

ОБЩЕСТВЕННЫЙ СОВЕТ
при Федеральной службе по надзору в сфере природопользования
г. Москва

«10» ноября 2022 г.

№ 12

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Общественного совета при Федеральной службе по надзору в сфере природопользования по итогам рассмотрения вопроса «Обсуждение предложений Росприроднадзора при разработке подзаконных актов и плана-графика их подготовки для реализации Федеральных законов от 14.07.2022 № 343-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (вскрыша) и от 14.07.2022 № 268-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ВМР)»

На заседании 10 ноября 2022 года Общественным советом при Федеральной службе по надзору в сфере природопользования рассмотрен вопрос «Обсуждение предложений Росприроднадзора при разработке подзаконных актов и плана-графика их подготовки для реализации Федеральных законов от 14.07.2022 № 343-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (вскрыша) и от 14.07.2022 № 268-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ВМР)».

Представителями Минприроды России представлены доклады о ключевых направлениях и сути принятых изменений в законодательные акты в части вовлечения в хозяйственный оборот вторичных ресурсов и отходов недропользования V класса опасности (вскрышных и вмещающих горных пород), а также о планах-графиках разработки подзаконных актов, необходимых для надлежащей реализации принятых федеральных законов.

14 июля 2022 принят Федеральный закон № 268-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым:

- введены новые понятия: "вторичные ресурсы" и "вторичное сырье";
- введены требования к обращению с вторичными ресурсами, которые подлежат утилизации (юридические лица и индивидуальные предприниматели могут утилизировать самостоятельно или передать для утилизации третьим лицам; физические лица – сдать в пункты сбора или сложить в контейнеры для раздельного накопления);
- введены положения о требованиях при обращении с побочными продуктами производства (когда образовавшийся при производстве основной продукции побочный продукт используется в качестве сырья в собственном производстве или для потребления в качестве готовой продукции иными лицами), а также условия использования такой побочной продукции до признания ее отходом;

- устанавливается перечень видов продукции (товаров), работ, производство, выполнение которых допускается только с использованием определенной доли вторичных ресурсов в их составе, и в отношении которых осуществляется стимулирование деятельности по их производству, выполнению (вступает в силу с 01.03.2024);

- устанавливается перечень веществ и предметов, образуемых в результате хозяйственной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и не являющихся продукцией производства, которые не могут быть отнесены к побочным продуктам производства;

- устанавливается перечень видов продукции (товаров), производство и использование которых не допускается в связи с тем, что отходы от использования такой продукции (товаров) не подлежат обработке и (или) утилизации либо их обработка и (или) утилизация затруднительны (вступает в силу с 01.03.2024);

- устанавливается запрет на захоронение вторичных ресурсов (положение вступает в силу с 01.01.2030)

Данный закон позволяет урегулировать вопросы использования побочной продукции предприятий – металлургические шлаки и другие отходы, предприятия самостоятельно осуществляют их отнесение к отходам.

8 сентября 2022 Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Абрамченко утвержден план-график подготовки проектов актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, необходимых для реализации норм закона о ВМР.

В связи с тем, что утилизация вторичных ресурсов требует разработки и внедрения, в том числе новых техник и технологий, проведения государственной экологической экспертизы технологии утилизации вторичного ресурса, а также лицензирование процесса утилизации отхода и внесение изменений в лимиты размещения отходов, ранее полученные предприятиям, получения разрешительной документации на отходы, даже немедленно начав действия по документальному оформлению разрешений на утилизацию вторичных ресурсов компании в соответствии с действующими нормами смогут завершить ее не ранее I квартала 2024 г. (при условии прохождения всех этапов получения разрешительной документации без замечаний и необходимости доработки соответствующих заявок). В то же время, технически не успев оформить до 1 марта 2023 г. всю разрешительную документацию, компании могут быть подвергнуты по формальным признакам значительным штрафным санкциям, что в сложившейся экономической ситуации просто недопустимо. В связи с указанными обстоятельствами 7.10.22 РСПП направило обращение в адрес Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Абрамченко с просьбой дать поручение Минприроды России подготовить поправки в Закон № 268-ФЗ в части продления срока его вступления в силу на 1 марта 2025 г., с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, что позволит предприятиям гарантированно получить всю необходимую разрешительную документацию и максимально широко вовлекать вторичные ресурсы в хозяйственный оборот, а также совместно с РСПП провести анализ сроков получения разрешительной документации в сфере обращения с отходами в целях их возможного сокращения.

14 июля 2022 года принят Федеральный закон № 343-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», регулирующий порядок использования отходов недропользования и вскрышных и вмещающих пород.

Необходимость активизации вовлечения в промышленное использование отходов недропользования обусловлена:

(1) высокой степенью их экологической нагрузки на окружающую среду (за исключением «вскрыши», которая в основном относится к V классу опасности – практически неопасным отходам);

(2) изъятием из оборота значительных площадей земельных участков;

(3) потенциально ценными потребительскими свойствами содержащихся в них полезных ископаемых и компонентов, неизвлеченных на момент первичной добычи и обогащения в силу, как правило, технологических или экономических причин.

