**СПРАВКА**

**к заседанию Комиссии РСПП по АПК по вопросу:**

**«Гармонизация законодательства в отношении сброса сточных вод и обращения с отходами (в т.ч. отходов животноводства и отходов от использования товаров) в сфере АПК»**

**I. Сброс сточных вод в централизованные системы водоотведения**

Тема строительства локальных очистных сооружений юридическими лицами, осуществляющими сброс сточных вод в системы городской канализации, стала особенно актуальна для предприятий агропромышленного комплекса в 2011 году с изданием Федерального закона от 07 декабря 2011 г. № 416-ФЗ "О водоснабжении и водоотведении" (далее – Федеральный закон о водоотведении).

Первоначальная редакция Федерального закона о водоотведении предполагала обязательное наличие локальных очистных сооружений у абонентов централизованных систем водоотведения (городских канализационных сетей) и грозила временным прекращением или ограничением водоотведения в связи с отсутствием таких сооружений.

С 01.01.2016 жёсткое требование наличия локальных очистных сооружений было заменено новым требованием о том, что «абоненты, допустившие превышение нормативов состава сточных вод два и более раза в течение двенадцати месяцев со дня первого превышения, и абоненты, допустившие однократное превышение нормативов состава сточных вод в три и более раза, обязаны разработать план снижения сбросов».

Для абонентов, реализовывающих мероприятия по достижению нормативов состава сточных вод, подразумевающих капитальные вложения в большие технологические изменения или строительство очистных сооружений, положения Федерального закона о водоотведении не предусматривают переходного периода, в течение которого абонент, реализуя такие мероприятия, может иметь послабления со стороны организации, осуществляющей водоотведение.

Положения Федерального закона о водоотведении, позволяющие организациям, осуществляющим водоотведение, заключить соглашение, предусматривающее вычет затрат на реализацию Плана, не обязывают их заключать такие соглашения.

Таким образом организации, осуществляющие водоотведение, вправе отказать в заключении соглашения. В этом случае абонент будет продолжать вносить плату за сброс загрязняющих веществ и негативное воздействие на централизованные системы водоотведения в полном объеме по счетам, которые выставляют организации, осуществляющие водоотведение.

Плата за сброс загрязняющих веществ и негативное воздействие на централизованные системы водоотведения может достигать 150 млн.руб в год, что фактически сопоставимо со стоимостью строительства локальных очистных сооружений.

Для организаций, осуществляющих водоотведение, переходный период, в течение которого в случае сверхнормативного сброса загрязняющих веществ к плате за сброс не применим повышающий коэффициент, также отсутствует.

Сложившийся подход действующего законодательства ставит и организацию-водоканал, и организацию-абонента в противоборствующее положение.

С одной стороны, пунктом 2 статьи 30.1 Федерального закона о водоотведении установлено, что нормативы состава сточных вод для абонентов централизованных системы водоотведения устанавливаются органами местного самоуправления с учётом эффективности удаления загрязняющих веществ очистными сооружениями организаций, осуществляющих водоотведение.

Исходя из эффективности очистных сооружений, в регионах Российской Федерации для абонентов установлены крайне жёсткие нормативы, граничащие с нормативами для сточных вод, сбрасываемых в водные объекты (рыбохозяйственные нормативы). Чтобы соблюдать такие строгие нормативы, абоненты должны построить собственные локальные очистные сооружения.

При этом, организация-водоканал, получая от абонента стоки, очищенные практически до рыбохозяйственных нормативов, становится, по сути, транспортирующей организаций.

С другой стороны, в настоящее время в Российской Федерации наметилась тенденция по переходу централизованных систем водоотведения (водоканалов) из сферы государственного управления, как было до начала 2000-х годов, в коммерческие структуры. При этом, очистные сооружения водоканалов перестают быть природоохранными объектами и становятся средствами извлечения прибыли для коммерческих организаций.

