

Air Quality Governance in the ENPI East Countries

Рекомендации по разработке
модельного закона
о реформировании системы
экологических разрешений

М.В. Бегак, Т.В. Гусева



MWH



Central European Network



AARHUS UNIVERSITY



Что нужно отразить в модельном (эталонном) законе

- Необходимо выдавать комплексные экологические разрешения, основанные на НДТМ, всем производствам с высоким потенциалом загрязнения окружающей среды
- Следует применять разные режимы регулирования для больших и малых загрязнителей
- Надо работать по принципу «одного окна»
- Необходимо обеспечивать общественное участие на ключевых этапах разрешительной процедуры
- Разрешительно-регулирующая система должна быть в максимальной степени поддержана информационными и регулятивными материалами общего доступа
- Разрешительная процедура должна быть связана с другими процедурами (экологическая оценка и экологический аудит)
- При выдаче разрешений должны быть учтены нормативы качества окружающей среды
- При выдаче разрешений должны учитываться местные условия
- Процедура выдачи разрешений должна быть прозрачной и предусматривать возможность апелляции

Что является обязательным при разработке модельного (эталонного) закона

Группирование субъектов регулирования:

- Группа КПКЗ – предприятия с высоким потенциалом загрязнения для которых разработаны или будут разработаны Справочники и/или технологические нормативы.
- Группа II – предприятия с умеренным потенциалом загрязнения, например, ниже порогов КПКЗ, для которых на основе Справочников или других источников разрабатываются Нормы Общего Действия (НОД).
 - Эти НОД включаются в Разрешение или в Декларацию.
- Группа III – предприятия с небольшим / малым потенциалом загрязнения. Для них нормативы эмиссий устанавливаются по факту и вносятся в отчетность.
- Группа IV – предприятия с ничтожным / минимальным потенциалом загрязнения (не подлежат государственному учету)

Что является обязательным при разработке модельного (эталонного) закона

II

Справочники по НДТМ:

- Для всех предприятий, входящих в группу КПКЗ, должны быть разработаны Справочники и/или технологические нормативы.
- Для всех предприятий, входящих в группу II (умеренный потенциал воздействия на ОС), должны быть разработаны НОД.
- Смещение принципов нормирования на основе НДТМ или НОД с принципами нормирования на основе нормативов допустимых выбросов/сбросов является недопустимым

«Развилки» при разработке модельного закона I

Органы, выдающие разрешение:

- В унитарных государствах комплексные разрешения выдает уполномоченный орган (Министерство экологии), а выдачу разрешений на основе НОД (или проверку Деклараций) для группы II осуществляют муниципальные органы.
- В федеративных государствах комплексные разрешения выдает уполномоченный орган (например, Росприроднадзор в РФ), или его территориальные отделения на местах, а выдачу разрешений на основе НОД (или проверку Деклараций) для группы II проводят экологические службы субъектов Федерации или территориальные отделения уполномоченного органа.

Органы, контролирующие выполнение разрешения, могут быть теми же, что и органы, которые выдают разрешение, или другими

«Развилки» при разработке модельного закона **II**

- Чем являются технологические нормативы или НОД для предприятий и уполномоченных органов? Обязательными к применению и установленными законодательством либо справочными величинами, материалом для беседы с инспектором?
- Входит ли ОВОС в процедуру выдачи КЭР для новых предприятий?
- Входит ли экологический аудит в процедуру выдачи КЭР для действующих предприятий?

Статус модельного закона СНГ

- Порядок и процесс разработки модельных законодательных актов, а также их статус определены «Положением о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств» (редакция от 23 ноября 2012 года) .
- **Модельный закон Содружества Независимых Государств** – законодательный акт рекомендательного характера, принятый Межпарламентской Ассамблеей с целью сближения правового регулирования конкретных видов (групп) общественных отношений в государствах Содружества.

Цель модельного закона

- Цель Закона - гармонизированное с международными нормами регулирование хозяйственной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, жизнь и здоровье граждан.
- Основной подход – гармонизация с принципами и подходами Директивы о комплексном предотвращении и контроле загрязнения
 - Модельный закон принят на 31^{ом} Пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 31-8 от 25 ноября 2008 года).

