водопользования.

V2.2 Методы предотвращения и сокращения выбросов и отходов

Следует охарактеризовать все виды деятельности/производственные процессы, которые предлагается осуществлять на установке, равно как и меры предотвращения и сокращения загрязнения, которые будут использоваться (в том числе в периоды пуска и закрытия установки, кратковременной приостановки, утечки и поломки). Должна быть представлена следующая информация:

- a) схемы производственных процессов;
- b) чертежи основных единиц оборудования, имеющих экологическую значимость, например, проект изоляции полигона для отходов, проект мусоросжигательной печи, проект очистных сооружений для стоков и т.д.;
- c) подробные сведения о химических реакциях, происходящих в производственном процессе (если таковые имеют место), и их кинетический, массовый и энергетический балансы;
- d) характеристика всего очистного оборудования, в том числе подробные сведения о техническом обслуживании и проверке оборудования, равно как и о резервном оборудовании;
- e) контрольно-измерительные системы с подробностями о том, как в контрольные системы включается информация экологического мониторинга; и
- f) порядок пуска и вывода из эксплуатации установки с характеристикой мер предосторожности при работе в аномальных условиях.

Продемонстрируйте, что предложения являются ВАТ, подтвердив соблюдение ориентировочных требований, содержащихся в технических рекомендациях, либо обосновав отступления от них или альтернативные меры.

V2.3 Управление отходами

Подробно укажите все отходы, производимые на площадке, в том числе их название, категорию опасности и источники. Следует справиться в Европейском каталоге отходов (ЕКО) и присвоить каждому материалу правильный код отходов. Количество каждого вида отходов, производимых ежегодно, следует рассчитать и указать в Таблице В2-3. Все сезонные различия следует объяснить. Кроме того, заявителям следует привести коэффициенты преобразования, используемые по отношению к объему (м³) и весу (т) каждого потока отходов.

Следует указать все технологии переработки, утилизации, повторного использования и рециркуляции отходов на территории установки, указав конкретный метод, местоположение и подрядчика. Продемонстрируйте, что предложения являются ВАТ, подтвердив соблюдение ориентировочных требований, содержащихся в технических рекомендациях, либо обосновав отступления от них или альтернативные меры. Если планируется захоронение отходов, обоснуйте, почему их утилизация, повторное использование или рециркуляция технически или экономически невозможны.

В отношении тех отходов, которые будут вывозиться за пределы площадки, следует подробно указать способ их транспортировки с площадки, название подрядчика, используемые способы переработки, местоположение и метод захоронения. Кроме того, следует представить копии соответствующих лицензий на управление отходами и письменных соглашений о приемке отходов (для планируемых новых установок – предварительных соглашений).

В отношении тех отходов, которые будут захоронены на площадке, должны быть представлены полные сведения о предлагаемом полигоне для отходов, в том числе:

- a) порядок выбора места полигона;
- b) карта территории полигона с указанием предлагаемой последовательности заполнения и всей вспомогательной деятельности; планы и чертежи поперечного сечения полигона с указанием существующих и предлагаемых отделанных уровней грунта;
- c) сведения о геологии, гидрогеологии и гидрологии территории полигона и окрестностей, включая данные по качеству грунтовых и поверхностных вод с соответствующей оценкой уязвимости; метеорологические данные по территории полигона;
- d) планы эксплуатации, включая оценку стабильности отходов;
- e) сведения о предложениях по недопущению распространения, удалению и переработке фильтрата и отходящего газа; подробности конструкции и сведения о местоположении установок по мониторингу фильтрата, отходящего газа, поверхностных и грунтовых вод на полигоне и вокруг него;
- f) сведения о механизмах, действующих после закрытия полигона, включая предложения по экологической реабилитации.

V2.4 Энергопотребление и энергоэффективность

Представьте информацию о производстве и потреблении энергии: как первичных энергоносителей, так и электроэнергии. Дополните информацию о производстве и потреблении энергии диаграммой потока энергии, показывающей, как энергия используется в производственном процессе. Если энергия с установки экспортируется, представьте и эту информацию.

Охарактеризуйте нынешнюю или предлагаемую позицию в отношении ориентировочных требований об энергоэффективности, содержащихся в технических рекомендациях, и представьте обоснование того, почему *не* будут использоваться описываемые технологии. Представьте план энергоэффективности, в котором оцениваются затраты и выгоды разных вариантов энергоэффективности.

V2.5 Готовность к чрезвычайным ситуациям

Представьте план действий в аварийных ситуациях, в котором определяется опасность, которую установка представляет для окружающей среды, оцениваются риски, сопряженные с этой опасностью, и определяются технологии, необходимые для снижения рисков. Следует представить информацию по всем мерам и процедурам, существующим или планируемым для минимизации воздействия на окружающую среду аварийных выбросов и чрезвычайных ситуаций, которые могут возникнуть при эксплуатации. В этой информации следует также описать предусматриваемые меры реагирования на аварийные выбросы и чрезвычайные ситуации, которые могут возникнуть в нерабочее время (ночью, в выходные и праздничные дни). К числу подробностей, которые следует представить, относится, помимо прочего, следующее:

- a) подробные сведения о хранении сырья, продуктов и отходов;
- b) информация о возможном загрязнении воздуха, почвы, грунтовых и поверхностных вод;
- c) потенциальные точки загрязнения и зоны наибольшего риска;

- d) подробные сведения о мерах и оборудовании по недопущению распространения разлива или аварийного выброса загрязняющих веществ;
- e) подробные сведения о системах сбора загрязняющих веществ и очистки поверхностей.

V2.6 Системы мониторинга

Все точки отбора проб и мониторинга должны быть определены и указаны на масштабном плане. Последовательность нумерации/маркировки точек мониторинга и отбора проб должна быть логической, простой и упорядоченной (например, А1-Ап для атмосферы, ПВ1-ПВп для поверхностных вод и т.д.).

Некоторые из этих точек будут непосредственно связаны с точками выбросов (например, на вентиляционной трубе), некоторые будут смежными с чувствительными датчиками (например, измерение шума в жилых помещениях), а другие будут расположены там, где они могут использоваться для мониторинга воздействия на состояние окружающей среды (например, контрольно-измерительные приборы для измерения пыли по ветру и против ветра, буровые скважины для мониторинга грунтовых вод с верхним и нижним уклоном, точки мониторинга реки вверх и вниз по течению и т.д.). Все точки мониторинга состояния окружающей среды следует четко обозначить (например, префиксом А).

Следует представить ситуационные карты всех таких точек отбора проб и мониторинга. Следует заполнить Таблицу В2-4 в отношении всех применимых точек с указанием параметров мониторинга и частоты мониторинга. (При разработке программы мониторинга следует учитывать изменчивость выбросов.) Кроме того, следует указать следующее:

- a) доступность точек отбора проб/мониторинга;
- b) методы отбора проб;
- c) аналитические процедуры и процедуры контроля качества, включая порядок поверки оборудования, его технического обслуживания, учета данных и представления отчетности по ним, которые должны соблюдаться для обеспечения точного и достоверного мониторинга;
- d) название подрядчиков, осуществляющих все операции мониторинга, отбора проб и анализа, включая подробности их надлежащей аккредитации и сертификации.

Там, где это целесообразно (в дополнительно составленных таблицах), следует привести подробности того, как предлагаемые системы мониторинга будут демонстрировать соблюдение ПДВ/ПДС и стандартов качества окружающей среды.

V2.7 Вывод из эксплуатации и восстановительные меры

Следует представить план закрытия площадки, с тем чтобы продемонстрировать, что в его нынешнем состоянии установка может быть выведена из эксплуатации без риска загрязнения и площадка возвращена в удовлетворительное состояние по сравнению с описанным в первоначальном отчете о состоянии площадки. При определении уровня детализации следует полагаться на здравый смысл, так как обстоятельства закрытия площадки повлияют на конечные планы. Тем не менее, план закрытия площадки должен включать следующее:

- a) последние подробные сведения обо всех подземных трубопроводах и цистернах;

- b) предлагаемые механизмы удаления или промывки трубопроводов и сосудов, где это целесообразно, и полного выпуска их потенциально опасного содержимого;
- c) методы и ресурсы, необходимые для очистки лагун;
- d) метод обеспечения безопасности всех полигонов для отходов на территории площадки;
- e) механизмы удаления асбеста и других потенциально вредных материалов;
- f) методы демонтажа зданий и других строений;
- g) методы проверки почвы для оценки степени загрязнения, вызванного деятельностью, и необходимости каких-либо восстановительных мер для возвращения территории в удовлетворительное состояние по сравнению с состоянием, описанным в первоначальном отчете о состоянии площадки.

V2.8 Система экологического менеджмента (СЭМ)

Эффективная система менеджмента является ключевым способом, обеспечивающим надежное и комплексное применение всех соответствующих технологий предотвращения и сокращения загрязнения. Охарактеризуйте свою СЭМ, чтобы продемонстрировать то, насколько она соответствует требованиям, перечисленным в таблице ниже. В этой характеристике следует точно указать, кто отвечает за каждое из требований. Во второй графе объясняется, где в заявке лучше всего дать ответ на каждое требование во избежание дублирования. Копии всех процедур не требуются, однако примеры могут быть включены в заявку.

Если вы сертифицированы в соответствии с требованиями стандарта ISO 14001, представьте копию вашего сертификата. В поддержку своей заявки вы также можете включить резюме последнего аудита СЭМ.

Требование СЭМ	Как отразить в заявке
1. Четкая структура управления и распределенные сферы ответственности за эффективность природоохранной деятельности	Опишите в этом разделе
2. Определение, оценка значительного воздействия на окружающую среду и управление им	Опишите в разделе В4
3. Соблюдение нормативных требований	Соблюдение разрешения является соблюдением этого требования
4. Принятие экологической политики и определение задач и целевых показателей	Приложите экологическую политику (если она существует), цели и целевые показатели
5. Программа экологического совершенствования для осуществления задач и целевых показателей	Отразите в предложениях в соответствующих вопросах раздела В2.
6. Меры операционного контроля для предотвращения и минимизации значительного воздействия на окружающую среду	Отразите в ответах на соответствующие вопросы раздела В2.
7. Готовность к чрезвычайным ситуациям и меры реагирования на них	Ответьте на вопрос В2.5
8. Информационное взаимодействие: внутреннее, внутри структуры управления, и внешнее, с предусмотренными законом заинтересованными ведомствами и общественностью	Опишите в этом разделе
9. Управление документацией и учетными документами: как создаются, ведутся и хранятся обязательные учетные документы и другая документация СЭМ	Опишите в этом разделе
10. Подготовка персонала: надлежащие процедуры подготовки всего соответствующего персонала, включая подрядчиков	Опишите в этом разделе
11. Мониторинг и измерение показателей деятельности: ключевые экологические показатели деятельности и порядок мониторинга и обзора прогресса на непрерывной основе	Опишите в этом разделе
12. Меры по устранению нарушений: порядок анализа несоответствия СЭМ (в том числе несоблюдения нормативно-правовых требований) и принятия мер по предотвращению их повторения	Опишите в этом разделе
13. Аудит: регулярный, предпочтительно, независимый аудит с целью проверки того, что все виды деятельности осуществляются в соответствии с данными требованиями	Опишите в этом разделе
14. Обзор управления и экологическая отчетность: процедура проведения обзора высшим руководством (ежегодного или связанного с циклом аудита), представление отчетности, требуемое разрешением, и представление отчетности о достижении внутренних задач и целевых показателей	Опишите в этом разделе

В3 Предлагаемые выбросы

Заполните все таблицы этого раздела, описывая характер, объемы, источники и особенности предлагаемых выбросов с атмосферу, сбросов в поверхностные воды, канализацию и грунт, равно как и шумовые выбросы. Также важно включить информацию о выбросах на единицу выпускаемой продукции или потребляемого сырья в целях сравнения по отрасли промышленности. Для каждого вида выбросов и параметра сопоставьте выбросы с контрольными значениями, приводимыми в технических рекомендациях. В тех случаях, когда контрольные показатели не соблюдаются, либо пересмотрите предлагаемые операционные технологии и способы управления, описанные в разделе В2, либо представьте детальную и определенную во времени программу улучшений для достижения ВАТ/предельных уровней, предусмотренных техническими рекомендациями.

В4 Воздействие на окружающую среду

В этом разделе дайте оценку значительного потенциального воздействия предлагаемых выбросов на окружающую среду исходя из Оценки воздействия на окружающую среду, проведенной для установки. Вначале определите важные рецепторы загрязнения, к числу которых могут относиться население, природные и другие чувствительные зоны, атмосфера, вода (водотоки и грунтовые воды), почва, материальные ценности и культурное наследие. Воздействие на эти рецепторы следует сопоставить со *стандартами качества окружающей среды* и другими нормативными и ненормативными требованиями.

Неспособность продемонстрировать соблюдение стандартов качества окружающей среды должна вести к рассмотрению альтернативных предложений, к которым имеется доступ и воздействие которых на окружающую среду ниже, даже если альтернативы выходят за рамки того, что обычно принимается в качестве ВАТ. (Это типично для ситуации, когда множество установок осуществляют сбросы в непосредственной близости друг от друга. В такой ситуации может существовать какое-то добровольное соглашение между соседствующими операторами – тогда это должно быть отражено в заявке.)

Особое внимание должно быть уделено трансграничным воздействиям, т.е. тем, которые простираются за пределы национальных границ. (В законодательстве может существовать норма, определяющая пограничную зону, в пределах которой все установки считаются имеющими трансграничное воздействие.)

В4.1 Воздействие выбросов в атмосферу

Представьте информацию о нынешнем качестве окружающего воздуха, исходя из результатов мониторинга качества воздуха. Приведите подробности осуществленного дисперсионного моделирования и прогнозируемой приземной концентрации загрязняющих веществ в радиусе 5 километров от объекта в результате выбросов с установки. В частности, необходимо продемонстрировать, что проведена соответствующая оценка высоты выходных отверстий и труб, с тем чтобы обеспечить достаточную дисперсию минимизированных выбросов во избежание превышения местных пороговых уровней приземного загрязнения и для ограничения национального и трансграничного воздействия загрязнения. В основе оценки должен лежать наиболее чувствительный рецептор, будь то здоровье человека, почва или наземные экосистемы.

V4.2 Воздействие стоков на поверхностные воды

Представьте информацию о нынешнем качестве и особенностях принимающих водотоков, включая:

- a) данные о расходе воды выше и ниже по течению от точки сброса, зонах смешивания и происходящем растворении;
- b) особенности реаэрации;
- c) время отстоя (в отношении озер);
- d) физические, химические и биологические свойства принимающей воды и осадка;
- e) наличие каких-либо биологических видов, чувствительных к наличию какого-либо вещества в стоках.

Кроме того, следует представить информацию о нынешнем или предлагаемом использовании и/или назначении принимающих вод и чувствительных зонах в радиусе 2 километров от точки сброса, на которые могут повлиять стоки. Укажите подробности осуществленного моделирования и дисперсионных исследований и прогнозируемые концентрации загрязняющих веществ в обозначенных точках мониторинга.

V4.3 Воздействие сбросов в грунт

Сфера охвата и детализация этой оценки будут по большей части зависеть от степени и типа сбросов в грунт, осуществляемых на площадке, связанных, в свою очередь, с риском. В отношении более крупных сбросов в грунт, например, обратной закачки, распределения по поверхности почвы и т.д., должна быть проведена всеобъемлющая оценка для обоснования приемлемости предлагаемых сбросов. В анализе следует учитывать топографические, метеорологические, геологические, гидрологические и гидрогеологические данные, включая любую и всю информацию, связанную с загрязнением грунта и грунтовых вод. В случае распределения по поверхности почвы должно быть представлено комплексное исследование почв, в котором рассматриваются физические, химические и биологические свойства почвы. Кроме того, в оценке следует определить все поверхностные водоемы и скважины, которые могут подвергаться риску в результате сбросов в грунт.

V4.4 Воздействие хранения, переработки и захоронения отходов

Следует провести оценку воздействия нынешнего или планируемого хранения, переработки и захоронения опасных и неопасных отходов на площадке на качество воздуха (прежде всего запаха и пыли – выбросы от мусоросжигания следует рассмотреть в рамках вопроса V4.1), качество почвы и качество поверхностных и грунтовых вод. Классификацию водоносного слоя и его уязвимость (особенно для родников и скважин) следует определить и включить в анализ воздействия.

V4.5 Шумовое воздействие

Выявите ближайшие чувствительные к шуму объекты: как правило, чувствительными к шуму можно считать жилые помещения, парковые зоны и открытые пространства. Школы, больницы и коммерческие помещения могут считаться чувствительными, в зависимости от осуществляемой деятельности. Кроме того, укажите любые другие точки/границы, по отношению к которым местными властями были установлены особые условия в рамках планирования землепользования. Укажите детали всех исследований по измерению шума в

окружающей среде, моделирования и других измерений шума, проводимых по отношению к шумовому воздействию установки. Определите особые местные проблемы и предложения по внесению улучшений.

V4.6 Другие виды воздействия

В тех случаях, когда *запах* может быть проблемой, разбейте эмиссии на категории: предотвращаемые (распространению запахов за пределы границы объекта обычно можно препятствовать путем применения технологий сдерживания и уменьшения запаха, что следует описать в пункте B2.2) и непредотвращаемые. Продемонстрируйте, что в обычных условиях эксплуатации серьезных проблем с запахом не будет. Если это предусмотрено законодательством, здесь же следует описать электромагнитное и радиационное воздействие установки. Определите меры, принимаемые в случае аномальных событий (аварий), которые могут привести к потенциальным проблемам с данными видами воздействия.

V5 Прочая уместная информация

Этот раздел формы заявки дает вам возможность представить любую другую информацию, которую вы хотели бы, чтобы ППО принял во внимание при рассмотрении вашей заявки. Вы можете приложить к заявке любую другую информацию, которую вы считаете целесообразной. Избегайте включения нецелесообразной информации, поскольку она может замедлить рассмотрение заявки и задержать принятие решения о выдаче разрешения. Обратите внимание на то, что любая информация, представленная в заявке, может быть отражена в условиях, закладываемых в разрешении.

РАЗДЕЛ С. НЕТЕХНИЧЕСКОЕ РЕЗЮМЕ

Вы должны представить нетехническое резюме заявки. В нем следует охватить ответы на все предыдущие вопросы заявки. В нем должен соблюдаться тот же порядок и выделяться главные моменты на языке, понятном общественности. Как правило, объем нетехнического резюме более сложной заявки должен составлять порядка 10 страниц. Резюме весьма простых заявок не должны превышать одной-двух страниц.

РАЗДЕЛ D. ЗАЯВЛЕНИЕ

Заполняя и подписывая заявление, вы подтверждаете, что информация, содержащаяся в заявке, верна. Неподписанные заявки будут возвращены без рассмотрения. Заявка может быть подписана более чем одним лицом, если это требуется внутренней структурой управления оператора. Если оператором является физическое лицо, оно должно подписать заявку самостоятельно. Если оператором является компания/юридическое лицо, лицом, подписывающим заявку, должен быть либо директор предприятия, либо другое должным образом уполномоченное лицо. Однако это не должно быть уполномоченное контактное лицо на эксплуатационном уровне, определенное в пункте A2.4 заявки.

Глава IV
Форма комплексного природоохранного разрешения
(с инструкциями)

Форма комплексного природоохранного разрешения

ВВЕДЕНИЕ

Нижеследующее разрешение выдается в соответствии с Положением № [...] для эксплуатации установки, осуществляющей один или несколько видов деятельности, перечисленных в [...] указанного Положения, в пределах, установленных разрешением. В разрешении заложены условия, которые должны соблюдаться. **Настоящее введение не является частью разрешения.**

Краткая характеристика установки, регулируемой настоящим разрешением (не более одной страницы):

Другие действительные разрешения, связанные с настоящей установкой:

Держатель разрешения	Номер разрешения	Дата выдачи

Связанные с настоящей установкой разрешения и другие санкции, заменяемые настоящим разрешением:

Держатель	Справочный номер	Дата выдачи

Связь с регулирующим органом. По вопросам, связанным с настоящим разрешением, с ППО следует связываться по следующему адресу:

Номер разрешения должен указываться во всех сообщениях относительно настоящего разрешения.

Конфиденциальность. Разрешение обязывает оператора представлять информацию ППО. ППО размещает информацию в публичном регистре в соответствии с требованиями Положения о ППР. Если оператор полагает, что какая-либо представляемая информация составляет коммерческую тайну, он может обратиться в ППО с просьбой об исключении данной информации из публичного регистра.

Обжалование. Настоящее разрешение может быть обжаловано путем подачи письменной апелляции [национальному природоохранному органу] по адресу:

Апелляция должна быть получена [национальным природоохранным органом] в течение [30] дней с даты выдачи настоящего разрешения.

Санкции за нарушение настоящего разрешения. Оператор, нарушивший какое-либо условие настоящего разрешения, подлежит административным санкциям в соответствии с законом [«Об охране окружающей среды»] вплоть до приостановления действия или отзыва настоящего разрешения и/или уголовного преследования.

Изменение и отказ от разрешения. Настоящее разрешение может быть изменено в будущем. В ведомости статуса разрешения должны указываться все подробности относительно изменений, вносимых в разрешение. До отказа от настоящего разрешения должна быть подана заявка на отказ от разрешения в соответствии с Положением.

Ведомость статуса разрешения

Информация	Дата	Примечание

Определения

Конец вступительной записки.

[Полное название и логотип полномочного природоохранного органа]

КОМПЛЕКСНОЕ ПРИРОДООХРАННОЕ РАЗРЕШЕНИЕ

Разрешение № XXXXXX

[ППО], осуществляя свои полномочия в соответствии с Положением № [...], законом № [...], настоящим уполномочивает

[название] (“Оператор”),

главный офис которого расположен по адресу: *[полный адрес]*,

эксплуатировать установку, расположенную по адресу: *[адрес установки]*,

в пределах, установленных настоящим разрешением, и в соответствии с его условиями.

Подпись

[Ф.И.О., должность уполномоченного лица]

Дата

Административный сбор в размере [...] выплачен [дата].

УСЛОВИЯ РАЗРЕШЕНИЯ

1. Установка, охватываемая разрешением

1.1.1 Оператор уполномочен осуществлять деятельность и/или сопряженную с ней деятельность, указанную в таблице 1.1.1.

Таблица 1.1.1. Разрешенная деятельность

Деятельность	Описание деятельности	Основная или непосредственно сопряженная деятельность	Пределы указанной деятельности

1.1.2 Деятельность, разрешенная в соответствии с условием 1.1.1, не должны выходить за пределы территории установки, показанной на плане/карте ниже.

1.1.3 Предэксплуатационные условия отсутствуют.

ИЛИ

Установка, получившая разрешение, не должна вводиться в эксплуатацию до осуществления следующих мер и уведомления об этом в письменной форме ППО:

- a) xxx
- b) xxx
- c) xxx

2. Вопросы эксплуатации

2.1 Использование сырья и воды

2.1.1 Оператор не должен превышать лимиты на забор свежей воды, указанные в таблице 2.1.1.

Таблица 2.1.1. Лимиты на водозабор

Точка водозабора	Источник водозабора	Лимит суточного водозабора, м3	Лимит годового водозабора, м3

2.1.2 Оператор должен использовать сырье и воду на условиях настоящего разрешения в соответствии с документацией, указанной в таблице 2.1.2.

Таблица 2.1.1. Использование сырья и воды

Вид документации	Ссылка на соответствующие пункты	Дата получения
Заявка на получение разрешения	Пункт В2.1	
Запрос дополнительной информации от [дата]	Ответ на вопрос [...]	
Заявка на изменение разрешения		
Запрос дополнительной информации [дата]		

2.1.3 *Другие особые условия, касающиеся использования сырья и воды, могут быть изложены здесь.*

2.2 Методы предотвращения и сокращения выбросов и отходов

2.2.1 Устанoвка, получившая разрешение, должна эксплуатироваться на условиях настоящего разрешения с использованием методов и в порядке, описанном в документации, указанной в таблице 2.2.1.

Таблица 2.2.1. Методы предотвращения и сокращения выбросов и отходов

Вид документации	Ссылка на соответствующие пункты	Дата получения
Заявка на получение разрешения	Пункт В2.2	
Запрос дополнительной информации от [дата]	Ответ на вопрос [...]	
Заявка на изменение разрешения		
Запрос дополнительной информации [дата]		

2.2.2 Другие особые условия, касающиеся методов предотвращения и сокращения выбросов и отходов, могут быть изложены здесь.

2.3 Управление отходами

2.3.1 Оператор должен управлять своими отходами на условиях настоящего разрешения в соответствии с документацией, указанной в таблице 2.3.1.

Таблица 2.3.1. Управление отходами

Вид документации	Ссылка на соответствующие пункты	Дата получения
Заявка на получение разрешения	Пункт В2.3	
Запрос дополнительной информации от [дата]	Ответ на вопрос [...]	
Заявка на изменение разрешения		
Запрос дополнительной информации [дата]		

2.3.2 *Другие особые условия, касающиеся управления отходами, могут быть изложены здесь.*

2.4 **Энергопотребление и энергоэффективность**

2.4.1 Оператор должен использовать энергоресурсы на условиях настоящего разрешения в соответствии с документацией, указанной в таблице 2.4.1.

Таблица 2.4.1. Энергопотребление и энергоэффективность

Вид документации	Ссылка на соответствующие пункты	Дата получения
Заявка на получение разрешения	Пункт В2.4	
Запрос дополнительной информации от [дата]	Ответ на вопрос [...]	
Заявка на изменение разрешения		
Запрос дополнительной информации [дата]		

2.4.2 *Другие особые условия, касающиеся энергопотребления и энергоэффективности, могут быть изложены здесь.*

2.5 Готовность к чрезвычайным ситуациям

2.5.1 Оператор должен предотвращать и ограничивать последствия аварий на условиях настоящего разрешения в соответствии с документацией, указанной в таблице 2.5.1.

Таблица 2.5.1. Готовность к чрезвычайным ситуациям

Вид документации	Ссылка на соответствующие пункты	Дата получения
Заявка на получение разрешения	Пункт В2.5	
Запрос дополнительной информации от [дата]	Ответ на вопрос [...]	
Заявка на изменение разрешения		
Запрос дополнительной информации [дата]		

2.5.2 Другие особые условия, касающиеся готовности к нештатным ситуациям, могут быть изложены здесь.

2.6 Системы мониторинга

2.6.1 Оператор должен осуществлять мониторинг и оценивать его результаты на условиях настоящего разрешения в соответствии с документацией, указанной в таблице 2.6.1.

Таблица 2.6.1. Системы мониторинга

Вид документации	Ссылка на соответствующие пункты	Дата получения
Заявка на получение разрешения	Пункт В2.6	
Запрос дополнительной информации от [дата]	Ответ на вопрос [...]	
Заявка на изменение разрешения		
Запрос дополнительной информации [дата]		

2.6.2 Оператор должен предоставлять безопасный и постоянный доступ ко всем своим точкам мониторинга и отбора проб.

2.6.3 *Другие особые условия, касающиеся систем мониторинга, могут быть изложены здесь.*

2.7 **Вывод из эксплуатации и восстановительные меры**

2.7.1 Оператор должен принять меры по выводу установки из эксплуатации и восстановлению ее площадки после окончательного прекращения ее эксплуатации на условиях настоящего разрешения в соответствии с документацией, указанной в таблице 2.7.1.

Таблица 2.7.1. Вывод из эксплуатации и восстановительные меры

Вид документации	Ссылка на соответствующие пункты	Дата получения
Заявка на получение разрешения	Пункт В2.7	
Запрос дополнительной информации от [дата]	Ответ на вопрос [...]	
Заявка на изменение разрешения		
Запрос дополнительной информации [дата]		

2.7.2 *Другие особые условия, касающиеся вывода из эксплуатации и восстановительных мер, могут быть изложены здесь.*

3. Предельно допустимые выбросы и сбросы

3.1 Выбросы в атмосферу

3.1.1 Выбросы в атмосферу из точки (точек) выбросов, указанных в таблице 3.1.1, должны происходить только из источника (-ов), указанного (-ых) в данной таблице.

Таблица 3.1.1. Точки выбросов в атмосферу

Точка выброса	Источник	Местоположение точки выброса
A1		
A2		
A3		
...		

3.1.2 Предельно допустимые выбросы в атмосферу в части параметра (-ов) и точки (точек) выбросов, указанных в таблице 3.1.2, не должны превышать.

3.1.3 Оператор должен осуществлять мониторинг параметров, перечисленных в таблице 3.1.2, из точек выбросов и, как минимум, с частотой, указанной в данной таблице.

Таблица 3.1.2. Предельно допустимые выбросы в атмосферу

Параметр, единица (мг/м ³)	Точки выбросов							
	A1	A2	A3	A4	A5	A6	...	
Частота мониторинга								

3.1.4 В случае, если в таблице 3.1.3 указана предельно допустимая годовая масса вещества, совокупный выброс данного вещества установкой, получившей разрешение, в атмосферу из точек выбросов, указанных в таблицах 3.1.1 и 3.1.2, в любом году не должен превышать данную предельно допустимую массу.

Таблица 3.1.3. Предельно допустимая масса выбросов в атмосферу

Вещество	Предельно допустимая масса	
	кг/год	г/сек

3.2 Сбросы в поверхностные воды

3.2.1 Сбросы в поверхностные воды с установки, получившей разрешение, должны отсутствовать.

ИЛИ

Сбросы в поверхностные воды из точек сбросов, указанных в таблице 3.2.1, должны происходить только из источника (-ов), указанного (-ых) в данной таблице.

Таблица 3.2.1. Точки сбросов в поверхностные воды

Точка сброса	Источник	Принимающий водоем
В1		
В2		
В3		
...		

3.2.2 Предельно допустимые сбросы в поверхностные воды в части параметра (-ов) и точки (точек) сбросов, указанных в таблице 3.2.2, не должны превышать. Установка, получившая разрешение, не должна осуществлять сброс в поверхностные воды веществ, предельно допустимый уровень которых не указан в таблице 3.2.2, за исключением случаев, когда концентрация не превышает фоновой концентрации.

3.2.3 Оператор должен осуществлять мониторинг параметров, перечисленных в таблице 3.2.2, из точек сбросов и, как минимум, с частотой, указанной в данной таблице.

Таблица 3.2.2. Предельно допустимые сбросы в поверхностные воды

Параметр, единица (мг/л)	Точки сбросов							
	B1	B2	B3	B4	B5	B6	...	
Частота мониторинга								

3.2.4 В случае, если в таблице 3.2.3 указана предельно допустимая годовая масса вещества, совокупный сброс данного вещества установкой, получившей разрешение, в поверхностные воды из точек сброса, указанных в таблицах 3.2.1 и 3.2.2, в любом году не должен превышать данную предельно допустимую массу.

Таблица 3.2.3. Предельно допустимая масса сбросов в поверхностные воды

Вещество	Предельно допустимая масса, кг/год

3.3 Сбросы в канализацию или на очистные сооружения канализации

3.3.1 Сбросы в канализационный коллектор или очистные сооружения канализации с установки, получившей разрешение, должны отсутствовать.

ИЛИ

Сбросы в канализационный коллектор или очистные сооружения канализации из точек сбросов, указанных в таблице 3.3.1, должны происходить только из источника (-ов), указанного (-ых) в данной таблице.

Таблица 3.3.1. Точки сбросов в канализацию или очистные сооружения

Точка сброса	Источник	Принимающий канализационный коллектор или ОСК
K1		
K2		
K3		
...		

3.3.2 Предельно допустимые сбросы в канализационный коллектор или очистные сооружения канализации в части параметра (-ов) и точки (точек) сбросов, указанных в таблице 3.3.2, не должны превышать.

3.3.3. Оператор должен осуществлять мониторинг параметров, перечисленных в таблице 3.3.2, из точек сбросов и, как минимум, с частотой, указанной в данной таблице.