Данный процесс может привести к следующему:

* организации-водоканалы не будут заинтересованы в модернизации собственных очистных сооружений, так как абоненты компенсируют сверхнормативную плату за негативное воздействие на окружающую среду, которую платит водоканал;
* организации-абоненты не будут заинтересованы в строительстве собственных очистных сооружений, так как на период строительства порядок расчета платы за сброс загрязняющих веществ останется неизменным.

Однако при наличии решения о строительстве очистных сооружений, абонент не может незамедлительно приступить к работе, поскольку в соответствии с федеральным законом от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» проектная документация на строительство очистных сооружений обязана пройти государственную экологическую экспертизу, срок прохождения составляет 7 месяцев.

Учитывая, что качественное строительство на территории Российской Федерации в большинстве регионов возможно только в теплый период, 7-месячный срок прохождения государственной экологической экспертизы отодвигает реальные сроки строительства и реконструкции на год.

Принимая во внимание важность строительства очистных сооружений и сохранения благоприятной окружающей среды, а также существенные издержки предприятий агропромышленного комплекса, связанные с платой за сброс сточных вод, сопоставимые с капитальными вложениями в строительство очистных сооружений, **Комиссия РСПП по агропромышленному комплексу предлагает**:

1. Рекомендовать Минстрою России, Минприроды России совместно с представителями бизнес-сообщества сформировать рабочую группу для подготовки изменений в федеральный закон от 07 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», Постановление Правительства РФ от 29 июля 2013 г. № 644 «Об утверждении Правил холодного водоснабжения и водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 3 марта 2017 г. № 255 «Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду».

Целью деятельности рабочей группы предполагается обеспечение учета переходного периода для организаций, осуществляющих водоотведение, и их абонентов на время строительства или модернизации (реконструкции) локальных очистных сооружений абонента. Переходный период подразумевает неприменение повышающих коэффициентов к плате за сверхнормативный сброс загрязняющих веществ со сточными водами, плате за негативное воздействие на централизованные системы водоотведения абонентов, а также к плате за негативное воздействие на окружающую среду организаций, осуществляющих водоотведение, применительно к объему сточных вод, поступивших от абонентов, осуществляющих строительство или модернизацию (реконструкцию) собственных локальных очистных сооружений.

1. Рекомендовать Минстрою Россию инициировать внесение изменения в пункт 116.3 Правил холодного водоснабжения и водоотведения и изложить в следующей редакции:

«116.3. На период реализации плана по соблюдению требований к составу и свойствам сточных вод абонент и организация, осуществляющая водоотведение, обязаны заключить соглашение, предусматривающее вычет из суммы платы абонента за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения документально подтвержденных затрат на реализацию мероприятий плана по соблюдению требований к составу и свойствам сточных вод, фактически произведенных абонентом на дату внесения платы»;

1. Рекомендовать Минприроды России создать рабочую группу с участием представителей бизнес-сообщества с целью пересмотра методологии проведения государственной экологической экспертизы, позволяющей сократить срок прохождения экспертизы до 3 месяцев, а также разработать условия, выполнение которых позволит сократить срок прохождения государственной экологической экспертизы до 2 месяцев для объектов I категории, строящих очистные сооружения либо другие сооружения, обеспечивающие снижение нагрузки на окружающую среду (природоохранные объекты).

**II. Cброс сточных вод с повышенной концентрацией нормируемых веществ**

В настоящее время Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации ведется разработка проекта постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (далее – Проект постановления). В рамках Проекта постановления предусмотрено внесение изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. № 644 «Об утверждении Правил холодного водоснабжения и водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (далее - Правила холодного водоснабжения и водоотведения) в части вопросов, которые оказывают значительное влияние на производственную деятельность предприятий агропромышленного комплекса.

Ранее письмо с предложениями о дополнении Проекта постановления положениями о необходимости учета специфики сточных вод предприятий агропромышленного комплекса при установлении нормативов состава сточных вод направлялись в адрес Минстроя России по итогам заседания Комиссии РСПП по АПК (исх. № 976/06 от 20.06.2018 г.).

