

Air Quality Governance in the ENPI East Countries

Концептуальные основы реформирования действующей системы природоохранных разрешений

М.В. Бегак, Т.В. Гусева

Одесса, 14 мая 2013 года



MWH



Цель и задачи реформирования системы разрешений

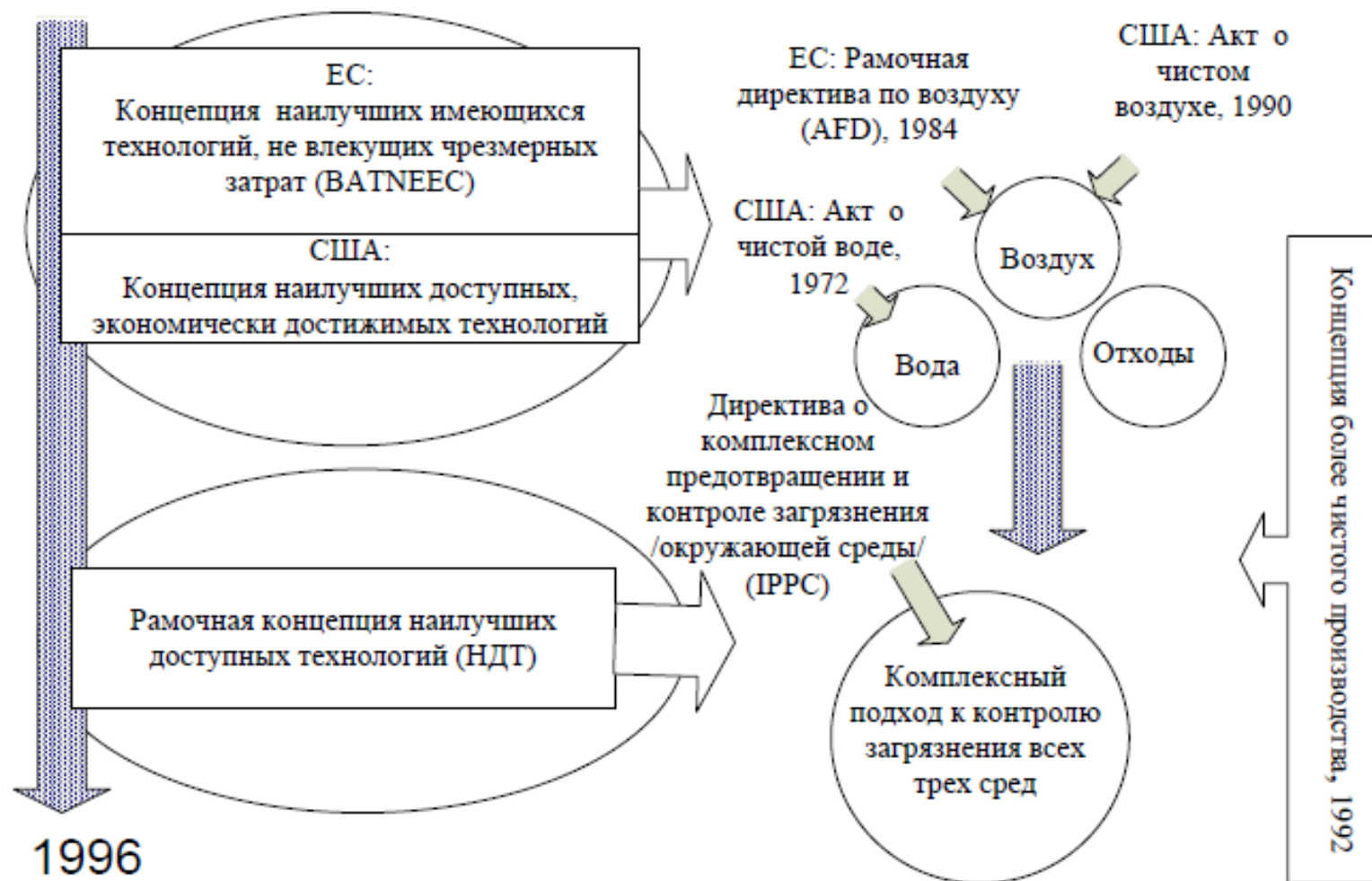
- Содействие устойчивому развитию путём максимально возможного **предотвращения** или, в тех случаях, когда это невозможно, **сокращения загрязнения** при сохранении высоких уровней выпуска конкурентоспособной продукции и экономической целесообразности производства.
- Задачи
 - Реализация принципа обеспечения высокого уровня защиты окружающей среды в целом
 - Поддержка разработки и внедрения конкурентоспособных наилучших доступных технологий в государствах-участниках проекта
 - Внедрение технологического нормирования в практику деятельности предприятий и природоохранных органов
 - Создание прозрачной и сбалансированной системы принятия экологически значимых решений
 - Сокращение административной нагрузки на предприятия