Таблица 3.3.2. Предельно допустимые сбросы в канализационный коллектор и очистные сооружения канализации

Параметр, единица (мг/л)	Точки сбросов							
	К1	К2	К3	К4	К5	К6	...	
Частота мониторинга								

3.2.4 В случае, если в таблице 3.3.3 указана предельно допустимая годовая масса вещества, совокупный сброс данного вещества установкой, получившей разрешение, в канализационный коллектор или очистные сооружения канализации из точек сброса, указанных в таблицах 3.3.1 и 3.3.2, в любом году не должен превышать данную предельно допустимую массу.

Таблица 3.3.3. Предельно допустимая масса сбросов в канализационный коллектор и очистные сооружения канализации

Вещество	Предельно допустимая масса, кг/год

3.4 Сбросы в грунт

3.4.1 Сбросы в грунт с установки, получившей разрешение, должны отсутствовать.

ИЛИ

Сбросы в грунт из точек сбросов, указанных в таблице 3.4.1, должны происходить только из источника (-ов), указанного (-ых) в данной таблице.

Таблица 3.4.1. Точки сбросов в грунт

Точка сброса	Источник	Местоположение точки сброса
Г1		
Г2		
Г3		
...		

3.4.2 Предельно допустимые сбросы в грунт в части параметра (-ов) и точки (точек) сбросов, указанных в таблице 3.4.2, не должны превышать.

3.4.3 Оператор должен осуществлять мониторинг параметров, перечисленных в таблице 3.4.2, из точек сбросов и, как минимум, с частотой, указанной в данной таблице.

Таблица 3.4.2. Предельно допустимые сбросы в грунт

Параметр, единица (мг/л)	Точки сбросов							
	Г1	Г2	Г3	Г4	Г5	Г6	...	
Частота мониторинга								

3.5 Шумовые выбросы и другие воздействия

3.5.1 Укажите все необходимые условия, касающиеся шумовых выбросов, запаха, электромагнитного и радиационного воздействия установки, получившей разрешение.

4. Условия, распространяющиеся за пределы площадки установки

4.1.1 Условия, распространяющиеся за пределы площадки установки, отсутствуют.

ИЛИ

Условия, распространяющиеся за пределы площадки установки, могут быть установлены здесь.

5. Программа улучшения экологической ситуации

5.1.1 Оператор должен выполнить требования, указанные в таблице 5.1.1, к дате, указанной в данной таблице, и направить в ППО письменное уведомление о выполнении каждого требования (с указанием даты его выполнения) в течение [14] дней после выполнения каждого данного требования. В отношении требований, график реализации которых составляет более одного года, в ППО должны ежегодно представляться письменные отчеты о проделанной работе.

Таблица 5.1.1. Требования программы улучшения экологической ситуации

Наименование объекта	Описание мероприятия	Срок

6. Учетные документы

6.1.1 Оператор должен вести учетные документы («Установленные учетные документы»), отражающие:

- а) весь мониторинг и отбор проб, осуществляемые в соответствии с условиями настоящего разрешения, и весь анализ и оценка, проводимые на основе этих данных;
- б) любую работу с перебоями, поломку или неисправность оборудования или техники установки, получившей разрешение (включая кратко- и долгосрочные восстановительные меры), которые оказывают, оказали или могли оказать воздействие на экологические показатели установки. Эти учетные документы отражаются в предназначенной для этого ведомости;
- в) *могут требоваться другие установленные учетные документы.*

6.1.2 Установленные учетные документы и любые другие учетные документы, создаваемые оператором в связи с эксплуатацией установки, получившей разрешение, («Другие учетные документы»), должны предоставляться для проверки ППО в любое время.

6.1.3 Копия любых установленных и других учетных документов должна быть предоставлена ППО по требованию и безвозмездно.

6.1.4 Установленные и другие учетные документы должны:

- а) быть удобочитаемыми;
- б) создаваться в возможно короткие сроки; и
- в) содержать указание на внесенные поправки и, по возможности, включать первоначальный учетный документ.

6.1.5 Установленные учетные документы должны сохраняться, как минимум, в течение [4] лет после даты их создания. Другие учетные документы должны сохраняться, как минимум, в течение [2] лет.

6.1.6 На установке, получившей разрешение, должен вестись учет всех жалоб, касающихся реального или предполагаемого воздействия установки на окружающую среду. В учетном документе – в форме ведомости – должна указываться дата подачи жалобы, резюме расследования причины жалобы и результаты данного расследования.

7. Отчетность и уведомления

7.1 Отчетность

7.1.1 Все отчеты и уведомления, требуемые настоящим разрешением, должны направляться в ППО по адресу, указанному во введении к настоящему разрешению.

7.1.2 Оператор должен сообщать параметры, перечисленные в таблице 7.1.1, в отношении всех точек выбросов и сбросов, указанных в данной таблице, и всех отчетных периодов, указанных в данной таблице. Если ППО и оператором в письменном виде не согласовано иное, для отчетов, представляемых в ППО, должны использоваться стандартные формы отчетности ППО. Отчеты должны представляться в ППО в течение [28] дней после завершения отчетного периода.

Таблица 7.1.1. Представление отчетности по данным мониторинга

Параметр	Ссылка на точку выброса/сброса	Частота представления отчетности	Дата первого отчета

7.2 Уведомления

7.2.1 Оператор должен без промедления уведомлять ППО о следующем:

- a) обнаружении выброса какого-либо вещества, превышающего предельный уровень или критерии настоящего разрешения, установленные в отношении данного вещества;
- b) обнаружении каких-либо неулавливаемых выбросов, которые вызвали или могут вызвать загрязнение;
- c) обнаружении какой-либо работы с перебоями, поломки или неисправности оборудования или техники, которые вызвали или потенциально могут вызвать загрязнение;
- d) аварии, которая вызвала или потенциально может вызвать загрязнение

7.2.2 Оператор должен представить в ППО письменное подтверждение уведомления в соответствии с условием 7.2.1 настоящего разрешения путем направления следующей информации в течение 24 часов после данного уведомления:

- a) название оператора;
- b) номер разрешения;
- c) местоположение установки;
- d) время, дата и местоположение выброса/сброса загрязняющих веществ;
- e) наилучшая оценка объема и продолжительности выброса/сброса и концентрации загрязняющих веществ;
- f) компонент окружающей среды, в который осуществлялся выброс/сброс; и
- g) меры, которые были или будут приняты, с тем чтобы остановить выброс/сброс.

В возможно короткие сроки, но не позднее [28] дней после первоначального уведомления об инциденте, в ППО должна быть представлена в письменном виде следующая дополнительная информация:

- h) более точная информация по вопросам, о которых уведомляет первоначальное письменное подтверждение;
- i) меры, которые были или будут приняты, с тем чтобы предотвратить повторный инцидент;

- j) меры, которые были или будут приняты, с тем чтобы устранить, ограничить или предотвратить какое-либо загрязнение окружающей среды или причинение ей вреда, вызванные или могущие быть вызванными выбросом/сбросом; и
- k) даты предыдущих уведомлений об инцидентах за предыдущие 24 месяца.

7.2.3 Оператор должен в письменном виде уведомить ППО в возможно короткие сроки о следующем:

- a) полное прекращение эксплуатации какой-либо части или всей установки, получившей разрешение;
- b) прекращение эксплуатации какой-либо части или всей установки, получившей разрешение, на период, который, вероятно, превысит [6 месяцев]; и
- c) возобновление эксплуатации какой-либо части или всей установки, получившей разрешение, после прекращения эксплуатации, объявленного в соответствии с условием 7.2.3(b).

7.2.4 Оператор должен в письменном виде уведомить ППО о следующих событиях в течение 14 дней после даты, когда они имели место:

- a) любое изменение названия или адреса оператора;
- b) если оператором является физическое лицо или группа физических лиц, смерть любого из названных операторов;
- c) если оператором является зарегистрированная компания, ее ликвидация или изменение ее формы собственности и юридического статуса (в том числе передача в аренду); и
- d) любые меры, предпринимаемые ввиду банкротства оператора.

7.2.5 Оператор должен в письменном виде уведомить ППО о любых изменениях в его других разрешениях, лицензиях, санкциях и регулирующих договорах, которые могут относиться к условиям настоящего разрешения, в течение 14 дней после даты, когда они имели место.

8. Уплата экологических налогов и платежей

8.1.1 Оператор должен платить экологические налоги и платежи в соответствии с законом [...]. Причитающаяся сумма рассчитывается как сумма налогов/платежей за каждый параметр, указанный в таблице 8.1.1, в соответствии со ставками и методом измерения воздействия на окружающую среду, указанными в этой таблице.

Таблица 8.1.1. Применимые ставки экологических налогов и платежей

Категория воздействия на окружающую среду	Параметр, единица	Метод измерения	Ставка налога/платежа на единицу
Выбросы в атмосферу	...		
	...		
Сбросы сточных вод	...		
	...		
Производство отходов	...		
	...		
Водозабор	...		
	...		
Налоги за природные ресурсы	...		
	...		
	...		

8.1.2 Экологические налоги и платежи подлежат выплате ежеквартально следующим образом:

- a) за 1 января – 31 марта – не позднее 30 апреля;
- b) за 1 апреля – 30 июня – не позднее 31 июля;
- c) за 1 июля – 30 сентября – не позднее 31 октября;
- d) за 1 октября – 31 декабря – не позднее 31 января.

8.1.3 Оператор должен перечислить общую сумму причитающегося платежа [налоговому органу] в сроки, указанные в пункте 8.1.2, и предоставить ППО копию квитанции поручения о перечислении, сопровождаемую таблицей расчета причитающихся сумм налога/платежа, которая должна включать каждый параметр, указанный в пункте 8.1.1, не позднее 14 дней после перечисления платежа.

8.1.4 Неуплата причитающихся экологических налогов и платежей в полном размере и своевременно влечет наложение денежных санкций и административного взыскания в соответствии с [Налоговым кодексом] и законом [«Об охране окружающей среды»].

9. Срок действия и положения об изменении разрешения

9.1.1 Настоящее разрешение вступает в силу [дата] и истекает [дата].

9.1.2 Оператор должен подать заявку на продление настоящего разрешения, как минимум, за [60] дней до даты его истечения.

9.1.3 Оператор должен подать заявку на изменение настоящего разрешения в том случае, если оператор планирует *существенно изменить эксплуатационные характеристики*. Оператор должен использовать стандартную Форму заявки на получение комплексного природоохранного разрешения и заполнить ее в отношении всех изменений по сравнению с первоначальной заявкой на получение разрешения, включая предлагаемые изменения условий разрешения. В соответствии со стандартной процедурой подачи заявки настоящее разрешение может быть изменено Извещением об изменении разрешения, выдаваемым ППО.

9.1.4 Когда предусматриваемое изменение эксплуатационных характеристик, вероятно, не потребует изменения условий разрешения, оператор может испросить письменное согласие ППО следующим образом:

- a) Оператор должен в письменном виде уведомить ППО о подробностях предлагаемого изменения с указанием соответствующей части (-ей) разрешения как минимум за [30] дней до планируемой даты вступления изменения в силу.
- b) Данное извещение должно включать оценку возможного воздействия предлагаемого изменения на окружающую среду и обосновывать мнение оператора о том, что изменение не требует подачи заявки на изменение настоящего разрешения.
- c) Изменение, предлагаемое оператором в данном извещении, не должно осуществляться до получения письменного согласия ППО, изменяющего настоящее разрешение. Если ППО отказывает в выдаче письменного согласия, оператор должен подать заявку на изменение разрешения.

9.1.5 В случае изменения адреса оператора, указанного в разрешении, он должен уведомить ППО официальным письмом-извещением в течение [5] дней после даты изменения. После этого разрешение считается измененным.

9.1.6 ППО сохраняет за собой право изменять условия настоящего разрешения в любое время по собственной инициативе путем выдачи Извещения об изменении разрешения.

КОНЕЦ РАЗРЕШЕНИЯ

Форма комплексного природоохранного разрешения: инструкции

ВВЕДЕНИЕ

«Краткая характеристика установки» должна простыми словами объяснить деятельность, охватываемую разрешением. Она предназначена для того, чтобы помочь общественности понять основные экологические аспекты, связанные с установкой. Кроме того, здесь следует объяснить, где можно найти дополнительную информацию об установке.

Когда установка получает более одного разрешения, следует использовать таблицу «Другие действительные разрешения» для отсылки всех пользователей публичного регистра к сопряженным разрешениям, с тем чтобы сделать процесс регулирования более прозрачным. Кроме того, следует сделать ссылки на *разрешения и лицензии, заменяемые настоящим разрешением*. Эта информация полезна общественности, а также служит для дополнительной проверки того, что у установки имеются соответствующие разрешения/лицензии и отсутствует дублирование.

В ведомости статуса разрешения следует указать детали всех действий, осуществляемых ППО по отношению к разрешению с даты подачи первоначальной заявки, например:

- получение заявки;
- направление запроса дополнительной информации;
- получение дополнительной информации;
- выдача разрешения;
- получение заявки на изменение разрешения;
- изменение разрешения;
- приостановка действия разрешения;
- получение заявки на отказ от разрешения;
- отзыв разрешения или отказ от него.

В подразделе «Определения» перечислите все термины, используемые в разрешении более одного раза, и укажите другие необходимые определения (например, важно определить стандартные условия измерения газообразных выбросов для сопоставимости результатов мониторинга).

УСЛОВИЯ РАЗРЕШЕНИЯ

1. Установка, охватываемая разрешением

В этом разделе разрешения следует определить и описать все виды деятельности установки, охватываемые разрешением. Оператор должен был определить их в своей заявке на получение разрешения. Таблица, содержащаяся в разрешении, является удобным способом подтверждения описания, предоставленного оператором. Кроме того, такая таблица дает возможность представить более подробные/прозрачные сведения, например, устанавливая пределы и сферу охвата каждого вида деятельности.

Также следует определить площадку установки, получившей разрешение. Оператор должен был представить соответствующий план в заявке на получение разрешения, и территория должна быть идентична территории, охватываемой отчетом о состоянии площадки. Это служит гарантией того, что оператор должен будет подать заявку на изменение разрешения, если он пожелает расширить свою деятельность за пределы площадки, охваченной разрешением.

Этот раздел также можно использовать для предписания мер, которые должны быть предприняты до ввода установки в эксплуатацию. Такая ситуация может возникнуть, например, в связи с эксплуатацией полигона для отходов, на котором может требоваться проверка наличия изоляции до начала эксплуатации.

2. Вопросы эксплуатации

Условия, связанные с вопросами эксплуатации, должны основываться на ВАТ, изложенных в технических рекомендациях, с учетом технических характеристик, географического положения и местных экологических условий установки. Эти условия могут подтверждать предложения оператора, однако могут включать и дополнительные требования. *ППО может решить либо воспроизвести в разрешении информацию, включенную в заявку и документы, впоследствии представленные оператором, либо сделать эти документы приложениями к разрешению, с необходимыми ссылками на них в тексте разрешения.* В нижеследующих инструкциях содержатся некоторые ориентировочные требования ВАТ, которые могут быть включены в разрешение.

2.1 *Использование сырья и воды*

Характер и потребление сырья и воды, используемых в производственном процессе, являются факторами, которые следует рассматривать при определении того, какие из имеющихся технологий являются ВАТ для конкретной установки. В любом случае оператору следует убедительно обосновать свой выбор сырья, принимая во внимание возможное наличие менее экологически вредных альтернатив.

Это условие можно использовать для подтверждения сырья, выбранного оператором, или определения замещающего сырья, которое считается необходимым. Кроме того, ППО следует обеспечить следующее:

- Ведение оператором подробного инвентарного перечня используемого сырья;
- Наличие у оператора процедур регулярного обзора изменений, происходящих в области сырья;
- Наличие у оператора процедур обеспечения качества для контроля содержания сырья.

В случае водопользования ППО должен установить лимиты на водозабор из поверхностных и грунтовых вод, а также требовать, чтобы оператор максимизировал рециркуляцию воды в производственном процессе посредством использования водоэффективных технологий. Условно чистые воды, например, используемые для охлаждения оборудования, следует использовать повторно в технологическом процессе, возможно, после определенной очистки. Оператору следует определить цели эффективности водопользования и проводить регулярные обзоры водопользования (аудиты эффективности водопользования).

2.2 Методы предотвращения и сокращения выбросов и отходов

Это условие позволяет подтвердить предложения оператора в отношении оборудования и производственных процессов, предназначенные свести к минимуму воздействие выбросов/сбросов на окружающую среду, или установить дополнительные требования. К числу технологий может относиться улучшение производственного процесса (более чистое производство), равно как и процессы сокращения загрязнения (очистка «на конце трубы»). Производства отходов следует избегать. Когда это невозможно, его следует минимизировать путем надлежащего отбора сырья и эксплуатационных характеристик и рециркуляции отходов внутри производственного процесса или их вторичного использования за его пределами.

Для того, чтобы это условие было действенным, оно должно либо ссылаться на сведения в заявке оператора, либо воспроизводить их в разрешении. В любом случае при определении этого условия следует оценить, удовлетворительны ли сведения, представленные оператором, на основе технических рекомендаций по ВАТ для промышленной отрасли, принимая во внимание технические характеристики, географическое положение и местные экологические условия конкретной установки.

2.3 Управление отходами

Это условие должно подтверждать, что предлагаемые механизмы обращения с отходами являются удовлетворительными, исходя из ориентировочных стандартов ВАТ, изложенных в технических рекомендациях, или определять дополнительные условия, которые орган регулирования находит необходимыми для данной установки. В целом оно должно обеспечивать соответствие предлагаемых механизмов следующим ориентировочным требованиям:

- Следует вести систему учета количества, характера, происхождения, частоты сбора, способа транспортировки и метода очистки отходов, подлежащих захоронению или утилизации.
- Там, где это осуществимо, отходы следует разделять, а выбранный пункт захоронения отходов должен быть на возможно близком расстоянии к пункту производства.
- Следует вести учет всех отходов, вывозимых за пределы площадки установки.

- Места хранения отходов должны быть расположены в удалении от водотоков и чувствительных территорий (например, мест общественного пользования) и защищены от вандализма.
- Места хранения отходов должны быть оборудованы механизмами недопущения распространения загрязнения, где это целесообразно, во избежание загрязнения почвы и грунтовых вод.
- Должны иметься надлежащие хранилища для легковоспламеняющихся отходов, отходов, чувствительных к теплу и свету, и т.д., а несовместимые типы отходов следует хранить отдельно.
- Места хранения отходов должны быть четко обозначены и отмечены, а контейнеры должны быть четко маркированы.
- Максимальная емкость мест хранения отходов должна быть указана и не должна превышать. Максимальный срок хранения контейнеров должен быть обозначен.

2.4 Энергопотребление и энергоэффективность

Условие в отношении энергоэффективности должно основываться на ориентировочных требованиях ВАТ, изложенных в технических рекомендациях. Либо подтверждая положения об энергоэффективности, предлагаемые оператором, либо устанавливая дополнительные положения, это условие должно обеспечивать наличие основных эксплуатационных, технических и административно-хозяйственных мер (например, изоляция и герметизация), направленных на энергосбережение в следующих областях:

- производственные системы кондиционирования воздуха, замораживания и охлаждения;
- эксплуатация двигателей и приводов;
- газобаллонные системы;
- парораспределительные системы;
- системы отопления и горячей воды;
- техническое обслуживание котельной; и
- прочее техническое обслуживание, относящееся к деятельности установки.

Разрешение должно требовать наличия у оператора плана энергоэффективности для установки, определяющего все методы энергосбережения, целесообразные для установки, степень их применения, ту меру, в которой они могут привести к другим видам неблагоприятного воздействия на окружающую среду, и предлагающего оптимальный способ действий.

2.5 *Готовность к чрезвычайным ситуациям*

Этим условием должно предусматриваться предотвращение аварий (например, переполнение емкостей, неисправность оборудования, распространение загрязнения, неконтролируемые реакции и т.д.) и минимизация их последствий либо путем подтверждения предложений, содержащихся в заявке оператора, либо путем определения дополнительных требований. К числу примеров методов предотвращения и сокращения рисков, применение которых должно требоваться от оператора, относятся следующие:

- инвентаризация веществ, присутствующих или могущих присутствовать, могущих иметь последствия для окружающей среды в случае выброса/сброса при аварии;
- процедуры проверки сырья и отходов для обеспечения совместимости с другими веществами, с которыми они могут случайно вступить в контакт;
- системы аварийного управления, включая автоматическую сигнализацию;
- оборудование для недопущения распространения загрязнения;
- защитные системы установки для предотвращения несанкционированного доступа;
- процедуры безопасного вывода установки из эксплуатации;
- тщательно определенные роли и сферы ответственности и подготовка персонала, участвующего в организации аварийных работ, и т.д.

При разработке этого условия особое внимание следует уделять опасным ситуациям, которые определяются в соответствующих технических рекомендациях как типичные для рассматриваемой отрасли или предприятия (например, неспособность не допустить распространения загрязнения во время очистки производственного процесса на химическом комбинате). Кроме того, следует рассмотреть возможное взаимодействие с вопросами гигиены труда и техники безопасности и необходимость уведомления соответствующего органа.

2.6 *Системы мониторинга*

Это важнейшее условие должно обеспечить наличие соответствующих механизмов мониторинга и отбора проб для оценки воздействия выбросов установки на атмосферу, почву и воду, включая грунтовые воды. Оно должно включать детальную характеристику проводимых измерений, методологию, частоту и порядок оценки. Данное условие должно охватывать следующие аспекты:

- методы и процедуры мониторинга, отбора проб и анализа, в том числе предписание либо непрерывного мониторинга, либо отбора единичных проб;
- базовые условия и периоды осреднения, методы и периодичность проверок;
- критерии оценки несоблюдения предельно допустимых уровней, заложенных в разрешении, и детали стратегии мониторинга, нацеленной на демонстрацию соблюдения требований;
- процедуры мониторинга во время пуска и вывода из эксплуатации установки и при аномальных характеристиках производственного процесса.

Этим условием также могут определяться механизмы, позволяющие заблаговременно уведомлять орган регулирования об осуществлении производственного экологического контроля, с тем чтобы орган регулирования мог быть проведен наблюдения за осуществляемым контролем или провести его аудит для подтверждения его осуществления на удовлетворительном уровне. Кроме того, данным условием должно требоваться, чтобы оператор предоставил безопасный постоянный доступ к определенным точкам систематического отбора проб и безопасный, но непостоянный доступ к другим точкам, когда это необходимо.

2.7 Вывод из эксплуатации и восстановительные меры

В этом условии следует указать меры, которые должны быть приняты до, во время и после прекращения эксплуатации установки во избежание ухудшения состояния площадки во время срока ее эксплуатации и для возврата площадки в удовлетворительное состояние по сравнению с состоянием, охарактеризованным в первоначальном отчете о состоянии площадки.

При выдаче разрешения *новой* установке это условие можно использовать для определения мер, которые должны быть приняты на этапе проектирования, с тем чтобы свести к минимуму риски при выводе установки из эксплуатации. Например, проект, в числе прочего, должен обеспечивать следующее:

- подземные резервуары и трубопроводы должны, по возможности, избегаться (кроме тех случаев, когда они защищены вспомогательной изоляцией);
- должны предусматриваться опорожнение и очистка сосудов и трубопроводов до их демонтажа;
- лагуны и полигоны для отходов должны проектироваться, имея в виду их конечную очистку или рекультивацию;
- существующая изоляция должна легко демонтироваться без пыли и опасности;
- используемые материалы, где это целесообразно, должны поддаваться рециркуляции.

В отношении *существующих* установок при выявлении потенциальных проблем в согласованные сроки следует разработать программу совершенствования.

Основное требование, которое должно быть определено – это требование о наличии *плана закрытия площадки* для демонстрации того, что в ее нынешнем состоянии установка может быть в любое время выведена из эксплуатации без риска загрязнения и с возвратом площадки в удовлетворительное состояние. План следует обновлять, отражая в нем существенные изменения.

3. Предельно допустимые выбросы и сбросы

Как правило, наиболее удобно представлять ПДВ/ПДС и соответствующие условия в виде таблиц, в которых вначале определяются основные точки выбросов, предельно допустимые уровни которых должны быть установлены. Данным точкам выбросов следует присвоить справочные номера и указать их положение на плане площадки вместе с другой необходимой информацией (например, высотой точки для выбросов в атмосферу). Кроме того, в таблицах должен определяться источник выбросов в производственном процессе, с тем чтобы оператор

не осуществлял через эту же точку выбросов из других производственных процессов, даже если суммарные выбросы не превышают ПДВ для указанной точки выбросов. Это вопрос ВАТ.

Также следует определить вещества, присутствие которых вызвано аномальными характеристиками эксплуатации, поскольку аномалии производственного процесса могут привести к наличию в сбрасываемом загрязнении веществ, которые обычно отсутствуют.

Могут быть установлены следующие типы ПДВ/ПДС и сопряженных с ними условий:

- Предельно допустимая масса (за период времени, например, в килограммах или тоннах в год или граммах в секунду, или иногда на единицу продукции);
- Предельно допустимая концентрация (концентрация загрязнителя в сбросах, например, в граммах на кубический метр или миллиграммах на литр);
- Процентили (процент измерений, который должен соответствовать предельно допустимому уровню, как правило, от 90% до 97%);
- Максимальные уровни звукового давления (в отношении шума); и
- Частота мониторинга и время отбора проб.

Где это целесообразно, ПДВ/ПДС могут быть выражены средними величинами за соответствующий период времени, и, в случае газов, в них должна делаться ссылка на стандартные условия. В отношении незначительных выбросов, выпусков из вспомогательных выходных отверстий и т.д., которые можно охарактеризовать как «неулавливаемые выбросы», орган регулирования должен обычно полагаться на ВАТ в производственном процессе, управлении, техническом обслуживании и т.д.

ПДВ/ПДС должны быть предложены оператором и утверждены или изменены ППО. ППО следует свериться с ориентировочными ПДВ/ПДС, определенными в технических рекомендациях, но при этом должен обеспечить соблюдение соответствующих стандартов качества окружающей среды. Если местные экологические условия требуют применения более жестких ПДВ/ПДС по сравнению с предельно допустимыми уровнями, которые были бы получены на основе ВАТ, стандарты качества окружающей среды должны иметь приоритет, и в разрешении должны быть заложены более жесткие ПДВ/ПДС.

Если оператор планирует сбрасывать стоки на очистные сооружения канализации, в разрешении следует точно определить источник и характер сточных вод, очистные сооружения назначения и способ сброса. Следует определить предельно допустимый сброс на очистные сооружения как по объему, так и по содержанию (например, содержание примесей, концентрации, pH и т.д.). Это особенно важно, когда на одни и те же очистные сооружения сбрасывается несколько стоков, которые могут неблагоприятно взаимодействовать друг с другом (например, высококислотные или высокощелочные потоки и некоторые химические растворы, реакция которых может привести к образованию продуктов с последствиями для техники безопасности и/или для окружающей среды). При определении предельно допустимых уровней сбросов также следует принимать во внимание производительность и мощность очистных сооружений, а также условия и предельные характеристики их эксплуатации.

4. Условия, распространяющиеся за пределы площадки установки

Условия, распространяющиеся за пределы площадки установки, должны непосредственно относиться к эксплуатации установки, получившей разрешение. Примером использования таких условий может служить требование о монтаже и техническом обслуживании оборудования для мониторинга для оценки воздействия за пределами площадки выбросов из большой дымовой трубы установки, или требование о бурении скважин за пределами площадки для оценки миграции утечек с установки. В каждом случае условием определяется характер оборудования или буровых скважин, их местоположение, измерения, которые должны проводиться, их частота, техническое обслуживание и их конечный демонтаж или восстановление изначального состояния территории.

5. Программа улучшения экологической ситуации

Если ППО согласен с аргументом оператора существующей установки о том, что применяемые в настоящее время технологии не являются ВАТ из-за затрат, с которыми связан немедленный переход на ВАТ, он должен потребовать улучшения применяемых технических методов и внедрения новых, соответствующим техническим рекомендациям, в течение определенного периода. Эта программа должна основываться на предложениях оператора, но может включать и дополнительные требования. Если данные улучшения являются средне- и долгосрочными, необходимо обязать оператора представлять периодическую отчетность о статусе ВАТ на его установке. Представление отчетности на ежегодной основе целесообразно в отношении мер совершенствования, на реализацию которых, как предполагается, потребуются более одного года. Помимо проделанной работы в каждом таком отчете следует определять и оценивать новые применимые технические методы и пересматривать те методы, которые имелись в момент подачи заявки, но тогда не были экономически обоснованы.

6. Учетные документы

«Установленные учетные документы» представляют собой документы по результатам экологического мониторинга и любым авариям, которые оказали или могли оказать воздействие на окружающую среду. К ним также могут относиться отчеты об экологическом аудите, платежные ведомости об уплате экологических налогов и платежей, уведомления о нарушениях и т.д. «Другие учетные документы» представляют собой документацию по текущей эксплуатации, в том числе ведомости технического обслуживания и поверки оборудования, учет ремонта, счета за воду и электроэнергию, документы об отгрузке продуктов и материалов на установку и с него и т.д.

Этим условием следует определить срок, в течение которого следует хранить учетные документы (как правило, 4-6 лет). Учетные документы по некоторым отдельным характеристикам площадки следует хранить до окончания действия разрешения. Срок хранения документации по текущей эксплуатации короче (2-3 года).

Официальная ведомость учета жалоб, подаваемых представителями общественности, также считается полезной для расследования жалоб и может указывать на меры реагирования, принимаемые оператором по отношению к общественности. Это согласуется с переходом к более активному участию заинтересованных сторон в экологических вопросах.

7. Отчетность и уведомления

Как правило, по всем параметрам, мониторинг которых требуется разрешением, следует представлять отчетность. Частота представления отчетности обычно варьируется от одного раза в квартал до одного раза в год. Это зависит от значимости воздействия установки на окружающую среду (более крупные загрязнители должны представлять отчетность чаще), режима мониторинга (отчетность по тем параметрам, мониторинг которых осуществляется непосредственно, следует представлять чаще, чем по параметрам, оцениваемым исходя из параметров производственного процесса), равно как и других факторов, отмеченных в технических рекомендациях. Может быть удобным перечислить обязательные отчеты в виде стандартного перечня.

Кроме того, этим условием следует предусмотреть механизмы представления информации в орган регулирования. В частности следует четко указать адрес, по которому должна представляться указанная информация, и тем самым исключить возможность путаницы и задержки.

Уведомление о несанкционированных выбросах и ситуациях, которые потенциально могут вызвать аварийный выброс загрязнения, состоит из трех этапов. Ими являются механизмы немедленного уведомления, за которым следует письменное подтверждение, а затем – полный отчет об инциденте с деталями о восстановительных и исправительных мерах, принятых для того, чтобы похожая ситуация не повторилась.

Необходимо требовать, чтобы ППО сообщали о любом временном или постоянном прекращении эксплуатации установки. Такое прекращение эксплуатации может требовать изучения условий для гарантии того, что установка в нерабочем состоянии не представляет риска.

Кроме того, принимая во внимание необходимость эффективного взаимодействия с другими нормативными требованиями, полезно указать механизмы информирования органа регулирования по всем вопросам, возникающим в связи с любыми другими разрешениями, лицензиями и соглашениями, которые взаимодействуют с природоохранным разрешением.

8. Уплата экологических налогов и платежей

В рамках этого условия в разрешении следует перечислить ставки экологических налогов и платежей, непосредственно применимых к установке (в том числе все существующие коэффициенты). Следует точно указать, что сообщение параметров в целях уплаты налогов или платежей не заменяет представления отчетности, требуемого в соответствии с условием 7.1.2.

Для обеспечения прозрачности и эффективности сбора экологических налогов/платежей копию этих условий следует направить в налоговые органы (если они отвечают за их сбор).