Сегодняшние масштабы накопленных отходов и устойчивая тенденция к их ежегодному росту ставят перед государством и бизнесом уже в краткосрочной перспективе достаточно амбициозную задачу по поиску оптимальных инструментов стимулирования использования и вовлечения в хозяйственный оборот отходов недропользования и «вскрыши».

Такие инструменты, с одной стороны, должны обеспечивать их полезное использование и быть экономически оправданными для бизнеса, а, с другой стороны, гарантировать государству снижение объектов накопленного вреда и минимизацию негативного воздействия на окружающую среду.

В мировой практике широко применяется вторичное использование горнопромышленных отходов (например, для дорожного строительства, ликвидации последствий ЧС).

В отечественной промышленности практическое использование отходов недропользования пока не нашло широкого применения вследствие отсутствия экономических стимулов и нормативных ограничений.

Как раз для целей стимулирования их использования максимального вовлечения в хозяйственный оборот и был принят Федеральный закон.

Согласно Федеральному закону к отходам недропользования относятся вскрышные и вмещающие горные породы, шламы, хвосты обогащения полезных ископаемых и иные отходы геологического изучения, разведки, добычи и первичной переработки минерального сырья, содержащие полезные ископаемые и полезные компоненты или не содержащие их.

Устанавливаются порядок и особенности добычи полезных ископаемых и полезных компонентов из отходов недропользования, в том числе из вскрышных и вмещающих горных пород, и иного использования таких отходов недропользования.

Кроме того, Федеральным законом предусматривается возможность использования для ликвидации горных выработок и иных сооружений, связанных с пользованием недрами, и рекультивации земель вскрышных и вмещающих горных пород, отходов недропользования V класса опасности, образовавшихся при осуществлении пользования недрами, а также золошлаковых отходов V класса опасности от сжигания угля, фосфогипса V класса опасности, принадлежащих

пользователю недр или переданных ему собственниками таких отходов в установленном порядке.

Расширяются возможности использования вскрышных и вмещающих горных пород: 1) для добычи полезных ископаемых и полезных компонентов; 2) для собственных производственных и технологических нужд; 3) для ликвидации горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недрами; 4) для рекультивации земель; 5) для ведения горных работ; 6) для передачи иному пользователю недр в целях использования таким пользователем передаваемых вскрышных и вмещающих горных пород для собственных производственных и технологических нужд, ликвидации горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недрами, рекультивации земель в объеме, предусмотренном для выполнения соответствующих работ в технических проектах или иной проектной документации на выполнение таких работ; 7) для передачи иному лицу в целях использования таким лицом передаваемых вскрышных и вмещающих горных пород для собственных производственных и технологических нужд, не связанных с осуществлением пользования недрами.

Вскрышные породы, использованные в указанных целях в соответствии с соответствующей проектной документацией, не являются отходами.

Также вводится дополнительный коэффициент 0 при размещении отходов недропользования. Кроме того, в законе предусмотрена возможность установления в проектной документации допустимых отклонений объемов использования вскрышных и вмещающих горных пород. Объекты хранения вскрышных и вмещающих горных пород, использованные в определенных целях в соответствии с Законом «О недрах», не относятся к объектам размещения отходов и подлежат к исключению до 1 января 2026 из ГРОРО.

В то же время, по мнению бизнес-сообщества (РСПП), положения указанного закона сохраняют дублирование госрегулирования процессов обращения со вскрышными и вмещающими горными породами как законодательством о недрах, так и законодательством об отходах производства и потребления. Из отходов исключается только те вскрышные и вмещающие горные породы, которые подлежат использованию в соответствии с техническим проектом или иной проектной документацией, что будет создавать трудности для максимального использования вскрышных и вмещающих горных пород, и их размещения на действующих объектах размещения отходов или вновь создаваемых объектов хранения вскрышных и вмещающих горных пород.

Кроме того, в Федеральном законе от 14 июля 2022 г № 343-ФЗ не были учтены и другие предложения РСПП, позволяющие исключить избыточные и административные требования, и предусматривающие:

- исключение необходимости сохранности полезных ископаемых, содержащихся во вскрышных и вмещающих горных породах, в случае их признания целесообразными к дальнейшей разработке;

- закрепление права пользователя недр на реализацию вскрышных и вмещающих горных пород на основании гражданско-правовых договоров иному лицу как полезных ископаемых;

- исключение двоякого толкования отнесения к объектам размещения отходов объектов хранения вскрышных и вмещающих горных пород;

- перенесение вносимых изменений из пункта 11 статьи 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» в статью 10 в качестве нового пункта 4, что позволит исключить отнесение деятельности по использованию отходов к деятельности по размещению отходов и созданию объектов размещения отходов.