Суть гармонизации

- Гармонизация экологического законодательства государства с законодательством Европейского Союза и международным законодательством предполагает переход от индивидуальных разрешений, выдаваемых субъекту хозяйственной и иной деятельности на выбросы, сбросы, размещение отходов, к разрешению на допустимое воздействие на окружающую среду.
- Разрешение должно выдаваться с учетом наилучших доступных технологий (НДТМ) для данной области антропогенной деятельности на основе технологических нормативов при соблюдении нормативов качества окружающей среды и с учетом социально-экономических факторов

Перечень видов деятельности и критерии их выбора

- Перечень объектов хозяйственной деятельности, которые вправе получить разрешение, устанавливается уполномоченным государственным органом.
- Критериями отнесения предприятий к указанному перечню служат:
 - масштаб хозяйственного воздействия предприятия на окружающую среду,
 - использование предприятием нескольких видов природных ресурсов;
 - степень экологической безопасности вида деятельности.

Особенности перечня производств, регулируемых Законом

В список производств, регулируемых Законом, помимо производств, регулируемых Директивой ПЭ, включены:

- Добыча нефти, природного газа и иных видов стратегических полезных ископаемых.
- Добыча нерудных полезных ископаемых, в том числе:
 - глины – 100 тыс. м³/год или на территории более 10 га;
 - песка – 200 тыс. м³/год или на территории более 10 га;
 - песчано-гравийной смеси – 200 тыс. м³/год или на территории > 10 га;
 - известняка – 100 тыс. м³/год или на территории > 10 га.
- Добыча сапропеля в объеме 3000 т и более.
- Шламонакопители объемом 2000 м³ и более.
- Сооружения по очистке промышленных и коммунальных сточных вод с годовым стоком более 5% от объема стока реки или мощностью 20 тыс. м³/сутки.
- Полигоны для складирования отходов органического происхождения (включая скотомогильники).

Нормы общего действия

- Законом предусмотрена выдача разрешений на основе норм общего действия для малых и средних предприятий.
- Нормы общего действия включают в себя нормативы ПДВ/ПДС, основанные на НДТ для данной категории установок и требованиях к определенным вопросам эксплуатации, а также условия, касающиеся мониторинга, ведения учета и представления отчетности.
- Нормы общего действия подразумевают использование упрощенных форм заявок на получение разрешения, при этом субъекты хозяйственной и иной деятельности должны продемонстрировать готовность к соблюдению документально установленных требований.

Подходы к выдаче разрешения

- Уполномоченный государственный орган вырабатывает и обеспечивает **единую методологию выдачи разрешения**, состоящую в том, что разрешается только совместное применение существующих в государстве подходов и документов к контролю над образованием выбросов, сбросов, отходов и других негативных воздействий.
- Приоритетным правом на получение разрешения пользуются субъекты хозяйственной и иной деятельности, получившие **положительное заключение независимых органов экологического аудита**, аккредитованных в соответствии с порядком, установленным законодательством государства.
 - В России разработан проект ФЗ «Об экологическом аудите»

Договор на комплексное природопользование

- Разрешение служит основанием для заключения договора на комплексное природопользование.
- Договор закрепляет права:
 - на использование природных ресурсов и воздействие на окружающую среду,
 - условия, при которых данная деятельность должна осуществляться,
 - размеры платежей за пользование природными ресурсами,
 - ответственность сторон) между субъектом хозяйственной и иной деятельности и органом исполнительной власти района (города), на территории которого осуществляется природопользование.

Заявка на получение разрешения. Общие сведения о предприятии

- Название
- Фамилия, имя, отчество директора
- Юридический и физический адрес; индекс налогоплательщика
- Телефон, факс, электронная почта
- Ведомственная принадлежность
- Форма собственности
- Количество промышленных (производственных) площадок;
- Число работающих
- Ситуационный план предприятия с нанесением размеров санитарно-защитной зоны, при наличии водного объекта – водоохранной зоны, зон санитарной охраны, а также расположением инженерных коммуникаций
- Краткая характеристика места размещения (ландшафт, рельеф, наличие зеленых насаждений, особо охраняемые природные территории, жилые застройки и др.)

