



"КРУГЛЫЙ СТОЛ"

«Проблемы обращения с промышленными отходами горнодобывающей и металлургической промышленности»

Москва, Ленинградский проспект, д.80, к.16

15 мая 2024 года

РЕКОМЕНДАЦИИ

15 мая 2024 года состоялся круглый стол «Проблемы обращения с промышленными отходами горнодобывающей и металлургической промышленности»

Организаторы: Экологический совет ПВР, Российская экологическая академия

Участники круглого стола: ведущие ученые в областях рационального природопользования, ресурсосбережения, обращения с отходами, экологической безопасности, эксперты в сфере экологии, общественные деятели, представители ассоциаций производителей, специалисты предприятий, сотрудники профильных научно-исследовательских институтов.

В работе круглого стола приняли участие ученые и специалисты: МГУ им.М.В.Ломоносова, РАНХиГС, СОПС, ИЭОПП СО РАН, ФИЦ Кольский научный центр РАН, МАДИ, ГУУ, Финансового университета, ООО НПП «Экоприс», «ВНИИ Экология» Минприроды России, АНО «Международный научно-исследовательский институт устойчивого развития», ООО "Сибирский Институт Горного Дела", а также ученые Китая, Казахстана.

Основная повестка Круглого стола:

1.Нормативно-правовое регулирование в сфере обращения с вскрышными и вмещающими горными породами, отходами обогащения, отходами металлургических и угольных предприятий (крупнотоннажные отходы).

2.Перспективы развития регулирования в сфере обращения с крупнотоннажными отходами производства.

3. Управление крупнотоннажными отходами с 01.09.2023 и снижение рисков горнодобывающих, металлургических и угольных компаний.

4. Ведение Производственного экологического контроля, в т.ч. мониторинга, в отношении крупнотоннажных отходов производства.

5. Направления использования крупнотоннажных отходов, лучшие практики.

Обсудив с участием экспертного и научного сообществ, вопросы обращения с промышленными отходами горнодобывающей и металлургической промышленности (далее - крупнотоннажные отходы ГМК), а также реализацию норм Федерального закона "Об отходах производства и потребления", закона «О недрах», участники "круглого стола" **отмечают следующее:**

I. Правовые основы обращения с отходами производства (далее – отходы) определены Федеральным законом от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" (далее – Закон № 89-ФЗ) с последующими изменениями и дополнениями, среди которых надо особо отметить Федеральный закон от 14.07.2022 N 343-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 343-ФЗ), который внес значительные изменения в законодательство об отходах производства и потребления. В частности, законом № 343-ФЗ внесены изменения в понятие отходы производства и потребления и введен новый термин (понятие) - "отходы недропользования", которое используется в значении, указанном в преамбуле Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года N 2395-1 "О недрах". При этом с 1 сентября 2023 года вступили в действие нормы, касающиеся регулирования обращения с отходами вскрышных и вмещающих горных пород. (Более подробно об основных положениях применимой нормативной правовой базы см. Приложение 1).

II. В то же время, участники круглого стола отметили ряд пробелов (включая отсутствие ряда отраслевых стандартов и методик) и «нестыковок» в имеющейся нормативной правовой базе обращения с промышленными отходами горнодобывающей и металлургической промышленности, и избыточную «зарегулированность» ряда вопросов, которая не всегда обоснованно увеличивает издержки природопользователей.

III. Участники круглого стола рекомендуют:

Минприроды России, Минпромторгу России, Минобрнауки России, Росприроднадзору, Роснедра, Росстандарту, РСПП, ТПП РФ:

1. Подготовить законопроект по внесению изменений в п. 7.4 Статьи 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» в части установления ограничений по отнесению к объектам государственной экологической экспертизы федерального уровня проект ликвидации горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недрами, и (или) проект рекультивации земель, предусматривающие использование отходов недропользования,
2. Разработать национальные стандарты по стандартизации техногенных и антропогенных грунтов на основе отходов недропользования для ликвидации, рекультивации и их безопасного применения.