9. Срок действия и положения об изменении разрешения

В разрешении следует указать дату его вступления в силу и срок его действия. Дата вступления разрешения в силу, как правило, совпадает с датой, запрашиваемой в заявке. Срок действия природоохранного разрешения обычно оговаривается подзаконным актом (для комплексного разрешения он должен составлять не менее 5 лет). В разрешении оператору следует указать, когда он должен подать заявку на продление разрешения (например, за 60 или 90 дней до истечения срока действующего разрешения). Кроме того, следует включить

положение о том, когда оператор обязан подать заявку на изменение разрешения (например, в случае перехода права собственности на установку или изменения регулируемой деятельности) и когда ППО сохраняет за собой право начать процесс пересмотра разрешения (например, в случае изменения применимого законодательства). Формальное письменное согласие на внесение изменений в разрешение должно быть предусмотрено только в тех случаях, когда незначительные изменения эксплуатационных характеристик не влияют на условия, заложенные в разрешении.

Глава V

Совместное применение подхода на основе качества окружающей среды и технического подхода при выдаче комплексных разрешений для крупных промышленных установок

ГЛАВА V

СОДЕРЖАНИЕ

5.1.	ВВЕДЕНИЕ.....	153
5.1.	КОНЦЕПЦИЯ КОМБИНИРОВАННОГО ПОДХОДА И ЕГО ПРИМЕНЕНИЕ В ЕС.....	154
5.1.2.	Что такое комбинированный подход?	154
5.2.2.	Комбинированный подход в законодательстве ЕС	155
5.3.	СУЩЕСТВУЮЩАЯ СИТУАЦИЯ И ТЕНДЕНЦИИ В СТРАНАХ ВЕКЦА	158
5.3.1.	Преобладание подхода качества окружающей среды.....	158
5.3.2.	Зарождающиеся тенденции регулирования на основе технических методов ..	159
5.4.	ВНЕДРЕНИЕ КОМБИНИРОВАННОГО ПОДХОДА В ВЕКЦА	162
5.4.1.	Оценка ПДВ/ПДС, основанных на ВАТ.....	163
5.4.2.	Применение нормативов ПДВ/ПДС	164
5.4.3.	Реформа стандартов качества окружающей среды	165
5.4.4.	Проверка соответствия стандартам качества среды.....	172
5.4.5.	Определение ПДВ/ПДС, закладываемых в разрешениях	177
	Приложение 5.1. Стандарты качества окружающей среды ЕС	180
	Приложение 5.2. Директивы ЕС, устанавливающие нормативные максимальные уровни выбросов.....	182
	Приложение 5.3. Предлагаемые нормативы ПДВ/ПДС в Российской Федерации	183

5.1. ВВЕДЕНИЕ

Предельно допустимые выбросы/сбросы (ПДВ/ПДС) являются одним из важнейших элементов природоохранного разрешения. Орган, выдающий разрешения, отвечает за оценку требований к ПДВ/ПДС и установление ПДВ/ПДС загрязнения в воздух и воду⁸, исходя из предложения оператора, изложенного в заявке на получение разрешения. Следовательно, основа для установления ПДВ/ПДС – ключевой вопрос, требующий решения в условиях перехода к системе комплексных разрешений.

В природоохранной литературе в качестве основных методов установления ПДВ/ПДС часто называются (с незначительными различиями в терминах) «*подход на основе качества окружающей среды*» и «*технический подход*».

В регионе ВЕКЦА в настоящее время регулирование почти полностью базируется на подходе на основе качества окружающей среды, и способы его практического применения в этих странах значительно снижают эффективность данного подхода. Вместе с тем, в Европейском Союзе (в числе прочего, в Директиве ИРПС) и в Северной Америке все более широко признается, что оптимальной основой для определения ПДВ/ПДС в разрешениях должна быть комбинированная оценка качества окружающей среды и современной технологии сокращения вредных выбросов/сбросов. «**Комбинированный подход**» предполагает взаимодополняющий, а не взаимоисключающий характер этих двух методов определения требований, закладываемых в разрешениях.

Целью настоящей главы является выработка рекомендаций для правомочных природоохранных органов стран ВЕКЦА по внедрению комбинированного подхода в установлении ПДВ/ПДС, закладываемых в комплексных разрешениях для крупных промышленных установок.

В разделе 5.2 объясняется теоретическая база комбинированного подхода и характеризуется его применение в ЕС. В разделе 5.3 резюмируются существующая ситуация и последние тенденции в странах ВЕКЦА в сфере регулирования сбросов загрязнения. В разделе 5.4 внимание сосредоточено на различных аспектах внедрения комбинированного подхода в регионе ВЕКЦА.

⁸ В системе комплексных разрешений управление отходами регулируется не посредством предельно допустимых уровней, как это делается в настоящее время во многих странах ВЕКЦА, а при помощи условий в отношении технических методов эксплуатации и управления, закладываемых в разрешениях.

5.2. КОНЦЕПЦИЯ КОМБИНИРОВАННОГО ПОДХОДА И ЕГО ПРИМЕНЕНИЕ В ЕС

5.2.1. Что такое комбинированный подход?

Комбинированный подход к установлению ПДВ/ПДС в разрешениях представляет собой систематическую оценку технических методов, которые будут использоваться на установке, получающей разрешение, по отношению к применимым требованиям качества окружающей среды.

Подход на основе качества окружающей среды и технический подход преследуют разные цели в экологическом управлении. Предельно допустимые уровни, определенные путем *подхода на основе качества окружающей среды*, базируются на ассимилирующей способности принимающего компонента окружающей среды, то есть они гарантируют, что выбросы/сбросы регулируемых загрязняющих веществ не превысят соответствующих стандартов качества окружающей среды (предельно допустимых концентраций, ПДК).

Цель *технических предельно допустимых уровней* – добиться внедрения наилучших технических методов, которые позволят свести к минимуму воздействие на окружающую среду независимо от местных экологических условий (другими словами, практическое применение «принципа предосторожности») с учетом целесообразности данных методов в контексте преобладающей экономической ситуации, но без предписания конкретной технологии. Технические ПДВ/ПДС могут определены при рассмотрении наилучших доступных технических методов (ВАТ), описанных в соответствующем техническом руководстве, или зафиксированы в законодательстве (так называемые нормативы ПДВ/ПДС). *Нормативы ПДВ/ПДС* представляют собой максимальные ПДВ/ПДС, которые могут быть заложены в условиях разрешения (то есть наименее жесткие предельные уровни, которые могут быть применены). Главная функция нормативов ПДВ/ПДС в рамках комбинированного подхода заключается в том, чтобы ограничивать свободу действий органа, выдающего разрешение, при установлении ПДВ/ПДС для каждой отдельной установки.

При раздельном применении каждый подход имеет потенциальные недостатки. Технического регулирования может быть недостаточно для охраны окружающей среды, если оно не связано с качеством окружающей среды. Кроме того, техническое регулирование может оказаться слишком дорогостоящим в ситуациях, когда соответствующие ПДВ/ПДС чрезмерно строги. С другой стороны, подход, основанный исключительно на ассимилирующей способности окружающей среды, предполагает достаточно полное понимание характера экологического воздействия и наличие информации для его количественной оценки. Следовательно, применение данного подхода может непреднамеренно позволить предприятиям-загрязнителям воспользоваться отсутствием сведений о некоторых видах воздействия на окружающую среду. Кроме того, концентрация внимания на природоохранных требованиях в этом подходе склоняет к сокращению загрязнения «на конце трубы» и не создает особых стимулов к технологическим инновациям.

Следовательно, эти два подхода должны применяться совместно, с тем чтобы добиться как эффективной охраны окружающей среды, так и создания стимулов к оптимизации производственного процесса и технологическим нововведениям. Тогда как технический подход гарантирует, что в основе производственного процесса лежит техническая база, способная обеспечить определенные экологические показатели, подход на основе качества окружающей

среды позволяет добиться также и соответствия этого технического метода местным экологическим условиям.

5.2.2. Комбинированный подход в законодательстве ЕС

До принятия Директивы ИРПС в 1996 г. выбросы в воздух и сбросы сточных вод в ЕС регулировались сочетанием стандартов качества окружающей среды и нормативных, фиксированных ПДВ/ПДС⁹. (В определенных государствах-членах ЕС комплексный контроль за загрязнением был введен задолго до вступления в силу Директивы ИРПС, например, в Великобритании – законом «Об охране окружающей среды» 1990 г., на котором в большой мере базировалась Директива ИРПС).

В 1980-е гг. в *законодательстве ЕС по качеству воздуха* первой волны упор делался на двуокиси серы, пыли, свинце и двуокиси азота. Законодательством устанавливались *стандарты качества воздуха* (именуемые «предельно допустимыми уровнями»), которые должны были быть соблюдены через короткий период. Рамочная директива о качестве воздуха (96/62/ЕС) расширила регулирование на угарный газ, озон, некоторые тяжелые металлы и летучие органические соединения (см. полный перечень загрязняющих веществ, в отношении которых в ЕС установлены стандарты качества окружающей среды, в приложении 5.1).

Параллельно с данным методом *стандартов качества* применялся метод *фиксированных предельно допустимых выбросов* в отношении точечных источников загрязнения, в частности, крупных теплоиспользующих установок, мусоросжигательных заводов и определенных установок, использующих органические растворители (см. перечень соответствующих Директив в приложении 5.2).

Такой же подход применялся в *законодательстве по качеству воды*. В 1970-е и 1980-е гг. законодательством первой волны предусматривались *стандарты качества воды* в отношении опасных веществ, сбрасываемых в воду, используемую для забора питьевой воды, рыбохозяйственные водоемы, зоны массового купания и грунтовые воды. На уровне ЕС установлены ПДК в отношении веществ так называемого Перечня I согласно Директиве 76/464 о загрязнении, вызванном сбросом опасных веществ в водоемы (см. приложение 5.1). Государства-члены ЕС были обязаны установить ПДК в отношении веществ Перечня II. Законодательством о загрязнении воды опасными веществами также предусматривались технические *нормативы ПДВ/ПДС*.

На практике подобный комбинированный подход «первого поколения» означал, что когда стандарты качества окружающей среды (воздуха и воды) не превышаются, ПДВ/ПДС, закладываемые в разрешениях, не могут быть выше нормативов ПДВ/ПДС. Однако, если применение нормативов ПДВ/ПДС не гарантировало соответствия ПДК, в разрешениях должны были быть заложены более жесткие условия.

Директивой ИРПС (96/61/ЕС) было введено понятие наилучших доступных технических методов (*англ. best available techniques, BAT*) и требовалось, чтобы в отношении установок, охватываемых данной Директивой, BAT были основным фактором при установлении ПДВ/ПДС в комплексных природоохранных разрешениях. Справочными документами по BAT

⁹ Нормативы ПДВ/ПДС иногда называют «стандартами выбросов/сбросов», и их не следует путать с ПДВ/ПДС, закладываемыми в разрешениях.

(документами BREF) не предписывается использование какого-либо одного конкретного технического метода, а предлагается диапазон уровней выбросов/сбросов, которые можно достигнуть путем применения различных наилучших технических методов, имеющихся на рынке. ПДВ/ПДС, закладываемые в отдельных разрешениях, следует определять на основе этого диапазона уровней выбросов/сбросов, связанных с применением ВАТ в определенном технологическом процессе (предлагаемом в BREF), с учетом технических характеристик рассматриваемой установки, ее географического положения и местных экологических условий.

В соответствии с Директивой IPPC взаимодействие между техническими и экологическими факторами при определении ПДВ/ПДС должно определяться следующими общими принципами:

- ВАТ должны всегда использоваться в качестве общего принципа, чтобы обеспечить равнозначное рассмотрение каждого случая, независимо от фактической экологической обстановки в каждом случае.
- Требования, основанные на качестве окружающей среды, должны рассчитываться или иным образом оцениваться, с тем чтобы орган, выдающий разрешение, в надлежащем контексте увидел, что может быть достигнуто (в плане охраны окружающей среды) в результате применения ВАТ и сопряженных с ним ПДВ/ПДС. При надлежащем применении данный подход может способствовать более эффективному распределению ресурсов, например, при разработке программ совершенствования для внедрения установками ВАТ.
- Если ПДК превышаются – даже в случае внедрения и применения ВАТ – выбросы/сбросы должны быть сокращены сверх уровня, достигаемого применением ВАТ, с тем чтобы рассматриваемый источник или группа источников, функционирующих на определенной территории, не способствовали нарушению применимых требований к качеству окружающей среды. В тех случаях, когда затраты на подобные дополнительные меры чрезмерно высоки или их осуществимость вызывает сомнения, орган, выдающий разрешения, может распорядиться о закрытии некоторых существующих источников или отказать в выдаче разрешений на новые источники, расширение или изменение производственных процессов.
- Планы будущего расширения деятельности установок должны быть экологически безопасными. Следовательно, ПДВ/ПДС следует устанавливать с запасом по отношению к ПДК, а сами ПДК следует регулярно пересматривать.

Нормативы ПДВ/ПДС, предусмотренные Директивами ЕС, не основываются на ВАТ, скорее в их основе лежит общепринятый на момент их принятия технический метод или технология¹⁰. Когда на установку распространяются как нормы IPPC, так и фиксированные ПДВ/ПДС в соответствии с прочими Директивами, последние значения служат минимальными требованиями. Органам, выдающим разрешения, в государствах-членах ЕС не разрешено устанавливать для отдельных установок менее жесткие ПДВ/ПДС, чем эти нормативы. Такой подход призван обеспечить защиту от риска чрезмерно гибкого применения норм Директивы

¹⁰ Слова «технология» и «технический метод» не являются взаимозаменяемыми, и их не следует путать. ВАТ обозначает наилучшие доступные *технические методы* с осознанием того, что эффективное сокращение загрязнения может включать использование нетехнологических технических методов.

ИРС. В действительности, практика регулярного обновления справочных документов по ВАТ в ЕС, вероятно, ведет к установлению более жестких ПДВ/ПДС, чем максимальные значения, установленные законом. Несмотря на это, предполагается, что в дальнейших Директивах могут быть заложены дополнительные нормативы ПДВ/ПДС (в роли минимальных требований), особенно в отношении загрязнения воды, с тем чтобы защищать водную среду от высоких уровней содержания некоторых приоритетных загрязняющих веществ.

Комбинированный подход также отражен в Рамочной директиве о воде (2000/60/ЕС), в которой требование о внедрении всех существующих технических мер в отношении источника (то есть ВАТ) в речном бассейне сочетается со стандартами качества воды и нормативами ПДВ/ПДС из ранее принятых Директив по воде¹¹.

¹¹ Так как законодательство ЕС по воде далее рационализируется и обновляется, некоторые Директивы «первой волны» будут заменены, например, Директива о поверхностных водах, Директива о рыбохозяйственных водоемах, Директива о водоемах с запасами моллюсков и ракообразных, Директива о грунтовых водах и Директивы об опасных веществах.

5.3. СУЩЕСТВУЮЩАЯ СИТУАЦИЯ И ТЕНДЕНЦИИ В СТРАНАХ ВЕКЦА

Настоящий раздел резюмирует основные аспекты действующей в странах ВЕКЦА практики установления ПДВ/ПДС в природоохранных разрешениях. Комплексная характеристика систем выдачи разрешений во всех странах региона с примерами из отдельных стран дается в «Обзоре систем природоохранных разрешений в регионе Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии» (ОЭСР, 2003 г.).

5.3.1. Преобладание подхода качества окружающей среды

В регионе ВЕКЦА ПДВ/ПДС устанавливаются на основе качества окружающей среды. Предельно допустимые выбросы (в воздух) и сбросы (в воду) в отношении отдельных источников устанавливаются исходя из предположения, что выбросы/сбросы такого уровня не приведут к превышению стандартов качества окружающей среды (ПДК) в соответствующем компоненте окружающей среды.

К числу основных недостатков практики установления стандартов качества окружающей среды, применяемой в странах ВЕКЦА, относятся следующие:

Отсутствие управления риском. Оплотом природоохранного регулирования в странах ВЕКЦА является принцип нулевого риска для здоровья человека, которым обуславливается жесткость стандартов качества окружающей среды. Данный подход предполагает полное регулирование всех экологических рисков, независимо от уровня опасности, которую они представляют, что мешает внедрению стратегии управления риском, которая позволила бы определить приоритетные виды воздействия на окружающую среду и экономическую эффективность принимаемых мер. В результате, существует приблизительно 400 ПДК по воздуху и около 1 200 ПДК для рыбохозяйственных водоемов (почти все поверхностные водоемы подпадают под эту категорию водопользования, соответствующую наиболее жестким требованиям качества). Действует общее требование о том, что вещество не может сбрасываться в воду или выбрасываться в воздух, если в отношении него не установлена соответствующая ПДК, хотя подавляющее большинство этих веществ не могут отслеживаться. Кроме того, ожидается, что стандарты качества окружающей среды будут соблюдаться непрерывно. Это нереально, так как подразумевает, что изменения качества окружающей среды являются прежде всего следствием контролируемых изменений качества выбросов и сбросов; в реальности есть много причин подобных изменений (например, чрезвычайные погодные условия или вызванное солнечным светом цветение морских водорослей в определенное время года), которые не поддаются разумному операционному контролю.

Отсутствие учета технических факторов. Построив свои системы регулирования вокруг чрезмерно жестких стандартов качества окружающей среды, страны ВЕКЦА не учитывают технической и экономической целесообразности устанавливаемых на их основе требований ПДВ/ПДС. Такой подход привел к тому, что требования в отношении схожих предприятий весьма различны, а затраты на их соблюдение чрезмерны (что приводит к сопротивлению промышленности их соблюдению). Так как многие предприятия не могут соблюдать ПДВ/ПДС, установленные на основе ПДК, в нескольких странах ВЕКЦА практикуется применение «временных» (более высоких) лимитов на выбросы/сбросы с целью облегчения постепенного достижения ПДК. Эти лимиты обговариваются предприятием и органом, выдающим разрешение (наделенным широкой свободой действий), на индивидуальной основе в рамках процедуры выдачи разрешений. В большинстве случаев временные (но постоянно

обновляемые) лимиты устанавливаются на уровне, близком к фактическим уровням загрязнения, что не стимулирует сокращение загрязнения и подрывает их декларируемую цель.

Отсутствие положений о пересмотре. Пересмотр природоохранных стандартов – это процедура, которая обеспечивает эффективность регулирования. В странах ВЕКЦА отсутствуют положения, предписывающие открытый для общественности пересмотр стандартов качества окружающей среды и сопряженных с ними процедур установления ПДВ/ПДС. Это мешает своевременной оценке достаточности требований и их улучшению. Кроме того, возможный пересмотр стандартов рассматривается некоторыми участниками процесса (в частности, органами здравоохранения) как «ослабление» природоохранных требований. Наконец, модели рассеивания, применяемые для расчета ПДВ/ПДС на основе ПДК, часто не отвечают конкретным нуждам анализа и предполагают использование данных, которые зачастую недоступны или недостоверны.

5.3.2. Зарождающиеся тенденции регулирования на основе технических методов

В природоохранное законодательство ряда стран ВЕКЦА недавно были введены некоторые положения, которые на первый взгляд соответствуют концепции ВАТ. Вместе с тем, то, как эта концепция определена и внедряется, сопряжено с серьезными недостатками. ВАТ зачастую неверно определяют как «наилучшие существующие технологии» (см. определение ВАТ в главе I). Это подрывает упор ВАТ как на экономические соображения, так и на технические методы эксплуатации производственного процесса. Более того, даже когда концепция ВАТ (как бы она ни была определена) предусмотрена законом, основой для установления ПДВ/ПДС, закладываемых в разрешениях, остаются ПДК. Например, в Грузии в случае превышения ПДК оператору все равно может быть выдано разрешение, если он использует ВАТ¹². Это не соответствует основному принципу комплексного предотвращения и сокращения загрязнения, поскольку в действительности в данной практике приоритет отдается выдаче разрешения оператору – независимо от последствий – а не охране окружающей среды.

Вместе с тем, в странах ВЕКЦА усиливается тенденция внедрения нормативов ПДВ/ПДС. В Российской Федерации в 2002 г. при поддержке промышленности был принят рамочный закон «О техническом регулировании» в попытке разъяснить и сделать более прозрачными и последовательными технические нормы, регулирующие продукцию и производственные процессы. Реформа всей российской системы технических норм и спецификаций, которая в настоящее время является серьезным препятствием инвестициям, призвана облегчить вступление страны во Всемирную торговую организацию. В конечном итоге ожидается принятие около 400 технических подзаконных актов (именуемых в России «регламентами») в соответствии с данным законом, которыми будут установлены подробные требования, в том числе в отношении воздействия на окружающую среду (в категории «экологическая безопасность»).

Признание российским правительством проблем, имеющих в существующей системе выдачи разрешений, послужило дополнительным стимулом к установлению нормативов ПДВ/ПДС в законодательстве. Таким образом сторонники реформы планируют включить технические факторы в требования разрешений и ограничить свободу действий органов, выдающих разрешения, при установлении ПДВ/ПДС. Кроме того, данная мера рассматривается как способ обойти вопрос чрезмерно жестких ПДК, которые сложно реформировать из-за сильного сопротивления заинтересованных сторон (как упомянуто выше).

¹² «Обзор систем природоохранных разрешений в регионе Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии», ОЭСР, 2003.

Законопроект о техническом регулировании сбросов сточных вод уже разработан¹³ и, возможно, будет принят в 2004 г., а в ближайшем будущем будет разработан законопроект о выбросах в воздух. В законопроекте о сбросах сточных вод содержится ряд прогрессивных норм в духе комбинированного подхода:

- Законопроект включает концепцию ВАТ (хотя она и неверно толкуется как «наилучшие доступные технологии» и касается главным образом очистки стоков «на конце трубы»), и устанавливает сроки ее внедрения. Законопроектом предусматривается трехлетний срок в отношении новых установок и существующих установок, претерпевающих существенные изменения, и девятилетний переходный период для всех существующих установок.
- Законопроект устанавливает перечень опасных веществ (Перечень I, содержащий токсичные органические соединения, канцерогенные вещества, тяжелые металлы, тяжелые минеральные масла и прочие опасные загрязнители воды), которые будут запрещены через 9 лет. В отношении Перечня II первоочередных параметров загрязнения воды законопроект устанавливает фиксированные ПДВ/ПДС – минимальные требования к физико-химическим свойствам сточных вод (см. Приложение 5.3). Данные фиксированные ПДВ/ПДС не дифференцированы по отраслям промышленности: они будут применяться ко всем сточным водам, в том числе стокам очистных сооружений. Они устанавливаются в отношении почти тех же веществ (и на аналогичном уровне), которые охватываются дочерними директивами Директивы 76/464/ЕЕС о сбросе опасных веществ в воду.
- Порывая со старой жесткой системой, законопроект указывает число проб из общего числа (от 7 до 25 процентов, в зависимости от частоты отбора проб), которые могут не соответствовать нормативам ПДВ/ПДС.
- Законопроект предусматривает требование привести чувствительные территории (зоны эвтрофикации и водоемы специального назначения) в соответствие с применимыми стандартами качества воды в течение 9 лет, а все водоемы – в течение 15 лет.

Хотя на бумаге в российском законопроекте присутствуют все элементы комбинированного подхода (фиксированные ПДВ/ПДС, ВАТ и ПДК), фактическое внедрение новой системы, вероятно, будет подорвано пробелами и противоречиями в нормативной базе. Для того чтобы комбинированный подход функционировал, должны учитываться требования к качеству окружающей среды в соответствии с российским законом «Об охране окружающей среды» и Водным кодексом. Если ПДК останутся обязательными на нынешних нереально жестких уровнях, эти ПДК будут почти всегда перевешивать нормативы ПДВ/ПДС и станут главным фактором установления ПДВ/ПДС в разрешениях. В таких обстоятельствах ПДВ/ПДС, закладываемые в разрешениях (будучи основанными на ПДК), почти всегда будут жестче нормативов ПДВ/ПДС, что поставит под сомнение весь смысл самого существования нормативов ПДВ/ПДС. Если бы ПДК были преобразованы в инструктивные значения, которые стали бы обязательными только через 15 лет (что, как представляется, предусмотрено законопроектом о сбросах сточных вод), тогда переходные ПДВ/ПДС в разрешениях будут

¹³ Проект закона (регламента) «Водоотведение» от 20.02.2004 помещен на странице www.waterlaws.ru финансируемого Данией проекта «Реформа водного законодательства в Российской Федерации».

устанавливаться только исходя из технологических факторов, а не на основе комбинированного подхода. Тем не менее, вполне возможно, что Российская Федерация осуществит необходимую реформу системы ПДК (см. раздел 5.4.3 ниже) и обеспечит внутреннюю последовательность регулирования.

Зарождающемуся в России режиму регулирования свойственен еще один серьезный недостаток: в нем отсутствует механизм определения ВАТ. Без подобного механизма, который должен включать процедуру и технические руководства, невозможно перейти к выдаче комплексных разрешений (см. раздел 5.4.1 настоящей главы, равно как и обсуждение разработки технических рекомендаций по ВАТ в разделе 6.3.3.3 главы VI). Кроме того, возможно, имеет смысл дифференцировать нормативы ПДВ/ПДС по отраслям промышленности (то есть иметь нормативы ПДВ/ПДС для каждой отдельной отрасли) – это позволило бы должным образом учитывать в ПДВ/ПДС надлежащие технические методы для каждой отдельной отрасли.

Вероятно, примеру Российской Федерации, установившей технические стандарты выбросов и сбросов, последуют, по меньшей мере, еще три страны ВЕКЦА, а именно: Казахстан, Армения и Беларусь, где рамочный закон о техническом регулировании, весьма похожий на российский, либо принят, либо разрабатывается. Есть основания ожидать, что природоохранные законы, устанавливающие максимальные ПДВ/ПДС, в этих и, возможно, других странах ВЕКЦА также будут построены по российской модели. На Украине имеются планы внедрения отраслевых технологических стандартов выбросов в воздух (то есть нормативов ПДВ/ПДС). Пока неясно, станут ли они минимальными требованиями для рассмотрения в сочетании с ПДК или нормами, которые будут непосредственно вписываться в разрешения без учета требований к качеству окружающей среды.

5.4. ВНЕДРЕНИЕ КОМБИНИРОВАННОГО ПОДХОДА В ВЕКЦА

При комбинированном подходе к установлению требований, закладываемых в разрешениях, оценка ВАТ осуществляется вместе с оценкой чувствительности местной окружающей среды. В тех случаях, когда установленные законом максимальные ПДВ/ПДС определены в соответствующем законодательстве, они должны рассматриваться как наименее жесткие допустимые ПДВ/ПДС (то есть ПДВ/ПДС, устанавливаемые органом, выдающим разрешения, всегда должны быть по меньшей мере такими же жесткими, что и нормативы ПДВ/ПДС).

Подход состоит из следующих этапов, которые должны быть пройдены органом, выдающим разрешения:

- a) Оценка ПДВ/ПДС, основанных на ВАТ, предлагаемых оператором в заявке на получение разрешения.
- b) Определение того, предусмотрены ли законодательством фиксированные ПДВ/ПДС в отношении рассматриваемых загрязняющих веществ. Требуется, чтобы выброс/сброс по меньшей мере соблюдал норматив ПДВ/ПДС.
- c) Расчет ПДВ/ПДС, требуемых для обеспечения соблюдения применимых стандартов качества окружающей среды. Расчет имеет смысл только в том случае, если ПДК установлены в соответствии с реалистичными целями качества окружающей среды. Так как в настоящее время в странах ВЕКЦА отсутствуют реалистичные цели качества окружающей среды, для эффективного осуществления данного этапа при комбинированном подходе требуется дальнейшая реформа систем природоохранного планирования и нормирования в странах ВЕКЦА. (В разделе 5.4.3 описываются реформы системы ПДК).
- d) Определение ПДВ/ПДС в разрешении с учетом ВАТ, нормативов ПДВ/ПДС и ПДК. Выброс или сброс должен в возможно большей степени сокращаться в результате использования ВАТ и, по меньшей мере, соответствовать фиксированным ПДВ/ПДС, предусмотренным законодательством. Более того, выброс/сброс должен быть оценен вместе с выбросами и сбросами из всех прочих источников в тот же принимающий компонент окружающей среды, с тем чтобы соблюдался применимый стандарт качества.

Каждый из данных этапов обсуждается в следующих подразделах в связи с необходимыми мерами по внедрению комбинированного подхода в странах ВЕКЦА.

5.4.1. Оценка ПДВ/ПДС, основанных на ВАТ

В заявке на получение разрешения оператору следует продемонстрировать, что он применяет или намерен применять надлежащие ВАТ для своей отрасли промышленности или еще более чистые методы производства, с тем чтобы в наибольшей мере сократить выбросы, сбросы и потребление природных ресурсов. Выбор ВАТ должен базироваться на национальных технических руководствах (см. раздел 6.3.3.3 главы VI). Если на момент подачи заявки оператором соответствующие справочные документы по ВАТ не опубликованы, орган, выдающий разрешения, должен порекомендовать оператору другие подходящие источники данных (например, международные справочные документы по ВАТ). ПДВ/ПДС, предлагаемые оператором, должны быть близки к ориентировочным ПДВ/ПДС, указанным в технических рекомендациях. Если заявитель не соответствует и не намерен соответствовать ВАТ, он должен обосновать предлагаемый им подход, предоставив информацию о проблемах с доступностью ВАТ или чрезмерно высокой стоимости необходимых технических методов. С другой стороны, оператор может предложить использовать более передовые технические методы, которые сократили бы его экологическое воздействие в большей степени, чем предусмотрено техническими рекомендациями.

Выбор ВАТ включает в себя сопоставление технических методов, предотвращающих и сокращающих выбросы/сбросы, и выявление метода, оказывающего наименьшее воздействие на окружающую среду. Альтернативы следует сравнивать как для основных технических методов, используемых в производственном процессе, так и для методов дальнейшей очистки выбросов/сбросов. Тот вариант, который позволяет свести к минимуму воздействие установки на окружающую среду, считается ВАТ. Вариант может быть исключен на основании его стоимости только в том случае, если должным образом проведенный анализ затрат и выгод показывает, что удельные издержки, связанные с данным вариантом (по сравнению с прочими), несоразмерны с удельной выгодой от него. В анализе затрат и выгод следует учитывать как эксплуатационные, так и капитальные затраты. К числу выгод следует относить любую экономию затрат. Например, использование более чистого сырья вначале может быть более дорогостоящим, но в целом может привести к экономии благодаря повышению качества продукции и образованию меньшего объема отходов.

Весьма важно, чтобы процедура выдачи разрешений оставалась открытой и прозрачной. Если установлено, что определенный технический метод является ВАТ в определенной отрасли, то орган, выдающий разрешения, должен как правило установить ПДВ/ПДС, соответствующие применению этого технического метода, во всех разрешениях в данной отрасли. Орган, выдающий разрешения, должен суметь объяснить все случаи утверждения значительного отклонения от ВАТ и соответствующих ПДВ/ПДС из-за различного соотношения затрат и выгод в конкретных местных экологических и/или технических условиях. ПДВ/ПДС, основанные на ВАТ, должны быть одинаково строгими в отношении существующих и новых источников. Тем не менее, орган, выдающий разрешения, может предоставить существующим установкам определенную гибкость (например, в форме программы совершенствования с постепенным ужесточением ПДВ/ПДС) с учетом местной специфики установки. Предоставляя подобную гибкость, орган, выдающий разрешения, должен иметь возможность отозвать разрешение в случае невыполнения предусмотренной программы совершенствования.

Нерентабельность конкретного предприятия или отрасли промышленности не должна влиять на выбор ВАТ. Орган, выдающий разрешения, не должен санкционировать более мягкие ПДВ/ПДС или задержку во внедрении ВАТ только потому, что этого требует оператор, исходя из собственных финансовых проблем. Если программа совершенствования не может быть

реализована в разумные сроки (менее 5 лет) или она неприемлема по расходам для оператора, в разрешении должно быть отказано. (Должно подразумеваться, что работа без разрешения совершенно недопустима.) С другой стороны, если финансовое положение оператора является прочным и он может себе позволить расходы, превышающие стоимость ВАТ, орган, выдающий разрешения, не должен пользоваться этим в качестве основания для установления ПДВ/ПДС более жестких, чем указано в технических рекомендациях по ВАТ. Установление более жестких ПДВ/ПДС обоснованно на основании необходимости соблюдения стандартов качества окружающей среды или если эти ПДВ/ПДС предложены в заявке самим оператором (отражая инновационные технические методы, опережающие ВАТ).

