

Часть третья

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПО ВОПРОСАМ ВЫДАЧИ РАЗРЕШЕНИЙ НА СБРОС СТОЧНЫХ ВОД ИЗ ТОЧЕЧНЫХ ИСТОЧНИКОВ В ТРАНСГРАНИЧНЫЕ ВОДЫ,

подготовленные целевой группой по ограничению загрязнения вод из точечных источников, возглавляемый Францией, и утвержденные Комитетом по экологической политике на его третьей сессии в мае 1996 года

Введение

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 1992 год), в дальнейшем обозначаемая как Конвенция, возлагает на Стороны обязанности по охране, в частности, трансграничных вод от загрязнения из точечных источников посредством предварительной выдачи разрешений на сброс сточных вод, использования наилучших имеющихся технологий очистки промышленных стоков, содержащих опасные вещества, применения как минимум биологической очистки или аналогичных процессов для очистки городских сточных вод, а также информирования населения о выданных разрешениях. В Конвенции также содержатся указания на некоторые конкретные случаи, в которых применяются более строгие требования, выходящие за пределы обязательств использовать, например, наилучшую имеющуюся технологию б/.

В целях обеспечения стран руководящими принципами для осуществления Конвенции и повышения степени защищенности трансграничных вод правительствам стран ЕЭК следует как минимум применять нижеследующие рекомендации при рассмотрении вопроса о выдаче разрешений на сбросы сточных вод из точечных источников в водосборных бассейнах с трансграничными водами, в отношении которых существует вероятность оказания трансграничного воздействия, и при проверке соблюдения операторами установок предписаний, содержащихся в разрешениях.

б/ Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, заключенная в Хельсинки 17 мая 1992 года. Е/ЕСЕ/1267. Женева, 1992 год.

Настоящие Руководящие принципы основаны на опыте экспертов по охране окружающей среды и водным проблемам, назначенных правительствами стран ЕЭК в целевую группу по ограничению загрязнения вод из точечных источников 7/. Они также составлены на базе доклада о предотвращении, ограничении и уменьшении загрязнения вод из точечных источников: опыт и проблемы в странах ЕЭК 8/.

г. ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Планы водохозяйственной деятельности, целевые показатели качества воды и программы мер, направленные на уменьшение загрязнения, являются средствами, которыми следует руководствоваться в процессе выдачи разрешений на национальном уровне и в отношении трансграничных водосборных районов. Как правило, процедуры разработки таких средств должны соответствовать *Руководящим принципам экосистемного подхода к водохозяйственной деятельности* 9/ и *Рекомендациям правительствам ЕЭК в отношении критериев и целевых показателей качества воды* 10/.

Опыт, однако, показал, что совместная разработка общей долговременной стратегии (например, план совместных мероприятий по осуществлению водохозяйственной деятельности) в отношении трансграничных водосборных районов между двумя или большим количеством стран, прилегающих к одним и тем же трансграничным водам, может занимать длительное время. Поэтому для цели выдачи разрешений на сбросы сточных вод

7/ Целевая группа по ограничению загрязнения вод из точечных источников возглавляется Францией и состоит из экспертов, назначенных правительствами Венгрии, Германии, Польши, Словении, Словакии, Финляндии, Франции, Хорватии и Чешской Республики. Секретариат ЕЭК оказывал содействие целевой группе в разработке Руководящих принципов.

8/ Обновленный вариант (30 апреля 1996 года) этого доклада составляет часть настоящей публикации (см. добавление).

9/ Руководящие принципы экосистемного подхода к водохозяйственной деятельности. См.: *"Охрана водных ресурсов и экосистем"*. Серия публикаций по водным проблемам, № 1, ЕСЕ/ENVWA/31. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк, 1993 год.

10/ Рекомендации правительствам стран ЕЭК в отношении критериев и целевых показателей качества воды. См.: *"Охрана и устойчивое использование водных ресурсов - рекомендации правительствам стран ЕЭК"*. Серия публикаций по водным проблемам № 2. ЕСЕ/SER/10. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк и Женева, 1995 год.

в трансграничные воды настоятельно рекомендуется сначала приступать к разработке и осуществлению мер в отношении достижения совместных целевых показателей качества воды и программ действий, а не к немедленной разработке совместных планов водохозяйственной деятельности.