Заявка. Характеристика производственной деятельности

- Осуществляемая и планируемая деятельность:
 - виды и объемы выпускаемой продукции, выполняемых работ, оказываемых услуг;
 - **декларация промышленной безопасности** опасных производственных объектов:
 - для России – согласно РД-03-14-2005 «Порядок оформления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов и перечень включаемых в нее сведений»;
 - **описание технологического процесса** и возможности возникновения **аварийных ситуаций**;
 - виды и количество используемых **сырья, природных ресурсов** (водных, земельных, минеральных, животных, лесных, других);
 - бизнес-план или другой документ с общими характеристиками хозяйственной деятельности

Заявка: описание источника негативного воздействия

- Забор воды и сброс сточных вод:
 - количественные и качественные характеристики;
 - очистные сооружения;
 - согласование с организациями, принимающими сточные воды, в части сбросов в систему коммунальной или другой канализации
- Выбросы в атмосферный воздух:
 - количественные и качественные характеристики;
 - средозащитные сооружения
- Отходы:
 - количественные и качественные характеристики, классы опасности;
 - накопленные отходы;
 - переработка и использование на предприятии;
 - договоры на вывоз и переработку
- Другие виды воздействия
 - **Сопоставление с численными показателями НДТ?**

Заявка: оценка состояния окружающей среды, результаты исследований

- Водные объекты: количественные и качественные характеристики
 - Створы выше и ниже по течению
- Воздух: качественные характеристики
 - Рабочая зона
 - Граница СЗЗ
- Почвы: качественные характеристики
 - Зона влияния
- Природоохранная деятельность
 - Планы природоохранных мероприятий? В контексте НДТМ?
 - Восстановление объектов ОС?
- Аварийные ситуации (имевшие место и вероятные)

Заявка: обоснование внедрения НДТМ

- Сравнение процессов, оборудования и методов работы, которые были апробированы и планируются к внедрению
 - технологические преимущества;
 - экономическая приемлемость;
 - социальная значимость;
 - ограничения применения;
 - сокращение потребления сырья, природных ресурсов и энергоресурсов при внедрении НДТМ;
 - сокращение выбросов, отходов, др. воздействий;
 - сопоставление с технологическим нормативом для данной продукции (производства);
- Экономическая эффективность внедрения НДТМ
- Предполагаемые сроки внедрения НДТМ
- Предложение по возможности выдачи разрешения с учетом обоснования **выбранной для внедрения НДТМ**
 - Совокупности решений?

Содержание комплексного разрешения



- Данные о предприятии, получившем разрешение
- Данные о целевом назначении работ, связанных с природопользованием
- Границы территории (земельного участка), находящейся в собственности или арендуемой и предоставляемой для ведения работ, связанных с производственным или иными видами природопользования
- Перечень используемых природных ресурсов, лимиты (предельные объемы) их изъятия или использования
- Перечень, нормативы и лимиты выбросов, сбросов загрязняющих веществ и размещаемых отходов;
- Уровни загрязнения компонентов природной среды до начала выдачи разрешения и предельные уровни загрязнения компонентов природной среды в данном месте (на земельном участке)

Содержание комплексного разрешения



- План природоохранных мероприятий, предусматривающих внедрение НДТМ
- Программа организации производственного экологического контроля выполнения требований, содержащихся в разрешении
- Особые экологические требования, при которых допускается хозяйственная деятельность
- Сроки действия разрешения и установленных в нем экологических ограничений
- Ответственность за несоблюдение предприятием требований и условий, содержащихся в данном разрешении, в порядке, установленном законодательством государства

– Приложение III



Условия выдачи разрешения

- Проведение (экологического) мониторинга и контроля
 - качества воздуха рабочей зоны
 - источников выбросов в атмосферу
 - водоснабжения и водоотведения,
 - образования и размещения отходов
- Представление ежегодной отчетности о фактических воздействиях на окружающую среду и выполнении плана мероприятий по охране ОС с указанием сроков достижения нормативов воздействия на окружающую среду и сроков реализации НДТМ
- Уплата экологических налогов и платежей, предусмотренных законодательством государства
- Ведение и актуализация установленных законодательством государства форм статистической отчетности.

Индивидуальные условия и срок действия разрешения

- Индивидуальные условия комплексного природопользования могут содержать временные отступления от требований Закона в том случае, если реализация плана мероприятий по охране ОС обеспечивает приведение объекта в согласованные сроки в соответствие с данными требованиями и если указанный план будет иметь своим результатом сокращение всех видов загрязнений.
- Разрешение действует в течение установленного срока, но **не более пяти лет**.
- Решение о продлении действия срока разрешения принимается органом, выдавшим разрешение, на основании подаваемого не позднее одного месяца до истечения срока письменного заявления субъекта хозяйственной и иной деятельности.

Порядок рассмотрения и согласования заявок на получение разрешения

- Уполномоченный государственный орган, выдающий разрешение, организует рассмотрение заявок согласующими органами с учетом представленной информации и мнения общественных организаций.
- При рассмотрении заявки согласующие органы в течение **от 30 до 60 дней** определяют:
 - возможность выдачи разрешения;
 - необходимость установления индивидуальных условий комплексного природопользования;
- срок действия разрешения;
- порядок контроля соблюдения требований, содержащихся в разрешении.