5.4.2. Применение нормативов ПДВ/ПДС

Как упоминалось ранее, нормативы ПДВ/ПДС определяются для установления наименее строгих требований, которые должны закладываться органом, выдающим разрешения, в разрешениях для отдельных предприятий. Нормативы ПДВ/ПДС бывают общими и отраслевыми. Разработка множества наборов отраслевых стандартов более дорогостояща и требует больше времени, но позволяет теснее увязать требования с соответствующими техническими соображениями и, соответственно, делает их более реалистичными и справедливыми с точки зрения сравнительной нагрузки, которую они создают для различных отраслей промышленности. Однако в любом случае неверно утверждать, что нормативы ПДВ/ПДС основываются на ВАТ, потому что:

- ВАТ всегда подразумевает интеграцию всех компонентов окружающей среды, тогда как нормативы ПДВ/ПДС касаются отдельных компонентов окружающей среды.
- Технический прогресс и инновации означают, что ВАТ и соответствующие технические рекомендации (которые являются справочными, а не нормативными документами) постоянно оцениваются и, возможно, пересматриваются, тогда как нормативы ПДВ/ПДС, став правовой нормой, не меняются до тех пор, пока закон не будет специально изменен.

Важно ограничить применение нормативов ПДВ/ПДС необходимым минимальным числом приоритетных веществ для отраслей промышленности, обязанных получать комплексные разрешения, включая, в частности, те опасные вещества, воздействие которых на качество окружающей среды сложно моделировать (см. раздел 5.4.4 ниже). Нормативы ПДВ/ПДС данных опасных загрязняющих веществ обеспечат минимальную охрану любого принимающего компонента окружающей среды. Они могут быть выражены в концентрации или массе загрязняющего вещества на единицу продукции.

В законодательстве, которым устанавливаются нормативы ПДВ/ПДС, должно быть четко указано, что они представляют собой *наименее строгие допустимые* ПДВ/ПДС, а не предельные уровни, которые должны непосредственно переноситься в разрешения. Включение обязательных к соблюдению ПДВ/ПДС в первичное законодательство или подзаконные акты в принципе противоречит концепции комплексного экологического управления и поощряет развитие очистных технологий «на конце трубы», а не технологические инновации. Кроме того, это лишает орган, выдающий разрешения, необходимой гибкости для принятия во внимание местных экологических условий. Тем не менее, данный конфликт концепций можно разрешить путем принятия минимальных требований к выбросам/сбросам, то есть нормативов ПДВ/ПДС, *четко* указывая в законодательстве, что ВАТ и ПДК играют главенствующую роль в установлении ПДВ/ПДС в разрешениях.

Отраслевые нормативы ПДВ/ПДС могут быть одинаковыми или разными для крупной промышленности, подпадающие под систему комплексных разрешений, и малых и средних предприятий, на которые комплексные разрешения не распространяются. В отношении МСП технические нормативы, как правило, представляют собой не минимальные требования, а нормы прямого действия.

5.4.3. Реформа стандартов качества окружающей среды

Внедрение в странах ВЕКЦА комбинированного подхода в частности и системы комплексных разрешений в целом будет невозможно без реформирования существующих систем стандартов качества окружающей среды. В настоящем разделе выделяются основные аспекты данной реформы, особенно касающиеся управления качеством воды, которое, из-за широкого разнообразия видов водопользования, представляет собой более сложную область, чем управление качеством воздуха.

Связь с целями качества окружающей среды

Конечной целью реформы системы стандартов качества окружающей среды является достижение равновесия между тем, что желательно с точки зрения охраны окружающей среды, и тем, что технически и экономически целесообразно. Иными словами, *природоохранным органам в регионе ВЕКЦА следует установить достижимые цели качества окружающей среды (ЦКОС), выраженные в реалистичных стандартах качества окружающей среды.*

В странах ВЕКЦА стандарты качества окружающей среды и цели качества по ошибке понимают одинаково. В действительности ЦКОС – это *инструмент планирования*, который выражается качественно или количественно, тогда как ПДК – это *регулирующий инструмент*, критерий, соблюдение которого необходимо для достижения ЦКОС (см. врезку 5.1).

Врезка 5.1. Цели и стандарты качества окружающей среды

Весьма важно понимать разницу между:

- целями качества окружающей среды, которые представляют собой четкое заявление о результате (с точки зрения качества окружающей среды), к которому призван привести конкретный набор мер, и
- стандартами качества окружающей среды, включающими набор критериев, которыми определяется, достигнута ли цель.

В плане действий по охране окружающей среды цели обычно выражаются, например, так: «качество воздуха не должно оказывать пагубного воздействия на здоровье населения» или «поверхностные воды должны быть пригодными для...». Это ведет к понятию ЦКОС, связанных с видами использования (в случае поверхностных вод): они представляют собой сжатое и понятное заявление о намерении.

Стандарт качества является условием, которому должно соответствовать значение определенного параметра. Как правило (но не всегда), он выражается статистически. Ниже приводятся типичные примеры:

- БПК $\leq 2,5$ мг/л 90% времени
- Растворенный кислород $\geq 40\%$ насыщения 95% времени
- $6,0 \leq \text{pH} \leq 9,0$ 90% времени
- Нефть и масло, которые невозможно обнаружить на вкус и по запаху. (Следует заметить, что этот стандарт качества окружающей среды имеет такую же силу, как и любое количественное условие.)

Взаимосвязь между стандартом качества и конкретной характеристикой окружающей среды устанавливается в законе, например, посредством следующей формулировки: «Те участки реки, которые предназначены служить источниками для питьевого водоснабжения, должны соответствовать следующим стандартам качества... [перечень стандартов]». Чтобы наполнить подобную правовую норму смыслом, правомочный орган должен решить, какие участки реки будут использоваться для такой цели.

Надлежащее регулирование факторов риска является весьма важным аспектом экологического управления. Оно направлено на снижение риска до *приемлемого и разумного уровня* в контексте конкретных применимых ЦКОС. Новые стандарты качества воздуха и воды в различных населенных пунктах должны диктоваться политическими решениями, основанными на регулировании факторов риска. Это не обязательно сделает все стандарты менее жесткими, чем теперь (хотя во многих случаях это произойдет). Однако стандарты станут справедливыми и более понятными субъектам регулирования. Кроме того, концепция управления риском должна быть отражена в статистическом выражении стандартов качества окружающей среды (стандарты 90^{го} или 95^{го} перцентилей), что общепринято в системах регулирования Европы и Северной Америки (см. врезку 5.2).

Врезка 5.2. Перцентили в стандартах качества окружающей среды

Если определенный параметр качества окружающей среды в рассматриваемом месте изменяется со временем (по какой-либо причине), то это изменение можно представить в виде статистической плотности распределения. Ею определяется вероятность равенства рассматриваемого параметра определенному значению в любой момент времени. В этом диапазоне изменения определяется, что (например) 90ый перцентиль является тем значением, которое, вероятно, будет превышать параметром 10 процентов времени.

Стандарты качества окружающей среды рекомендуется выражать в виде перцентилей, а не абсолютных максимумов. Причина тому проста. Если стандарт выражен абсолютным максимумом, вероятность несоблюдения стандарта возрастает с увеличением числа проб, поскольку превышение стандарта даже одной пробой обозначает несоответствие стандарту всего набора проб. Однако, если стандарт выражен перцентилем, становится возможным оценить общее соблюдение стандарта способом, не содержащим систематическую ошибку, вызванную числом отобранных проб. Данный метод не только более справедлив, он также позволяет избегать риска необоснованных инвестиций, связанного с приданием чрезмерной важности изолированному событию.

Загрязняющие вещества, подлежащие регулированию

Число загрязняющих веществ, регулируемых посредством ПДК (и ПДВ/ПДС) следует ограничить теми загрязняющими веществами, которые можно успешно отслеживать при помощи имеющихся технических и людских ресурсов. Нормативное требование имеет смысл только в том случае, если можно продемонстрировать его соблюдение или несоблюдение. В выборе приоритетных веществ можно руководствоваться примером природоохранных Директив Европейского Союза. В приложении III к Директиве IPPC содержится «ориентировочный перечень основных загрязняющих веществ, подлежащих учету, при установлении предельно допустимых выбросов/сбросов», то есть приоритетных веществ, подлежащих регулированию на крупных промышленных установках (см. таблицу 5.1 ниже).

Таблица 5.1. Ориентировочный перечень веществ, регулируемых Директивой IPPC

Загрязнители воздуха	Загрязнители воды
1. Двоокись и прочие соединения серы	14. Органо-галогенные соединения и вещества, способные образовывать такие соединения в водной среде
2. Окиси азота и прочие соединения азота	15. Фосфорорганические соединения
3. Моноксид углерода	16. Оловоорганические соединения
4. Летучие органические соединения	17. Канцерогенные и мутагенные вещества
5. Металлы и их соединения	18. Стойкие углеводороды и стойкие и биоаккумулирующие токсичные органические вещества
6. Пыль	19. Циановые соединения
7. Асбест (взвешенные твердые частицы, волокна)	20. Металлы и их соединения
8. Хлор и его соединения	21. Мышьяк и его соединения
9. Фтор и его соединения	22. Бициды и продукты жизнеобеспечения растений
10. Мышьяк и его соединения	23. Взвешенные твердые вещества
11. Циановые соединения	24. Вещества, способствующие эвтрофикации (в частности, нитраты и фосфаты)
12. Канцерогенные и мутагенные вещества	25. Вещества, оказывающие неблагоприятное воздействие на кислородный баланс (измеряемые БПК, ХПК и т.д.).
13. Полихлоридные дибензодиоксины и полихлоридные дибензофураны	

Кроме того, целесообразно использовать в качестве ориентиров стандарты, оговоренные природоохранными Директивами Европейского Союза (см. приложение 5.1) и стандарты государств-членов ЕС. Вместе с тем, важно надлежащим образом адаптировать требования ЕС к местным условиям. Требования ЕС предполагают определенный уровень мониторинга, и в некоторых случаях наряду с количественными предельно допустимыми уровнями указывается частота отбора проб. Если рассматривается возможность использования данных предельно допустимых уровней в других странах, то следует одновременно рассмотреть вопрос о том, на каком уровне может реально осуществляться мониторинг и как это отразить в требованиях, закладываемом в местном законодательстве. Кроме того, при переносе требований следует учитывать особенности местной окружающей среды, например, загрязняющие вещества естественного происхождения.

Категории и стандарты качества поверхностных вод

Для создания базы планирования управления речными бассейнами следует установить четкие цели качества поверхностных вод. Категории качества поверхностных вод вполне подходят для этого цели, если они должным образом структурируются и используются.

Так как большинство принимаемых мер по охране качества поверхностных вод в целом призваны сделать воду пригодной для какой-то конкретной цели или комплекса целей, имеет смысл построить систему классификации в соответствии с пригодностью вод для использования в разных целях. Таким образом, каждой цели качества (выраженной в виде классификации качества поверхностных вод) будет соответствовать набор стандартов качества поверхностных вод, которые будут использоваться правомочным органом для оценки ПДВ/ПДС и принятия решений о планировании инвестиций.

Такой подход к классификации качества поверхностных вод и способ использования подобной классификации отличаются от систем, существующих в настоящее время в странах ВЕКЦА (как отмечено выше в разделе 5.3.1). Следовательно, эффективное управление качеством поверхностных вод потребует реформирования системы *классификации водоемов*, существующей в странах ВЕКЦА.

Первым этапом является определение категорий качества окружающей среды, которые будут зафиксированы в законе. В случае качества поверхностных вод они называются «классами».

Один из способов обозначения классов воды – организовать их в порядке понижения качества воды. Каждый класс характеризуется одним или несколькими качественными признаками и видами использования, для которых воды данного класса считаются пригодными. Классы должны быть иерархическими в том смысле, что комплекс видов использования вод любого класса должен образовывать полностью независимую подкатегорию видов использования вод вышестоящего класса (то есть следующего класса вод более высокого качества). В данном подходе выстраивается четкая последовательность качества – от плохого до очень хорошего. Следовательно, он вполне подходит для определения целей планирования и измерения хода повышения качества окружающей среды. На примере таблицы 5.2 – предложения, разработанного проектом технической помощи ЕС в Молдове – показано, как это можно сделать¹⁴.

¹⁴ Следует отметить, что в первоначальной классификации содержатся требования в отношении большего числа параметров, чем показано здесь. Данный пример ограничивается БПК и аммиаком, так как он приводится лишь для иллюстрации принципа.

Таблица 5.2. Пример иерархической классификации и стандартов качества поверхностных вод

Класс	Характеристика/виды использования	Стандарты качества поверхностных вод		
		БПК ₅ , мг/л 90 ^{ый} процентиль	Всего аммиак, мг/л 90 ^{ый} процентиль	... плюс прочие надлежащие параметры
1	Вода очень хорошего качества, пригодная для всех видов пресноводных рыб. Пригодна для питьевого водоснабжения после простой очистки и для всех прочих видов водозабора. Высокая степень пригодности для рекреационных целей.	≤2,5	≤0,25	Параметры должны: а) соответствовать видам водопользования каждого класса; и б) быть измеримыми на требуемом уровне для оценки соблюдения требований.
2	Вода хорошего качества, пригодная для всех видов пресноводных рыб; от воды 1 ^{го} класса отличается только объемом очищенных стоков, вероятно, присутствующих в ней. Пригодна для питьевого водоснабжения после промежуточной очистки и для всех прочих видов водозабора. Высокая степень пригодности для рекреационных целей.	≤4,0	≤0,60	
3	Вода среднего качества, пригодная для видов карповых рыб высокого класса. Пригодна для питьевого водоснабжения после глубокой очистки. Пригодна для водозабора на нужды сельского хозяйства и промышленности. Умеренная степень пригодности для рекреационных целей.	≤6,0	≤1,3	
4	Вода среднего качества, пригодная для видов карповых рыб. Пригодна для питьевого водоснабжения после глубокой очистки. Пригодна для водозабора на нужды сельского хозяйства и промышленности. Умеренная степень пригодности для рекреационных целей.	≤8,0	≤2,5	
5	Вода низкого качества, ограничивающая популяции карповых рыб. Может использоваться для забора низкосортной воды на нужды промышленности.	≤15,0	≤9,0	
6	Вода плохого качества, присутствие рыбы в которой маловероятно. Весьма загрязненные водоемы, неприятные на вид и запах.	>15,0	>9,0	
7	Вода, по которой отсутствуют достаточные данные для отнесения воды к одному из шести классов.	-	-	

Источник: измененная выдержка из предложения в отношении Молдовы в документе “Support for the Implementation of Environmental Policies and NEAPs in the NIS, Task 10d: Moldova. A Framework for Water Quality Standards in Rivers and Point-Source Discharges” («Поддержка реализации природоохранной политики и НПООС в ННГ, Задача 10d: Основы стандартов качества воды в реках и сбросах из точечных источников в Молдове»), EU TACIS, 2003.

Качественная характеристика служит основой для понимания неспециалистами того, что собой представляют классы. Это необходимо при проведении консультаций с заинтересованными сторонами на любом этапе процесса управления качеством поверхностных вод.

Следующий этап – определение того, какие параметры соответствуют каждому классу, с целью установления стандартов качества окружающей среды для каждого отдельного класса в подзаконном акте. Это можно сделать, изучив параметры и сопряженные с ними стандарты

основных видов использования данного класса, которые содержатся в законодательстве Европейского Союза (например, в отношении 1^{го} класса в рассматриваемом примере – питьевое водоснабжение после простой очистки и пригодность для всех видов рыб). При этом следует весьма внимательно рассмотреть способность страны осуществлять мониторинг.

Понятно, что в случае системы классификации, подобной описанной выше, критерии соответствия требованиям представлены тремя этапами:

- 1-й этап: Определение потенциальных видов водопользования, на которых будет базироваться система классификации.
- 2-й этап: Изучение того, какие стандарты потребуются для каждого из видов водопользования, присутствующих в классификации.
- 3-й этап: Рационализация данных стандартов путем комбинирования потенциальных видов водопользования таким образом, чтобы стандартами любого класса гарантировалось, что вода рассматриваемого класса будет пригодна для видов использования, указанных в нем, *и для всех видов использования, предусмотренных классами более низкого качества.*

К настоящему времени в рамках реформы категорий качества поверхностных вод все три этапа обсуждаются только в Молдове. Первый и второй этапы процесса (отдельно от 3^{го} этапа) порождают то, что некоторые считают альтернативным методом классификации качества поверхностных вод, а именно, определение определенного числа основных видов водопользования, каждому из которых будет соответствовать набор критериев соответствия требованиям. Это концептуально близко подходу, известному в странах ВЕКЦА. В действительности, это классификация потенциальных видов водопользования, а не классификация качества поверхностных вод, следовательно, ее нельзя считать сопоставимой альтернативой иерархической системе, описанной выше. Кроме того, подобная система классификации «по конкретным видам использования» нехарактерна для реального мира, в котором реки редко используются только с одной целью.

К числу потенциальных видов использования поверхностных вод, как правило, относятся следующие:

- водозабор для питьевого водоснабжения
- купание и прочая рекреационная деятельность, включающая контакт с водой
- промышленное водопотребление
- рыбный промысел
- орошение
- экологические функции водных экосистем.

Требования к качеству воды неодинаковы в случае разных видов использования¹⁵. Например, присутствие органических и окисляющихся веществ повлияет на пригодность вод для очистки в целях питьевого водоснабжения и рыбного промысла и повлияет на ее экологическое состояние, но окажет меньше воздействия на купание и рекреационную деятельность. Следовательно, каждому конкретному потенциальному виду использования можно присвоить комплекс стандартов качества вод. В таблице 5.3 приводится пример стандартов качества вод в отношении двадцати ключевых параметров и четырех основных видов использования воды в Узбекистане, предложенных проектом технической помощи. Это не исключает дальнейшего развития данных стандартов с построением иерархической системы путем перехода на 3^{ий} этап, охарактеризованный выше.

¹⁵ Следует отметить, что требования о водозаборе в целях питьевого водоснабжения не являются абсолютными: можно определить разные наборы ограничивающих критериев в отношении поверхностных вод в момент водозабора, в зависимости от степени очистки воды до водоснабжения. См., например, Директиву ЕС 75/440/ЕЭС.

Таблица 5.3. Пример классификации стандартов качества поверхностных вод на основе видов водопользования

	Параметр	Рыбный промысел	Купание	Питьевое водоснабжение	Орошение
1	ХПК	30	40	30	40
2	БПК ₅	6	10	3	10
3	pH	От 6 до 9	От 6 до 9	От 5,5 до 9	От 6,5 до 9
4	Общие взвешенные вещества	25	30	25	50
5	Минерализация	1000	1500	1000	1000
6	Всего аммиак	1	2	0,3	1,5
7	NO ₂ ⁻ (нитриты)	0,1	0,5	0,2	0,5
8	NO ₃ ⁻ (нитраты)	10	25	25	25
9	PO ₄ ³⁻ (фосфаты)	0,3	1	0,5	1
10	Эфирорастворимые вещества	0,8	0,8	0,8	0,8
11	Нефтепродукты	Не выявляются визуально и на вкус	0,3	0,3	0,3
12	Синтетические поверхностно-активные вещества	0,5	0,5	0,5	0,5
13	Фенол	На вкус	0,005	0,001	0,001
14	Фтор (мг/л F)	0,05	1,5	1	1
15	Мышьяк	0,1	0,1	0,01	0,1
16	Железо	0,005	0,5	0,1	5
17	Хром (VI)	0,02	0,1	0,05	0,1
18	Медь	0,01	1	0,02	1
19	Цинк	0,04	1	0,5	5
20	Свинец	0,1	0,03	0,05	0,2

Все предельные уровни указаны в мг/л, 90^{ми} процентиль

Источник: “Support for the Implementation of Environmental Policies and NEAPs in the NIS, Task 10i: Uzbekistan. Policy Package for Developing Incentives to Reduce Industrial Water Pollution” («Поддержка реализации природоохранной политики и НПДООС в ННГ, Задача 10i: Пакет мер политики по созданию стимулов к сокращению загрязнения промышленных вод в Узбекистане»), EU TACIS, 2003.

Закрепленная в законе система классификации качества вод вместе с соответствующими стандартами качества вод предоставит природоохранным органам гибкость устанавливать на местах – после консультаций с заинтересованными сторонами – природоохранные цели, которые будут реально достижимыми без чрезмерных затрат в кратко-, средне- и долгосрочной перспективах. (Природоохранным органам следует предоставить законные полномочия устанавливать цели качества окружающей среды с учетом затрат на их достижение.) По мере улучшения качества окружающей среды цели качества следует пересматривать, чтобы они служили отражением политики, направленной на дальнейшее повышение качества окружающей среды. Кроме того, развитие целей и стандартов качества окружающей среды приведет к ужесточению ПДВ/ПДС для индивидуальных загрязняющих веществ, если только применение ВАТ уже не обеспечило повышение качества окружающей среды.

5.4.4. Проверка соответствия стандартам качества среды

После оценки компетентным органом предложенных оператором ПДВ/ПДС, основанных на ВАТ, и их сопоставления с применимыми нормативами ПДВ/ПДС следует проверить, обеспечат ли эти ПДВ/ПДС соблюдение применимых стандартов качества окружающей среды.

Общий подход

Оценку ПДВ/ПДС на основе стандартов качества воздуха можно совершенствовать при помощи моделирования выбросов/сбросов из точечных источников и рассеивания в атмосферном воздухе. Для этого существуют различные процедуры и пакеты программного обеспечения. Оценка ПДВ/ПДС, необходимых для обеспечения соблюдения стандартов качества поверхностных вод, по сути, представляет собой процедуру расчета весового баланса (см. врезку 5.3). Однако следует должным образом учитывать статистическое распределение каждой переменной уравнения, так как и стандарты, и ПДВ/ПДС выражены статистически, то есть процентиями. Данную процедуру расчета «статистического весового баланса» легко включить в пакет компьютерного программного обеспечения (например, модель SIMCAT Агентства охраны окружающей среды Великобритании и связанные с ней пакеты программ CONSENTS). Этот метод также известен как метод «комбинирования распределений», поскольку в нем «комбинируются» распределение расхода и распределение концентрации, характеризующие реку вверх по течению от сброса и сам сброс, с тем чтобы смоделировать распределение расхода и концентрации вниз по течению от сброса. Результатом рассчитанного таким образом ПДВ/ПДС будет качество воздуха или воды в контрольной точке, находящееся точно на границе несоответствия требованиям.

Врезка 5.3. Расчет весового баланса

Когда сброс из точечного источника попадает в реку, скорость, с которой загрязняющее вещество достигает точки смешивания, равна скорости, с которой данное загрязняющее вещество покидает точку смешивания. Этот принцип известен под названием «весовой баланс». В любой момент времени концентрация загрязняющего вещества вниз по течению от сброса представлена следующей формулой:

$$T = (FC + fc) / (F + f)$$

где:

F и C – расход и концентрация вверх по течению от сброса,

f и c – расход и концентрация самого сброса; и

T – образующаяся в результате концентрация вниз по течению от сброса.

Следует заметить, что такая взаимозависимость исчезает, если в вышеприведенное уравнение подставить статистические данные (вместо мгновенных значений), отсюда – необходимость в методе «комбинирования распределений».

Оценка ПДВ/ПДС в отношении значительного предлагаемого или осуществляемого сброса редко проводится без анализа прочих факторов, влияющих на качество окружающей среды на рассматриваемой территории (в управлении водными ресурсами подобный анализ обычно является составной частью комплексного планирования речных бассейнов). Всесторонний обзор всех крупных источников загрязнения и оценка их кумулятивного воздействия на местную окружающую среду важны при любом из следующих обстоятельств:

- Достигнуто общее согласие о том, что ЦКОС следует оценить и, возможно, пересмотреть с учетом значительных изменений в хозяйственной деятельности и/или объеме загрязнения.

- В некоторых местах воздушного бассейна или водосбора ПДК не соблюдаются, и данное несоответствие можно объяснить комбинированным воздействием более чем одного выброса или сброса, или причина несоблюдения неясна.
- Один или несколько прочих выбросов или сбросов не соответствуют установленным для них ПДВ/ПДС, и данные прочие выбросы или сбросы, вероятно, повлияют на выбор ПДВ/ПДС для рассматриваемой установки.

Анализ взаимодействия между крупными сбросами на основе модели представляет собой итеративный процесс, в котором орган, выдающий разрешения, разрабатывает комплекс взаимосвязанных ПДВ/ПДС для главных источников загрязнения на рассматриваемой территории, призванных обеспечить соблюдение ПДК и помогающих определить необходимые предельные уровни для рассматриваемой установки. Однако важно выбрать правильную модель, так как они весьма разнятся по сложности и стоимости. Для выбора модели требуется сопоставить ключевые характеристики объекта и потребности оценки с возможностями модели. Обычно для того, чтобы сделать выбор, требуется рекомендация специалиста. Общий принцип – всегда начинать моделирование в его простейшей форме и переходить к более сложным методам только тогда, когда может быть продемонстрирована их необходимость и польза.

Модели качества воздуха

Простейшим методом моделирования качества воздуха является использование модели точечного источника для оценки концентрации загрязняющих веществ, представляющих интерес, на уровне земли на некотором удалении от точечного источника. Более сложные модели позволяют рассматривать множественные источники, в том числе неточечные.

В качестве общей рекомендации предлагается проводить простой анализ возможного воздействия на концентрацию загрязняющих веществ в окружающей среде установок, которые потенциально могут выбрасывать ежегодно более 500 тонн двуокиси серы и окисей азота или 50 тонн пыли и любого опасного загрязнителя воздуха. Во многих случаях для оценки порядка величины может быть достаточно простых расчетов, исходя из массы загрязняющих веществ и объемов воздуха. Простая модель рассеивания дает реалистичную оценку величины воздействия одного источника (примером простой модели служит SCREEN3, используемая Агентством охраны окружающей среды США).

Для анализа множественных источников, расположенных на одной территории (в радиусе 10-15 км) и меняющейся местности требуются более сложные модели, прогнозирующие структуру рассеивания неактивных загрязняющих веществ (например, SO₂, окислов азота, пыли) в пределах 50 км от источника выбросов (их нельзя использовать для оценки воздействия опасных реактивных загрязняющих веществ). Большинство данных моделей рассеивания имеют аналогичную структуру и эффективность, и к их числу относятся американские модели ISC3 (*англ.* Industrial Source Complex – комплекс промышленных источников) для равнинной местности, CTDMPLUS (*англ.* Complex Terrain Dispersion – рассеивание на сложной местности) для сложного рельефа и британская модель UK-ADMS¹⁶. Применяемая во всех странах ВЕКЦА с конца 80-х годов модель ОНД-86 также принадлежит к

¹⁶ Pollution Prevention and Abatement Handbook 1998: Toward Cleaner Production («На пути к более чистому производству – пособие по предотвращению и сокращению загрязнения 1998 г.»), World Bank, 1999.

этому классу, но не учитывает важные метеорологические факторы и химическую трансформацию загрязняющих веществ.

Результатом моделирования рассеивания в воздухе, как правило, являются карты, на которых показана концентрация рассматриваемых загрязняющих веществ на территории, непосредственно окружающей объект. Затем карты оцениваются и сопоставляются со стандартами качества воздуха и выявляются участки, на которых ПДК превышаются.

Модели качества вод

Модели качества вод обычно классифицируются по сложности модели, типу принимающей воды и параметрам качества вод, которые прогнозируются моделью. Ввиду того факта, что ПДС и стандарты качества поверхностных вод в идеале должны выражаться процентилями, в этих условиях более целесообразны стохастические модели (то есть те, в которых осуществляется имитационное моделирование статистической вариации), а не детерминистские модели (то есть те, в которых осуществляется имитационное моделирование отклонений временного ряда на основе математического представления процессов, происходящих в реальном мире). В отношении показателей аэробного состояния, например, БПК, растворенного кислорода и температуры, можно использовать хорошо зарекомендовавшие себя модели для имитационного моделирования долгосрочных изменений, происходящих в среднем состоянии водоемов. Основные показатели питательных веществ, например, концентрация аммиака, нитратов и фосфатов, также моделируются с достаточной точностью, по меньшей мере, в случае сравнительно простых водоемов, например, рек и озер среднего размера. Токсичные органические соединения сложнее моделировать с достаточно высоким уровнем точности.

Модели охватывают только ограниченное число загрязняющих веществ. При отборе параметров для модели важно выбрать загрязняющие вещества, представляющие конкретный интерес и вместе с тем являющиеся типичными для более широкого комплекса веществ, детальное моделирование которых невозможно.

Примером простой аналитической модели, подходящей для аппроксимации влияния на качество воды отдельных промышленных установок является модель WQAM. WQAM представляет собой не компьютерную модель как таковую, а совокупность простых методов и процедур анализа изменения качества воды, вызванного изменением объема загрязнения. Модель QUAL2E, которая широко применяется в США и других странах, – это модель установившегося состояния для имитационного моделирования рек и потоков с идеальным смешением. Наконец, Программа имитационного моделирования анализа качества воды Агентства охраны окружающей среды Соединенных Штатов (WASP6) представляет собой мощную и сложную модель с гибкой структурой, используемую для анализа широкого круга загрязняющих веществ в водоемах почти любого типа¹⁷.

Толкование результатов моделирования качества окружающей среды

Результаты моделей должны использоваться осторожно в принятии решений о выдаче разрешений. Весьма важно признавать, что модели и пакеты программного обеспечения являются лишь инструментами анализа. Математическое представление сложных экологических процессов связано с высокой степенью неопределенности и упрощений, что означает, что всегда могут быть разработаны сценарии, которые разрушат допущения автора

¹⁷ Там же.

моделирования. Даже при использовании модели в пределах допущений качество имитационного моделирования в лучшем случае не превзойдет качества данных, используемых для ввода, калибровки и выверки, и будет дискредитировано в случае нехватки или недостоверности данных. Для функционирования любой модели следует собирать конкретные данные по воздушному бассейну или водозабору, промышленным установкам и сценариям управления. Нехватка данных порождает проблемы трех видов:

- a) калибровка и выверка модели возможны только после того, как соответствующая программа сбора данных функционировала достаточное количество времени;
- b) программа сбора данных, необходимая для поддержки моделирования, не обязательно та же, что нужна в целях экологического управления. Следовательно, для моделирования могут потребоваться дополнительные программы сбора данных даже в ситуациях, когда уже существует программа мониторинга в целях регулирования.
- c) отбор и анализ проб могут быть значительно более дорогостоящими (зачастую, по меньшей мере, на порядок), чем моделирование, для которого они предназначены.

Более того, модели являются средством достижения комплекса целей управления, а не самоцелью. Во многих случаях вообще нет необходимости использовать модель качества воздуха и воды. Ненадлежащее использование и неверное толкование выходных данных модели ведут к неверным результатам. Ни одна модель не даст окончательного ответа – который орган, выдающий разрешения, может счесть требуемым ПДВ/ПДС – без достаточной доли оценочного суждения, основанного на опыте и здравом смысле. Словом, модели *не принимают* решений – они лишь *обосновывают* решения, и то только когда используются с пониманием их допущений и ограничений.