Выдача разрешений на сброс сточных вод и планы водохозяйственной деятельности

Планы водохозяйственной деятельности должны обеспечивать сочетание необходимости охраны водоемов с текущими и потенциальными (будущими) потребностями, связанными с использованием этих вод. В них также должны определяться понятия, относящиеся к охране водной среды, и методы улучшения или восстановления ее качества в процессе систематического решения возникающих проблем с учетом предварительно установленных приоритетов. В планах водохозяйственной деятельности также должны быть сформулированы рекомендации в отношении решения этих проблем для органов управления различных уровней, включая местные органы власти.

Обычно планы водохозяйственной деятельности не имеют обязательной юридической силы. Однако предполагается, что они служат ориентиром в процессе принятия решений, касающихся планировки территории, процедур выдачи разрешений и других вопросов.

Основопологающим предварительным условием успеха долгосрочной водохозяйственной политики являются четкие обязательства правительств прибрежных государств и установление экологических целевых показателей в рамках подхода, ориентирующегося на широкое сотрудничество. В качестве стратегических рамок водохозяйственные планы должны быть ориентированы на директивные органы такого уровня, на котором можно реально влиять на программы территориального планирования, а также на любую деятельность, которая ведет к значительному загрязнению в водосборном бассейне.

Планы водохозяйственной деятельности следует разрабатывать на различных уровнях в зависимости от распределения компетенции между национальными органами власти. Планы, разрабатываемые на местном уровне, следует использовать для содействия разработке целевых показателей качества воды и программ действий для водосборных районов в целом или их частей и наоборот. Некоторые задачи можно поручать независимым экспертам, в том числе изучение и подтверждение основных экологических данных, моделирование водных систем, изучение факторов риска и опасности и анализ конфликтных ситуаций. В оценке фактического положения должны участвовать представители организаций, эксплуатирующих установки, относящиеся как к промышленному, так и коммунально-бытовому секторам. С ними следует консультироваться в отношении прогнозов структурных, технологических и экономических изменений в их соответствующих секторах, а также по проблеме технических последствий достижения целевых показателей по выбросам.

Решающее значение для принятия плана водохозяйственной деятельности и его успешного выполнения является участие всех заинтересованных сторон (например, управляющих, плановиков, директивных органов на соответствующих уровнях управления и представителей основных групп и использование технологического ноу-хау и результатов исследований). Особое внимание следует уделять общей оценке положения на начальном этапе в водосборном бассейне (т.е. фактическому состоянию вод, в том числе данным о качестве и количестве, причинам загрязнения, идентификации выбросов), а также его связи с экономическим развитием района. Другим определяющим моментом является прогнозирование экономического развития в данном районе и определение тенденций по таким аспектам, как источники загрязнения, объемы и состав сточных вод в водосборном бассейне.

Оценка фактического положения

Оценка фактического положения должна включать в себя как минимум следующие элементы:

- а) определение фактического физического, химического и биологического качества поверхностных вод и их осадков и подземных вод, включая оценку тенденций и сравнение с нормами качества водоприемников, предусмотренными в действующем законодательстве. Обычно для этого можно использовать имеющуюся сеть мониторинга. В некоторых случаях могут потребоваться специально адаптированные механизмы мониторинга. Для обработки информации и ее картографического представления часто используются географические информационные системы (ГИС);
- б) регистрация количественных данных с учетом, в частности, минимально допустимой с экологической точки зрения скорости стока, экоморфологических аспектов и изменчивости скорости стока;
- с) общее количество загрязнения, попадающее в водную среду водосборного бассейна.

Следует составить кадастр источников загрязнения. Сбор необходимой информации следует производить в тесном сотрудничестве с организациями, эксплуатирующими соответствующие установки.

Кадастр источников загрязнения должен давать информацию о месте расположения тех точечных источников загрязнения в каждом конкретном водосборном бассейне, которые могут оказывать трансграничное воздействие 11/. Кроме того, в кадастре должны содержаться описание производственной деятельности, характеристики сбросов, количественные данные о различных компонентах сточных вод (концентрация и нагрузка в единицу времени). В кадастре должны конкретно указываться существующие объекты по очистке сточных вод (эффективность, номинальная мощность, коэффициент использования мощностей) и содержаться оценка их эффективности, а также сопоставление с наилучшей имеющейся технологией (НИТ); в нем также должна содержаться информация о модификациях и предполагаемых разработках.