Представителями бизнес-сообщества отмечено, что для реализации положений вышеуказанного закона в части использования вскрышных и вмещающих горных пород, и исключения их из категории отходов производства и потребления, потребуются административные и временные затраты (1,5-2 года) для переоформления разрешительных документов (лицензий, лимитов, разрешений, ТУ и др.) и утверждения новых технических проектов, иной проектной документации и (или) проектов рекультивации.

В связи с принятым Законом во исполнение пункта 2 поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Абрамченко от 19 июля 2022 г. № ВА-П11-12062 подготовлен проект отраслевой программы «Вовлечение вскрышных и вмещающих горных пород, отнесенных к отходам производства, в хозяйственный оборот на 2022-2030 гг.», а также 26.09.2022 утвержден план-график разработки проектов актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, необходимых для реализации норм Федерального закона от 14 июля 2022 г. № 343-ФЗ (всего 6 актов).

Кроме того, 23 сентября 2022 Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Абрамченко было направлено поручение в Минприроды России

о необходимости внесения в Правительство Российской Федерации в установленном порядке проектов нормативных правовых актов по вопросам представления для проведения государственной экологической экспертизы технического проекта ликвидации и консервации горных выработок, проекта рекультивации земель с использованием золошлаков V класса опасности от сжигания угля, сведений о физико-химическом составе таких отходов, а также разработать федеральные нормы и правила в области охраны окружающей среды в части обращения со вскрышными и вмещающими горными породами. Все основные вопросы обращения с вскрышными породами будут урегулированы после принятия в установленном порядке нормативных актов, предложенных Минприроды РФ. По мнению Минприроды России, РСПП и экспертов Общественного совета при Роснедрах и Минприроды России принятие дополнительных актов будет нести избыточную административную и финансовую нагрузку на недропользователей, которые испытывают финансовые сложности, вызванные санкционной политикой. На 15 декабря 2022 года намечено очередное заседание Общественного совета при Минприроды РФ, на котором планируется обсуждение вопроса реализации стратегической инициативы Правительства РФ «Геология: возрождения легенды» и рассмотрения актуальных проектов НПА в сфере рационального недропользования.

На заседании Общественного совета Руководителем Росприроднадзора С.Г. Радионовой представлена информация о фактических объемах образования, накопления и использования вскрышных пород, золошлаковых отходов и других отходов недропользования и об экологических рисках при обращении с ними, а также

о необходимости максимального вовлечения в хозяйственный оборот вторичных ресурсов, вскрышных пород и отходов недропользования при обязательном соблюдении экологических требований и прозрачности процессов их использования (перевода в побочную продукцию и исключения из категории отходов). В 2021 году образовано 7,42 млрд. тонн вскрышных пород (88% от общего кол-ва отходов) и 6,5 млн. тонн вмещающих (пустых) пород, накоплено на конец 2021 года – 43,277 млрд. тонн (81% от общего кол-ва отходов) и 338,19 млн. тонн соответственно. Основные отходообразователи – добывающие отрасли промышленности: добыча угля – 5,003 млрд. тонн (59%), добыча металлических руд – 2,398 млрд. тонн (28%), добыча прочих полезных ископаемых – 274,9 млн. тонн (3,3%).

По результатам рассмотрения и состоявшегося обсуждения вопроса Общественным советом при Росприроднадзоре приняты следующие решения, которые предлагается направить Минприроды России, Росприроднадзор, Общественные советы при Минприроды России и при Роснедрах, а также Российский союз промышленников и предпринимателей:

1. Принять к сведению информацию, представленную докладчиками по данному вопросу.

2. Рекомендовать представителям бизнеса (Российского союза промышленников и предпринимателей) подготовить и предоставить в апреле 2023 года в адрес Минприроды России, Росприроднадзора, Общественных советов при Минприроды России, при Росприроднадзоре и при Роснедрах статистику за 2022 год и 1-й квартал 2023 года вовлечения в хозяйственный оборот (использования) вскрышных и вмещающих горных, золошлаковых отходов, отходов фосфогипса и отходов недропользования V класса опасности (конкретные примеры объемов вовлечения (использования) отходов и создания продукции), а также статистику за 2022 год и 1-й квартал 2023 года их отнесения к побочной продукции либо к отходам с указанием экологического и экономического эффекта. Кроме того, проработать вопросы исключения из государственного реестра объектов размещения отходов мест размещения побочной продукции и вскрышных пород, исключенных из отходов (конкретные примеры изменения статуса мест размещения).

3. Рекомендовать обсуждение на площадке общественных советов при Минприроды России и при Росприроднадзоре ежеквартальных (ежегодных) отчетов вовлечения (использования) природопользователями вышеуказанных отходов и побочной продукции (предприятия Пермского края, Сибирского федерального округа, в том числе Кемеровской области, Дальневосточного федерального округа).

Председатель Общественного совета
при Федеральной службе по надзору
в сфере природопользования

Ю.И.Шабала