5.4.5. Определение ПДВ/ПДС, закладываемых в разрешениях

При определении условий, закладываемых в комплексных разрешениях, орган, выдающий разрешения, должен вначале выяснить, нарушаются и могут ли быть нарушены какие-либо стандарты качества среды в случае применения ПДВ/ПДС, основанных на ВАТ. *Если нет, как к новым, так и к существующим установкам должны применяться ПДВ/ПДС, основанные на ВАТ, или нормативы ПДВ/ПДС, в зависимости от того, какие ПДВ/ПДС жестче.*

Более сложные управленческие решения должны приниматься, если какой-либо стандарт качества превышает или имеется вероятность его превышения. В этом случае орган должен решить, требуются ли в разрешении более жесткие ПДВ/ПДС, выходящие за рамки ВАТ. Для этого проводится оценка практической целесообразности наложения на оператора затрат, превышающих затраты на ВАТ, исходя из степени ответственности установки за превышение ПДК и вероятности принятия природоохранных мер на других объектах. Когда изыскиваются наиболее эффективные способы соблюдения ПДК, не следует возлагать несоразмерную нагрузку на крупные установки по сравнению с МСП, на которые не распространяется режим комплексных разрешений.

Новые установки

Если до начала эксплуатации новой установки ПДК соблюдаются, такая ситуация должна сохраняться и после начала эксплуатации. Если эксплуатация установки – даже в условиях, более жестких, чем ВАТ, приведет к превышению ПДК, в разрешении должно быть отказано. Если прогнозируемое качество компонента окружающей среды будет приближено к ПДК, тогда, возможно, должны быть приняты меры, более жесткие, чем ВАТ. Тем не менее, в обоих случаях следует рассмотреть возможность сокращения объемов загрязнения из прочих источников таким образом, чтобы можно было выдать разрешение. Если на установку приходится лишь незначительная доля превышения ПДК, желательно, чтобы орган, выдающий разрешения, работал с другими заинтересованными сторонами и контролировал прочие, более крупные источники загрязнения.

Как правило, если ПДК уже превышает, разрешение выдавать не следует. Однако, если из анализа на основе модели ясно, что на установку будет приходиться только незначительная доля превышения ПДК, и если орган, выдающий разрешения, установит более жесткие ПДВ/ПДС для прочих источников загрязнения, что приведет к соблюдению ПДК, разрешение может быть выдано.

Существующие установки

Если установка является единственной или главной причиной превышения ПДК, тогда для соблюдения ПДК должны быть установлены условия разрешения, более жесткие, чем ВАТ. Если это экономически невозможно или недостаточно, в выдаче разрешения следует отказать.

Если на установку приходится значительная доля превышения ПДК, но значительные доли приходятся и на другие источники, следует изучить все возможности, которые приведут к соблюдению ПДК. Возможно, целесообразнее установить более жесткие ПДВ/ПДС для прочих источников, а не выходить за рамки ВАТ в случае рассматриваемой установки. Однако, если компетентные органы не уполномочены регулировать прочие источники (например, загрязнение воздуха транспортными средствами и прочими мобильными источниками) или если контроль за прочими источниками не приведет к соблюдению ПДК, тогда для установки следует установить более жесткие условия или в выдаче разрешения следует отказать.

Если на установку приходится только незначительная доля превышения ПДК, а прочие, мелкие установки, которые не обязаны получать комплексные разрешения, вносят существенный вклад, опять же, природоохранным и прочим органам следует приложить усилия по более эффективному регулированию прочих источников загрязнения. Нецелесообразно создавать дополнительные затраты или отказывать в разрешении той установке, которая оказывает лишь незначительное влияние на проблему.

Наконец, возможен вариант, когда совокупное воздействие ряда крупных установок ведет к нарушению ПДК. В этом случае органу, выдающему разрешения, следует рассмотреть разрешения, выдаваемые этим установкам, и установить несколько более жесткие ПДВ/ПДС в разрешениях для каждой установки, а не возлагать всю нагрузку на последнего заявителя. Этот последний вариант особенно важен в переходный период, когда постепенно внедряется система комплексных разрешений. Органы, выдающие разрешения, должны позаботиться о том, чтобы был предусмотрен достаточный запас для соблюдения ПДК для тех отраслей промышленности, которые будут включены в систему на более позднем этапе.

В вышеназванных соображениях основной упор делается на профессиональные суждения и опыт ответственных должностных лиц органа, выдающего разрешения. Хотя в отдельных случаях методы установления ПДВ/ПДС могут показаться чрезмерно жесткими, большинство практических решений будут основываться на тщательном прагматичном рассмотрении органом, выдающим разрешения, всех поставленных вопросов. *Предоставление органам, выдающим разрешения, достаточной свободы действий в принятии таких решений – еще один крайне важный элемент создания эффективной системы выдачи разрешений.* Данная свобода действий должна предусматриваться законом, с тем чтобы повысить гибкость системы разрешений перед лицом неизбежных неопределенностей. Хорошо продуманные процедуры выдачи разрешений (подобные процедуре, предлагаемой в главе II настоящего Руководства), позволят лицам, составляющим разрешения, делать обоснованные суждения.

После принятия решения в отношении ПДВ/ПДС регулирующий орган должен *точно сформулировать юридически исполнимые условия*, закладываемые в разрешение. Условие должно включать в себя следующие шесть элементов:

- предельно допустимый уровень (то есть сам ПДВ/ПДС)
- скорость выброса или сброса (если ПДВ/ПДС выражен концентрацией, а не объемом)
- период измерений
- метод анализа
- контрольный период и
- статистические факторы.

Предельно допустимый уровень – это цифра, указывающая разрешенную концентрацию или объем загрязняющего вещества. *Скорость выброса или сброса* позволяет преобразовать ПДВ/ПДС, выраженный концентрацией, в весовой объем за единицу времени. *Период измерений* – это период времени, за который оператор должен отобрать одну пробу выброса/сброса в целях мониторинга, например, один час. *Метод анализа* обозначает то, как должны анализироваться пробы, в том числе лабораторные требования, если это целесообразно. *Контрольный период* – это период, по истечении которого контрольный орган решает, соответствует ли выброс/сброс предельно допустимому уровню или нет, например, один год. Наконец, *статистические факторы* объясняют, как следует толковать предельно допустимый уровень, например, максимум, среднее значение или процентиль. Выбор

статистических факторов зависит от серьезности воздействия на окружающую среду и числа проб, отбираемых за контрольный период. Если проб очень много, целесообразно использовать процентиля. Если сброс небольшой и он отслеживается путем отбора одной или нескольких проб в год, следует выбрать более простое статистическое правило, например, среднее число отбираемых проб должно соответствовать предельно допустимому уровню или все пробы должны быть ниже предельно допустимого уровня.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5.1. СТАНДАРТЫ КАЧЕСТВА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ЕС

Качество воздуха

Директивы	Вещества
99/30	Двуокись серы, окислы азота, пыль, свинец
Предстоящие дочерние директивы в соответствии с Рамочной директивой о качестве воздуха 96/62	Бензол, монооксид углерода, озон, полициклические ароматические углеводороды, кадмий, мышьяк, никель, ртуть

Качество воды

Директивы	Вещества	
Дочерние директивы в соответствии с Директивой 76/484 о загрязнении, вызванном сбросом опасных веществ в водоемы	82/176	Ртуть, сбрасываемая предприятиями, использующими хлорщелочной электролиз
	84/156	Ртуть, сбрасываемая прочими отраслями промышленности
	83/513	Кадмий и его соединения
	84/491	Гексахлорциклогексан
	86/280	ДДТ, тетрахлорметан и пентахлорфенол
	88/347	Альдрин, дильдрин, эндрин, изодрин, гексахлорбензол, гексахлорбутадиен и хлороформ
90/415	Хлористый этилен, трихлорэтан, перхлорэтан и трихлорбензол	
Директива 78/659 о качестве пресных водоемов, в которых обитает рыба. Устанавливает ПДК для водоемов двух категорий: пригодных для лососевых (лосось, форель) и пригодных для карповых рыб.	Температура Растворенный кислород pH Взвешенные вещества Биохимическое потребление кислорода Общий фосфор Нитраты Фенолы Нефтяные углеводороды Неионизированный аммиак Общий аммиак Общий остаточный хлор Общий цинк Растворенная медь	
Директива 76/160 о качестве водоемов, используемых для купания	Общая кишечная палочка Фекальная кишечная палочка Фекальный стрептококк Сальмонелла Кишечные вирусы pH Цвет Минеральные масла Поверхностно активные вещества (реагирующие с метиленовой синью) Фенолы Прозрачность Растворенный кислород Смолистый остаток Плавающие вещества Аммиак Содержание азота по Кьельдалю Пестициды Тяжелые металлы, например, As, Cd, Cr, Pb, Hg Циановые соединения Нитраты и фосфаты	

Директивы	Вещества	
Директива 79/923 о качестве водоемов, в которых обитают моллюски и ракообразные	Температура окрашивание (после фильтрации) Взвешенные твердые частицы Соленость Насыщение растворенным кислородом Нефтяные углеводороды Органо-галогенные вещества	Металлы: Ag, As, Cd, Cr, Cu, Hg, Ni, Pb, Zn Фекальная кишечная палочка Вещества, влияющие на вкус моллюсков и ракообразных Сакситоксин

ПРИЛОЖЕНИЕ 5.2. ДИРЕКТИВЫ ЕС, УСТАНОВЛИВАЮЩИЕ НОРМАТИВНЫЕ МАКСИМАЛЬНЫЕ УРОВНИ ВЫБРОСОВ

В статье 18(2) Директивы ИРПС указано, что соответствующие ПДВ/ПДС, предусмотренные определенными прочими Директивами, должны применяться как минимальные ПДВ/ПДС при выдаче комплексных разрешений. Это означает, что ими устанавливаются *максимальные уровни выбросов/сбросов* определенных веществ отдельными установками, к которым применяется ИРПС. Это не ограничивает возможности применения более жестких требований на основе ВАТ или ПДК.

Директива	Предмет	Примечания
Загрязнение воздуха		
89/369	Новые мусоросжигательные установки	Отменена с 28.12.2005
89/429	Существующие мусоросжигательные установки	Отменена с 28.12.2005
94/67	Сжигание опасных отходов	Отменена с 28.12.2005
99/13	Летучие органические соединения, образующиеся в результате использования органических растворителей	
2000/76	Сжигание отходов	Действует с 28.12.2002 в отношении новых и с 28.12.2005 в отношении существующих установок.
2001/80	Крупные сжигательные установки	Заменила 88/609
Загрязнение воды		
75/439	Отработанные масла	
76/464	Сброс опасных веществ в водную среду	
82/176	Сброс ртути предприятиями, использующими хлорщелочной электролиз	
83/513	Кадмий	
84/156	Сброс ртути предприятиями, <i>кроме</i> предприятий, использующих хлорщелочной электролиз	
84/491	Гексахлорциклогексан	
86/280	ДДТ, тетрахлорметан и пентахлорфенол	С поправками, внесенными директивами 88/347 и 90/415
88/347	Альдрин, дильдрин, эндрин, изодрин и три прочие хлорорганические соединения	
90/415	Хлористые углеводороды	

ПРИЛОЖЕНИЕ 5.3. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ НОРМАТИВЫ ПДВ/ПДС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Источник: законопроект технического регламента «Водоотведение» от 20.02.2004, приложения 2 и 3, www.waterlaws.ru

Максимальные значения приоритетных параметров качества промышленных стоков (сбрасываемых в канализацию и водоемы)

Загрязняющее вещество/параметр	Максимальный уровень
рН	6-9
Нефтепродукты	0,50 мг/л
Мышьяк, общий	0,10 мг/л
Кадмий, общий	0,10 мг/л
Хром	
- 6 ⁺	0,10 мг/л
- общий	0,50 мг/л
Медь, общая	0,50 мг/л
Железо, общее	3,50 мг/л
Свинец, общий	0,10 мг/л
Ртуть, общая	0,01 мг/л
Никель, общий	0,50 мг/л
Селен, общий	0,10 мг/л
Цинк, общий	2,00 мг/л
Циановые соединения	
- свободные	0,10 мг/л
- общие	1,00 мг/л
Фтористые соединения	20,0 мг/л
Фенолы	0,50 мг/л
Возбудители кишечных инфекций	отсутствует
Жизнеспособные яйца паразитов	не более 1 после 25-кратного разбавления чистой водой
Температура	повышение < 3 ⁰ С на границе зоны первоначального разбавления

Требования к качеству сбросов очистных сооружений в поверхностные воды

Загрязняющие вещества	Срок достижения соответствия	Мощность очистки сточных вод			
		< 1000 э.н.*	1000-50 000 э.н.	50 000-25 000 э.н.	> 25 000 э.н.
БПК5, мг/л	В течение 9 лет**	30	25	20	15
	Через 9 лет**	20	20	15	10
ХПК, мг/л	В течение 9 лет	90	80	60	50
	Через 9 лет	60	60	50	40
Взвешенные вещества, мг/л	В течение 9 лет	20	20	20	15
	Через 9 лет	15	15	15	10
Фосфор общий, мг/л	В течение 9 лет	5.0	3.0	2.5	2.0
	Через 9 лет	3.0	2.0	1.8	1.0
Азот общий, мг/л	В течение 9 лет	25	25	12	12
	Через 9 лет	20	15	8	8

* э.н. = эквивалент населения

** в течение 9 лет или через 9 лет после опубликования закона

Глава VI
Стратегический подход к постепенному переходу к комплексным разрешениям для крупной промышленности

ГЛАВА VI

СОДЕРЖАНИЕ

6.1.	ВВЕДЕНИЕ.....	189
6.2.	СФЕРА ОХВАТА СИСТЕМЫ КОМПЛЕКСНЫХ РАЗРЕШЕНИЙ.....	190
6.2.1.	Область применения регулирования и использование пороговых значений	190
6.2.2.	Дополнительные отрасли и пороговые уровни: опыт государств-членов ЕС	191
6.2.3.	Определение сферы применения системы комплексных разрешений в странах ВЕКЦА	192
6.3.	ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ	195
6.3.1.	Правовые вопросы.....	195
6.3.2.	Институциональная структура	196
6.3.3.	Создание институционального потенциала	203
6.4.	СРОКИ ВНЕДРЕНИЯ КОМПЛЕКСНЫХ РАЗРЕШЕНИЙ	209
6.4.1.	Сроки подготовки системы комплексных разрешений	209
6.4.2.	Поэтапное введение системы комплексных разрешений в промышленности	211
	Приложение 6.1. Типы промышленной деятельности, охваченные Директивой ИРПС.....	214

6.1. ВВЕДЕНИЕ

В последнее время правительства многих стран ВЕКЦА (например, Грузии, Молдовы, Украины и Казахстана) сделали реформу системы природоохранных разрешений приоритетной областью. В большинстве случаев основной движущей силой было стремление создать более благоприятные условия для инвестиций, обеспечив справедливость и прозрачность регулирования. Другим важным стимулом к реформированию системы разрешений является необходимость повышения эффективности экологического управления в стране. Наконец, некоторые страны ВЕКЦА ставят своей целью сближение с законодательством Европейского Союза, включая систему комплексных разрешений, продиктованную Директивой ИРПС.

В то же время признается, что для внедрения режима комплексных природоохранных разрешений потребуется постепенное совершенствование существующих систем разрешений в странах ВЕКЦА. Страны ВЕКЦА не должны принимать и применять Директиву ИРПС дословно, но для того, чтобы разработать эффективную систему разрешений, им нужно будет учесть опыт реализации ИРПС в Западной и Центральной Европе.

Целью данной главы является обсуждение стратегического подхода к введению комплексных разрешений для крупной промышленности и выработка рекомендаций по нему, включая:

- *сферу применения системы комплексных разрешений;*
- *институциональные и нормативные вопросы перехода к режиму комплексных разрешений; и*
- *сроки введения комплексных разрешений для промышленных установок.*

В разделе 6.2 данной главы обсуждается сфера охвата системы комплексных разрешений и даются рекомендации о том, как страны ВЕКЦА могут определить на основе сферы применения Директивы ИРПС, какие виды промышленной деятельности должны подпадать под их собственные системы комплексных разрешений. В разделе 6.3 обсуждаются нормативные и институциональные аспекты, которые должны быть приняты во внимание в переходный период, включая корректировку правовой базы, определение разрешающих органов и укрепление институционального потенциала. Наконец, в разделе 6.4 обсуждаются сроки введения комплексных разрешений для промышленности с особым упором на поэтапное введение этой новой системы на основе определения приоритетных отраслей промышленности.

6.2. СФЕРА ОХВАТА СИСТЕМЫ КОМПЛЕКСНЫХ РАЗРЕШЕНИЙ

6.2.1. Область применения регулирования и использование пороговых значений

Режим комплексных разрешений в ЕС не предназначен для применения ко всем предприятиям и всем отраслям промышленности. Это сложная система, нацеленная прежде всего на крупную промышленность и промышленность с высоким потенциалом загрязнения окружающей среды и/или причинения вреда здоровью населения. Кроме того, она направлена на те предприятия, которые загрязняют более одного компонента окружающей среды.

Директива ИРПС применяется к шести категориям промышленной деятельности, перечисленным в Приложении I к Директиве:

- **Энергетика:** крупные теплоиспользующие установки (с номинальной входной тепловой мощностью более 50 МВт), нефтеперегонные заводы, газоперерабатывающие предприятия и газогенераторы, работающие на угле;
- **Производство и переработка металлов:** предприятия черной и цветной металлургии, установленная мощность которой превышает определенные пороговые уровни;
- **Обработка минерального сырья:** производство цементного клинкера, асбеста и асбестосодержащих изделий и производство стекла;
- **Химическая промышленность:** производство основных органических и неорганических химикатов, удобрений, биоцидов, фармацевтической продукции и взрывчатых веществ;
- **Управление отходами:** размещение и переработка опасных отходов, мусоросжигательные заводы, полигоны для опасных отходов и полигоны для муниципальных отходов, установленная мощность которых превышает определенные пороговые уровни;
- **Прочая деятельность:** целлюлозно-бумажные комбинаты, предварительная обработка и покраска волокон и текстиля, скотобойни, производственная мощность которых превышает установленные пороговые уровни, определенные виды деятельности в пищевой промышленности и производстве напитков и интенсивное сельское хозяйство.

Полный перечень категорий и подкатегорий Директивы ИРПС приводится в Приложении 6.1.

Режим ИРПС в ЕС не нацелен непосредственно на малые и средние предприятия (МСП)¹⁸. В отношении большинства видов промышленной деятельности, указанных в приложении I к Директиве

ИРПС, устанавливаются пороговые уровни мощности, ниже которых режим ИРПС не применяется, что исключает многие МСП из сферы охвата Директивы. Соответствующие пороговые уровни мощности также перечислены в Приложении 6.1. В то же время, например, в отношении химической промышленности пороговые уровни не устанавливаются: Директива применяется ко всем предприятиям, занимающимся промышленным производством указанных химикатов, независимо от их размера.

Необходимо четко определить, что подразумевается под «пороговым уровнем мощности». Директива ИРПС говорит о пороговых значениях «*производственной мощности и объема продукции*». Это создало некоторую путаницу, но предлагается считать, что единственным технически правильным значением «мощности» является максимальная (установленная) мощность, с которой может эксплуатироваться установка¹⁹.

Во избежание дробления деятельности в попытке опуститься ниже соответствующих пороговых значений и, таким образом, выйти за рамки режима комплексных разрешений в Директиве четко указывается, что когда оператор осуществляет несколько видов деятельности одного характера на одной территории, мощности этих видов деятельности суммируются.

6.2.2. Дополнительные отрасли и пороговые уровни: опыт государств-членов ЕС

В последние годы произошла заметная переориентация политики на создание более гибкого экологического законодательства в Европе. Директива ИРПС служит хорошим примером такой переориентации, так как она устанавливает минимальные требования по многим направлениям, наделяя государства-члены некоторой гибкостью в их реализации, равно как и позволяя им расширять сферу охвата рассматриваемых видов деятельности.

Например, в Великобритании система комплексных разрешений действовала до введения ИРПС. Режим комплексного контроля за загрязнением применялся к несколько иному набору видов промышленной деятельности по сравнению с видами деятельности, перечисленными в приложении I к Директиве ИРПС. Например, в британскую систему не входило предотвращение образования отходов, эффективное использование энергии и шумовое загрязнение. Когда в Соединенном Королевстве был введен режим ИРПС, было необходимо добавить определенные категории промышленности, которые не охватывались ранее (например, полигоны для отходов, интенсивное сельское хозяйство и пищевая промышленность). Тем не менее, было решено применять ИРПС к тем видам деятельности, которые охватывались режимом комплексного контроля за загрязнением, но не были включены в Директиву, в частности, к некоторым видам деятельности в химической промышленности и управлении отходами. В химической промышленности режим ИРПС, действующий в Великобритании, также применяется – в числе

¹⁸ В ЕС МСП считаются предприятия с менее чем 250 работниками и оборотом менее 50 млн. евро (см. определение микро-, малых и средних предприятий в Рекомендации Комиссии 2003/361/ЕС от 6 мая 2003 года).

¹⁹ Сообщение Комиссии Совету, Европейскому парламенту, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов «На пути к устойчивому производству: ход реализации Директивы Совета 96/61/ЕС о комплексном предотвращении и сокращении загрязнения» (“On the Road to Sustainable Production, Progress in Implementing Council Directive 96/61/EC Concerning Integrated Pollution Prevention and Control”) от 19.06.2003 года.

прочего – к производству всех органических соединений и галогенов, равно как и к деятельности с использованием аммиака. В секторе отходов, помимо сферы охвата Директивы, британский режим ИРПС применяется к сжиганию любых химических и пластиковых отходов, а также к производству топлива из отходов. К числу других отраслей, дополнительно включенных в британскую систему ИРПС, относятся определенные виды лесопереработки, производство и обработка резины.

По оценкам, из порядка 5 000 установок Великобритании, подлежащих охвату режимом ИРПС, несколько сотен попадают в «дополнительные» категории, не охватываемые Директивой.

Многие из новых государств-членов ЕС, такие как Латвия, Словакия и Словения, приняли законодательство, полностью совпадающее с категориями Директивы. Венгрия добавила ряд отраслей промышленности, касающихся главным образом эксплуатации природных ресурсов, включая добычу угля, железной руды, цветных металлов и урановой руды, нефти и природного газа – все в рамках определенных пороговых уровней производственной мощности²⁰. Эстония добавила в охватываемую энергетику производство и перегонку нефтеносного сланца, а также производство древесины и торфа, а в химическую промышленность – производство красок, лаков и клеев²¹.

6.2.3. Определение сферы применения системы комплексных разрешений в странах ВЕКЦА

Хотя маловероятно наличие сферы охвата комплексных разрешений «одного размера, подходящего всем», которая была бы применима бы ко всем странам ВЕКЦА, можно воспользоваться общим подходом к определению сферы применения, включающим следующие этапы:

1. Предварительный перечень категорий промышленности. Следует составить предварительный перечень категорий и подкатегорий отраслей промышленности, которые должны получать комплексные разрешения. Предлагается, чтобы при составлении этого перечня потенциальных категорий предприятий регулирующий орган использовал в качестве отправной точки перечень категорий, содержащийся в приложении I к Директиве ИРПС:

- Включить категории 1-4: энергетика, производство и обработка металлов, обработка минерального сырья и химическая промышленность.
- В категорию 5, управление отходами, важно включить все полигоны для опасных отходов, предприятия по переработке опасных отходов, установки по сжиганию опасных отходов и установки по сжиганию неопасных и муниципальных отходов. Было бы неразумно пытаться включить в ориентировочный перечень все полигоны для муниципальных отходов; следует включить предварительное пороговое значение (Директива ИРПС включает полигоны для отходов, которые либо принимают более 10 тонн/сутки, либо суммарная емкость которых превышает 25000 тонн).

²⁰ Постановление правительства Венгрии 193/2001 «О детальных правилах выдачи комплексных природоохранных разрешений» (on the Detailed Regulations for Integrated Environmental Permitting).

²¹ Закон Эстонии «О комплексном предотвращении и сокращении загрязнения» (Integrated Pollution Prevention and Control Act) от 01.05.2002 года.

- Очевидно, не все остальные установки следует включать в категорию «прочие виды деятельности»; должно быть установлено предварительное пороговое значение. В целях ориентировочного перечня могут быть приняты во внимание пороговые значения, заложенные в Директиве.
- Включить другие крупные промышленные отрасли в стране, особенно отрасли национального значения (например, деревообработка, интенсивное рыбоводства и т.д.), которые негативно воздействуют на более чем один компонент окружающей среды.
- Включить другие отрасли, которые потенциально могут стать причиной значительного загрязнения окружающей среды или вреда здоровью населения (однако атомные электростанции, как правило, регулируются специальным законодательством и поэтому не должны охватываться этим перечнем).

2. Определение производственной мощности. Следует согласовать определение производственной мощности. Во избежание путаницы, созданной Директивой ИРПС в государствах-членах, рекомендуется определять «производственную мощность» как максимальная мощность, с которой может эксплуатироваться установка. Так, если оборудование может эксплуатироваться 24 часа в сутки с определенной нагрузкой, это должно считаться его производственной мощностью, независимо от того, эксплуатируется ли оборудование с такой производительностью все 24 часа в сутки.

3. Инвентаризация установок, включенных в предварительный перечень. Следует составить инвентарный перечень всех установок в стране, подпадающих под установленные категории. Хотя некоторая необходимая информация может быть получена в государственных ведомствах (например, в базах данных по загрязнению и статистических реестрах), вероятнее всего, потребуется дополнительная информация от самих установок. Инвентарный перечень должен включать:

- тип промышленности (категория и подкатегория);
- местоположение;
- размер (производственная мощность согласно определению, число работников);
- основное воздействие на окружающую среду и здоровье населения (производство опасных веществ и отходов и управление ими, выбросы в атмосферу и сброс сточных вод).

4. Окончательный перечень установок, обязанных получать комплексные разрешения. По итогам инвентаризации должен быть составлен перечень категорий (и самих установок), на которые будет распространяться режим комплексных разрешений.

Категории и подкатегории промышленности не следует исключать из предварительного перечня, если только их экологическое воздействие в масштабах страны не является несущественным. Категории промышленности, в отношении которых Директива ИРПС не устанавливает пороговых значений, следует, как правило, включать целиком. Для других категорий пороговые значения производственной мощности могут быть изменены, чтобы отразить специфику страны и избежать чрезмерной нагрузки на МСП.

Затраты на внедрение системы комплексных разрешений, вероятно, будут высокими для промышленности, особенно затраты на внедрение ВАТ. Однако затраты на ВАТ в конкретной отрасли промышленности не должны быть фактором самим по себе при принятии решения о том, включать ли данную отрасль в сферу применения системы комплексных разрешений. Затраты на внедрение будут более значительным фактором при определении протяженности переходного периода.

Исходя из результатов обсуждений со всеми заинтересованными сторонами, включая промышленность, следует утвердить окончательный перечень категорий предприятий и, где необходимо, пороговых значений производственной мощности.

6.3. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Большинство стран ВЕКЦА по-прежнему выдают разрешения по отдельным компонентам окружающей среды. Требуются отдельные разрешения для сбросов в воду, выбросов в атмосферу и размещения отходов. Кроме того, во многих странах ВЕКЦА требуются лицензии на природопользование, в том числе на водозабор. Таким образом, введение комплексных разрешений изменит философский подход к предотвращению и сокращению загрязнения. Комплексное разрешение представляет собой нечто гораздо большее, чем простое соединение существующих разрешений, поскольку требуется принимать во внимание загрязнение окружающей среды в целом и закладывать в разрешении условия по рациональному природопользованию, минимизации отходов, технике безопасности и восстановительных мерах. Ключевым требованием в режиме выдачи комплексных разрешений является обязательство предприятия использовать наилучшие доступные технические методы (ВАТ) – относительно новое понятие для большинства стран ВЕКЦА, которые делают упор на регулирование «на конце трубы».

Для введения системы комплексных разрешений потребуется изменить национальные законы и подзаконные акты, институциональные механизмы, повысить технический, людской и финансовый потенциал регулирующих органов и усилить взаимосвязи с ОВОС, правоприменением и прочими инструментами экологической политики. Все эти вопросы будут рассмотрены ниже.

6.3.1. Правовые вопросы

Крайне важно определить, как изменение системы комплексных разрешений следует интегрировать в правовые рамки, существующие в странах ВЕКЦА. Действующая правовая основа (которой в принципе предусматривается выдача разрешений по отдельным компонентам окружающей среды) должна быть оценена для определения того, как оптимально внедрить режим выдачи комплексных разрешений. В некоторых странах ВЕКЦА это уже было сделано посредством проведения анализа пробелов и составления таблиц соответствия положениям ИРПС.

Скорее всего, потребуется внести поправки в действующее первичное экологическое законодательство (например, рамочный закон об охране окружающей среды, водный кодекс и законы об охране атмосферного воздуха и отходах) для введения требования о комплексных разрешениях и введения и определения понятия ВАТ. (Понятие ВАТ уже введено в нескольких странах ВЕКЦА, например, на Украине, в Молдове и Российской Федерации, хотя оно зачастую неправильно толкуется как «наилучшая существующая технология»). Этими законами должно оговариваться, что система комплексных разрешений заменит, а не дополнит существующие разрешения по отдельным компонентам окружающей среды в соответствующих отраслях промышленности. Рамочный закон об охране окружающей среды должен четко указать, что система комплексных разрешений будет применяться *только* к тем отраслям промышленности и установкам, которые превышают пороговые уровни, установленные законом о комплексных разрешениях. В этом законе также должны содержаться определения понятий «установка» (в настоящее время разрешения в странах ВЕКЦА выдаются предприятиям) и «оператор».

Кроме того, следует подготовить отдельный закон о выдаче комплексных разрешений и/или (в зависимости от реалий каждой страны) серию поправок к существующему природоохранному законодательству с тем, чтобы:

- указать отрасли промышленности (с пороговыми уровнями, где это целесообразно), обязанные получать комплексные разрешения;
- установить переходные периоды для различных отраслей;
- определить правомочные органы, выдающие разрешения;
- определить основные категории требований к операторам, закладываемых в разрешениях: о предотвращении и сокращении загрязнения, эффективном использовании энергии, избежании и сокращении производства отходов и обеспечении безопасного управления отходами, внедрении мер по предотвращению и реагированию на аварии и принятии восстановительных мер после закрытия предприятия;
- ввести определение комбинированного подхода к установлению ПДВ/ПДС в разрешениях;
- установить основные требования к производственному контролю и отчетности (также полезно связать это с введением регистра выброса и переноса загрязнения);
- установить срок действия комплексных разрешений и условия их пересмотра.

Подзаконными актами должны быть предусмотрены процедура выдачи разрешений, стандартный бланк заявки на получение разрешения для использования операторами и стандартный формат разрешения для использования органами, выдающими разрешения. Кроме того, могут быть предусмотрены стандартные бланки для отчетности операторов перед компетентными органами по выбросам/сбросам с установок. Подзаконные акты должны быть также использованы для утверждения руководящих технических документов по ВАТ.

6.3.2. Институциональная структура

В настоящем разделе обсуждаются институциональные соображения внедрения системы комплексных разрешений и институциональные механизмы, требующиеся для фактической выдачи разрешений.

6.3.2.1. Управление переходом к системе комплексных разрешений

Одним из важнейших факторов перехода к новой системе природоохранных разрешений является политическая поддержка на высоком уровне. Эта поддержка очень важна на всем протяжении переходного периода, но особенно необходима в начале реформы. В некоторых странах ВЕКЦА политическое решение о начале реформы выдачи природоохранных разрешений может быть связано с общей государственной стратегией европейской интеграции, в других оно может быть обусловлено давлением, оказываемым промышленными инвесторами, в направлении рационализации системы выдачи разрешений.

После принятия политического решения о начале процесса *общая стратегия* внедрения системы комплексных разрешений должна быть обсуждена и согласована на национальном

уровне. Как правило, за регулирование в сфере промышленности и охраны окружающей среды отвечает несколько различных государственных органов. В связи с потенциальными последствиями режима комплексных разрешений для промышленности эти министерства следует задействовать на высоком уровне для достижения согласия по сфере применения и прочим аспектам системы комплексных разрешений. Для обеспечения эффективной *институциональной координации* уже на этом раннем этапе процесса предлагается создать **рабочую группу по комплексным разрешениям (РГКР)** на высоком уровне, включающую представителей министерств экологии, экономики, промышленности, энергетики и т.д. Возглавить Рабочую группу должен заместитель министра экологии.