3. Обеспечить подготовку отраслевых стандартов по добыче полезных ископаемых в части стандартизации условий, в которых образуются отходы недропользования.
4. Разработать методики по отбору проб отходов недропользования.
5. Синхронизировать требования закона № 343-ФЗ с положениями Постановления Правительства РФ от 10 июля 2018 г. N 800 "О проведении рекультивации и консервации земель" (с изменениями и дополнениями) и определить критерии применения отходов производства и отходов ГМК недропользования.
6. Определить предоставление в пользование техногенных месторождений на основании решения комиссии без проведения конкурсов и аукционов;
7. Установить процедуру добычи полезных ископаемых из техногенных образований в границах горного отвода, предоставленного в соответствии с лицензией, без геологического изучения недр.
8. Исключить проведение государственной экспертизы и государственного учета запасов полезных ископаемых по отношению к техногенным образованиям (за исключением драгоценных металлов).
9. Разработать национальный стандарт терминов и определений в сфере обращения с крупнотоннажными отходами ГМК и отходами недропользования.
10. Разработать нормативно-технический документ, рекомендуемый на основе существующих практик, технологии утилизации отходов добычи и обогащения угля.
11. Проводить на регулярной основе (систематическое) открытые мероприятия (конференции, круглые столы) с участием представителей законодательных и надзорных органов с целью формирования компетенций специалистов в области управления крупнотоннажными отходами ГМК и отходами недропользования.
12. Сформировать программы обучения для учащихся образовательных учреждений среднего и высшего образования для развития соответствующих компетенций по отходам в горнодобывающей и металлургической отрасли.
13. Разработать систему управления крупнотоннажными отходами ГМК и отходами недропользования (инкорпорирование или интеграция систем мониторинга, контроля, развития технологий использования и т.д.).
14. Разработать систему оценки качества крупнотоннажных отходов ГМК и отходов недропользования с использованием критериев, ориентированных на отраслевую специфику и специфику управления отходами недропользования.
15. Обосновать ставки платы за негативное воздействие на окружающую среду с учетом специфики управления крупнотоннажными отходами/отходами недропользования.
16. Актуализировать методики расчета ущерба на основе оценки экосистемных услуг локации (территории), в отношении которой проводится расчет с применением метода анализа затрат и выгод для выбора лучшего варианта компенсационных мероприятий и объективной оценки нанесенного ущерба (вреда) компонентам окружающей среды.

Приложение 1.

Основные положения применимой нормативной правовой базы обращения с промышленными отходами горнодобывающей и металлургической промышленности.

Федеральный закон от 14.07.2022 N 343-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 343-ФЗ), который внес значительные изменения в законодательство об отходах производства и потребления. В частности, законом № 343-ФЗ внесены изменения в понятие отходы производства и потребления. В Федеральном законе введен новый термин (понятие) - "отходы недропользования", которое используется в значении, указанном в преамбуле Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года N 2395-1 "О недрах". И с 1 сентября 2023 года вступили в действие нормы, касающиеся регулирования обращения с отходами вскрышных и вмещающих горных пород.

Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года N 2395-1 "О недрах" регулирует отношения, возникающие в области использования и охраны недр, разработки технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых, использования отходов недропользования (вскрышных и вмещающих горных пород, шламов, хвостов обогащения полезных ископаемых и иных отходов геологического изучения, разведки, добычи и первичной переработки минерального сырья, содержащих полезные ископаемые и полезные компоненты или не содержащих полезных ископаемых и полезных компонентов), специфических минеральных ресурсов (раповых лиманов и озер, торфа, сапропеля и других минеральных ресурсов), подземных вод, включая попутные воды (воды, извлеченные из недр вместе с нефтью, газом и газовым конденсатом (далее - углеводородное сырье), и вод, использованных пользователями недр.

Отношения, связанные с регулированием в области добычи полезных ископаемых и полезных компонентов из отходов недропользования, в том числе из вскрышных и вмещающих горных пород, отношения в области использования отходов недропользования, в том числе вскрышных и вмещающих горных пород, в случаях, предусмотренных Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 года N 2395-1 "О недрах", регулируются законодательством Российской Федерации о недрах.

В рамках требований, предъявляемых к объектам размещения отходов, предусмотрена следующая норма: для ликвидации горных выработок могут использоваться вскрышные и вмещающие горные породы, отходы недропользования V класса опасности, образовавшиеся при осуществлении пользования недрами, а также отходы производства черных металлов IV и V классов опасности, золошлаковые отходы V класса опасности от сжигания

угля, фосфогипс V класса опасности в соответствии с проектом ликвидации горных выработок.

Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 25.12.2023) "Об охране окружающей среды" в части платы за негативное воздействие на окружающую среду. Плата за негативное воздействие на окружающую среду взимается за хранение, захоронение отходов производства и потребления (размещение отходов), в том числе складирование побочных продуктов производства, признанных отходами в соответствии с пунктом 8 статьи 51.1 Федерального закона от 10.01.2002 N 7-ФЗ, хранение вскрышных и вмещающих горных пород, признанных отходами производства и потребления в соответствии со статьей 23.5 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года N 2395-1 "О недрах".

Статья 23.5. Добыча полезных ископаемых и полезных компонентов из вскрышных и вмещающих горных пород и иное использование вскрышных и вмещающих горных пород.

Вскрышные и вмещающие горные породы, образовавшиеся при осуществлении пользования недрами на предоставленном в пользование участке недр, могут быть использованы пользователем недр:

- 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 данным 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, определенном для выполнения соответствующих работ техническими проектами, иной предусмотренной настоящим Законом проектной документацией на выполнение таких работ и (или) проектом рекультивации земель;
- 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.