Положительное решение, отказ, приостановление и пр.

- При положительном решении вопроса о возможности выдачи разрешения, с учетом заключений согласующих органов, уполномоченный государственный орган, выдающий разрешение, выдает субъекту хозяйственной и иной деятельности разрешение.
- Решения об отказе в выдаче разрешения, об его аннулировании или о приостановлении его действия могут быть обжалованы в судебном порядке в течение 30 дней.
- Уполномоченный государственный орган может при приостановить, возобновить действие, пересмотреть и аннулировать разрешение.

Контроль производственной деятельности

- Контроль деятельности с посещением объекта является обязательным в следующих случаях:
 - загрязнение ОС в результате деятельности объекта является настолько значительным, что возникает необходимость актуализации предусмотренных в выданном разрешении нормативов воздействия;
 - имеется отрицательное заключение **общественной экологической экспертизы**
 - Имеет отношение к намечаемой деятельности;
 - **на рынке появляются новые технологии** позволяющие значительно сократить образование выбросов, сбросов, отходов, других негативных воздействий без существенного увеличения расходов на их внедрение и **учтенные в национальных рекомендательных справочных документах о НДТМ**, опубликованных уполномоченным государственным органом;
 - **Пересматривается срок действия разрешения?**
 - необходимо использовать **иные технологии** для обеспечения эксплуатационной безопасности технологических процессов или производства.
 - **Как определяется необходимость?**

Основания выдачи предписаний и приостановление деятельности

- Обнаружения недостоверных данных в документах, искажающих на 10% негативное воздействие на ОС, представленных для получения Разрешения
 - Численные показатели соответствия НДТ
- Нарушение требований и условий выдачи разрешения, влекущего существенное ухудшение состояния ОС
- Несвоевременное представление экологической отчетности
- Повторное(в течение года) нарушение индивидуальных условий комплексного природопользования, установленных при осуществлении государственного экологического контроля, влекущего существенное ухудшение состояния ОС
- Невыполнение в срок предписаний об устранении выявленных нарушений индивидуальных условий комплексного природопользования
- Невыполнения в установленные сроки поэтапного достижения индивидуальных условий комплексного природопользования и невыполнения природоохранных мероприятий, предусматривающих их достижение.

Устранение нарушений и приостановление действия разрешения

- Решение об устранении нарушений без приостановления действия разрешения, о приостановлении, возобновлении его действия или аннулировании разрешения доводится до предприятия и инспекции государственного налогового комитета в письменной форме с обоснованием принятого решения не позднее пяти дней после его принятия.
- При наличии оснований уполномоченный государственный орган приостанавливает действие индивидуальных условий комплексного природопользования, обращается в суд для принятия решения о приостановлении хозяйственной деятельности и принимает меры административной ответственности.

Выводы



- Модельный (эталонный) закон о реформировании системы экологических разрешений должен определять критерии отнесения предприятий к различным категориям в зависимости от уровня воздействия на окружающую среду.
- Модельный закон должен устанавливать процедуры выдачи комплексных разрешений предприятиям КПКЗ и предприятиям, подпадающим под НОД.
- Для всех отраслей, крупные предприятия которых должны получать комплексные экологические разрешения, необходимо разработать Справочники по НДТМ.
- Для всех отраслей, характеризующихся умеренным загрязнением, должны быть разработаны нормы общего действия.

Выводы



- Модельный закон СНГ «О предотвращении и комплексном контроле загрязнений окружающей среды» был разработан в порядке гармонизации экологического законодательства государства с законодательством ЕС и предполагает **переход к комплексным разрешениям на допустимое воздействие на ОС** для предприятий ключевых отраслей экономики.
- Закон определяет :
 - состав заявки на разрешение;
 - процедуру выдачи комплексного разрешения;
 - условия выдачи разрешений и их основания для приостановления;
 - подходы к организации контроля выполнения требований комплексных разрешений.
- Законом предусмотрена выдача разрешений на основе норм общего действия для малых и средних предприятий.
- Несмотря на некоторые проблемы в части требований к заявке и к обоснованию соответствия НДТМ/внедрения НДТМ, соответствующие разделы Закона могут быть приняты за основу при разработке подходов к выдаче комплексных экологических разрешений.

Спасибо за внимание!

М.В. Бегак

mbegak@gmail.com

Т.В. Гусева

tguseva@muctr.ru