РГКР, работающая при поддержке технических экспертов из соответствующих министерств, должна быть ответственна за разработку, принятие и контроль за исполнением широкой стратегии внедрения системы комплексных разрешений, включающей определение сферы ее применения, создание надлежащей правовой основы и возможную институциональную реорганизацию. Кроме того, Рабочей группе следует определить приоритеты (в отношении отраслей промышленности) по срокам внедрения системы комплексных разрешений.

Министерство экологии (или равноценный орган) должно отвечать за следующее:

- разработку законодательства для внедрения системы комплексных разрешений на основе рекомендаций РГКР;
- разработку национальных справочных документов по ВАТ (технических рекомендаций);
- разработку процедур и руководства для органа, выдающего разрешения, и промышленности; и
- создание национальной базы данных по разрешениям.

Кроме того, министерство могло бы подготовить брошюры для промышленности и общественности, информирующие их о новой системе. Для оценки эффективности вновь внедренной системы комплексных разрешений министерству следует проводить периодические *нормативные обзоры*, особенно в переходный период.

Для эффективного осуществления и координации этих задач может потребоваться создание нового **Департамента комплексных разрешений (ДКР)** в составе министерства экологии. ДКР должен будет весьма тесно сотрудничать с существующими департаментами по отдельным компонентам окружающей среды в составе министерства экологии и использовать их экспертный потенциал в разработке технических руководств. Кроме того, ДКР должен будет поддерживать связь с министерствами промышленности и экономики для того, чтобы технические рекомендации по ВАТ были осуществимыми и реалистичными.

Рабочая нагрузка ДКР в составе министерства экологии будет значительно выше на начальных этапах создания системы комплексных разрешений, когда оно должно будет разрабатывать необходимое законодательство, собирать и распространять информацию о ВАТ, разрабатывать национальные руководящие документы по ВАТ и создавать национальную базу данных по разрешениям. Следует рассмотреть возможность привлечения внешних консультантов для выполнения некоторых из этих первоначальных задач во избежание

перегрузки персонала министерства (вопросы институционального потенциала обсуждаются далее в разделе 6.3.3).

Странам ВЕКЦА, возможно, следует последовать примеру некоторых новых государств-членов ЕС и рассмотреть возможность создания национального центра по комплексному предотвращению и сокращению загрязнения, который может быть независимой организацией при министерстве экологии. Те страны ВЕКЦА, в которых уже есть функционирующие центры чистого производства, могли бы использовать существующий потенциал и расширить сферу деятельности этих центров. Роль такого центра может включать:

- создание и поддержание базы данных по ВАТ;
- представление информации по ВАТ регулирующим органам и операторам;
- проведение обучения по лучшей практике, заявкам на получение разрешений и правоприменению; и
- разработку рекомендательных документов по внедрению комплексных разрешений.

6.3.2.2. *Определение органов, выдающих разрешения*

При рассмотрении институциональной схемы органов, выдающих разрешения, должны быть решены следующие вопросы:

- наличие одного или нескольких органов, выдающих разрешения, действующих в полной координации;
- должен ли орган, выдающий разрешения, быть также и инспектирующим органом;
- какими должны быть институциональные взаимосвязи с экологической оценкой; и
- каким должно быть разделение обязанностей по выдаче разрешений между национальным и региональным (территориальным) уровнями.

Один или несколько органов, выдающих разрешения

В большинстве государств-членов ЕС действует единственный орган, выдающий природоохранные разрешения в каждой юрисдикции. Однако имеются и исключения: в Нидерландах единое разрешение выдается региональным экологическим органом, но отдельные органы по воде также тесно участвуют в принятии решений по выдаче разрешений. В Венгрии разрешения выдаются Региональным экологическим агентством, а отдельное разрешение на водопользование и сбросы в воду выдается Директоратом по управлению водой (хотя в будущем, вероятно, эти два органа будут объединены и будет выдаваться единое разрешение).

В большинстве стран ВЕКЦА природоохранные разрешения выдаются одним органом, хотя отдельные департаменты выдают отдельные разрешения по компонентам окружающей среды. Эти подразделения редко координируют свою деятельность, что подрывает эффективность режима выдачи разрешений. Кроме того, для утверждения разрешений требуется согласование с другими органами, например, пожарной инспекцией, санитарно-эпидемиологической службой и т.д.

Существуют три возможные институциональные схемы для органа, ответственного за выдачу комплексных разрешений (метод, принятый отдельными странами ВЕКЦА, должен отражать их институциональные особенности):

- **Координация между департаментами, отвечающими за отдельные компоненты окружающей среды.** Единый департамент по выдаче комплексных разрешений не создается. Вместо этого «базовая команда» специалистов по выдаче разрешений из различных департаментов по компонентам окружающей среды, координирует свою работу в письменном виде или образует комитет для обсуждения и выдачи комплексных разрешений. В этом случае единая заявка должна направляться в один из существующих департаментов. Этот вариант наименее желателен, так как он добавляет проблемы координации внутри самого природоохранного органа к координации с другими заинтересованными ведомствами. Однако он может быть привлекательным для стран ВЕКЦА, министерства экологии которых, возможно, не располагают достаточными ресурсами для создания ДКР.
- **Более одного органа, выдающего разрешения.** Такая ситуация может возникнуть, когда один орган отвечает за природоохранные вопросы, а другой – за вопросы промышленной безопасности (как во многих странах ВЕКЦА), или когда разрешения на водопользование выдаются бассейновыми органами (как в некоторых странах ЕС). Если эти органы выдают отдельные разрешения, существует риск того, что в таких разрешениях будут заложены не согласующиеся друг с другом условия, что будет подрывать комплексный подход. Тогда рекомендуется, чтобы природоохранное ведомство было ведущим органом, получающим единую заявку и выдающим разрешения, и проект разрешения направлялся бы во вспомогательный разрешающий орган для включения «его» условий и комментариев к «базовым» природоохранным условиям. Это должно делаться посредством официальной процедуры.
- **Единый орган, выдающий разрешения.** Полная институциональная интеграция достигается путем создания единого департамента комплексных разрешений в составе природоохранного органа, который занимался бы всеми вопросами, касающимися комплексных разрешений. Это создает «единое окно», когда оператор подает одну заявку на разрешение одному правомочному природоохранному органу, который обязан поддерживать связь с другими заинтересованными органами при определении условий, закладываемых в разрешении. (Например, в Грузии разрешения выдаются Департаментом природоохранных разрешений в составе Министерства охраны окружающей среды или региональными экологическими комитетами, в зависимости от категории деятельности.)

В любом случае орган, выдающий разрешения, должен проводить консультации с другими заинтересованными сторонами, которые имеют полномочия в отношении установки или могут быть затронуты ею, в том числе с органами здравоохранения и местными властями. Их мнение следует получать путем проведения официальных консультаций. При этом окончательное решение должно принадлежать компетентному природоохранному органу.

Какой бы вариант структуры разрешающих органов ни был выбран в стране, уполномоченный орган должен выдавать (в пределах территории своей юрисдикции) как комплексные разрешения, так и разрешения для установок, не включенных в систему комплексных разрешений. В отношении последних должна применяться значительно упрощенная процедура обязательных норм общего действия (ОНОД) или разрешений по отдельным компонентам окружающей среды (см. главу VII). Это позволит избежать

существования параллельных органов по выдаче разрешений, приводящего к путанице и неэффективности. Единственное исключение должно быть сделано для установок с низким базовым (без принятия природоохранных мер) экологическим воздействием, регистрация которых (см. главу VII) следует делегировать на местный уровень.

Взаимосвязь между органами, выдающими разрешения, и инспекционными органами

Во многих государствах-членах ЕС (например, в Великобритании, Венгрии, Латвии) орган, выдающий разрешения, также проводит инспекции (хотя в Великобритании этим занимаются разные лица). С другой стороны, во многих странах (например, в Эстонии, Чешской Республике и Словении) этим занимаются разные органы.

Существуют различия между институциональными моделями, принятыми в регионе ВЕКЦА. В некоторых странах (например, в Армении, Грузии, России) строго требуется разделение функций между лицами, выдающими разрешения, и инспекторами, особенно на национальном уровне. В других один орган отвечает как за выдачу разрешений, так и за инспектирование (например, Государственная экологическая инспекция в Молдове и Государственный комитет по охране природы в Узбекистане²²).

Хотя лица, выдающие разрешения, и инспектора зачастую входят в одно и то же учреждение (обычно работая в разных подразделениях), есть свидетельства серьезной нехватки информационного взаимодействия при выдаче разрешений и контроле за ними, при котором инспектора недостаточно информируются о деталях условий, закладываемых в разрешениях, выдаваемых предприятиям. Это ведет к снижению способности инспекторов проверять соблюдение экологических требований и подрывает доверие к ним. Также снижается эффективность лиц, выдающих разрешения, когда они не получают сведений о соблюдении требований, заложенных в разрешениях. Ситуация, когда одни и те же лица выдают разрешения и проводят инспекции, часто рассматривается как конфликт интересов, приводящий к «благоприятным» условиям разрешения или «мягкому» контролю за их соблюдением. Поэтому выдача разрешений и правоприменение могут быть функциями одной организации, только если эти функции выполняются разными лицами, которые, тем не менее, тесно координируют свою деятельность, с тем чтобы условия разрешений были ясными, точными и исполнимыми. Несомненно, координация не менее важна, если эти две функции институционально разделены.

Во многих странах ВЕКЦА (например, в Азербайджане и Узбекистане) государственным органам (чаще всего, инспекциям) разрешено оказывать платные консультационные услуги предприятиям в процессе выдачи разрешений, в том числе оказывать содействие при подготовке заявки на получение разрешения и оценке предлагаемого проекта ПДВ/ПДС²³, что создает конфликт с их законными обязанностями. Процедурой выдачи разрешений должно быть четко оговорено, что, хотя орган, выдающий разрешения, не должен оказывать консультационные услуги оператору по составлению заявки на разрешения, на этапе до подачи заявки он может обсуждать с оператором предлагаемые им технические методы, с тем чтобы они соответствовали ВАТ (без влияния на исход процесса рассмотрения заявки).

²² «Обзор систем природоохранных разрешений в регионе Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии», СРГ ПДОС, ОЭСР, 2003 г.

²³ Там же.

Институциональные взаимосвязи с экологической оценкой

Во многих новых государствах-членах ЕС орган, выдающий разрешения, также является органом, отвечающим за экологическую оценку. Это усиливает координацию двух процессов. Словения пошла еще дальше и полностью интегрировала процедуры экологической оценки и выдачи комплексных разрешений в отношении новых установок в один процесс.

В некоторых странах ВЕКЦА преобладает аналогичная ситуация: один орган отвечает за государственную экологическую экспертизу (ГЭЭ) и выдачу разрешений. В других странах за ГЭЭ новых установок отвечает комитет по строительству («Госстрой»). Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) и ГЭЭ зачастую видятся скорее как процесс, который должен быть пройден, а не как возможность полностью рассмотреть экологические и другие вопросы, которые следует принять во внимание на этапе выдачи разрешений. Следует выделить ряд моментов в отношении взаимосвязей между выдачей природоохранных разрешений и экологической оценкой²⁴:

- Должна действовать полномасштабная процедура ОВОС в отношении каждой новой установки, подпадающей под действие системы комплексных разрешений.
- На этапе ОВОС следует принимать во внимание требования к разрешениям (в том числе рекомендации по ВАТ). Это поможет избежать ситуаций, когда согласие на строительство дается, но в выдаче природоохранного разрешения впоследствии отказывают или когда орган, выдающий природоохранные разрешения, чувствует себя вынужденным выдать разрешение.
- Заключение ГЭЭ и информация, собранная и представленная в ходе ОВОС (даже если это было сделано несколько лет назад), должны приниматься во внимание органом, выдающим разрешения.

Разделение обязанностей по выдаче разрешений между уровнями государственного управления

Следующий институциональный вопрос, который должен быть решен, – это вопрос о том, на каком уровне государственного управления должны выдаваться комплексные разрешения. Комплексные разрешения требуют принятия сложных решений, и местные органы, вероятно, не имеют экспертного потенциала, персонала и времени для принятия таких решений. Хотя существуют аргументы в пользу того, что разрешения, выдаваемые на национальном уровне, могут выигрывать за счет более последовательного подхода, национальный уровень несколько удален от результатов этого процесса и недостаточно осведомлен о местных условиях (которые важны для определения условий разрешения для конкретной установки). Поэтому можно обеспечить равновесие, наделив полномочиями по выдаче комплексных разрешений региональные администрации или региональные отделения министерства экологии.

В Великобритании разрешения выдает центральный орган (Агентство охраны окружающей среды), хотя и через региональные отделения. В Словении разрешения выдаются централизованно национальным органом. В Эстонии разрешения выдаются региональными подразделениями Министерства экологии. В других странах, таких как Венгрия и Латвия, разрешения выдаются региональными администрациями. В Чешской Республике разрешения

²⁴ «Взаимосвязь между системами экологической оценки и природоохранных разрешений в контексте реформы системы природоохранного регулирования в странах ВЕКЦА», СРГ ПДООС, ОЭСР, 2003 г.

выдаются региональными администрациями, если нет риска трансграничного загрязнения, в случае чего разрешения выдаются Министерством экологии. Однако это требует принятия решения о том, какой орган должен выдавать разрешения в конкретном случае, и в настоящее время институциональная схема пересматривается.

Если страна предпочитает сосредоточить функцию выдачи природоохранных разрешений на одном административном уровне, возможно, следует рассмотреть следующие вопросы при принятии решения о том, целесообразнее ли выдача разрешений национальным или региональным органом:

- Размер страны. Чем крупнее страна, тем сильнее аргумент в пользу региональных органов, выдающих разрешения. Выдача разрешений на региональном уровне позволяет распределить административную нагрузку, подготовить специалистов, отражающих региональное размещение промышленности, и более полно привлечь общественность к процессу принятия решений.
- Число установок, охватываемых системой комплексных разрешений. Если в стране относительно немного установок, подпадающих под действие нового режима, возможно, что более экономически эффективен будет национальный орган, выдающий разрешения.
- Существующий уровень органа, выдающего разрешения. Следует принять во внимание существующий административный уровень органа, выдающего разрешения, и его эффективность. Если существующий орган, выдающий разрешения, функционирует эффективно и пользуется доверием операторов и общественности, это служит доводом в пользу сохранения существующих механизмов.

Если разрешения выдаются на национальном уровне, тогда органом, выдающим разрешения, должен быть вышеупомянутый Департамент комплексных разрешений в составе министерства экологии.

В большинстве стран ВЕКЦА в выдаче природоохранных разрешений участвуют как национальные, так и территориальные органы. В таком сценарии следует четко определить сферу полномочий каждого административного уровня. Один из способов – выдавать разрешения на установки, оказывающие трансграничное воздействие на окружающую среду, на национальном уровне. Как уже упоминалось, такая практика существует в нескольких странах ЕС, например, в Чешской Республике. Национальный уровень более подходит для проведения необходимых консультаций по регулированию такого воздействия с соседними странами.

Еще один метод – связать разделение обязанностей по выдаче разрешений с требованиями о проведении ОВОС. Если страна диверсифицировала требования по ОВОС в зависимости от значимости потенциального воздействия на окружающую среду, и определенные категории промышленной деятельности (например, крупные электростанции, химическая промышленность) требуют проведения ОВОС на национальном уровне, они также должны подавать заявку на получение комплексных природоохранных разрешений на национальном уровне (как, например, это происходит в Грузии). Это будет способствовать развитию институциональных взаимосвязей с экологической оценкой, как отмечено выше.

Национальный природоохранный орган может выступать как апелляционный орган в отношении решений о выдаче разрешений, принимаемых на территориальном уровне,

особенно если региональный орган, выдающий разрешения, является отделением национального природоохранного ведомства. Если за выдачу природоохранных разрешений отвечают региональные администрации, следует придавать еще большее значение как вертикальной, так и горизонтальной межведомственной координации для обеспечения последовательного применения национальной политики и руководств по выдаче разрешений.

6.3.3. Создание институционального потенциала

Скудные людские, технические и финансовые ресурсы, имеющиеся в настоящее время у природоохранных органов в странах ВЕКЦА, не могут обеспечить адекватного функционирования системы выдачи разрешений. В большинстве стран ВЕКЦА наблюдается дефицит подготовленных кадров, недостаточная заработная плата, равно как и многочисленные проблемы с обменом информацией внутри природоохранных ведомств. В настоящем разделе рассматриваются некоторые из требований создания потенциала, которые возникнут в странах ВЕКЦА при внедрении системы комплексных разрешений.

6.3.3.1. Потребности в ресурсах

Людские ресурсы

Как показывает опыт новых государств-членов ЕС, на национальном уровне обычно достаточно департамента со штатом порядка 10 человек. В Эстонии штат на национальном уровне составляет 7 сотрудников, в Венгрии – 8, а в Словакии и Словении – 10²⁵. Однако в этих странах работники, занимающиеся выдачей разрешений, должны применять стандарты ВАТ ЕС, поэтому они могут использовать документы BREF ЕС без каких-либо изменений. В странах ВЕКЦА одной из главных задач персонала по комплексным разрешениям на национальном уровне будет разработка национальных руководств по выдаче разрешений для территориальных природоохранных органов и промышленности, отражающих существующие экономические и технологические условия. Хотя составление рекомендаций по ВАТ можно заказать организации-подрядчику, все равно это потребует значительных расходов и времени. В некоторых странах ВЕКЦА (например, в Казахстане) были созданы специальные агентства под эгидой министерств промышленности или экономики по содействию инновациям и внедрению современных технологий. Эти организации могут стать ключевыми в разработке рекомендаций по ВАТ.

Размер территориального органа, выдающего разрешения, будет зависеть от числа установок, обязанных получать разрешения, и переходных периодов, особенно в отношении существующих установок. Время, требуемое для оценки заявки и разработки разрешения, будет варьироваться в зависимости от типа и сложности установки. Тем не менее, по общим оценкам, на одно разрешение будет требоваться 4-7 человеко-недель²⁶. Иными словами, следует ожидать, что один работник органа, выдающего разрешения, будет разрабатывать 5-10 разрешений в год. Для каждых 5-6 должностных лиц, занимающихся выдачей разрешений, будет требоваться один сотрудник вспомогательного персонала.

²⁵ «Создание потенциала при внедрении экологического законодательства на местном и региональном уровнях» (Capacity Building in Implementation of the Environmental Acquis at the Local and Regional Level; European Commission project EuropeAid/116215/CSV/PHA, 2004), публикация документа ожидается.

²⁶ Персональная информация, Агентство охраны окружающей среды Соединенного Королевства.

К сожалению, ограничения государственного финансирования в странах ВЕКЦА таковы, что там вряд ли будет достигнута численность штата, аналогичная новым государствам-членам ЕС. Это увеличивает важность определения приоритетов в отношении тех отраслей промышленности, которые будут обязаны получать комплексные разрешения, и установления соответствующих переходных периодов как для новых, так и для существующих установок. Важно, чтобы руководства по ВАТ в отраслях промышленности были разработаны до того, как эти отрасли должны будут перейти на систему комплексных разрешений.

Персонал органа, выдающего разрешения, должен иметь высшее образование в области естественных наук, технических дисциплин и/или управления и опыт работы в природоохранной сфере. На национальном уровне рекомендуется иметь юриста в департаменте разрешений (если в министерстве нет отдельного юридического управления), с тем чтобы законопроекты, разрабатываемые для внедрения системы комплексных разрешений, были ясными и точными и соответствовали законодательным рамкам страны. На территориальном уровне для должностных лиц также весьма полезен опыт выдачи разрешений по отдельным компонентам окружающей среды и/или опыт работы в промышленности.

Финансовые ресурсы

При создании системы комплексных разрешений задействованные государственные ведомства и особенно министерство экологии столкнутся с крупными затратами на следующие виды деятельности:

- реорганизация органов, выдающих разрешения;
- разработка процедур и соответствующей документации;
- подготовка технических руководств; и
- обучение.

Кроме того, будет важно адекватно оснастить органы, выдающие разрешения, компьютерами и надежным подключением к интернету, чтобы сделать возможным создание электронного руководства по ВАТ, реестров разрешений и национальной базы данных по разрешениям, равно как и межведомственных электронных сетей (особенно устанавливающих связь между органами, выдающими разрешения, и контрольно-надзорными органами) для обеспечения доступа к информации о разрешениях всем заинтересованным органам.

Хотя уход от разрешений по отдельным компонентам окружающей среды может сэкономить деньги и время с точки зрения административных затрат, эта экономия может быть перевешена необходимостью принять во внимание дополнительные аспекты комплексных разрешений и существенной подготовительной работой, которая потребует в переходный период²⁷. В странах ВЕКЦА, ввиду преобладающей в последнее время тенденции сокращения бюджетных расходов на экологическое управление, нереально полагаться на бюджетное финансирование. Поэтому требуется другой механизм финансирования административных затрат системы разрешений.

²⁷ Иностранная техническая помощь может помочь в покрытии части расходов переходного периода, но странам ВЕКЦА не следует рассчитывать на то, что донорские деньги позволят оплатить внедрение системы комплексных разрешений.

Введение *сбора за заявку на получение разрешения*, выплачиваемого непосредственно органу, выдающему разрешения, будет способствовать решению проблемы финансирования, стоящей перед природоохранными ведомствами в странах ВЕКЦА, которые хотят внедрить системы комплексных разрешений. Размер сбора должен быть достаточным для оплаты времени сотрудников разрешающего органа на оценку заявок. Ставки должны быть разными для крупных и малых установок (исходя либо из основных фондов, либо из числа работников), а также могут быть разными для разных категорий хозяйственной деятельности. Последнее, например, справедливо в Ирландии, где сборы за заявку на разрешение варьируются приблизительно от 8 900 € до 22 800 € в отношении крупной промышленности и от 5 000 € до 10 000 € в отношении мелких установок²⁸. Сборы за изменение (пересмотр разрешений) могут быть ниже.

Сбор должен выплачиваться оператором в момент подачи заявки на разрешение и удерживаться разрешающим органом независимо от исхода рассмотрения заявки (то есть от того, будет выдано разрешение или нет). Если заявка возвращается оператору, так как она признана недействительной после первоначальной проверки компетентным органом, в течение определенного периода оператор должен иметь право подать повторную заявку без повторного внесения сбора (см. типовую процедуру выдачи разрешений в главе II).

6.3.3.2. Разработка процедур выдачи разрешений

Внедрение системы комплексных природоохранных разрешений потребует новой процедуры выдачи разрешений. Основные компоненты этой процедуры «единого окна», в которой правомочный природоохранный орган играет центральную роль, представлены в разделе 3 главы I, а сама предлагаемая процедура – в главе II. Процедура должна быть разработана и принята министерством экологии в консультации с другими заинтересованными ведомствами, которые будут участвовать в процессе выдачи разрешений.

Процедура должна определять внутренние обязанности и поэтапные действия персонала органа, выдающего разрешения, равно как и оговаривать взаимодействие с заявителем, предусмотренными законом заинтересованными сторонами и общественностью. Полезно разработать как можно больше стандартных бланков документов, предусмотренных процедурой, чтобы повысить административную эффективность органов, выдающих разрешения. Важное решение, которое должно быть принято, касается продолжительности всей процедуры и времени, выделяемого на ее отдельные этапы. Относительно длительная процедура (ориентировочная продолжительность, предлагаемая в главе II, составляет приблизительно 5 месяцев, не считая процедуры обжалования) оправдана необходимостью тщательной, многогранной оценки – зачастую с участием множества ведомств – каждой заявки и участием общественности. Важно подчеркнуть, что эта процедура будет применяться только к ограниченному числу крупных установок, охватываемых режимом комплексных разрешений (в отношении МСП процедура будет намного проще и короче), с выдачей разрешений, которые будут действительны по меньшей мере 5 лет.

С разработкой процедуры выдачи комплексных разрешений тесно связана разработка формы заявки и формы разрешения. Предлагаемые типовые формы с инструкциями, соответственно, для заявителей и персонала органа, выдающего разрешения, содержатся в главах III и IV. При адаптации этих типовых форм и инструкций, равно как и самой процедуры выдачи разрешений к отдельным странам ВЕКЦА важно делать конкретные ссылки на законы

²⁸ «Платежи за лицензирование комплексного контроля за загрязнением» (Integrated Pollution Control Licensing Fees, Irish EPA), АООС Ирландии, www.epa.ie/licences/ipcfees.htm

и подзаконные акты страны, с тем чтобы указать пользователю на правовые основания процедурных требований.

Разработчики процедуры выдачи разрешений должны добиться того, чтобы она не противоречила законам и подзаконным актам, а при обнаружении расхождений им следует либо скорректировать процедуру, либо предложить поправки в законодательство. Кроме того, процедура выдачи разрешений должна дополнять действующие процедуры экологической оценки, выдачи разрешений на строительство, обеспечения соблюдения природоохранных требований (инспекций) и правоприменения, а не противоречить им.

6.3.3.3. Разработка технических рекомендаций

Разработка национальных руководств по ВАТ для промышленности является одним из наиболее трудоемких компонентов перехода к комплексным разрешениям. Время, необходимое для составления такого руководства, – это основной фактор поэтапного введения новых требований для различных отраслей промышленности.

Создание документов по ВАТ путем проведения комплексных технических исследований и анализа является чрезвычайно сложным и дорогостоящим процессом, как было продемонстрировано разработкой документов BREF ЕС²⁹. Страны ВЕКЦА не смогут себе позволить начать этот процесс с нуля. Поэтому в регионе ВЕКЦА рекомендуется использовать документы BREF ЕС в качестве исходной точки³⁰. Документы BREF могут и должны быть расширены для включения наилучших технических методов, доступных в странах ВЕКЦА, – эта задача может быть выполнена исследовательскими институтами в тесном сотрудничестве с промышленностью и природоохранными органами. Однако, как показывает первый опыт перевода документов BREF на русский язык, для этого требуется много времени и ресурсов, а в результате получается продукт сомнительного качества. Ответственные организации не только должны будут следить за качеством перевода, но и помнить о том, что документы BREF ЕС регулярно обновляются, с тем чтобы они отражали технологический прогресс. В исключительных случаях, когда отрасль промышленности, которая должна быть охвачена комплексными разрешениями, является единственной в своем роде в стране и число предприятий в этой отрасли оправдывает прилагаемые усилия, может быть разработано новое руководство по ВАТ. С другой стороны, если в стране всего несколько установок определенной отрасли, подготовка отраслевого руководства по ВАТ нецелесообразна. Вместо этого, BREF ЕС может быть напрямую использован при выдаче разрешений.

В целом технические рекомендации для каждой отдельной отрасли должны охватывать следующие вопросы:

- применяемые в настоящее время процессы и технические методы;
- существующие уровни выбросов и потребления ресурсов;

²⁹ С 1997 года Европейской комиссией официально принято 15 документов BREF. Во время написания настоящего документа (середина 2004 года) три документа BREF было окончательно разработано, но еще не принято официально, 10 существуют в промежуточных проектах, а над еще пятью документами недавно началась работа (<http://eippcb.jrc.es>).

³⁰ Первый важный шаг, который должны сделать страны ВЕКЦА в этой связи, – это гармонизация своих систем классификации промышленности с NACE, классификацией экономической деятельности ЕС.

- технические методы, которые должны быть приняты во внимание при определении ВАТ (в том числе информация о воздействии на окружающую среду, применимости и затратах);
- ориентировочные ПДВ/ПДС; и
- появляющиеся новые технические методы.

В настоящее время также разрабатываются два межотраслевых документа BREF: «Экономические и межкомпонентные вопросы IPPC» и «Эффективное использование энергии». Документ BREF по экологическому мониторингу, освещающий в основном вопросы производственного контроля, был выпущен в июле 2003 года. Кроме того, природоохранные ведомства стран БЕКЦА могут разработать рекомендации по таким междисциплинарным вопросам, как составление отчетов о состоянии объекта в заявках на получение разрешений и принятие во внимание местных экологических факторов при установлении ПДВ/ПДС.

6.3.3.4. Обучение

Обучение является неотъемлемым компонентом институционального перехода к новой системе разрешений. Персонал органа, выдающего разрешения, должен быть полностью подготовлен и информирован о новой системе до ее вступления в силу. Значительный объем обучения и помощи потребует персоналу на национальном уровне, особенно в отношении следующего:

- философии и концепции комплексного подхода;
- перехода от контроля «на конце трубы» к предупреждению и ВАТ; и
- разработки рекомендательных документов по ВАТ.

На территориальном уровне может потребоваться обучение персонала по некоторым или всем следующим аспектам:

- процедура выдачи разрешений и информационное взаимодействие с другими заинтересованными сторонами, предусмотренными законом, и промышленными операторами;
- сфера охвата комплексных разрешений, включая вопросы, ранее не включаемые в природоохранные разрешения;
- использование технических рекомендаций по ВАТ;
- проведение консультаций с заинтересованными сторонами и общественных слушаний;
- определение ВАТ для установок; и
- составление разрешений и формулировка четких и юридически исполнимых условий, закладываемых в разрешениях.

Затраты на подготовку персонала, вероятно, достигнут миллионов евро и будут требоваться в течение нескольких лет. Так как комплексные разрешения будут новшеством для стран ВЕКЦА, основная часть обучения, особенно в первые годы, неизбежно будет проводиться внешними консультантами. Будет необходимо проводить подготовку персонала в пилотных районах и обеспечивать, чтобы обученные сотрудники затем использовались как инструкторы для другого персонала органа, выдающего разрешения. Практическая подготовка, в ходе которой инструкторы будут работать с сотрудниками компетентных органов над составлением разрешений для реальных установок, позволит накопить неоценимый опыт и принесет дополнительную пользу в виде составления реальных разрешений.

Кроме того, органам, выдающим разрешения, следует рассмотреть возможность проведения информационных и обучающих занятий для операторов по процедуре выдачи разрешений, сопутствующим требованиям, а также отраслевым и межотраслевым техническим рекомендациям. Затраты на данную образовательно-информационную деятельность должны покрываться самими субъектами регулирования.

6.4. СРОКИ ВНЕДРЕНИЯ КОМПЛЕКСНЫХ РАЗРЕШЕНИЙ

Внедрение комплексного подхода к предотвращению и сокращению загрязнения, вероятно, потребует значительных расходов со стороны крупной промышленности. Например, по оценкам, в Эстонии затраты для 140 установок составят 489 млн. евро (37,2% промышленного ВВП), в Польше затраты для 4000 установок составят 6,9 млрд. евро (13,7% промышленного ВВП), а в Словении затраты для 108 установок составят 1,6 млрд. евро (23,5% промышленного ВВП)³¹.

Будет важно, чтобы существующие промышленные предприятия, в частности, располагали достаточным временем для планирования и подготовки капиталовложений, который могут потребоваться для соблюдения условий, заложенных в комплексных разрешениях. Большинство крупных предприятий имеют длительные циклы инвестиционного планирования, и должно быть предусмотрено достаточно времени, с тем чтобы эти предприятия включили новые требования в свое финансовое планирование. Также необходимо помнить, что внедрение ВАТ обычно приносит промышленности выгоду через экономию ресурсов и энергии, а также сокращение платежей за загрязнение. Капиталовложения могут быть частично или полностью скомпенсированы снижением эксплуатационных затрат.

Кроме того, внедрение системы комплексных разрешений потребует разработки национальными органами технических рекомендаций по ВАТ. Время, необходимое органам, выдающим разрешения, для рассмотрения заявок и составления разрешений, также должно быть учтено при определении сроков.