Пути реформирования системы природоохранных разрешений

- Поэтапное внедрения положений Директив 2008/1/ЕС и 2010/75/ЕС с учетом финансовых, технических и административных возможностей предприятий и органов государственного регулирования.
- Определение:
 - приоритетных групп основных предприятий-загрязнителей для перехода на комплексные разрешения ;
 - других категории предприятий-загрязнителей, которые будут регулироваться либо на основании норм общего действия, либо не будут подлежать регулированию совсем
- Анализ степени интеграции вопросов природоохранного регулирования и этапов дальнейшего расширения этой интеграции.

Эволюция подходов к контролю загрязнения

1972-1990



Комплексные природоохранные разрешения и экологические паспорта предприятий

- В начале 90-х гг. в государствах-участниках проекта были введены **экологические паспорта**, посредством которых предполагалось объединить все природоохранные данные и документацию.
- Разработка паспортов требовала оценки ресурсо- и энергоемкости, материальных балансов, переноса загрязнений из одной среды в другую и т. д.
- Паспорт составлялся самим предприятием; его следовало регулярно обновлять и отсылать природоохранным органам.
- Экологические паспорта можно рассматривать как первый шаг на пути к межкомпонентной интеграции и повышению эффективности природоохранных мер, хотя они во многом оставались формой комплексной отчетности.

Основные принципы системы комплексных природоохранных разрешений 1

1. Выдача комплексных природоохранных разрешений (КПР) всем стационарным источникам **значительного загрязнения окружающей среды.**
 - В Европейском Союзе перечень таких предприятий разрабатывался в течение нескольких лет с учетом особенностей экономической структуры государств-членов ЕС.
 - Для государств-участников проекта перечни могут и должны включать дополнительные/другие отрасли, в том числе, связанные с добычей природных ресурсов
 - Разрешения выдаются предприятиям, демонстрирующим **соответствие экологической результативности и ресурсоэффективности параметрам наилучших доступных технологий** для соответствующей отрасли.

Потенциальные субъекты КПР

- **Предприятия должны быть определены с учетом особенностей национальной экономики и международного опыта.**

Потенциально в список должны войти:

- крупные предприятия энергетики (топливосжигающие установки);
- предприятия по переработке угля, нефти и газа, коксовальные печи, установки для газификации угля и сжижения газа;
- производство и обработка чёрных и цветных металлов, а также установки для поверхностной обработки металлов и пластиков);
- промышленность, перерабатывающая минеральное сырьё (производство цемента, извести, стекла, изделий из керамики;
- предприятия химической промышленности (основного органического и нефтехимического синтеза, основных неорганических веществ, взрывчатых веществ, средств защиты растений и пр.);
- целлюлозно-бумажные и лесоперерабатывающие предприятия;
- крупные животноводческие комплексы, скотобойни и предприятия пищевой промышленности;
- предприятия, реализующие процессы обработки, переработки и удаления отходов (в том числе, полигоны, мусоросжигательные заводы и пр.).

Основные принципы

2

КПР

2. Введение дифференцированных режимов регулирования для крупных и мелких источников загрязнения.

- Для небольших источников загрязнения не имеет смысла проводить длительную и всеобъемлющую процедуру комплексных экологических разрешений.
- Такие предприятия можно разделить на две категории:
 - с выдачей разрешений **на основе норм общего действия**;
 - с регистрацией установки в местных природоохранных органах и подачей **Декларации о воздействии на окружающую среду**.