Состав, объемы образуемых и используемых вскрышных и вмещающих горных пород, допустимые отклонения таких объемов, условия и сроки использования вскрышных и вмещающих горных пород в целях, указанных в части первой настоящей статьи, требования к отдельному хранению вскрышных и вмещающих горных пород, а также требования к объектам хранения вскрышных и вмещающих горных пород (специально оборудованным сооружениям и местам, предназначенным для хранения вскрышных и вмещающих горных пород, подлежащих использованию в соответствии с настоящим Законом) определяются утвержденными в

установленном порядке техническими проектами, предусмотренными статьей 23.2 настоящего Закона, иной предусмотренной настоящим Законом проектной документацией.

Уменьшение объемов вскрышных и вмещающих горных пород, подлежащих использованию в целях, указанных в пунктах 1 - 5 части первой настоящей статьи, продление сроков использования таких пород, которые предусмотрены утвержденными в установленном порядке техническими проектами, предусмотренными статьей 23.2 настоящего Закона, иной предусмотренной настоящим Законом проектной документацией, в текущем календарном году не допускаются.

Хранение вскрышных и вмещающих горных пород для использования в целях, указанных в пункте 1 части первой настоящей статьи, и вскрышных и вмещающих горных пород, подлежащих использованию в целях, указанных в пунктах 2 - 7 части первой настоящей статьи, должно осуществляться отдельно. Объекты хранения вскрышных и вмещающих горных пород, указанных в настоящей части, не относятся к объектам размещения отходов производства и потребления, за исключением случая, предусмотренного частью седьмой настоящей статьи.

В случае, если вскрышные и вмещающие горные породы, образовавшиеся при осуществлении пользования недрами на предоставленном в пользование участке недр, размещены на земельном участке, находящемся за границами данного участка недр, добыча полезных ископаемых и полезных компонентов из вскрышных и вмещающих горных пород допускается после изменения границ участка недр, предоставленного в пользование, путем включения объектов хранения вскрышных и вмещающих горных пород в границы указанного участка недр.

Вскрышные и вмещающие горные породы, подлежащие использованию в соответствии с настоящей статьей, не являются отходами производства и потребления независимо от факта их включения в федеральный классификационный каталог отходов, за исключением случая, предусмотренного частью седьмой настоящей статьи.

Вскрышные и вмещающие горные породы, подлежащие использованию в соответствии с настоящей статьей, признаются отходами производства и потребления:

1) со дня истечения срока их использования, установленного утвержденными техническими проектами, предусмотренными статьей 23.2 настоящего Закона, иной предусмотренной настоящим Законом проектной документацией и (или) проектом рекультивации земель, - в случае их неиспользования в целях, предусмотренных частью первой настоящей статьи;

2) со дня истечения одного года со дня досрочного прекращения прав пользования недрами, при осуществлении пользования которыми были образованы вскрышные и вмещающие породы, - в случае, если лицо, право пользования недрами которого было досрочно прекращено в соответствии со статьей 20 настоящего Закона, не приступило к их использованию для

ликвидации горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недр, рекультивации земель (за исключением случая предоставления участка недр, право пользования которым было досрочно прекращено, в пользование иному лицу по основаниям, предусмотренным статьей 10.1 настоящего Закона);

3) со дня истечения пяти лет со дня досрочного прекращения прав пользования недрами, при осуществлении пользования которыми они были образованы, - в случае, если лицо, право пользования недрами которого было досрочно прекращено в соответствии со статьей 20 настоящего Закона, не использовало весь накопленный объем вскрышных и вмещающих горных пород (за исключением случая предоставления участка недр, право пользования которым было досрочно прекращено, в пользование иному лицу по основаниям, предусмотренным статьей 10.1 настоящего Закона).

Плата за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов недропользования, являющихся вскрышными и вмещающими горными породами, которые подлежат использованию в соответствии с Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 года N 2395-I "О недрах", не взимается, за исключением случаев, если такие горные породы признаны отходами производства и потребления.

Федеральным законом от 25.12.2023 N 677-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О недрах" и статью 16.1 Федерального закона "Об охране окружающей среды" внесены изменения в части круга лиц, обязанных вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду. В случае признания вскрышных и вмещающих горных пород отходами производства и потребления в соответствии со статьей 23.5 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года N 2395-I "О недрах" плательщиками платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов являются:

1) пользователи недр, лица, право пользования недрами которых было досрочно прекращено в соответствии со статьей 20 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года N 2395-I "О недрах", при осуществлении пользования недрами, которыми образованы вскрышные и вмещающие горные породы, - в случае неиспользования таких пород в целях, предусмотренных пунктами 1 - 5 части первой статьи 23.5 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года N 2395-I "О недрах";

2) пользователи недр, лица, право пользования недрами которых было досрочно прекращено в соответствии со статьей 20 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года N 2395-I "О недрах", иные лица, которым вскрышные и вмещающие горные породы были переданы в целях использования для собственных производственных и технологических нужд, - в случае неиспользования таких пород в целях, предусмотренных пунктами 6 и 7 части первой статьи 23.5 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года N 2395-I "О недрах".