Поэтому важно тщательно рассмотреть, сколько времени потребуется на подготовку внедрения системы комплексных разрешений в целом и в отдельных отраслях промышленности. Сроки внедрения комплексных разрешений в отношении существующих установок, в частности, должны соответствовать первоочередным проблемам и приоритетным отраслям промышленности, определенным в странах ВЕКЦА.

6.4.1. Сроки подготовки системы комплексных разрешений

Очевидно, что система комплексных разрешений не может быть внедрена в промышленности до выработки всех правовых и институциональных механизмов, разработки руководств и полной подготовки органов в соответствии с новыми процедурами.

Ориентировочный график, основанный на опыте новых государств-членов ЕС, приводится в таблице 6.1 ниже. Каждой стране следует составить собственный график исходя из национальных приоритетов и потребностей.

³¹ Число установок взято из документа «Создание потенциала в области внедрения экологического законодательства на местном и региональном уровнях» (Capacity Building in Implementation of the Environmental *Acquis* at the Local and Regional Level, ЕС, 2004), публикация документа ожидается); затраты на внедрение – из документа «Выгоды соблюдения экологического законодательства» (“The Benefits of Compliance with the Environmental *Acquis*”), проект ГД по охране окружающей среды Европейской комиссии В7-8110/2000/159960/Mar/H1, July 2001; сведения о ВВП получены на веб-сайте ЦРУ www.cia.gov.

Таблица 6.1. Ориентировочный график выполнения задач по внедрению системы комплексных разрешений

Год	Задача	Основные участники	Другие участники
1	Принятие политического решения о внедрении комплексных природоохранных разрешений	Национальное правительство	
	Создание Рабочей группы по комплексным разрешениям (РГКР)	Министерства экологии, промышленности, экономики	Прочие соответствующие государственные ведомства
	Определение сферы применения системы комплексных разрешений (отрасли промышленности и пороговые уровни)	РГКР, МЭ	Консультации с заинтересованными сторонами (включая промышленность) по сфере применения
	Анализ правовых и институциональных требований новой системы и оценка потребностей (в людских, технических, финансовых ресурсах)	РГКР, МЭ	Консультации с заинтересованными сторонами
	Разработка общей стратегии перехода к комплексным разрешениям	РГКР, МЭ	Консультации с заинтересованными сторонами
	Определение приоритетных отраслей для поэтапного внедрения комплексных разрешений	РГКР, МЭ	Прочие соответствующие ведомства для высказывания замечаний по приоритетам
	Сбор существующих материалов по ВАТ	МЭ	Министерства промышленности, энергетики, сельского хозяйства и т.д.
	Начало разработки необходимых законов	МЭ	Консультации с заинтересованными сторонами по законопроектам
2	Внедрение институциональных механизмов	МЭ/ДКР, ОВР	
	Окончательная доработка планов перехода промышленности на комплексные разрешения	ДКР	Промышленность начинает планирование
	Начало разработки технических рекомендаций по ВАТ для приоритетных отраслей промышленности	ДКР	
	Публикация законопроекта о комплексных разрешениях и необходимых поправок к действующему законодательству	МЭ/ДКР	Консультации с заинтересованными сторонами по законопроектам
	Начало разработки подзаконных актов	МЭ/ДКР	Консультации с заинтересованными сторонами по законопроектам
	Начало обучения персонала	ДКР, ОВР	
	Пилотные проекты по выдаче разрешений	ДКР/ОВР/промышленность	
3	Принятие закона о комплексных разрешениях	МЭ/парламент	
	Публикация, а затем принятие проектов подзаконных актов	МЭ/ДКР	Консультации с заинтересованными сторонами по законопроектам
	Продолжение работы над техническими рекомендациями по ВАТ	ДКР	

Год	Задача	Основные участники	Другие участники
	Разработка руководства по процедурным аспектам	ДКР	
	Продолжение обучения персонала и пилотных исследований	ДКР/ОВР/ промышленность	
4	Завершение работы над первым техническим руководством по ВАТ	ДКР	
	Дальнейшая разработка технических руководств по ВАТ исходя из приоритетов	ДКР	
	Публикация руководства по процедурам	ДКР	
	Создание реестров разрешений и национальной базы данных по разрешениям	ДКР/ОВР	
5	Выдача первых комплексных разрешений новым установкам в первых приоритетных отраслях	ОВР	
6-15	Завершение работы над остальными техническими рекомендациями	ДКР	
	Поэтапное внедрение комплексных разрешений для новых установок в других приоритетных отраслях	ОВР	
	Поэтапное внедрение комплексных разрешений для существующих установок в зависимости от определенных приоритетов	ОВР	

МЭ = министерство экологии, ОВР = орган, выдающий разрешения

6.4.2. Поэтапное введение системы комплексных разрешений в промышленности

Из-за ограниченного потенциала ДКР национального уровня не сможет разработать технические рекомендации по ВАТ для всех отраслей промышленности до принятия законодательства, а органы, выдающие разрешения, не смогут выдать разрешения всем (новым и существующим) установкам в короткие сроки. Кроме того, на ранних этапах внедрения новой системы компетентным органам, вероятно, будет не хватать практического опыта выдачи комплексных разрешений. Поэтому для облегчения перехода к комплексным разрешениям необходимо определить приоритеты.

6.4.2.1. Определение приоритетных отраслей

Будет необходимо определить приоритетные отрасли промышленности, с тем чтобы они переходили на новую систему в разное время, а существующие установки в этих отраслях располагали достаточным дополнительным временем для включения внедрения ВАТ в свои циклы финансового планирования. Добавление нового очистного оборудования к имеющимся технологическим процессам зачастую стоит дороже, чем инвестирование в новую технологию на новой установке. Для органов, выдающих разрешения, будет важно, чтобы заявки на получение комплексных разрешений существующими установками были рассредоточены во времени, так чтобы органы не были засыпаны заявками, поступающими одновременно.

У разных стран могут быть разные приоритеты, однако будет ряд общих вопросов, которые должны приниматься во внимание. Можно разработать систему ранжирования различных критериев по условным баллам как механизм определения национальных приоритетов. Ориентировочная система ранжирования по условным баллам показана в таблице 6.2 ниже.

Таблица 6.2. Критерии определения приоритетных отраслей промышленности

Вопрос	Условные баллы			Вес
	1	2	3	
Воздействие на окружающую среду	Н	С	В	3
Ожидаемые затраты на соблюдение природоохранных требований	В	С	Н	3
Приток прямых иностранных инвестиций	Н	С	В	2
Финансовые показатели	Н	С	В	2
Ориентация на экспорт	Н	С	В	1
Число установок, подлежащих регулированию	В	С	Н	1

Н = низкое, С = среднее, В = высокое

Балл по каждому критерию следует умножить на его вес. Суммарные условные баллы представляют собой сумму взвешенных условных баллов по всем критериям. Результатом ранжирования суммарных условных баллов должно быть определение приоритетных отраслей (подотраслей) промышленности.

Воздействие отрасли промышленности на окружающую среду является важнейшим соображением: наиболее загрязняющие отрасли должны первыми перейти к комплексным разрешениям. Вместе с тем затраты отрасли на соблюдение требований, закладываемых в комплексных разрешениях, также являются весьма значительным фактором: тем отраслям промышленности, которым требуются крупные капиталовложения для достижения ВАТ, потребуются более длительный переходный период. Приток иностранных инвестиций, финансовые показатели отрасли промышленности и ее ориентация на экспорт – все это характеризует способность отрасли инвестировать в серьезную техническую модернизацию для соблюдения требований ВАТ. Число установок в отрасли, подлежащих регулированию в системе комплексных разрешений, является показателем административных затрат органа, выдающего разрешения. Отрасли с небольшим числом крупных установок должны перейти к комплексным разрешениям раньше отраслей с большим числом средних установок.

В странах ВЕКЦА, где крупные промышленные установки одной отрасли сосредоточены в отдельных административных регионах (например, угольная и металлургическая промышленность на Украине, нефтеперерабатывающие заводы в Азербайджане и Казахстане и т.д.), определение приоритетных отраслей также может быть связано с *региональным фактором* (при условии, что разрешения выдаются на региональном уровне). В связи с этим может потребоваться концентрация усилий по созданию институционального потенциала в тех регионах, в которых расположены более приоритетные отрасли (с точки зрения перехода к комплексным разрешениям), с последующим охватом других регионов, когда в систему войдет более широкий диапазон отраслей. Однако нецелесообразно внедрять систему комплексных разрешений по региональному принципу, так как это не решит проблему разработки технических рекомендаций и может привести к нарушению равных экономических условий в отраслях промышленности.

6.4.2.2. Поэтапный переход новых и существующих установок

В основе поэтапного внедрения системы комплексных разрешений в отношении *новых установок* должно лежать определение приоритетных отраслей. Реальные сроки поэтапного внедрения будут зависеть от способности ДКР разработать и опубликовать технические рекомендации по ВАТ и способности органа, выдающего разрешения, подготовить необходимые разрешения. Однако общие сроки не должны превышать 5-6 лет.

Сроки внедрения системы комплексных разрешений в отношении **установок, претерпевающих изменения в эксплуатации**, должны совпадать со сроками для новых установок. «Изменение в эксплуатации», по определению Директивы IPPC, является изменением в характере или функционировании или расширении установки, которое может иметь последствия для окружающей среды. В переходный период, если оператор планирует вносить изменения в эксплуатацию установки, установка должна получить комплексное разрешение.

Существующие установки должны получать комплексные разрешения только после истечения срока, установленного для новых установок в данной отрасли. В основе определения продолжительности переходного периода для существующих установок должны лежать ожидаемые затраты на соблюдение природоохранных требований и общие финансовые показатели данной отрасли: чем выше затраты на соблюдение природоохранных требований и чем хуже финансовые показатели, тем продолжительнее будет переходный период в данной отрасли. Тем не менее, следует установить общий срок (до 15 лет) перехода на комплексные разрешения новых и существующих установок во всех отраслях.

6.4.2.3. Пилотные проекты

Пилотные проекты могут быть полезным инструментом оценки, среди прочего, выгод и затрат, связанных с внедрением комплексных разрешений. Пилотное применение комплексных разрешений особенно рекомендуется в случае крупных новых инвестиций, когда предприятия располагают достаточным потенциалом для выполнения новых требований. Критерии отбора установок для таких пилотных проектов приблизительно совпадают с критериями определения приоритетных отраслей промышленности, главными из которых являются воздействие на окружающую среду, затраты на соблюдение требований и финансовые показатели. Следовательно, пилотные проекты по выдаче комплексных разрешений наиболее целесообразны в приоритетных отраслях, в отношении которых новые требования будут установлены раньше других отраслей.

В пилотном проекте установка должна составить заявку на основе определенного руководства по ВАТ (в отсутствие национального технического руководства могут использоваться документы BREF ЕС и прочие рекомендации³²), пройти комплексную процедуру, включающую межведомственные консультации и участие общественности, и получить действительное разрешение, которое будет признаваться правомочными государственными органами. Многие пилотные проекты успешно реализованы в новых государствах-членах ЕС незадолго до их вступления в ЕС и недавно начались в регионе ВЕКЦА, принося пользу в создании потенциала как в государственных органах, так и в промышленности.

³² Пять пилотных установок в Ленинградской области России использовали рекомендации по ВАТ, изданные Хельсинской комиссией (HELCOM).

ПРИЛОЖЕНИЕ 6.1. ТИПЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ОХВАЧЕННЫЕ ДИРЕКТИВОЙ ГРЭС

1. Энергетика

- 1.1. Теплоиспользующие установки с номинальной потребляемой тепловой мощностью свыше 50 МВт
- 1.2. Нефтеперегонные и газоперерабатывающие заводы
- 1.3. Коксовые печи
- 1.4. Установки для газификации угля и производства синтетических жидких топлив.

2. Производство и обработка металлов

- 2.1. Установки для обжига или спекания руд металлов (включая сульфидную руду)
- 2.2. Установки для производства чугуна или стали (первичной или вторичной плавки), включая установки непрерывного литья с производительностью свыше 2,5 тонн в час
- 2.3. Установки для обработки черных металлов:
 - (а) станы горячей прокатки с производительностью свыше 20 тонн нерафинированной стали в час
 - (б) кузницы с молотами, энергия которых превышает 50 кДж на один молот, где используемая теплотворная способность превышает 20 МВт
 - (с) нанесение защитных оплавленных металлических покрытий с производительностью свыше 2 тонн нерафинированной стали в час
- 2.4. Цеха для отливки черных металлов с производительностью свыше 20 тонн в день
- 2.5. Установки
 - (а) для производства черновых цветных металлов из руды, обогащенных продуктов или вторичного сырья на основе металлургического, химического или электролитического процессов
 - (б) для плавки, включая легирование, цветных металлов, включая регенерированные продукты (очистку, отливку и т. д.) с производительностью свыше 4 тонн в день для свинца и кадмия или 20 тонн в день для всех прочих металлов
- 2.6. Установки для поверхностной обработки металлов и пластичных материалов на основе электролитического или химического процессов, в которых объем чанов превышает 30 м³

3. Обработка минерального сырья

- 3.1. Установки для производства цементного клинкера в барабанных печах с производительностью свыше 500 тонн в день или извести в барабанных печах с производительностью свыше 50 тонн в день или в иных печах с производительностью свыше 50 тонн в день
- 3.2. Установки для производства асбеста и изготовления продуктов, основанных на асбесте
- 3.3. Установки для изготовления стекла, включая стекловолокно, с производительностью свыше 20 тонн в день
- 3.4. Установки для плавки минеральных веществ, включая производство минерального волокна, с производительностью свыше 20 тонн в день
- 3.5. Установки для изготовления керамических изделий путем обжига, в частности кровельной черепицы, кирпичей, огнеупоров, изразцов, глиняных или фарфоровых изделий, с производительностью свыше 75 тонн в день и/или емкостью печей свыше 4 м³ и плотностью садки на одну печь свыше 300 кг/м³

4. Химическая промышленность

В терминологии видов производственной деятельности, охватываемых настоящим разделом, «производство» означает производство на промышленном уровне путем химической обработки веществ или групп веществ, перечисленных в подразделах 4.1 – 4.6

4.1. Химические установки для производства основных органических химических веществ, таких как:

- (a) простые углеводороды (линейные или циклические, насыщенные или ненасыщенные, алифатические или ароматические)
- (b) кислородосодержащие углеводороды, такие как спирты, альдегиды, кетоны, карбоновые кислоты, сложные эфиры, ацетаты, перекиси, эпоксидные смолы
- (c) серные углеводороды
- (d) азотистые углеводороды, такие как амины, амиды, азотистые соединения, нитро-соединения или нитратные соединения, нитрилы, цианаты, изоцианаты
- (e) фосфоросодержащие углеводороды
- (f) галогенные углеводороды
- (g) металлоорганические соединения
- (h) основные пластические материалы (полимеры, синтетические волокна и волокна на основе целлюлозы)
- (i) синтетические каучуки
- (j) красители и пигменты
- (k) поверхностно-активные вещества и сурфактанты

4.2. Химические установки для производства основных неорганических химических веществ, таких как:

- (a) газы, такие как аммиак, хлор или хлористый водород, фтор или фтористый водород, окислы углерода, серные соединения, окислы азота, водород, сернистый газ, хлорокись углерода
- (b) кислоты, такие как хромовая кислота, фтористоводородная кислота, фосфорная кислота, азотная кислота, соляная кислота, серная кислота, олеум, сернистые кислоты
- (c) щелочи, такие как едкий аммиак, гидроксид калия, гидроксид натрия
- (d) соли, такие как нашатырь, хлористый калий, карбонат калия, углекислый натрий, перборат, ляпис
- (e) металлоиды, окислы металлов или иные неорганические соединения, такие как карбид кальция, кремний, карбид кремния

4.3. Химические установки для производства удобрений на основе фосфора, азота или калия (простых или сложных минеральных удобрений)

4.4. Химические установки для производства основных препаратов для защиты растений и биоцидов

4.5. Установки, в которых используются химические или биологические процессы для производства основных фармацевтических продуктов

4.6. Химические установки для производства взрывчатых веществ

5. Управление отходами

5.1. Установки для удаления или утилизации вредных отходов с производительностью свыше 10 тонн в день

5.2. Установки для сжигания бытовых отходов с производительностью свыше 3 тонн в час

5.3. Установки для удаления неопасных отходов с производительностью свыше 50 тонн в день

5.4. Свалки мусора, принимающие более 10 тонн в день или с общей вместимостью свыше 25000 тонн, исключая свалки инертных отходов

6. Иные виды производственной деятельности

6.1. Промышленные предприятия для производства:

(а) целлюлозы из древесины или иных волокнистых материалов

(б) бумаги и картона с производительностью свыше 20 тонн в день

6.2. Заводы для первичной обработки (включающей такие процессы, как промывка, беление, мерсеризация) или крашения волокон или тканей с производительностью свыше 10 тонн в день

6.3. Заводы для дубления кожевенного сырья с производительностью свыше 12 тонн готовой продукции в день

6.4. (а) Скотобойни с производительностью свыше 50 тонн мяса в день

(б) Обработка сырья, предназначенная для изготовления продуктов питания из:

- сырья животного происхождения (кроме молока) с производительностью свыше 75 тонн готовой продукции в день

- сырья растительного происхождения с производительностью свыше 300 тонн готовой продукции в день (среднее значение на квартальной основе)

(с) Переработка молока, при количестве принимаемого молока свыше 200 тонн в день (среднее значение на годичной основе)

6.5. Установки для утилизации или переработки туш животных и отходов животного происхождения с производительностью свыше 10 тонн в день

6.6. Установки для интенсивного выращивания домашней птицы или свиней с более чем:

(а) 40 000 мест для домашней птицы

(б) 2 000 мест для мясных свиней (свыше 30 кг), или

(с) 750 мест для свиноматок

6.7. Установки для поверхностной обработки веществ, предметов или продуктов с использованием органических растворителей, в частности для шлифовки, печати, нанесения покрытий, обезжиривания, теплоизоляции, проклеивания, покраски, смывки или пропитки, с объемом потребления свыше 150 кг в час или 200 тонн в год

6.8. Установки для производства углерода (антрацита) или угляграфита путем сжигания или графитизации

Глава VII
**Регулирование установок, не охватываемых системой
комплексных разрешений**

ГЛАВА VII

СОДЕРЖАНИЕ

7.1.	ВВЕДЕНИЕ.....	219
7.2.	РЕГИСТРАЦИЯ УСТАНОВОК С МАЛЫМ ВОЗДЕЙСТВИЕМ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ.....	222
7.3.	УПРОЩЕННАЯ СИСТЕМА РАЗРЕШЕНИЙ ДЛЯ МСП СО ЗНАЧИТЕЛЬНЫМ ВОЗДЕЙСТВИЕМ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ	225
7.3.1.	Основные черты упрощенной системы разрешений.....	225
7.3.2.	Определение и преимущества норм общего действия.....	226
7.3.3.	Сфера применения НОД	227
7.3.4.	Разработка НОД.....	229
7.3.5.	Процедура выдачи разрешений на основе НОД.....	232
7.4.	ПЕРЕХОД НА УПРОЩЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МСП.....	237
7.4.1.	Роль разрешений по компонентам окружающей среды	237
7.4.2.	Правовые и институциональные вопросы.....	238
7.4.3.	Сроки перехода	239

7.1. ВВЕДЕНИЕ

С выдачей комплексных разрешений связано множество преимуществ для промышленности, органов, выдающих разрешения, и окружающей среды (см. раздел 1.2 главы I). Однако, поскольку выдача комплексных разрешений включает в себя детальное изучение эксплуатации отдельных установок, это требует значительных управленческих и технических усилий, которые для малые и средние предприятия (МСП) не могут себе позволить. Кроме того, большое число МСП делает выдачу комплексных разрешений слишком трудоемкой для органов, отвечающих за их регулирование.

Существуют различные варианты упрощения режима регулирования, обеспечивающие надлежащий контроль за воздействием на окружающую среду и в то же время позволяющие органам, выдающим природоохранные разрешения, сосредоточить свои усилия на регулировании более крупных установок с более высоким потенциалом загрязнения окружающей среды.

Цель настоящей главы – дать рекомендации органам, выдающим разрешения, в странах ВЕКЦА по упрощенной выдаче разрешений установкам, не охватываемым системой комплексных разрешений (сфера применения которой обсуждается в главе VI), путем описания и оценки нескольких вариантов систем разрешений и характеристики основных аспектов их внедрения.

На протяжении всей главы установки, не регулируемые в рамках системы комплексных разрешений, условно называются МСП. Это объясняется тем, что большинство подобных установок (хотя и не все) можно классифицировать как малые или средние по одному из международно-признанных определений³³. Однако, если применять определения, в которых используются размерные показатели (численность работников, оборот, основные фонды и т.д.), может случиться так, что некоторые МСП (в юридическом смысле) подпадут под сферу применения комплексных природоохранных разрешений, при этом могут существовать более крупные предприятия, характеризующиеся весьма незначительным воздействием на окружающую среду. В целях природоохранного регулирования важно разграничить группы субъектов контроля, подлежащие разным режимам регулирования, с тем чтобы избежать пробелов и совпадений. Поэтому сферу применения комплексных разрешений следует определить законодательно, и установки, не относящиеся к данной сфере применения, будут регулироваться в рамках упрощенной системы. В то же время, установки с незначительным экологическим воздействием не должны подлежать регулированию через разрешения, а должны регистрироваться в местных органах власти с чисто информационной целью, как описывается в разделе 7.2.

В разделе 7.3 объясняется теоретическая основа упрощенной системы выдачи разрешений МСП и излагаются ее желательные черты. Там также описывается система норм общего действия как ключевого варианта упрощенной выдачи разрешений, оценивается их целесообразность для установок определенного типа и даются рекомендации по их реализации. Наконец, в разделе 7.4 рассматриваются ключевые вопросы перехода к упрощенным разрешениям для МСП, в том числе меняющаяся роль разрешений по компонентам окружающей среды, институциональные аспекты и сроки внедрения нового подхода.

³³ Например, Европейской комиссией установлен пороговый уровень в 250 работников (в пересчете на полную ставку), ниже которого предприятия считаются МСП. Кроме того, МСП иногда определяются размером их капитала или объемом оборота.

7.2. РЕГИСТРАЦИЯ УСТАНОВОК С МАЛЫМ ВОЗДЕЙСТВИЕМ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

К числу установок, не охватываемых системой выдачи комплексных разрешений, относятся установки, которые не являются потенциальными источниками значительного загрязнения и которые, следовательно, могут регулироваться посредством простой процедуры регистрации в местных муниципальных или природоохранных органах³⁴. Так называемые установки с *«изначально малым воздействием на окружающую среду»* должны по сути своей *быть неспособны создавать серьезное загрязнение без необходимости принятия активных мер по его сокращению*. Если потенциал загрязнения такой установки низок, независимо от обстоятельств, регулирование вряд ли будет приносить дополнительную пользу.

В случае регистрации природоохранные органы будут осведомлены о существовании таких установок при минимальных административных издержках. Напротив, полное освобождение от регулирования установок, оказывающих малое воздействие на окружающую среду, связано с риском того, что природоохранным органам будет неизвестно об их существовании, что создаст широкие возможности для злоупотреблений.

Оператор должен быть способен продемонстрировать регулирующему органу, что, ввиду характера деятельности установки, критерии незначительного воздействия на окружающую среду будут соблюдаться без необходимости принятия существенных мер. Например, если на установке используется оборудование для борьбы с загрязнением (газоочистители, фильтры и т.д.), вряд ли ее можно рассматривать как установку с низким потенциалом воздействия на окружающую среду, так как выход из строя этого оборудования несомненно приведет к крупным выбросам/сбросам. Установка должна отвечать следующим (взятым в основном из нормативных актов Великобритании) или аналогичным критериям даже в отсутствие такого оборудования.

- **Выбросы в атмосферу:** Выбросы любого конкретного вещества в атмосферу установкой в целом не должны быть значительными. Например, по определению Агентства по охране окружающей среды США, «мелкими» источниками загрязнения атмосферы (которым, как правило, не требуется разрешение) являются источники, которые не выбрасывают в атмосферу токсичные вещества, а чьи выбросы нетоксичных загрязняющих веществ в атмосферу составляют менее 100 тонн в год.
- **Сбросы сточных вод:** Установка не должна сбрасывать более 20 м³ очищенных сточных вод в сутки в поверхностные воды, и должны отсутствовать прямые сбросы в подземные воды.

³⁴ Выбор регистрирующего органа будет зависеть от институциональной структуры каждой страны. Как правило, это будет либо комитет по охране природы городской или сельской районной администрации либо городское или сельское районное отделение центрального министерства окружающей среды.

- **Производство отходов:** Установка не должна производить опасные отходы и более 1 тонны неопасных твердых отходов в сутки в среднем в году.
- **Потребление энергии:** Установка не должна потреблять энергию на уровне более 1 МВт.
- **Шум:** Уровень шума, возникающего в результате технологического процесса и измеряемого на границе установки, не должен превышать существующий уровень шума (и то, и другое выражается LAeq) более, чем на 3 дБ.
- **Запах:** Установка, оказывающая малое воздействие на окружающую среду, потенциально не должна создавать неприятный запах, ощущаемый за пределами территории, на которой эксплуатируется установка.

Критерии, перечисленные выше или аналогичные им (они должны быть относительно простыми и не включать слишком много параметров), могут быть включены в природоохранное законодательство и применяться правомочным органом для определения того, имеет ли конкретная установка изначально малое воздействие на окружающую среду.

Новые установки с малым воздействием должны подавать экологическую **регистрационную форму** в то же время, когда они подают заявку на лицензию на свою деятельность. Существующие установки с малым воздействием, которые в настоящее время обязаны получать природоохранное разрешение, должны быть проинформированы правомочным органом, что им больше разрешение не нужно, но что они должны подать регистрационную форму. Существующие установки, ныне не нуждающиеся в разрешении, также должны зарегистрироваться.

Регистрационная форма для установок, оказывающих малое воздействие на окружающую среду, должна быть очень простой, и в ней должна делаться конкретная ссылка на нормативный акт, которым санкционируется подобная регистрация. Она должна содержать следующее:

- название и адрес оператора;
- местоположение установки;
- краткая характеристика деятельности, осуществляемой на ней;
- характер и объем загрязняющих выбросов (твердых, жидких и газообразных) и заявление о том, что они отвечают критериям присущего малого воздействия;
- максимальная интенсивность потребления энергии осуществляемым видом деятельности;
- заявление о том, что за пределами установки отсутствует неприятный запах в результате ее деятельности; и
- заявление о том, что уровни шума за пределами установки в результате ее деятельности не повышают фоновые уровни более чем на 3 дБ Leq.

Должностному лицу правомочного природоохранного или муниципального органа следует проверить наличие в регистрационной форме информации по всем требуемым пунктам. Если это не так, форму следует незамедлительно вернуть с указанием необходимой дополнительной информации. Если форма заполнена правильно, должностное лицо должно определить, показано ли в ней, что установка отвечает критериям изначально малого воздействия.

В случае положительного заключения должностному лицу следует занести регистрационную информацию в соответствующую базу данных³⁵. Срок действия регистрации не должен ограничиваться, однако оператор должен уведомить правомочный орган о любых изменениях в деятельности установки или ее прекращении. Если установка не отвечает критериям изначально малого воздействия, следует уведомить оператора о необходимости подать заявку на получение природоохранного разрешения, без которого он не может продолжать эксплуатировать установку.

Правомочный природоохранный орган (ППО) может время от времени проверять отдельные зарегистрированные установки, чтобы удостовериться в том, что их по-прежнему можно считать установками с изначально малым воздействием на окружающую среду.

³⁵ Если регистрацией занимается муниципальный орган, должна существовать процедура доступа соответствующего природоохранного органа к информации из этой базы данных.

7.3. УПРОЩЕННАЯ СИСТЕМА РАЗРЕШЕНИЙ ДЛЯ МСП СО ЗНАЧИТЕЛЬНЫМ ВОЗДЕЙСТВИЕМ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

Установки, не обязанные получать комплексные разрешения, но чье экологическое воздействие не является изначально малым, должны подлежать природоохранному регулированию. Например, котел мощностью 25 МВт, работающий на мазуте, обычно используемый для снабжения теплом и паром крупной больницы, может быть серьезным источником загрязнения воздуха. Большое число мелких ферм, сосредоточенных на одной территории, может создавать существенную нагрузку органических загрязняющих веществ. Автозаправочные станции и ремонтные мастерские создают угрозу значительных выбросов загрязняющих веществ при нормальной эксплуатации или аварийных ситуациях. Однако деятельность большинства МСП является более простой и мелкомасштабной, чем технологические процессы, регулируемые комплексными разрешениями, и должна быть рассмотрена возможность упрощенной выдачи им разрешений.

7.3.1. Основные черты упрощенной системы разрешений

В случае мелкомасштабной деятельности сокращение воздействия на окружающую среду в результате внедрения ВАТ на каждой отдельной установке (как при выдаче комплексных разрешений) может не оправдывать усилий оператора, затрачиваемых на обоснование предлагаемых технических методов, и органа регулирования – на их оценку. Таким образом, цель заключается в том, чтобы регулировать классы МСП, а не рассматривать каждую установку в отдельности.

Желательно, чтобы система выдачи разрешений МСП характеризовалась следующими чертами:

- Операторы должны быть заинтересованы в уменьшении роли технических методов сокращения выбросов в атмосферу и сбросов в воду «на конце трубы» и внедрении комплексных технологий эксплуатации и технического обслуживания, в том числе эффективных методов управления.
- Процедура выдачи разрешений должна сокращать – по сравнению с выдачей комплексных разрешений – объем информации, который должен быть рассмотрен органом, выдающим разрешения, и степень его свободы в каждом случае.
- Процесс выдачи разрешений должен быть прозрачным и понятным оператору и общественности, благодаря ссылкам на опубликованные рекомендации и правила в отношении конкретных классов установок.
- Весьма важно, чтобы для принятия общественностью любой системы выдачи разрешений основа системы оставалась открытой и прозрачной. Кроме того, важно, чтобы операторы видели, что с ними обращаются справедливо. Процесс создания соответствующих общих правил и рекомендаций должен быть открыт для замечаний общественности и других заинтересованных сторон.
- В упрощенной системе должен приниматься единый подход к разным секторам и единый подход во времени, соразмерный с возможными рисками. Она должна восприниматься как система, сохраняющая справедливое обращение как с

операторами, обязанными получать комплексные разрешения в рамках полной процедуры, так и с операторами, получающими разрешения в рамках упрощенной системы. Этому в большой мере способствует законодательное определение предельно допустимых выбросов/сбросов и предоставление общественности доступа к разрешениям.

- Условия, закладываемые в разрешениях, по возможности, должны согласовываться с практикой деятельности в рассматриваемой категории установок. Например, предпочтение следует обоснованно отдавать требованиям к мониторингу и отчетности на основе технологических данных (использования энергоресурсов, воды, материалов и т.д.), а не на основе измерений загрязнения, так как последние намного более дорогостоящи. Вместе с тем, условия, закладываемые в разрешениях, должны быть четкими и юридически исполнимыми, а орган, выдающий разрешения, должен быть уполномочен проверять их соблюдение.

В системе разрешений для МСП эти критерии реализуются путем внедрения норм общего действия (НОД), которые описаны в последующих разделах.

7.3.2. Определение и преимущества норм общего действия

Норма общего действия представляет собой комплекс стандартных условий, оговариваемых нормативным актом, охватывающим аспекты эксплуатации установки и предписывающим определенные условия разрешений, которые должны применяться всеми регулирующими органами. В рамках НОД правомочный природоохранный орган (ППО) выдает разрешения, отвечающие конкретным требованиям НОД. ППО не может отступать от условий НОД, если это полномочие не предусмотрено самим нормативным актом.