Целевые показатели качества воды, задачи по уменьшению загрязнения и определение приоритетов

Целевые показатели качества воды рассматриваются в качестве стратегической цели, которая должна быть достигнута в определенные сроки. В основе целевых показателей качества воды должно лежать планирование деятельности в водосборном бассейне (план территориальной планировки) и государственная политика в области окружающей среды в части использования водных ресурсов. Такое планирование также должно способствовать созданию условий, в которых будет возможно удовлетворение совокупного спроса пользователей с соблюдением требований целевых показателей качества. Кроме того, в отношении каждого трансграничного водосборного района или соответствующих его частей, что в процессе планирования надлежащим образом учитываются национальные международные требования, касающиеся уменьшения загрязнения.

Следует учитывать тот факт, что установление целевых показателей качества воды представляет собой стратегический процесс, который включает в себя принятие решений в отношении использования соответствующего водоема, тщательную оценку экономических условий и будущие виды водопользования, прогнозы в отношении индустриализации и

11/ В соответствии с Конвенцией трансграничное воздействие означает любые значительные вредные последствия, возникающие в результате изменения состояния трансграничных вод, вызываемого деятельностью человека, физический источник которой расположен полностью или частично в районе, находящемся под юрисдикцией той или иной Стороны, для окружающей среды в районе, находящемся под юрисдикцией другой Стороны. К числу таких последствий для окружающей среды относятся последствия для здоровья и безопасности человека, флоры, фауны, почвы, воздуха, вод, климата, ландшафта и исторических памятников или других материальных объектов или взаимодействие этих факторов; к их числу также относятся последствия для культурного наследия или социально-экономических условий, возникающие в результате изменения этих факторов.

рассмотрение многих других социально-экономических факторов. В ходе этого процесса особое внимание следует уделять охране биоразнообразия и сохранению экологического потенциала 12/ 13/.

Как показывает опыт, задачи уменьшения загрязнения из точечных источников, которые не были установлены с достаточной тщательностью, могут подорвать репутацию органов, ответственных за охрану окружающей среды. В этой связи в отношении точечных источников рекомендуется следующее:

- а) состояние промышленных установок и деятельность, связанная с применением или производством опасных веществ, равно как и соответствующие средства транспортировки и хранения, должны быть объектом экспертизы до установления каких-либо целей;
- б) задачи, связанные с сокращением, должны быть понятны всем участвующим субъектам и воплощаться на практике, принимая форму оперативных и экономически выгодных мер;
- с) должна существовать возможность проверки выполнения целей. Следует избегать формулирования нечетких или слишком сложных задач;
- д) целевые показатели должны служить ориентиром, а не являться нормами, которые необходимо соблюдать, поскольку обязательные предельные уровни сбросов должны определяться в разрешении;
- е) задачи по сокращению выбросов загрязнителей должны подкрепляться реалистичными графиками, при этом долгосрочные задачи могли бы ставиться с таким расчетом, чтобы они указывали на конечную цель;

12/ Рекомендации правительствам стран ЕЭК в отношении критериев и целевых показателей качества воды. См.: "Охрана и устойчивое использование водных ресурсов - рекомендации правительствами стран ЕЭК". Серия публикаций по водным проблемам, № 2. ЕСЕ/СЕР/10. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк и Женева, 1995 год.

13/ Руководящие принципы разработки целевых показателей и критериев качества воды. См.: Приложение III к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, заключенной в Хельсинки 17 марта 1992 года. Е/ЕСЕ/1267. Женева, 1992 год.

- f) установление приоритетов в области ограничения загрязнения вод из точечных источников (например, категории охватываемых веществ, сбросы) следует производить на уровне водосборного бассейна.

Чтобы установить приоритеты, ориентирующие в первую очередь на уменьшение загрязнения из источников, способных вызвать серьезнейшее ухудшение качества вод, рекомендуется: определить ключевые факторы ухудшения качества и сгруппировать их с учетом их относительной значимости; составить перечень требований к качеству и количеству воды и/или охране и улучшению окружающей среды, на которые может в наибольшей мере повлиять такое ухудшение качества; оценить срочность мер, которые необходимо предпринять; оценить экономическую осуществимость на основе результатов изучения воздействия на окружающую среду с целью сформулировать рекомендации по приоритетам; произвести корректировки с учетом общих интересов.