Актуальность данной проблемы также была отмечена по итогам состоявшегося 9 октября 2018 года совещания о мерах по реализации потенциала агропромышленного комплекса, проведенного в рамках рабочей поездки Президента Российской Федерации В.В. Путина в Ставропольский край (Поручение Президента Российской Федерации Пр-2014 п. 1 д-5).

Основные предложения, представленные в указанном обращении в Минстрой России, были в целом учтены разработчиком и у абонентов-предприятий агропромышленного комплекса появилась возможность избежать излишних обязательств по проектированию и строительству локальных очистных сооружений в случаях, если между организацией, осуществляющей водоотведение, и абонентом заключено соглашение о приемке стоков с повышенными концентрациями в рамках пункта 114 Правил.

Вместе с тем, положения федерального закона от 07 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее – федеральный закон о водоотведении), предусматривающие штрафные санкции и обязательство по разработке плана снижения выбросов (строительство комплекса локальных очистных сооружений) в случае сброса стоков с повышенной концентрацией нормируемых веществ (часть 4 статьи 30.1), не подвергались корректировке и содержат достаточно жесткий перечень мер и требований, потенциально не позволяющий в полной мере воспользоваться новыми положениями Правил холодного водоснабжения и водоотведения.

Таким образом, возникает формальная несогласованность федерального закона о водоотведении с Правилами холодного водоснабжения и водоотведения: оскольку федеральные законы Российской Федерации имеют большую юридическую силу, чем постановления Правительства Российской Федерации, со стороны уполномоченных органов (Генеральная прокуратура РФ и/или Росприроднадзор) в отношении абонентов могут быть заявлены требования о разработке плана снижения сбросов и, как следствие, у последних возникнет обязательство по строительству локальных очистных сооружений полного цикла даже в тех случаях, когда сточные воды абонента были полностью доочищены водоканалом в рамках соглашения, заключенного согласно действующим нормам Правил холодного водоснабжения и водоотведения (п. 114), и фактического превышения нормативов состава сточных вод не происходило.

Представляется, что для устранения обозначенных коллизий и сохранения полноценной работоспособности как уже действующих (п. 114 Правил холодного водоснабжения и водоотведения), так и вновь вводимых (проектируемый абзац 2 пункта 181 Проекта постановления) механизмов взаимодействия абонента и организации, осуществляющей водоотведение, направленных на контроль качества и состава сточных вод, потребуется корректировка федерального закона о водоотведении.

Также необходимо отметить, что реализацию новых норм затрудняет низкая информированность представителей предприятий водоканального хозяйства. В этой связи, с целью обеспечения эффективного правоприменения планируемых к введению норм, потребуется проведение информационной кампании со стороны Минстроя России в адрес региональных органов власти и организаций, осуществляющих водоотведение и/или очистку сточных вод.

**На основании вышеизложенного Комиссия РСПП по АПК предлагает рекомендовать Минстрою России:**

1. В рамках работы по актуализации положений федерального закона от 07 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» внести в него корреспондирующие с новыми положениями Постановления Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. № 644 «Об утверждении Правил холодного водоснабжения и водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» корректировки в части уточнения обязательств по разработке плана снижения выбросов в случае сброса стоков с повышенной концентрацией нормируемых веществ.
2. Подготовить и направить в адрес региональных органов исполнительной власти и организаций, осуществляющих водоотведение и/или очистку сточных вод, разъяснения о порядке работы механизма по заключению с абонентами-предприятиями пищевой промышленности соглашения по доочистке стоков, который предусмотрен пунктом 114 Правил холодного водоснабжения и водоотведения.

**III. Обращение с отходами животноводства**

Отходы животноводства, являющиеся продуктами жизнедеятельности сельскохозяйственных животных (свиней, птиц), выступают в качестве ценного органического удобрения.