К числу основных преимуществ НОД относятся следующие:

- принятие единых стандартов выбросов/сбросов (нормативов ПДВ/ПДС);
- упрощенная процедура подачи заявки и формы заявок, что ведет к уменьшению бюрократии;
- прозрачность, предсказуемость и последовательность;
- единые нормы мониторинга, облегчающие обеспечение соблюдения требований;
- отсутствие возможностей для искажения условий конкуренции в пределах промышленной отрасли;
- снижение издержек регулирующего органа (хотя разработка НОД вначале требует вложения ресурсов) и субъекта регулирования. Например, по данным Агентства охраны окружающей среды Великобритании, на оценку заявки на получение разрешения в соответствии с НОД (применяемых в Великобритании к фермам) может потребоваться всего четыре дня³⁶.

³⁶ «Применение норм общего действия при выполнении Директивы IPPC» (The Application of General Binding Rules in the Implementation of the IPPC Directive), IMPEL Network, 2001. <http://europa.eu.int/comm/environment/impel/pdf/gbr.pdf>

В странах ВЕКЦА, в частности, преимущества применения НОД связаны со снижением рабочей нагрузки на природоохранные органы, упором на стандарты, основанные на современных технических методах, последовательностью регулирования (что особенно полезно в случаях, когда технический потенциал органов, выдающих разрешения, ограничен) и предотвращением коррупции путем ограничения свободы действий регулирующих органов.

Вместе с тем, НОД сопряжены с рядом недостатков по сравнению с комплексными разрешениями, выдаваемыми каждому отдельному объекту:

- НОД не являются такими же гибкими, как разрешения, в которые закладываются индивидуальные условия и которые выдаются конкретным объектам (например, в них не учитываются местные экологические условия).
- Участие общественности принимает иную форму, так как условия, закладываемые в разрешениях, не являются условиями для каждого конкретного объекта, а консультации проводятся только на этапе разработки НОД, на котором возможность внесения изменений по требованию общественности более ограничена, чем в случае индивидуальных разрешений.
- Предписываемые технические методы устанавливаются до тех пор, пока НОД не будут пересмотрены, и возможности органов, выдающих разрешения, по предписанию дополнительных улучшений, весьма ограничены.
- НОД не увязываются с внедрением экономических инструментов охраны окружающей среды, такими как платежи за загрязнение и торговля выбросами. Чтобы эти инструменты оказывали стимулирующее воздействие, ими требуется предоставление операторам некоторой гибкости в определении условий эксплуатации, тогда как НОД устанавливают четкие условия.

7.3.3. Сфера применения НОД

В Нидерландах накоплен богатый опыт применения НОД ко всем или некоторым аспектам эксплуатации установок. В правилах содержится полный пакет положений, и они принимаются центральными властями, а инспекции и правоприменение осуществляются местными органами власти. Такой подход к регулированию позитивно был воспринят как правомочными органами, так и промышленностью. Он применяется к установкам нескольких типов, в том числе к:

- строительным компаниям;
- молочным фермам;
- растениеводческим фермам;
- химчисткам;
- автозаправочным станциям.

Кроме того, можно рассмотреть возможность упрощенной выдачи разрешений в соответствии с НОД установкам следующих типов:

- сжигательные установки эффективной тепловой мощностью не более 50 МВт;
- печи, производящие небольшие объемы чугуна: не более 2,5 тонн в час;

- плавильни черных металлов, плавящие не более 4 тонн в сутки;
- установки для хранения насыпью цемента, замеса цементного раствора и приготовления цементной смеси;
- малые ванны для электролитического покрытия;
- установки по производству керамики производственной мощностью менее 75 тонн в сутки;
- малые мусоросжигательные установки для твердых бытовых отходов (мощностью не более 3 тонн в час); и
- прочие промышленные установки производственной мощностью ниже пороговых уровней, указанных в приложении I к Директиве IPPC (см. приложение 1 к главе VI) и аналогичном национальном законодательстве.

Существует ряд практических критериев, которые должны соблюдаться, с тем чтобы разработка НОД была целесообразной:

- *НОД должны охватывать достаточное количество установок рассматриваемой категории*, с тем чтобы ресурсы, затраченные на их разработку, перевешивались выгодами от сокращения усилий, затрачиваемых на определение условий индивидуальных разрешений. Сложно предложить конкретные пороговые уровни для надлежащего применения НОД в соответствии с этим критерием, так как в каждой конкретной стране они будут зависеть от географического распределения установок, их размера, мощности, затрат на разработку НОД и т.д.
- НОД могут применяться только к четко определенным категориям установок, на которых применяются схожие общепринятые технологии, которые вряд ли скоро изменятся. НОД устанавливает стандартные требования к технологиям и техническим методам, которые следует применять. Хотя НОД могут пересматриваться, бесполезно их применять, если они требуют частого пересмотра в соответствии с меняющимися технологиями. Вместе с тем, НОД могут быть эффективным методом внедрения технологических улучшений в секторе, считающемся устаревшим при сравнении с практикой других стран.
- Установки каждой категории, к которой применяются НОД, должны оказывать сравнительно единообразное воздействие на окружающую среду. Если воздействие установок на окружающую среду значительно разнится на разных объектах (то есть в большой мере зависит от местных экологических условий), применять стандартные условия нецелесообразно.
- *Важно, чтобы операторы установок, к которым применяются НОД, были хорошо организованы*, с тем чтобы их мнения были согласованными и хорошо выраженными. НОД должны разрабатываться путем переговоров между центральным природоохранным органом и представителями отрасли промышленности. Промышленная ассоциация – лучший залог того, что при разработке НОД будут рассмотрены все различия, существующие в данной отрасли, и вопросы, вызывающие озабоченность.

7.3.4. Разработка НОД

Министерству охраны окружающей среды (или равноценному ему органу), в сотрудничестве с министерствами промышленности и сельского хозяйства и другими заинтересованными отраслевыми ведомствами, следует определить те категории промышленной деятельности, где все установки осуществляют одинаковую деятельность, существует мало альтернативных методов осуществления этой деятельности и четко определена оптимальная практика.

После этого министерство охраны окружающей среды, возможно, используя в качестве подрядчика специализированный институт, разрабатывает первый проект НОД на основе ряда источников:

- документы BREF ЕС в той мере, в которой они применимы к установкам, не охватываемым комплексными разрешениями;
- существующие отечественные и международные отраслевые стандарты лучшей практики, публикуемые либо государственными органами, либо промышленными ассоциациями (когда такие стандарты считаются целесообразными); и
- установленные законом нормативы предельно допустимых выбросов/сбросов.

Вставка 7.1. Пример условий, определяемых НОД. Директивный документ Великобритании в отношении малых камер сгорания (эффективной тепловой мощностью < 20 МВт)

В отношении малых камерных топков сжигания газа [э.т.м. <20 МВт (в совокупности для нескольких камер)] следует устанавливать следующие условия, за исключением случаев, когда есть причины устанавливать особые условия (например, в специальной зоне управления качеством воздуха).

1. Предельно допустимые выбросы в атмосферу – отсутствуют.
2. Сжигание природного газа: минимальная норма мониторинга – один раз в год в отношении NO_x (мг/м³); O₂ (%); CO (мг/м³), за исключением того, что очень малые камеры (э.т.м. <3 МВт), являющиеся частью группы, могут освобождаться от мониторинга. Работа подобных камер контролируется посредством требования об адекватном техническом обслуживании установки.
3. Сжигание нефти в качестве вспомогательного топлива:
 - вязкий мазут: предельно допустимое содержание серы – 3% (1% после 31.12.2002)
 - газойль: предельно допустимое содержание серы – 0,2% (0,1% после 31.12.2007).
4. Сжигание нефти в качестве основного топлива: то же, что в отношении (1), (2), (3), плюс дополнительная норма мониторинга твердых частиц.
5. Сжигание угля в качестве основного топлива: то же, что в отношении (4), плюс 1-процентное предельно допустимое содержание серы в сжигаемом угле по весу, удостоверенное поставщиком.

Настоящий документ не применяется к установкам, сжигающим в качестве топлива отходы.

Источник: Агентство охраны окружающей среды Соединенного Королевства.

НОД должны быть комплексными и по возможности затрагивать все аспекты, охватываемые комплексными разрешениями (см. главу IV). В частности, в них должны рассматриваться источники воздействия на окружающую среду и технические методы, которые следует использовать для его минимизации. В общем плане, НОД для каждого отдельного сектора должны охватывать следующие вопросы:

- применяемые технологические процессы и технические методы;
- текущие уровни выбросов/сбросов и потребления ресурсов;
- методы производства и управления, которые будут применяться на установках, подлежащих данным НОД;
- численные предельно допустимые выбросы/сбросы конкретных веществ (ПДВ/ПДС), где это целесообразно; и
- требования о производственном экологическом самоконтроле и отчетности.

НОД могут включать в себя *форму заявки*, разработанную с учетом конкретного типа рассматриваемых установок.

Особенно в регионе ВЕКЦА важно проводить различие между *требованиями НОД в отношении существующих и новых установок*. НОД могут устанавливать «стандарты новой установки» и предусматривать требования о модернизации существующих установок – в этом случае ими будет стимулироваться повышение эффективности природоохранной деятельности.

Проект НОД следует направить для представления комментариев *предусмотренным законом заинтересованным ведомствам* (в числе прочих, министерству промышленности) и обсудить с *представителями заинтересованной отрасли промышленности*, а их комментарии следует учесть. В действительности, целесообразно привлекать представителей промышленности к процессу разработки уже на начальных этапах.

Разработка НОД также должна включать в себя проведение *консультаций с общественностью*. Однако характер подобных консультаций отличается от консультаций по индивидуальным разрешениям. Комментарии к проекту НОД (на национальном уровне), вероятнее всего, будут поступать от экологических НПО. Проект НОД следует опубликовать на веб-сайте министерства охраны окружающей среды, а уведомление об этом напечатать в газете общего распространения, а также в соответствующих отраслевых газетах. Важно, чтобы процесс воспринимался общественностью как прозрачный. После проведения консультаций с общественностью НОД должны быть приняты в форме подзаконного акта.

Ключевой вопрос состоит в том, являются ли НОД полностью обязательными для регулирующего органа и/или оператора. Это следует четко указать в нормативном акте, которым устанавливаются НОД. Чтобы НОД были полностью обязательными, в них должен рассматриваться весь диапазон технологий, применяемых на установках рассматриваемой категории, а местные экологические условия не должны создавать проблем.

Альтернативный подход – разрешить отказ от применения НОД с прохождением полной процедуры получения комплексного разрешения. Это может быть инициировано оператором (например, когда предпочтение отдается альтернативным техническим методам, не рассматриваемым НОД) или регулирующим органом (например, чтобы добиться охраны уязвимой местной окружающей среды). Если осуществляется выдача комплексных разрешений, все преимущества НОД (особенно экономия затрат оператора и регулирующего органа) утрачиваются. Поэтому нецелесообразно разрабатывать НОД для той категории установок, значительная доля которой откажется от их применения. Однако, если отказ разрешен, оператор должен быть лишен возможности ходатайствовать об освобождении от отдельных требований НОД и должен проходить всю процедуру получения комплексного разрешения (в результате которой, вполне вероятно, в разрешении будут установлены более жесткие условия).

По мере совершенствования технических методов НОД должны пересматриваться и изменяться в порядке, описанном выше. Пересмотренные НОД должны включать в себя график модернизации установок, разрешения которым выданы в соответствии со старыми НОД. Нельзя установить сроки пересмотра НОД, но их не следует пересматривать чаще, чем срок действия разрешений, выдаваемых в соответствии с этими правилами (5-7 лет). Внесение изменений в НОД может требовать значительных ресурсов как со стороны природоохранного органа, так и со стороны промышленности, так как это требует пересмотра и всех соответствующих разрешений. Поэтому этот метод регулирования наиболее целесообразен в том случае, если можно ожидать, что технические методы будут меняться медленными темпами.

7.3.5. Процедура выдачи разрешений на основе НОД

При внедрении системы выдачи разрешений на основе НОД министерству охраны окружающей среды следует разработать и принять новую процедуру выдачи разрешений. Ее разработка должна сопровождаться проведением консультаций с другими заинтересованными ведомствами, которые будут участвовать в процессе выдачи разрешений, и группами, представляющими регулируемые промышленные предприятия.

Процедурой выдачи разрешений должны определяться внутренние обязанности и поэтапные действия персонала органа, выдающего разрешения, а также оговариваться взаимодействие с заявителем, заинтересованными сторонами, предусмотренными законом, и общественностью. Кроме того, следует разработать простую стандартную форму заявки.

Разработчики процедуры выдачи разрешений должны удостовериться в том, что она не противоречит основному законодательству и подзаконным актам. Кроме того, процедура выдачи разрешений должна дополнять действующие процедуры оценки состояния окружающей среды, выдачи разрешений на строительство, инспектирования и правоприменения и не противоречить им.

Основная процедура должна состоять из этапов, охарактеризованных ниже.

Действия до подачи заявки

Важно, чтобы этому этапу не отводилось слишком много времени. Однако оператор может запросить встречу с ППО до подачи заявки, с тем чтобы обсудить применимые правила, обязательные лимиты и вопросы, которые должны рассматриваться в заявке.

Заявка

Заявка на получение разрешения на основе НОД (которые могут включать в себя форму заявки) призвана обосновать соответствие установки всем требованиям НОД. Она должна включать в себя основные пункты заявки на получение комплексного разрешения (см. главу IV), но с меньшей детализацией:

- название установки;
- название оператора;
- описание деятельности, осуществляемой на установке;
- методы эксплуатации и управления (чтобы показать, что они отвечают четким требованиям НОД);
- выбросы/сбросы (чтобы продемонстрировать соответствие установленным законом предельно допустимым уровням, оговоренным НОД);
- воздействие на окружающую среду (краткое описание выводов ОВОС или ссылка на них, если ОВОС проводилась³⁷); и
- другая соответствующая информация.

³⁷ Во многих странах ВЕКЦА требуется проведение ОВОС МСП, по крайней мере, в упрощенной форме.

Для покрытия затрат на обработку заявки ППО при подаче заявки может требоваться уплата административного сбора.

Получение и первоначальная проверка заявки

Назначенный администратор (НА) ППО должен проверить наличие в заявке ответов на все требуемые вопросы и открыть рабочее дело. После этого Ответственное должностное лицо (ОДЛ) должно проверить достаточность представленных ответов. В случае заявок на основе НОД обе проверки должны осуществляться достаточно быстро, так как число вопросов, на которые должны быть представлены ответы согласно НОД, ограничено. Данные проверки лишь призваны обеспечить соответствие заявки минимальным требованиям до начала процесса принятия решения. Они ни коим образом не связаны с принятием решения о том, выдавать ли разрешение, и какие условия должны применяться. Первоначальная проверка заявки должна занимать не более [5] дней.

Если на этом этапе обнаруживается, что заявка недействительна, ее следует незамедлительно вернуть. НА должен приложить записку с указанием пунктов, по которым заявка не отвечает требованиям.

В течение [5] дней после признания заявки действительной ОДЛ следует решить, требуются ли какие-либо большие объемы дополнительной информации для соответствия стандарту качества окружающей среды. ОДЛ уведомляет об этом заявителя в письменной форме и дает ему [10] дней на представление ответа. Если такая информация не получена, заявку следует отклонить. Дополнительную информацию следует запрашивать только в исключительных случаях, так как заявка должна отвечать требованиям, четко указанным в НОД.

Коммерческая конфиденциальность

Цель этого этапа – обеспечить надлежащее рассмотрение всех утверждений оператора о том, что информация, указанная в заявке, полностью или частично является коммерческой тайной, и удовлетворение только обоснованных запросов. В случае МСП, действующих в рамках НОД, таких запросов должно быть мало. Порядок оценки запросов о соблюдении коммерческой тайны аналогичен порядку в рамках системы комплексных разрешений (см. главу II).

Консультации

Процесс консультаций при выдаче разрешений на основе НОД в целом ограничивается вопросами качества местной окружающей среды (консультации с местным органом государственной власти) и соблюдения заявителем природоохранных требований в прошлом (консультации с экологической инспекцией и местными санитарными органами). Эти заинтересованные органы могут располагать информацией, которая поможет ППО установить, достоверна и точна ли заявка. Кроме того, они могут охарактеризовать деятельности оператора в прошлом и возможные экологические проблемы вблизи установки (например, присутствие других серьезных источников загрязнения). Однако комментарии относительно технических методов, которые следует использовать, нецелесообразны, так как они определяются НОД.

В течение [10] дней после даты признания заявки действительной или в течение [10] дней после принятия решения о коммерческой конфиденциальности (в зависимости от того, что произошло позднее) НА должен разослать копии заявки в заинтересованные органы с

сопроводительным письмом с указанием необходимого вклада с их стороны и просьбой представить ответ в течение [15] дней. Как правило, консультации с общественностью по заявкам установок, регулируемых НОД, не проводятся, хотя в конечном итоге само разрешение должно быть внесено в реестр разрешений ППО (см. ниже).

НА следует внести все ответы, полученные от заинтересованных органов, в рабочее дело и проинформировать о них ОДЛ. Если какой-то орган не отвечает, ОДЛ может по своему усмотрению решить, настаивать ли на ответе или продолжать без него.

Оценка заявки и определение условий, закладываемых в разрешение

Рассмотрение. Маловероятно, чтобы простая заявка, соответствующая НОД, требовала рассмотрения «группой по выдаче разрешений» ППО, так как различные вопросы комплексного характера должны быть решены при разработке НОД. Однако ОДЛ могут потребоваться рекомендации коллег из ППО, если заявка относится к установке, расположенной в уязвимом месте, в котором соблюдение стандарта качества окружающей среды находится или может находиться под угрозой.

ППО нет необходимости рассматривать преимущества альтернативных технических методов, так как вся эта работа проделана при разработке НОД. Это существенно сокращает усилия со стороны ППО по сравнению с выдачей комплексных разрешений. Как правило, заявка на основе НОД должна быть оценена в течение [10] дней после получения ответов в рамках консультаций.

Выдача разрешения. После рассмотрения заявки, если она соответствует НОД и у заинтересованных органов не возникло серьезных возражений в ходе консультаций, разрешение должно быть составлено и подписано ОДЛ. После этого НА направляет разрешение оператору и размещает его копию в реестре разрешений. Дата вступления разрешения в силу, как правило, совпадает с датой, запрашиваемой в заявке. *Разрешение должно быть действительно, как минимум, в течение 5 лет* и продлеваться по упрощенной процедуре, если не произошло изменений в характеристиках установки.

Так как в разрешении находят отражение НОД, можно либо включить некоторые из правил в качестве условий разрешения, либо – как, например, это делается в Нидерландах в отношении металлообработки – просто сослаться на НОД и, таким образом, создать стандартное упрощенное разрешение для отрасли. В разрешение должны быть включены численные предельно допустимые уровни, устанавливаемые НОД (ПДВ/ПДС, предельно допустимое потребление воды и/или других ресурсов) и требования о мониторинге и отчетности о фактических выбросах/сбросах и аварийных выбросах/сбросах сверх предельно допустимых уровней. Соблюдение основанных на НОД условий, закладываемых в разрешениях, должно проверяться посредством регулярных экологических проверок, которые, однако, проводятся значительно реже, чем проверки крупных промышленных установок.

Отклонение заявки. Если заявка показывает, что для охраны качества местной окружающей среды требуются дополнительные условия, ОДЛ может принять решение отклонить заявку на основе НОД и потребовать от оператора подать заявку на получение комплексного разрешения в рамках полной процедуры. Такой отклонение заявки ППО должно быть возможно только в том случае, если это разрешено применимыми подзаконными актами, и оно должно утверждаться начальником департамента выдачи разрешений ППО.

Если заявкой не демонстрируется соблюдение НОД, ОДЛ следует отклонить заявку. К числу критериев отклонения заявки относятся следующие:

- воздействие на окружающую среду будет неприемлемым на условиях, установленных НОД (возможно, требуется полная процедура выдачи комплексного разрешения);
- предложения оператора не соответствуют четким требованиям НОД; или
- очевидно, что оператор не может выполнить условия, закладываемые в разрешении, из-за отсутствия у него систем управления или его некомпетентности.

Если после этого заявка отклоняется, НА следует уведомить об этом заявителя с указанием подробностей и крайнего срока обжалования решения и направить копию уведомления в реестр разрешений и заинтересованные органы с указанием причин отклонения заявки.

Обжалование

Применимыми подзаконными актами может предусматриваться, что любое лицо или орган, в том числе заявитель на получение разрешения, могут обжаловать в [национальном природоохранном органе] или в арбитражном суде либо отказ в выдаче разрешения, либо решение выдать разрешение (на том основании, что соображения качества местной окружающей среды недостаточно приняты во внимание). Однако нельзя обжаловать конкретные условия, определяемые ссылкой на НОД, установленные законом.

Подзаконный акт может указывать, что апелляция должна быть подана в течение [30] дней после вынесения ПОО решения по разрешению, и требовать, чтобы апелляция приводила основания для возражения и причины, соображения и аргументы, на которых они основываются, и сопровождалась документами, которые податель апелляции считает необходимыми.

Если обжалуются условия выданного разрешения, разрешение должно вступить в силу только после урегулирования апелляции. Оператор должен быть уведомлен об этом безотлагательно.

[Национальный природоохранный орган] должен иметь возможность запросить у любой стороны в обжаловании представление (в установленный период) любую информацию, которую он считает необходимой для рассмотрения апелляции. Обжалования разрешений на основе НОД, как правило, рассматриваются и решения по ним выносятся внутри органа (без проведения слушания) в течение [30] дней после крайнего срока подачи апелляций. После этого в течение [5] дней ППО оформляет решение, вынесенное по апелляции, и вносит его в реестр разрешений.

Апелляция может быть отозвана подателем в любое время путем направления письменного уведомления в [национальный природоохранный орган] или в арбитражный суд, в зависимости от ситуации.

Сроки осуществления процедуры

Хорошей практикой является указание периода, в течение которого ППО должно, как правило, принять решение по действительной заявке. *Как правило, ППО должен принять решение по действительной заявке на основе НОД в течение [45] дней после ее подачи.* В следующей таблице иллюстрируются сроки упрощенной процедуры выдачи разрешений на основе НОД. Очевидно, на оценку заявки на основе НОД ППО требуется намного меньше времени, чем на рассмотрение полномасштабной заявки на получение комплексного разрешения. Однако обжалование решения может более чем удвоить продолжительность этого процесса.

Таблица 7.1. График осуществления процедуры выдачи разрешений на основе НОД

Начало	Получение заявки.
5 дней	Завершение первоначальной проверки заявки НА и ОДЛ.
15 дней	Направление заявки НА в заинтересованные органы.*
30 дней	Получение ответов от заинтересованных органов в рамках консультаций.
40 дней	Завершение оценки заявки ОДЛ.
45 дней	Выдача разрешения или направление уведомления об отклонении заявки.
75 дней	Возможное получение [национальным природоохранным органом] апелляции(-й) на решение.
105 дней	Вынесение решения по апелляции(-ям).
110 дней	Выдача ППО окончательного решения заявителю. Конец.

* Если требуются значительные объемы дополнительной информации и ОДЛ направляет заявителю соответствующий запрос, процесс задерживается на срок до 10 дней.

7.4. ПЕРЕХОД НА УПРОЩЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МСП

Переход МСП на упрощенные разрешения должен произойти одновременно с введением комплексных разрешений для крупной промышленности, при этом и то, и другое должно быть частью скоординированной реформы выдачи разрешений. Это поможет сосредоточить ресурсы органов, выдающих разрешения, на основных загрязнителях и снизить чрезмерное давление на более мелкие предприятия.

Одним из переходных вопросов является судьба системы разрешений по компонентам окружающей среды (с отдельными разрешениями на выбросы в атмосферу, сбросы сточных вод и производство отходов), которая в настоящее время является единственным режимом выдачи разрешений в странах ВЕКЦА, охватывающим все регулируемые источники загрязнения (см. раздел 1.2.2 главы I). Хотя упрощение системы разрешений для МСП будет менее трудоемким, чем создание системы комплексных разрешений (см. обсуждение в главе VI), оно также будет сопряжено с определенными правовыми и институциональными изменениями, которые потребуют времени. Данные переходные вопросы рассматриваются в настоящем разделе.

7.4.1. Роль разрешений по компонентам окружающей среды

По мере постепенного перехода крупных промышленных установок на комплексные разрешения национальному природоохранному органу страны придется выбрать соответствующие режимы выдачи разрешений для установок, не охваченных системой комплексных разрешений. Установки с изначально малым воздействием на окружающую среду могут быть переведены на систему регистрации достаточно быстро, тогда как внедрение НОД потребует времени и может оказаться нецелесообразным для значительного числа установок (см. раздел 7.3.3).

Следовательно, на протяжении нескольких лет выдача разрешений по отдельным компонентам окружающей среды будет оставаться базовым вариантом для регулирования МСП, которые либо не подходят для применения НОД, либо должны быть охвачены НОД позднее. Однако когда разработка всех надлежащих НОД будет завершена и система НОД будет полностью функционировать (см. раздел 7.4.3), национальный природоохранный орган может рассмотреть целесообразность выбора одного из трех вариантов:

1. Включение таких установок в систему комплексных разрешений. Это может быть целесообразно для установок, влияющих более чем на один компонент окружающей среды, но потребует разработки технических рекомендаций – трудоемкого и дорогостоящего процесса.
2. Разработка национальных нормативов ПДВ/ПДС, непосредственно применимых ко всем установкам, не охватываемым другими системами выдачи разрешений, что делает их упрощенной версией НОД. Такие нормативы ПДВ/ПДС по отдельным параметрам могут применяться также к крупной промышленности в качестве минимальных требований (см. раздел 5.4.2 главы V). Однако они неизбежно будут охватывать только ограниченный диапазон загрязняющих веществ и – при отсутствии учета технических методов и качества окружающей среды в выдаче разрешений подобным установкам – не будут обеспечивать высокий уровень охраны окружающей среды.

3. Сохранение системы разрешений по компонентам окружающей среды для определенного числа МСП³⁸. Это целесообразно особенно в случае установок, оказывающих воздействие только на один компонент окружающей среды и являющихся технологически разнообразными. При этом следует упростить порядок выдачи разрешений по компонентам окружающей среды, так как на том этапе они будут использоваться исключительно для отдельных категорий МСП.

Первые два варианта означают постепенную ликвидацию системы разрешений по компонентам окружающей среды в стране, тогда как третий – ее сохранение для весьма ограниченного использования после того, как система комплексных разрешений будет полностью создана (на что может потребоваться до 15 лет). Отмена выдачи разрешений по компонентам окружающей среды может выглядеть привлекательно с точки зрения сокращения количества систем разрешений, однако регулирование «оставшихся» установок посредством либо комплексных разрешений, либо нормативов ПДВ/ПДС также будет сопряжено с серьезными недостатками, как указано выше. С другой стороны, сохранение разрешений по компонентам окружающей среды в качестве одного из вариантов регулирования, вероятно, увеличит административную нагрузку на органы, выдающие разрешения, так как им придется иметь дело с тремя разными процедурами выдачи разрешений: полной процедурой для комплексных разрешений, упрощенной системы на основе НОД и выдачей разрешений по компонентам окружающей среды (этот институциональный вопрос рассматривается ниже в разделе 7.4.2).

В конечном итоге решение о судьбе системы разрешений по компонентам окружающей среды будет принято исходя из воздействия на разные компоненты окружающей среды и распределения по отраслям МСП, которые будут сочтены неподходящими для НОД.

7.4.2. Правовые и институциональные вопросы

В разделе 6.3.1 главы VI описываются способы законодательного оформления комплексных природоохранных разрешений в странах ВЕКЦА. При внесении в действующее основное природоохранное законодательство изменений касательно регулирования крупных источников загрязнения также целесообразно предусмотреть в нем упрощенные режимы выдачи разрешений другим установкам. Критерии применимости каждого варианта (регистрации, НОД и разрешений по компонентам окружающей среды) следует установить или отдельным законом о выдаче разрешений для МСП (которым этот термин должен быть надлежащим образом определен в целях природоохранного регулирования), или разделом закона о выдаче комплексных разрешений (если страна решает принять такой закон), и/или поправками в другие экологические законы. Те же законы следует использовать для установления переходных периодов внедрения новых инструментов (регистрации и НОД), определения общих требований о производственном экологическом самоконтроле и отчетности и сроков действия и пересмотра соответствующих разрешений.

Кроме того, законодательством должен быть назначен орган, правомочный выдавать разрешения МСП. Вероятно, для разных систем выдачи разрешений это будут разные органы. Регистрация установок с изначально малым воздействием на окружающую среду лучше всего осуществляется местными (муниципальными) органами (например, управлениями охраны

³⁸ Во многих странах ЕС, в которых действовала система выдачи разрешений по отдельным компонентам окружающей среды до принятия в 1996 г. Директивы ИРПС, равно как и в новых государствах-членах ЕС эта система продолжает действовать в отношении установок, не обязанных получать комплексные разрешения.

окружающей среды городской или сельской районной администрации). Органом, выдающим разрешения на основе НОД и по компонентам окружающей среды, должен быть тот же правомочный природоохранный орган (региональный или, в некоторых случаях, национальный), который отвечает за выдачу комплексных разрешений, с тем чтобы избежать существования параллельных органов, выдающих разрешения. Так как НОД сами по себе являются плодом процесса с участием различных заинтересованных сторон, решения по индивидуальным разрешениям на основе НОД должны приниматься исключительно ППО (с проведением консультаций, описанных в разделе 7.3.5). Выдача разрешений по отдельным компонентам окружающей среды также должна быть прерогативой природоохранных органов, как это практикуется в настоящее время.

Что касается организации в рамках самого правомочного природоохранного органа, при работе с разными системами выдачи разрешений крупным и более мелким установкам предпочтительно создавать в ППО единые департаменты по выдаче разрешений. Это позволит природоохранным органам объединять кадровые и технические ресурсы и эффективнее организовывать обработку заявок на разрешения. Например, хотя за работу с комплексными разрешениями, разрешениями на основе НОД и разрешениями по компонентам окружающей среды могут отвечать разные должностные лица, вспомогательный персонал (назначенные администраторы) может быть общим. Если по политическим соображениям будет сохранена действующая структура управлений по отдельным компонентам окружающей среды, одно из управлений должно будет отвечать за обработку заявок на получение разрешений на основе НОД.

7.4.3. Сроки перехода

Внедрение упрощенного подхода к выдаче природоохранных разрешений вряд ли потребует крупных расходов со стороны МСП, кроме случаев очевидно устаревшей практики эксплуатации. Таким предприятиям должно быть предоставлено достаточно времени на планирование и подготовку операторами инвестиций, которые могут потребоваться. Крупной промышленности свойственны продолжительные циклы планирования инвестиций, однако малым промышленным предприятиям может потребоваться столько же времени по финансовым причинам, даже если технические вопросы решаются проще.

Внедрение *системы НОД* потребует, чтобы национальные органы подготовили такие технические правила для ряда категорий установок. Разработка НОД для каждой категории промышленных установок, подходящей для регулирования НОД (сам процесс выявления таких категорий, вероятно, займет несколько месяцев) может потребовать от шести месяцев до года. Следовательно, весь процесс может занять от 3 лет в отношении первых категорий МСП до 10 лет для полного запланированного охвата системы. При разработке первых НОД приоритет следует отдавать категориям промышленности с наибольшим числом установок (с тем чтобы вначале добиться наибольшего сокращения административных затрат) и самыми сильными отраслевыми ассоциациями (для содействия процессу разработки НОД). Если в НОД не различаются требования для новых и существующих установок, существующим установкам должен быть предоставлен льготный период сроком до трех лет для соблюдения требований НОД, в зависимости от отрасли (льготный период следует указать в самих НОД).

Подготовиться к внедрению *регистрации* установок с изначально малым воздействием на окружающую среду несложно, когда будут согласованы критерии, которыми определяются подобные установки. Система должна стать действующей после опубликования соответствующих законов и подзаконных актов (в том числе стандартной процедуры и формы заявки на регистрацию), т.е. в течение 2-3 лет после начала процесса реформы.