Следует также разработать программы действий с графиком их выполнения, чтобы уточнить конкретные задачи, которые необходимо выполнить для достижения общих целей, установленных в плане водохозяйственной деятельности. В программах действий нужно также конкретно указывать, какие условия должны быть соблюдены и какие расходы предусмотрены для выполнения плана водохозяйственной деятельности. Кроме того, программы действий должны предусматривать последующий контроль за реализацией проектов.

Меры по ограничению сбросов из точечных источников в трансграничном водосборном бассейне могут подкрепляться использованием ряда инструментов, характерных для проводимой политики, в связи с чем могут устанавливаться ограничения и выдвигаться конкретные требования по таким аспектам, как охрана природы, установление ограничений на использование берегов, экологически рациональное планирование инфраструктуры, ограничения на использование воды, последствия изучения трансграничных воздействий, государственная экспертиза и другие формы консультаций при выдаче разрешений. В этой связи важной задачей прежде всего целевых показателей качества воды и программ действий, а затем уже и планов управления водохозяйственной деятельностью является подготовка комплекса предложений для принятия решений на высоком уровне прибрежными странами и/или предложений по подготовке соответствующих двусторонних или многосторонних соглашений.

Процесс разработки таких инструментов (целевых показателей качества воды, программ действий и планов водохозяйственной деятельности) должен поддерживаться всеми заинтересованными сторонами. Кроме того, эта операция должна получить одобрение у правительств прибрежных государств и при необходимости совместно финансироваться ими, а также координироваться общим органом.

В дополнение к выполнению конкретных положений Конвенции, относящихся к информированию общественности, следует также хорошо информировать широкую общественность о процессе планирования и решениях, принимаемых в отношении целевых

показателей сокращения выбросов, а также о приоритетах деятельности в трансграничном водосборном бассейне. Реализация целевых показателей качества воды, программ действий и планов водохозяйственной деятельности - возможно, в рамках международного соглашения - обычно относится к компетенции органов соответствующих стран, а не к компетенции совместного органа.

Чтобы помочь директивным органам в установлении разумных приоритетов, необходимо предпринимать усилия в области научных исследований, подготовки кадров и обмена информацией. Функции и ответственность в сфере осуществления водохозяйственной деятельности должны быть четко определены на национальном, провинциальном и местном уровнях. Следует также укреплять сотрудничество между местными органами власти. Это станет фактором укрепления сотрудничества в трансграничном контексте.

II. ВЫДАЧА РАЗРЕШЕНИЙ НА СБРОС СТОЧНЫХ ВОД

Выдача разрешений на сброс сточных вод в реки и озера, а также в подземные воды, когда это не запрещено национальным законодательством, является основным инструментом обеспечения защиты, сохранения и восстановления вод с точки зрения качества и количества, а также соответствующих экосистем, и в частности водной флоры и фауны. Необходимо обеспечить дальнейшее развитие комплексного межсредового подхода, который в настоящее время разрабатывается в различных странах и в рамках различных международных форумов.

Обязательства, предусмотренные в Конвенции, наднациональных правовых актах, международных соглашениях и национальном законодательстве об охране и использовании вод, например запрещение выбросов опасных веществ или установление их предельных уровней, определяют минимальные требования, которые должны выполняться при выдаче разрешений. Предельные показатели выбросов и эквивалентные параметры и технические меры должны основываться на НИТ без указания необходимости использования какого-либо метода или конкретной технологии. Однако необходимо обеспечивать учет технических характеристик соответствующей установки и экологических условий. При любых обстоятельствах при выдаче разрешений необходимо указывать положения, касающиеся минимизации переноса загрязнителей на большие расстояния или трансграничного загрязнения, и обеспечивать высокий уровень защиты окружающей среды в целом. Исключения могут быть сделаны для небольших источников выбросов, которые не могут оказывать трансграничного воздействия.

Полноценная система выдачи разрешений должна основываться преимущественно на индивидуальном изучении источников выбросов и на выводах оценки воздействия. Это требование обусловлено изменчивостью характеристик и емкости водотоков под воздействием таких факторов, как геологические и геоморфологические особенности, а также под влиянием других элементов, определяющих гидрологический режим. Кроме того, целевые

показатели качества, установленные для водосборного бассейна, зависят от потребностей нынешних и будущих пользователей, а также от необходимости защиты и сохранения водной среды.

