

**Законодательные и нормативные
правовые акты Российской Федерации
в сфере наилучших доступных технологий:
основные направления развития**

М. В. Бегак

Принципы государственного регулирования



Государственное регулирование должно:



быть минимально достаточным для достижения установленных целей;



основываться на чётком и ясном описании полномочий регуляторов и контрольно-надзорных органов;



определять эффективный прозрачный механизм ответственности хозяйствующих субъектов;



совершенствоваться во взаимодействии с заинтересованными участниками при обязательном публичном обсуждении;



периодически пересматриваться;



быть научно обоснованным.

Действующая система нормирования



Предприятие



Разработка обосновывающей документации

Нормативов образования отходов

Структуры-сателлиты

Томов ПДВ, НДС,

- ✓ Методика расчета концентраций вредных веществ
- ✓ Учет фоновое загрязнение
- ✓ Условие: достижение ПДК на границе СЗЗ/створа

ПДК не достигается

Структуры-сателлиты

План мероприятий по сокращению выбросов/сбросов

Получение разрешений

Разрешение на сбросы ЗВ

Разрешение на выбросы ЗВ

Лимиты образования и размещения отходов



Структуры-сателлиты

Значительные административные барьеры

Основные законодательные акты



- Федеральный Закон от 21.07.2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»
 - Изменения касаются преимущественно **наилучших доступных технологий**, технологического нормирования в сфере охраны окружающей среды
- Федеральный закон № 162-ФЗ «О стандартизации» от 29 июня 2015 г. вступил в силу 29 сентября 2015 г., ряд положений вступили в силу с 1 июля 2016 г.
 - Закон о стандартизации включил **информационно технические справочники** (НДТ) в правоприменительную практику, придав им статус документов национальной системы стандартизации.

Нормативно-правовая база сегодня



Федеральный Закон от 21.07.2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Федеральный Закон от 29.06.2015 г. №162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации»



Распоряжения Правительства РФ

- от 19.03.2014 г. № 398-р «Комплекс мер... переход на принципы НДТ»
- от 31.10.2014 г. № 2178-р «Поэтапный график создания в 2015 - 2017 годах отраслевых справочников наилучших доступных технологий»
- от 24.12.2014 г. № 2674-р «Перечень областей применения наилучших доступных технологий»

Постановление Правительства РФ

- от 24.12.2015 г. № 1458 «О порядке определения технологий...и разработке справочников»

Информационно-технические справочники

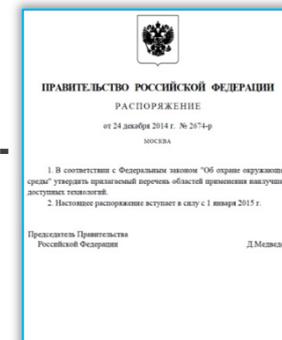
- «Целлюлозно-бумажная промышленность», ... **всего 23 шт.**
- <http://www.burondt.ru/>

Национальные стандарты

- Более 40 стандартов по НДТ, включая: методические рекомендации по разработке ИТС
<http://www.gost.ru/wps/portal/pages.CatalogOfStandarts>

Предварительные национальные стандарты

- ПНСТ 21-2014, ПНСТ 22-2014, ПНСТ 23-2014 (терминология, структура ИТС)



НДТ – новая область стандартизации



- Первые российские национальные стандарты по НДТ **появились в 2010 году.**
 - ГОСТ Р 54095-2010 — 54097-2010; 54194-2010 — 54199:2010; 54200-2010 — 54207:2010 Ресурсосбережение. ...
 - Наилучшие доступные технологии. Методология идентификации
 - Руководство по применению наилучших доступных технологий для ...
 - Некоторые из них ещё действуют. Другие - заменены с 1 августа 2016 г.
- **Информационно-технические справочники (ИТС)** разрабатывают с 2015 года.
- **Информационно-технический справочник (ИТС)** - документ национальной системы стандартизации, утвержденный ФОИВ в сфере стандартизации, содержащий систематизированные данные в определенной области и включающий в себя описание технологий, процессов, методов, способов, оборудования и иные данные.

Федеральный закон 219-ФЗ

Вступил в действие 1 января 2015 года



- Разделение предприятий на 4 категории
- Применение к каждой категории дифференцированных мер государственного регулирования
 - приоритетное внимание – **предприятиям I категории;**
- Замена 3-х действующих разрешений на выбросы сбросы, отходы комплексным экологическим разрешением, декларацией и представлением отчётности
- Введение технологического нормирования на принципах НДТ
- Сокращение перечня регулируемых веществ

Федеральный закон 219-ФЗ



- Перераспределение поднадзорных объектов между федеральным и региональным надзором
- Систематизация экологической информации о предприятии в рамках ведения государственного экологического учета объектов
- Возрождение института государственной экологической экспертизы
- Внедрение механизмов экономического стимулирования снижения загрязнения окружающей среды
- Законодательное регулирование вопросов платы за негативное воздействие на окружающую среду

Международный опыт: что учтено в 219-ФЗ?