Основные принципы КПР

3

3. Законодательное определение **уполномоченного органа** по выдаче комплексных природоохранных разрешений (КПР)

- Этот орган должен работать по принципу «одного окна» и самостоятельно проводить необходимые согласования с другими ведомствами.
- Учитывая значительные территории таких стран, как Россия, Украина, Беларусь, органы выдачи разрешений целесообразно делать территориальными.
- Разделение зон ответственности может быть произведено аналогично существующему положению по государственному экологическому контролю в каждой из стран-участниц проекта. Следует, однако, повысить роль муниципальных (местных) властей.

4

4. Участие заинтересованной общественности и обеспечение доступа к информации.

- Заинтересованная (затронутые экономической деятельностью) общественность должна:
 - иметь доступ к информации о выдаче природоохранных разрешений;
 - иметь возможность активно участвовать в процессе обсуждения и выдачи разрешения.
- Рекомендация ОЭСР о создании специального общедоступного реестра разрешений подходит для всех государств-участников проекта с необходимыми поправками на соблюдение коммерческой тайны и обеспечение государственной безопасности.
 - Конвенция ЕЭК ООН «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды («Орхусская конвенция») подписана 25 июня 1998 г.

5. Широкое участие заинтересованных сторон.

- Принцип прозрачности (транспарентности) при принятии экологически значимых решений означает предполагает:
 - участие общественности,
 - активное взаимодействие с государственными и муниципальными органами, которые могут быть затронуты принимаемым решением .
- Уполномоченный в сфере КПР орган должен проводить консультации и обеспечивать согласование решений с органами, отвечающими за санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, за рациональное использование водных ресурсов и др.
 - Целесообразно предусмотреть создание электронных баз данных по экологическим разрешениям, что призвано существенно упростить процедуру согласований.

6

6. Работа с регулируемым сообществом.

- Уполномоченный орган должен разъяснять правила и порядок выдачи экологических разрешений.
- Оказать содействие и принять активное участие в этой работе могут ассоциации промышленников, торгово-промышленные палаты и пр.
- Инструменты:
 - создание Интернет-ресурсов;
 - Подготовка, издание и распространение специальных брошюр для руководителей и специалистов предприятий;
 - проведение семинаров, тренингов, консультаций

Опыт Нидерландов: интерпретация соответствия природоохранным требованиям

- Соответствие природоохранным требованиям – это реакция субъектов регулирования на установленные законодательные и нормативные требования, проявляющаяся на уровне поведения этих субъектов.
- Усилия правоприменения должны быть сосредоточены на достижении изменений в поведении субъектов регулирования, обеспечивающих лучшее соответствие природоохранным требованиям
- Контрольно-надзорная деятельность призвана:
 - выявлять факты, характер и причины несоответствия;
 - способствовать достижению соответствия наиболее результативным и эффективным способом (в том числе, путем «консультирования» регулируемого сообщества
 - *Национальная Стратегия соответствия природоохранным требованиям*

7

7. Тесная взаимосвязь с экологической оценкой.

- Экологическая оценка включает оценку воздействия на окружающую среду (проектного уровня, ОВОС) и стратегическую экологическую оценку (программного уровня).
- Для проектируемых предприятий процедура ОВОС может быть встроена в процедуру получения комплексного экологического разрешения.
- Для действующих предприятий оценка может быть выполнена с привлечением процедуры экологического аудита (ЭА)
- Параметры наилучших доступных технологий (содержащиеся в Справочных документах по НДТ) могут выступать в качестве основных критериев при **выборе вариантов технологических решений** для новых производств и при **постановке целей и задач системы экологического менеджмента** для действующих.