При установлении предельных значений концентраций и нагрузки загрязнителей может быть полезным применение математических моделей для определения влияния одного или нескольких точечных источников на водоприемники и для прогнозирования последствий альтернативных решений или выбора какого-либо варианта из всей совокупности имеющихся вариантов в процессе формулирования предписаний разрешения.

Некоторые из упоминавшихся выше правовых положений, касающихся разрешений, предусматривают определение обязательных предельных уровней лишь для показателей концентрации. Но установление таких обязательных предельных уровней лишь для показателя концентрации веществ в стоках может вызвать увеличение потребления воды с целью разбавления сточных вод или к смешиванию сточных вод от нескольких производственных линий одного завода, несмотря на то, что более эффективным вариантом могла бы быть их раздельная очистка. В связи с этим при выдаче разрешений в них следует устанавливать предельные уровни для каждого сбрасываемого загрязняющего вещества, выражая их, например, в единицах массы на единицу времени.

В тех случаях, когда применяются более строгие требования, чем связанные с использованием НИТ, предельные уровни сброса загрязняющих веществ должны подвергаться оценке на индивидуальной основе с учетом необходимости защиты водных экосистем и в интересах обеспечения выполнения наиболее жестких требований в области водопользования, например к использованию воды в качестве питьевой воды. Особое внимание должно уделяться опасным веществам и биогенным элементам. Это имеет особое значение для водотоков, вытекающих из озер, вод, пораженных эвтрофикацией, и вод, содержащих взвешенные частицы, которые могут осаждаться на дно с последующим выделением опасных веществ из образовавшихся осадений. Если не удастся обеспечить достижения целевых показателей качества вод в водоприемниках, необходимо принимать более совершенные по сравнению с НИТ дополнительные меры, которые могут предусматривать ограничение производства и/или использования указанных опасных веществ и биогенных элементов или даже запрет на их производство и/или использование.

Достижение целевых показателей качества, подготовленных с учетом последующего развития экономики, является лишь одной из целей процедуры выдачи разрешений. Руководящим принципом при выдаче разрешений должно стать сохранение и, по возможности, восстановление водных экосистем в интересах обеспечения высокого качества окружающей среды - основной цели водохозяйственной политики. Еще одним требованием, которое необходимо учитывать в процессе выдачи разрешений, является сведение к минимуму выбросов на уровне производства - характеристика наилучшей имеющейся технологии. Сюда включаются ограничение использования загрязнителей в процессе производства, экономия сырьевых материалов, выборочная очистка промышленных сточных вод, позволяющая производить рециркуляцию воды, а также, в случае

целесообразности, рекуперация ценных веществ. К соответствующим мерам также относится частичный или полный запрет на производство или использование опасных веществ. Можно подумать о применении менее опасных веществ-заменителей вместо потенциально опасных веществ в промышленности, торговле и сфере услуг.

Выдача разрешений на сброс сточных вод - сложная работа, которая отнимает у компетентных органов много времени. Для нее требуется хорошо организованный персонал, компетентный в юридических, технических и экологических вопросах, который должен быть в состоянии выдавать разрешения или отказывать в их выдаче в разумные сроки, а также пересматривать их через определенные промежутки времени. Особое внимание, особенно в странах, находящихся на переходном этапе, следует уделять развитию людских ресурсов и наращиванию институционального потенциала.

Обычно соответствующим органам приходится рассматривать большое число заявлений о выдаче разрешений для мелких и средних установок, и, как правило, это число значительно превышает число заявлений в отношении крупных объектов. В некоторых странах была введена упрощенная процедура выдачи разрешений на сброс для установок, не оказывающих значительного влияния на водоприемники. Однако принятие решения о применении или неприменении упрощенной процедуры не может полностью отдаваться на усмотрение местных органов, на которые обычно возлагается выдача разрешений. Эта практика должна регламентироваться на национальном уровне. В таких регламентирующих актах, в частности, предусматриваться, что предельные величины параметров, которые должны соблюдаться при незначительных сбросах, основываются на рекомендуемых нормах.