- Необходимость выдавать комплексные экологические разрешения, основанные на НДТ, всем производствам с высоким потенциалом загрязнения окружающей среды – **ДА**
- Применение разных режимов регулирования для больших и малых загрязнителей – **ДА**
- Надо работать по принципу «одного окна» – **ожидается (подзаконный акт)**
- Необходимо обеспечивать общественное участие на ключевых этапах разрешительной процедуры – **экологическая экспертиза?**
- Разрешительно-регулирующая система должна быть в максимальной степени поддержана информационными и регулятивными материалами общего доступа – **ожидается (подзаконный акт)**
- Разрешительная процедура должна быть связана с другими процедурами (экологическая оценка и экологический аудит) – **есть вероятность**
- При выдаче разрешений должны быть учтены нормативы качества окружающей среды – **ДА**
- При выдаче разрешений должны учитываться местные условия – **ожидается**
- Процедура выдачи разрешений должна быть прозрачной и предусматривать возможность апелляции – **ожидается**

Градация мер государственного регулирования



Категория 1 (значительное воздействие)	Категория 2 (умеренное воздействие)	Категория 3 (незначительное воздействие)	Категория 4 (минимальное воздействие)
Государственная экологическая экспертиза			
Постановка на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду			Постановка на учет
Нормирование на принципах НДТ Комплексное разрешение	Предоставление информации о планируемом воздействии с расчетом нормативов допустимых сбросов, выбросов, объемов размещения отходов в составе декларации		
Требования по проведению первичного учета и производственного экологического контроля (в зависимости от категории опасности)			
Оснащение источников негативного воздействия приборами непрерывного аналитического контроля			
Представление отчетности об осуществленных объемах воздействия			
Представление отчетности о выполнении планов мероприятий по охране окружающей среды/программ внедрения НДТ			
Федеральный государственный экологический надзор	Региональный государственный экологический надзор		Только внеплановые проверки

Наилучшая доступная технология:

- технология производства продукции (товаров), выполнения работ, оказания услуг, определяемая на основе современных достижений науки и техники и наилучшего **сочетания критериев достижения целей охраны окружающей среды при условии наличия технической возможности её применения.**
- К **областям применения** наилучших доступных технологий относится хозяйственная и (или) иная деятельность, которая оказывает значительное негативное воздействие на окружающую среду...
 - Области применения наилучших доступных технологий установлены распоряжением Правительства РФ от 24 декабря 2014 г. № 2674-р.

Критерии разделения на категории (I)



- Постановление Правительства РФ от 28 сентября 2015 г. № 1029 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий»
- При разработке критериев учтены:
 - ✓ уровни воздействия объектов на окружающую среду;
 - ✓ уровень токсичности, канцерогенные и мутагенные свойства загрязняющих веществ, содержащихся в выбросах, сбросах загрязняющих веществ, а также классы опасности отходов производства и потребления;
 - ✓ классификация промышленных объектов и производств;
 - ✓ особенности осуществления деятельности в области использования атомной энергии

Критерии разделения на категории (II)



- Перечень подобен европейскому (списки и пороги), но расширен
- Высокие пороги для энергетиков (250 МВт электрической мощности для твердого и жидкого топлива и 500 МВт для газа). В Евросоюзе – 50 МВт
- Маленькие пороги:
 - ✓ кирпич – 1 млн штук в год;
 - ✓ стекло и изделия из стекла, включая стекловолокно (с проектной производительностью 20 тонн в сутки и более);
 - ✓ бумага и картон (с проектной производительностью 20 тонн в сутки и более)
- Отсутствие порогов по производству химических веществ и химических продуктов
- Не включены, например, переработка рыбы и производство пива

Критерии разделения на категории (III)