Процедура ОВОС: решение задачи сокращения воздействия на ОС

Этап	Общая формулировка	Содержание этапа
1	Уточнение цели и условий решения задачи	— Анализ необходимости проведения ОВОС, выбор варианта процедуры — Постановка условий на выполнение проектных работ и ОВОС — Описание объектов и характеристик ОС
2	Выявление и ранжирование проблем по приоритетам	<i>Оценка воздействий:</i> — Выявление воздействий — Анализ/предсказание воздействий — Оценка значимости воздействий
3	Выделение причин, вызывающих проблемы	<i>При проведении ОВОС данный этап обычно не рассматривается, поскольку производственная деятельность ещё не осуществлялась</i>
4	Поиск решений	— Разработка и анализ альтернатив — Разработка мер по уменьшению/компенсации воздействий
5	Отбор наилучших решений	— Выбор альтернатив (технологических – на основе НДТ) — Выбор наиболее эффективных мер по уменьшению/компенсации воздействий
6	Разработка программы внедрения и контроля выполнения решений	— Разработка технико-экономического обоснования проекта; <i>после принятия решения о возможности реализации</i> — разработка рабочего проекта — Разработка схемы производственного экологического мониторинга и контроля (с учетом НДТ)
7	Утверждение решений	— Решение инициатора хозяйственной деятельности о реализации проекта — Проверка полноты и качества ОВОС, решение органов административного управления о возможности реализации проекта.
8	Управление применением решений	— Реализация проекта
9	Проверка эффективности решений	<i>Послепроектный анализ:</i> — Производственный экологический контроль (с учетом НДТ) — Экологический аудит в рамках СЭМ — Государственный и общественный экологический контроль

Процедура аудита: решение задачи сокращения воздействия на ОС

Этап	Общая формулировка	Содержание этапа
1	Уточнение цели и условий решения задачи	– Уточнение цели, определение условий и объектов ЭА, сбор предварительной информации – Определение/выбор критериев, использующихся при ЭА (НДТ) – Предварительный выбор методик для использования в ходе ЭА
2	Выявление и ранжирование проблем по приоритетам	– Разработка аудиторской анкеты, заполнение ее силами предприятия – Определение приоритетных объектов и разработка программы ЭА – Сбор и анализ данных (обследование площадки, проведение интервью) – Выявление воздействий на ОС и ранжирование выявленных проблем по приоритетам
3	Выделение причин, вызывающих проблемы	– Выделение и анализ причин возникновения приоритетных проблем, вызывающих или могущих вызвать воздействие на ОС – Выявление отклонений от параметров НДТ
4	Поиск решений	– Поиск путей решения приоритетных проблем: мер по сокращению воздействия, компенсаторных мер, альтернативных решений (с учетом НДТ)
5	Отбор наилучших решений	– Подготовка краткого отчета, обсуждение промежуточных результатов с руководством – Выбор альтернатив и наиболее эффективных мер по предупреждению, сокращению и/или компенсации воздействий (с учетом НДТ)
6	Разработка программы реализации контроля решений	– Разработка рекомендаций по применению альтернативных решений, мер по уменьшению/компенсации воздействий (НДТ) – Разработка системы мониторинга внедрения решений, мер по уменьшению/компенсации воздействий – Подготовка аудиторского отчета
7	Утверждение решений	– Решение заказчика о реализации рекомендаций ЭА
8	Управление применением решений	– Внедрение рекомендаций ЭА (в т.ч. дополнительное консультирование при внедрении НДТ)
9	Проверка эффективности решений	– Производственный экологический мониторинг и контроль – Периодическое проведение ЭА – Государственный и общественный экологический мониторинг и контроль

8

8. Четкие и юридически исполнимые требования разрешений.

- Принцип является вполне очевидным, но в некоторых случаях предполагает пересмотр действующих систем предельно допустимых концентраций (ПДК).
 - В качестве примера можно привести ПДК, установленные в России для водных объектов рыбохозяйственного назначения.
 - Разрешения на сбросы сточных вод в водоемы, установленные на основе этих ПДК, не допускают сброс в водоем без очистки воды, забранной из этого водоема, или полученной от предприятия водоснабжения.
 - Параметры: концентрации ряда тяжелых и цветных металлов, сульфатов, минерализация
 - Без технологически достижимых и экономически оправданных показателей воздействия будет поставлена под сомнение легитимность всей разрешительной процедуры, включая ответственность за неисполнение условий разрешения.

9. Всеобъемлющий охват комплексного разрешения

- В комплексном разрешении должны получить отражение:
 - вопросы эксплуатации,
 - величины эмиссий (выбросов, сбросов, отходов, шума и пр.),
 - вопросы совершенствования технологических и технических решений,
 - программы мониторинга,
 - порядок отчетности,
 - платежи и налоги,
 - срок действия и порядок обновления.
- Соблюдение этого принципа окажется невозможным, если концептуальные и процедурные вопросы выдачи комплексного экологического разрешения и ответственности за неисполнение его условий не будут закреплены законом.
- Соответствующие поправки могут быть включены в действующие национальные законы.