Для принятия решения о выдаче разрешения на сброс сточных вод или об отказе в его выдаче требуется соответствующая информация о характеристиках установки, которая должна предоставляться организацией, эксплуатирующей объект. Первоочередной задачей, особенно когда установка может оказать воздействие на трансграничные воды, является определение структуры информационного досье, которое могло бы обеспечить получение минимума информации от подателя заявления.

При самом минимальном уровне требований должна предоставляться информация о производстве или деятельности и возможных источниках выбросов на установках. Она может включать информацию о количестве и качестве выбросов, предлагаемых мерах по предотвращению на установке выбросов загрязняющих веществ, предлагаемых мероприятиях по очистке, а также прогнозы в отношении сбросов. Кроме того, составной частью досье, требуемого при выдаче разрешения, должна быть оценка вероятности возникновения трансграничного воздействия. Наконец, в заявлении о выдаче разрешения должны быть кратко изложены предусматриваемые меры по предотвращению промышленных аварий, обеспечению готовности к ним и ликвидации их последствий. Разрешения должны также содержать точное описание предлагаемых средств и операций по контролю за сбросами в

водоприемники и канализационные сети. Недавний опыт также показал необходимость представления информации о предполагаемых мерах по предотвращению каких-либо последствий для водных ресурсов в случае полного прекращения деятельности предприятия.

Процедура выдачи разрешений должна характеризоваться беспристрастностью с точки зрения прав и интересов заявителя и быть транспарентной для всех сторон, включая население, которые заинтересованы в охране и использовании соответствующих вод. Для этого могут, среди прочего, потребоваться следующие элементы:

- a) учет мнения независимых экспертов по вопросам охраны окружающей среды и проблемам здравоохранения;
- b) проведение консультаций с компетентными местными органами в той зоне, где могут иметь место значительные последствия в связи с предполагаемой деятельностью;
- c) проведение государственной экспертизы в зоне, подвергаемой значительному воздействию.

Кроме того, податель заявления должен обладать правом на высказывание своего мнения в отношении результатов проведения этих процедур.

По истечении определенного срока компетентный орган должен рассмотреть необходимость пересмотра предписаний, содержащихся в разрешении, или даже его аннулирования. Для этого он должен иметь возможность сослаться на весьма четкий набор критериев оценки, выработанных с этой целью.

Обычно процедуры пересмотра предписаний, предусмотренных в разрешениях, аналогичны процедуре выдачи первоначального разрешения. Правда, если объект, для которого используются процедуры пересмотра, не может оказывать значительного воздействия на окружающую среду, можно обойтись без государственной экспертизы или слушания.

Любые положения, касающиеся выдачи разрешений, окажутся неэффективными, если они не будут подкрепляться мерами контроля и санкциями в случае нарушения изданных предписаний. Проверка соблюдения является функцией компетентного национального органа. Уголовные санкции обычно применяют суды или аналогичные органы.

Существует несколько подходов к выбору соответствующих институциональных рамок для рационального использования трансграничных вод, включая выдачу разрешений или отказ в их выдаче. Возможные варианты решений, в частности, зависят от следующих факторов:

- a) водоем образует или пересекает границу;
- b) характер водоема;
- c) интенсивность и характер его использования;
- d) опыт, накопленный в процессе сотрудничества.

Они также зависят от того, предусматривает или не предусматривает относящееся к ним соглашение конкретные обязанности в отношении выдачи разрешений, осуществления контроля и наблюдения за источниками загрязнения.

Как представляется, для обеспечения сотрудничества в области трансграничных вод минимальным требованием для выдачи разрешений является согласование механизмов уведомления и процедуры оценки воздействия загрязнителей из точечных источников. Совместный орган, создаваемый прибрежными странами, должен осуществлять надзор за системой уведомления, действие которой распространяется на территорию, пересекаемую границей между государствами.

Особый интерес с точки зрения улучшения сотрудничества в вопросах выдачи разрешений на сброс сточных вод могут представлять некоторые другие аспекты, если они еще не урегулированы в действующих международно-правовых актах:

a) в тех случаях, когда какой-либо стране известно, что эксплуатация установки может оказывать значительное негативное трансграничное воздействие на окружающую среду другой страны, или по просьбе страны, которая может подвергаться значительному воздействию, страна, в которой подается заявка на выдачу разрешения, должна направлять представленную информацию другой стране одновременно с распространением этой информации среди своих граждан. Такая информация должна служить в качестве основы для любых консультаций, необходимых для поддержания двухсторонних/многосторонних отношений между соответствующими странами на взаимной и равной основе;