- **Вторая категория:**
 - то же, что в первой, но меньшей мощности плюс ряд новых видов деятельности (выращивание крупного рогатого скота, хранение (уничтожение) химического оружия, транспортировка нефти и газа магистральными трубопроводами, др.)
 - Порты, аэродромы, инфраструктура ж/д транспорта.
- **Третья категория:**
 - Все, что не вошло в I, II, IV
 - Исследовательские ядерные установки нулевой мощности, ряд радиационных источников
- **Четвертая категория (одновременное наличие):**
 - Выбросы менее 10 тонн в год, отсутствие веществ I и II классов опасности
 - Сбросы только хозяйственно-бытовых сточных вод в системы коммунальной канализации, отсутствие сбросов в окружающую среду
 - Котельные, ТЭС на газовом топливе с мощностью менее 2 Гкал/час
 - Опытные производства (НИИ, КБ)

Государственный реестр НДТ



- **Правила создания и ведения госреестра объектов, оказывающих негативное воздействие утверждены ПП № 572 от 23.06.2016**
- Государственный реестр состоит из:
 - а) федерального государственного реестра;
 - б) региональных государственных реестров.
- Ведение федерального госреестра осуществляется **территориальными органами Федеральной службы по надзору в сфере природопользования** по месту нахождения объектов.
- Ведение региональных госреестров осуществляется **органами исполнительной власти** субъектов Российской Федерации по месту нахождения объектов.

Обязанности оператора реестра



- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования является оператором госреестра и выполняет следующие функции:
 - а) осуществляет техническое обеспечение функционирования ;
 - б) определяет электронный формат сведений (информации);
 - в) обеспечивает взаимодействие с иными государственными информационными системами;
 - г) обеспечивает присвоение объектам кодов объектов;
 - д) вносит получаемые по результатам исполнения государственных функций сведения;
 - е) организует информационно-методическое обеспечение ведения региональных госреестров и их поддержку по техническим вопросам;
 - ж) предоставляет Минприроды и ФОИВам доступ к содержащимся сведениям.

Функционирование Госреестра



- В случае если объект соответствует нескольким критериям, на основании которых он может быть отнесён одновременно к объектам I, II, III и (или) IV категории, объекту присваивается категория, соответствующая категории **по наибольшему уровню негативного воздействия на окружающую среду.**
- С 1.12.2016 г. заработала ГИС учёта объектов НВОС
 - Головной сайт Росприроднадзора <http://rpn.gov.ru/node/27639>
 - Пользователям предложена пошаговая инструкция по подаче заявки
 - Принято заявок в электронном виде - **337863**
 - Выдано свидетельств - **87953**



Нерешённые вопросы



- Объект, оказывающий НВОС, — это объект капитального строительства и (или) другой объект, а также их совокупность, **объединенные единым назначением и (или) неразрывно связанные физически или технологически** и расположенные в пределах одного или нескольких земельных участков.

ст. 1 № 7-ФЗ

- **Каким образом нужно доказать «неразрывную связь» объектов между собой?**
- **Как ставить на учёт арендованные объекты?**
- ...
- 31 октября 2016 г. вышло письмо Росприроднадзора № АС-09-00-36/22354 «О ведении государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду»
- 13 декабря 2016 г. Росприроднадзор разослал в территориальные органы «Дополнительные разъяснения по вопросам, связанным с постановкой объектов , оказывающих НВОС, на госучёт».



Постановление Правительства от 23.12.2014 г. № 1458 (ред. 28.12.2016 г. ПП № 1508)

Определение технологии в качестве НДТ.

Критерии для ТРГ

- наименьший уровень негативного воздействия на окружающую среду в расчете на единицу времени или объем производимой продукции (товара), выполняемой работы, оказываемой услуги либо соответствие другим показателям воздействия на окружающую среду, предусмотренным международными договорами РФ;
- экономическая эффективность внедрения и эксплуатации;
- применение ресурсо- и энергосберегающих методов;
- период внедрения;
- промышленное внедрение технологических процессов, оборудования, технических способов, методов на 2 и более объектах в РФ, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Постановление Правительства от 23.12.2014 г. № 1458 (ред. 28.12.2016 г. ПП № 1508)



Новые институты

Бюро НДТ (ФГАУ «НИИ Центр Экологической Промышленной Политики»):

- Формирует ТРГ
- Руководит деятельностью ТРГ по разработке Справочников по НДТ (ИТС НДТ)
- Создает и обеспечивает деятельность информационных систем
- Организует экспертизу ИТС НДТ в ТК 113
- Организует публичное обсуждение проекта ИТС НДТ
- Представляет проект ИТС НДТ в уполномоченный орган

Технический комитет по НДТ (ТК 113):

- Экспертиза проекта ИТС НДТ на соответствие требованиям нац. системы стандартизации и направляет заключение в ТРГ

Техническая рабочая группа (ТРГ):

- Сбор и анализ данных для ИТС НДТ
- Выбор НДТ
- Составление проекта ИТС НДТ
- Учет замечаний и предложений

Межведомственная комиссия по переходу на принципы НДТ:

- снятие разногласий, выявленных при публичном обсуждении и не урегулированных ТРГ

Последние изменения в законодательстве



- С 1.01.17 Минпромторг является уполномоченным органом по определению технологии в качестве НДТ, а также по формированию ТРГ.
- Функции Росстандарта сильно сокращены:
 - а) утверждает ИТС НДТ;
 - б) публикует ИТС НДТ;
 - в) утверждает порядок проведения экспертизы проекта ИТС НДТ в ТК;
 - г) определяет порядок утверждения ИТС НДТ.