10. Сочетание технологического и экологического подходов при приоритете нормативов качества окружающей среды

- Позиция уполномоченного органа должна быть различной по отношению к действующим и вновь проектируемым (модернизируемым) предприятиям.
- Закон должен предписывать поведение уполномоченного органа в ситуации, когда применение НДТ не обеспечивает того уровня эмиссий, который диктуется нормативами качества ОС.
- Гибкость подхода может состоять в выдаче действующим предприятиям временных разрешений при условии постепенного достижения необходимого уровня воздействия на ОС.
- Для проектируемых предприятий можно рассматривать возможности уменьшения мощности или переноса предприятия альтернативы размещения производства (в рамках процедуры ОВОС).

11. Использование справочных материалов по НДТ и международного опыта.

- Справочные документы ЕС могут составить основу для :
 - разработки национальных Справочных документов;
 - подготовки национальных стандартов или сводов правил по НДТ.
 - В России к настоящему времени разработаны, введены в действие и используются в пилотных проектах стандарты по НДТ для крупных топливосжигающих установок, для производства цемента и извести, сортового стекла, кожевенного производства и ряда других отраслей, для которых должны быть подготовлены Справочные документы по НДТ.
 - В Казахстане Справочные документы по НДТ вошли в технические регламенты, хотя такой подход представляется чрезмерно жестким: Справочники и стандарты рассчитаны на добровольное применение.
 - В регулируемом сообществе нередко высказывается мнение, что прямое перенесение европейских технологических нормативов в российскую разрешительную практику и придание им статуса обязательных может привести к коллапсу всей разрешительной системы вследствие невыполнимости требований европейских НДТ промышленностью многих государств-участников проекта.

Опыт международных проектов: Россия

- Крупные топливосжигающие установки
 - НДТ ЕС достижимы по выбросам пыли, оксидов азота, по отходам, сточным водам, шуму и электромагнитному излучению
 - Отсутствие системы использования гипса, образующегося при очистке отходящих газов от SO_x , осложняет соблюдение требований к выбросам этих оксидов
- Производство цемента
 - НДТ ЕС достижимы при сухом способе производства, некоторое увеличение энергопотребления вызвано особенностями подготовки сырьевых материалов
- Производство кирпича и керамической плитки
 - НДТ ЕС достижимы, некоторое увеличение энергопотребления вызвано особенностями подготовки сырьевых материалов
 - Сложности возникают в части соблюдения требований ПДКвр
- Производство тарного стекла
 - НДТ ЕС достижимы, существуют сложности использования стороннего стеклобоя

12. Свобода действий органа, выдающего разрешения, и учет местных условий.

- Уполномоченный орган может сталкиваться с проблемой отнесения технологии заявителя к НДТ.
- В ЕС разработан специальный Справочный документ, позволяющий производить оценку технологий с экономической и экологической точек зрения.
 - Основан на европейских экологических проблемах и стандартах качества ОС и предлагает достаточно простые (но грубые!) алгоритмы оценки.
- Для каждого государства может быть разработана собственная методология оценки с учетом национальных экономических реалий и того предотвращенного ущерба окружающей среде, которого удастся достичь при использовании той или иной технологии.
- При наличии такой методологии определенная свобода действий (в рамках закона) должна быть дана уполномоченному органу.
 - Он может, например, воспользоваться результатами внешней экспертизы.
 - При выдаче разрешения должно учитываться разнообразие местных природных условий (климат, недоступность сырья).

Справочный документ «Экономические аспекты и вопросы воздействия на различные компоненты ОС

Использование ресурсов и воздействие на ОС

- Ресурсо- и энергоэффективность
- Токсичность для человека
- Изменение климата
- Токсичность для водных объектов
- Закисление
- Эвтрофикация (водоемов и почв)
- Истощение озонового слоя
- Потенциал образования тропосферного озона

Основной принцип 1. Определение области применения и идентификация альтернативных технологий

Основной принцип 2.
Инвентаризация выбросов / сбросов / отходов
Выбросы / сбросы вредных веществ,
Потребления сырья и материалов
Потребление энергии
Образование отходов

Основной принцип 3. Оценка воздействия на различные компоненты ОС
Токсичность для человека
Глобальное потепление
Токсичность для водных объектов
Кислотные осадки
Эвтрофикация
Истощение озонового слоя
Образование тропосферного озона.