b) в рамках двусторонних/многосторонних отношений общественность потенциально затрагиваемой страны должна иметь право представлять свои замечания по разрешениям до принятия компетентными органами соответствующего решения;

c) по требованию одной из сторон предписания, предлагаемые в отношении процедуры выдачи разрешений на сбросы, которые могут оказывать значительное воздействие, должны быть изучены независимым учреждением в течение ограниченного периода времени до принятия решения органом страны, расположенной выше по течению. Любую рекомендацию, сформулированную этим органом, следует должным образом учитывать при согласовании компромиссного варианта предписаний самого разрешения и/или при принятии решения о корректирующих мерах и возмещении ущерба, если он будет иметь место. Следует также определить процедуру, в соответствии с которой основным

группам в стране, расположенной ниже по течению, будет обеспечиваться возможность подачи апелляции на решения, принятые органом по выдаче разрешений в стране, расположенной выше по течению;

d) в тех случаях, когда сбросы из точечных источников, как представляется, не оказывают значительного воздействия на территории ниже по течению, компетентный государственный орган страны, расположенной выше по течению, мог бы информировать другую сторону о выданных разрешениях без предварительных консультаций.

III. МОНИТОРИНГ ТОЧЕЧНЫХ ИСТОЧНИКОВ ЗАГРЯЗНЕНИЯ И КОНТРОЛЬ ЗА НИМИ

Все сбросы сточных вод из точечных источников, которые способны оказать трансграничное воздействие, должны быть объектом мониторинга. При создании и эксплуатации таких систем мониторинга следует применять методологию, изложенную в *Руководящих принципах мониторинга и оценки качества воды в трансграничных реках 14/*. При оценке того, является ли воздействие значительным, а также для определения содержания программ мониторинга необходимо учитывать следующие конкретные критерии и/или факторы: объем сточных вод, сбрасываемых в единицу времени, состав сточных вод, характер осуществления сбросов и особенности, присущие водоприемникам.

Поскольку мониторинг источников выбросов должен обеспечить получение информации, с помощью которой можно оценить потенциальный риск для окружающей среды в связи с загрязнением из точечных источников, важно располагать данными о нагрузке загрязнения, а не только данными об их концентрациях.

Неотъемлемым элементом мониторинга точечных источников должен быть самоконтроль. Это должно включать измерение характеристик параллельных потоков до их обработки и характеристик итогового потока сточных вод перед их сбросом. Параллельно с выдачей разрешения должны быть уточнены условия и требования к его осуществлению, например параметры, являющиеся объектом анализа, регулярность измерений, обеспечение высокого качества результатов, регулярность и форма представления отчетов соответствующим органам. В этой связи должны быть разработаны соответствующие процедуры.

14/ Руководящие принципы мониторинга и оценки качества воды в трансграничных реках. См. часть первую выше.

При использовании этих процедур (о чем более подробно говорится в руководящих принципах мониторинга и оценки трансграничных водотоков (см. проект в документах СЕР/WR.1/R.13 и R.14)) также следует устанавливать требования о том, чтобы результаты физико-химического и биологического анализа сточных вод, выполняемого оператором объекта или третьей стороной, подтверждались независимой и уполномоченной на это лабораторией в соответствии с международными нормами, и/или чтобы такой анализ производился под ее надзором.

Программы мониторинга сбросов сточных вод из точечных источников в трансграничные воды следует разрабатывать и при необходимости пересматривать для обеспечения предоставления информации, которая необходима для выяснения возможности возникновения значительного негативного трансграничного воздействия выбросов на здоровье и безопасность людей, флору, фауну, почву, воздух, воду, климат, ландшафт и физические элементы окружающей среды.

Контроль за нагрузкой загрязняющих веществ должен включать в себя мониторинг эффективности процессов производства или обработки. Инспекторы должны иметь право доступа к установкам с целью проверки нагрузки загрязнения как от внешних и внутренних потоков, так и от сбросов, поступающих в водоприемники. Необходимо осуществлять мониторинг и контроль удельной нагрузки загрязняющих веществ на единицу веса или объема производства, либо использованных сырьевых материалов и добавок, поскольку это позволяет оценить экологическое поведение оператора. Проверяться должна и эффективность установок для очистки сточных вод.