Несмотря на высокую питательную ценность продуктов жизнедеятельности животных для сельскохозяйственных угодий, действующее федеральное законодательство жёстко регулирует обращение с ними, приравнивая к опасным отходам.

В частности:

1. Росприроднадзор осуществляет контроль (надзор) в сфере охраны окружающей среды за обращением навоза (помета) в качестве отхода, выдает лицензии на деятельность по обращению с отходами;
2. Роспотребнадзор осуществляет санитарно-эпидемиологический надзор за обращением навоза (помета) в качестве удобрения, выдаёт санитарно-эпидемиологическое заключение в рамках регистрационных испытаний агрохимиката;
3. Россельхознадзор осуществляет контроль (надзор) обращения навоза (помета) в качестве агрохимиката;
4. Минсельхоз России осуществляет функции по государственной регистрации навоза (помета) в качестве агрохимиката по результатам экологических и санитарно-эпидемиологических испытаний.

Таким образом, в рамках действующей правоприменительной практики федеральных органов исполнительной власти существуют различные позиции по отношению к одному и тому же продукту жизнедеятельности животных – помёту и навозу.

В июне 2019 г. были внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ): введена статья 8.2.3 «Несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами животноводства», предусматривающая наложение административного штрафа на юридических лиц до 900 тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток за различные нарушения при обращении с отходами животноводства.

Таким образом, продукты жизнедеятельности животных, являющиеся органическим удобрением, стали отходами III-IV классов опасности, имеющими отдельную статью в КоАП.

При этом для нарушений в области обращения с отходами I и II классов опасности, являющимися чрезвычайно и высокоопасными, предусмотрен максимальный административный штраф размером до 700 тысяч рублей (статья 8.2 КоАП РФ), то есть ниже, чем при обращении с отходами животноводства.

Если рассматривать помёт и навоз как органическое удобрение, они подпадают под понятие «агрохимикат» и должны быть внесены в Государственный каталог пестицидов и агрохимикатов.

Учитывая, что органическое удобрение не имеет твёрдой химической формулы и зависит от кормовой базы животных, то внесение в Государственный реестр агрохимиката каждые 2 года является экономически нецелесообразным, так как занимает длительное время и связано со значительными денежными затратами.

Кроме того, помёт и навоз, вывезенные на сельскохозяйственные угодья и подготовленные для внесения в почву, подпадают под двойной надзор со стороны государственных органов: Росприроднадзора – в части несанкционированного обращения с отходами животноводства, Россельхознадзора – в части загрязнения и перекрытия плодородного слоя почвы. И тот, и другой надзорный орган вправе предъявить ущерб, нанесенный окружающей среде.

**Принимая во внимание ценность органического удобрения, получаемого на основе продуктов жизнедеятельности сельскохозяйственных животных и птиц, для плодородия почв Российской Федерации, и сложности сложившегося законодательного регулирования, Комиссия РСПП по агропромышленному комплексу предлагает:**

1. Рекомендовать Минприроды России подготовить и внести в Правительство Российской Федерации предложения по исключению отходов животноводства из КоАП РФ и одновременно с этим ввести в Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» понятия «вторичное сырьё», «сырьё для производства органических удобрений»;
2. Рекомендовать Минсельхозу России подготовить и внести предложения по исключению необходимости внесения органических удобрений, полученных на основе продуктов жизнедеятельности сельскохозяйственных животных и птиц, в Государственный реестр пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории Российской Федерации;
3. Внести изменения в статью 1 Федерального закона от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», изложив третий абзац в следующей редакции:

«агрохимикаты - удобрения химического или биологического происхождения, химические мелиоранты, кормовые добавки, предназначенные для питания растений, регулирования плодородия почв и подкормки животных. Данное понятие не применяется в отношении торфа, органических удобрений на основе отходов жизнедеятельности сельскохозяйственных животных (птицы) (навоз, птичий помет и продукция их содержащая);».