Основной принцип 4. Интерпретация взаимовлияния и противоречий при оценке воздействия на различные компоненты ОС

Справочный документ «Экономические аспекты и вопросы воздействия на различные компоненты ОС

Экономические аспекты

- Капитальные затраты и **инвестиционный цикл**
- Инфляция, цены...
- Операционные затраты
- Техобслуживание
- **Упущенные выгоды**
- Могут ли затраты быть компенсированы отраслью?
- Останется ли продукция конкурентоспособной при возрастании затрат?

Основной принцип 5. Определение области применения и идентификация альтернативных технологий

Основной принцип 6. Сбор и проверка (валидация) данных о затратах на внедрение технологий

Основной принцип 7. Определение структуры затрат:
капитальные затраты
операционные затраты, затраты на техобслуживание, годовой доход, предотвращенные издержки

Основной принцип 8. Обработка и представление информации о затратах:
курсы валют, инфляция, установление цены в базовом году, дисконтирование и годовая ставка процента, калькуляция ежегодных затрат.

Основной принцип 9. Определение затрат, относящихся к охране окружающей среды.

13. Нормы общего действия (НОД) для предприятий малого и среднего бизнеса, оказывающих незначительное воздействие на окружающую среду.

- Для установок с близкими производственными процессами могут быть разработаны НОД.
- НОД представляют собой совокупность стандартных минимальных требований, охватывающих аспекты эксплуатации установки и предписывающих определенные условия, которые уполномоченный орган должен учесть при установлении условий разрешений.
- Особенно удобным использование НОД будет для малых и средних предприятий, не располагающих возможностями подготовки материалов всеобъемлющего комплексного разрешения.
- Выбор категорий установок должен быть выполнен уполномоченным органом.
 - Во Франции, Германии и Бельгии под категорию НОД попадают небольшие целлюлозно-бумажные комбинаты и литейные производства. В ряде стран к категории НОД относятся животноводческие комплексы.

Основные принципы КПР

14

14. Регистрация установок , оказывающих малое воздействие на окружающую среду.

- В том случае, если установка оказывает малое воздействие на окружающую среду, не следует тратить силы и средства на получение разрешения. Достаточным является регистрация установки в местных природоохранных органах с подачей Декларации о воздействии.