Операторы установок должны оказывать инспекторам любую необходимую помощь, которая могла бы позволять им проводить соответствующие контрольные операции, производить отбор проб и собирать всю необходимую информацию для обеспечения соблюдения предписаний, предусмотренных в разрешениях.

Следует создавать механизмы для обеспечения обнаружения трансграничного воздействия и незамедлительной передачи информации об этом.

В тех случаях, когда установки являются потенциальным источником опасности для трансграничных вод, от органов прибрежных стран может потребоваться осуществление совместного контроля за точечными источниками. Совместные органы могли бы определять критерии для выбора в каждом конкретном случае точечных источников, которые станут объектом совместного контроля.

Одним из необходимых условий для принятия совместных мер по предотвращению, ограничению и уменьшению трансграничного загрязнения из точечных источников является регулярный обмен всей имеющейся информацией между прибрежными странами. Он должен стать постоянной задачей компетентных национальных органов прибрежных стран. Данные, полученные в результате самоконтроля, если они не отнесены к числу

конфиденциальных, должны быть составным элементом совместной программы по обмену информацией. Обмен информацией будет эффективным тогда, когда он будет осуществляться на основе правил, согласованных сторонами, в которых будут уточняться формы и регулярность передачи информации. Полезным также может быть создание и ведение совместной базы данных.

IV. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ

Экономические инструменты должны поощрять операторов объектов к применению наилучшей имеющейся технологии. Следует рассматривать как дополнительный элемент прямого регламентирования и административных процедур, направленных на ограничение загрязнения из точечных источников. Они также должны стимулировать организации, загрязняющие окружающую среду, к добровольному принятию мер по ограничению загрязнения.

Экономические инструменты должны соответствовать принципу "платит загрязнитель". Поэтому наиболее важным инструментом ограничения сбросов из точечных источников является взимание платы за деятельность, ведущую к загрязнению, например за сбросы сточных вод. Эффективность системы взимания сборов определяется тем, что организации, загрязняющие окружающую среду, стимулируются к принятию мер по уменьшению сбросов загрязняющих веществ, благодаря которым они получают экономию, так как в этом случае не платят сборов.

Следовательно, ставки сборов за выбросы должны устанавливаться с учетом потенциальной вредности сбрасываемых загрязняющих веществ и их количества. Можно также применять систему сборов, основанную на количественных нормах выделения загрязняющих веществ до очистки сточных вод с дифференциацией по процессам производства или самим видам деятельности, имея в виду уменьшение размера платежа на сумму, соответствующую сокращению нагрузки загрязнителя относительно уровня нормативных величин до сброса сточных вод в водоприемники.

Ставки этих сборов должны быть достаточно высокими, чтобы они могли служить мощным стимулом к ограничению и уменьшению сброса сточных вод за счет применения соответствующих методов в рамках процесса производства и/или очистки сточных вод. Сборы, имеющие слабый стимулирующий потенциал, могут оказывать негативное влияние на поведение организаций, загрязняющих окружающую среду. В то же время применяемые ставки должны корректироваться с учетом специфики национальных условий, особенно в странах с переходной экономикой, и прогрессивно повышаться, при этом наиболее высокие ставки должны применяться в первую очередь в случаях наиболее серьезных экологических нарушений.

Средства, полученные от взимания указанных сборов, должны использоваться для финансирования природоохранных мер. Во многих странах поступления от таких сборов или, по крайней мере, их часть переводятся в фонд стимулирования мер по ограничению загрязнения.

v. ПОСЛЕДСТВИЯ НАРУШЕНИЙ

За нарушение правил, касающихся ограничения загрязнения, должны взиматься штрафы и применяться санкции. Они должны зависеть от степени превышения установленных предельных уровней, стандартов и норм.

Штрафы и санкции должны быть достаточно жесткими, чтобы стимулировать выполнение установленных требований и обеспечивать возмещение ущерба. В то же время они должны применяться на основе индивидуального рассмотрения случаев нарушений положений законодательства и нормативных актов.

В дополнение к административным и штрафным санкциям должна существовать компенсация за ущерб. Иски о выплате компенсации могли бы включаться в судебное рассмотрение вопросов административных или штрафных санкций; однако это зависит от положений частного права.

Материальные средства, полученные с нарушением нормативных предписаний, должны конфисковываться.