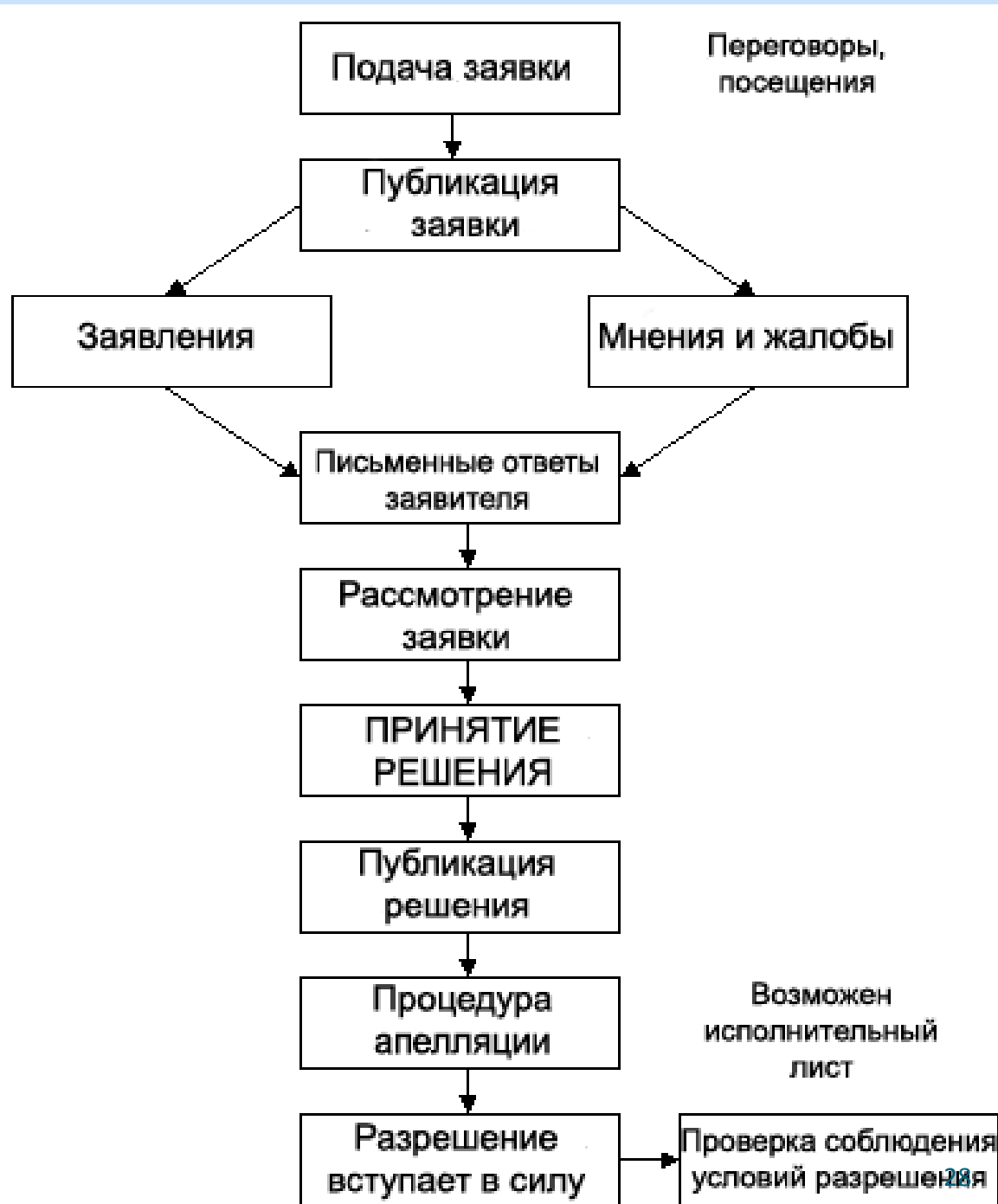
Основные принципы КПР

15

15. Прозрачная процедура выдачи разрешений.

- Необходимым условием антикоррупционности разрешительной процедуры является ее полная прозрачность и доступность для общественного контроля.
- Важным условием является возможное упрощение процедуры для предприятия-заявителя, в том числе:
 - помощь заявителю на этапе подготовки заявки;
 - разработка стандартных инструкций, форм документов и обеспечение свободного доступа к ним;
 - первоначальная проверка заявки;
 - консультации с заинтересованными организациями и общественностью;
 - решение вопросов соблюдения коммерческой тайны;
 - оценка заявки и условий разрешения;
 - выдача разрешения или отказ с возможностью обжалования.

Процедура выдачи комплексного разрешения в Финляндии



16. Длительный срок действия разрешений и четкие правила изменения и прекращения действия разрешений.

- В большинстве государств-членов ЕС действует десятилетний срок разрешения.
- В странах ОЭСР срок действия разрешения составляет от 5 до 10 лет. В ряде случаев решение может быть пересмотрено до окончания срока действия.
- Подобный подход существенно отличается от практики некоторых стран, когда, при невозможности выполнить жесткие требования по сбросам или выбросам загрязняющих веществ, разрешение выдается только на год.

Основные принципы

17

КПР

17. Возможность обжалования.

- Отказ в выдаче разрешения, как и любое другое решение специально уполномоченных государственных органов, должны иметь возможность обжалования в вышестоящей инстанции и, в обязательном порядке, в суде.

Институциональные изменения

- Для организации работ по реформированию системы природоохранных разрешений необходимо провести институциональные изменения, которые обеспечат выдачу разрешений одним уполномоченным органом на основе консультаций и взаимодействия с соответствующими центральными органами исполнительной власти и ведомствами, обеспечить доступ общественности к информации относительно загрязнения окружающей природной среды и процедур принятия решений.

Спасибо за внимание!

mbegak@gmail.com
tguseva@muctr.ru



MWH