Наилучшая доступная технология (I)



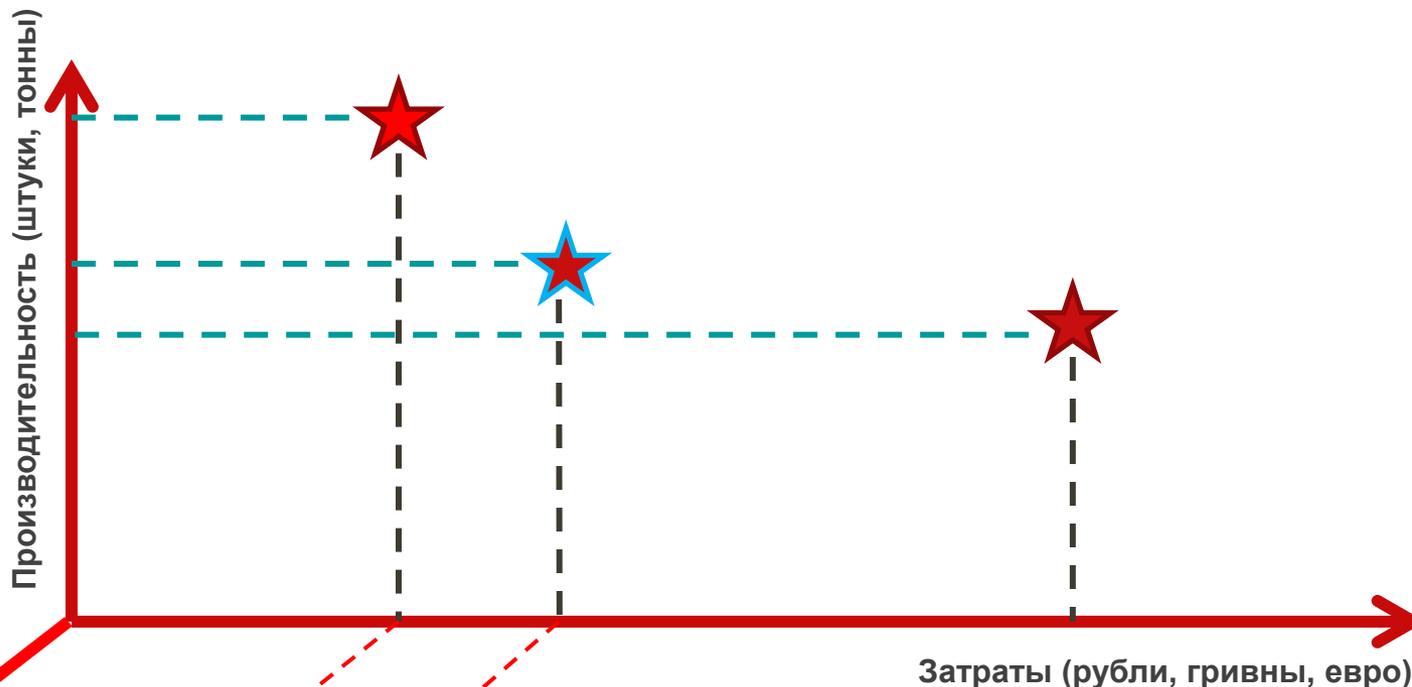
- **Наилучшая** (технология) – это технология, в максимальной мере обеспечивающая охрану окружающей среды и сбережение ресурсов (сырье, вода, энергия)
- **Доступная** (технология) – это экономически целесообразная и неуникальная технология, уже реализованная хотя бы на двух предприятиях отрасли
- **Технология** – это не только технология производства, но и различные технические и нетехнические методы (экологический менеджмент, управленческие решения)

Наилучшая доступная технология (II)



- **НДТ** – это **экологическая модернизация** крупных промышленных и сельскохозяйственных производств, оказывающих значительное негативное влияние на окружающую среду и здоровье населения
- **НДТ** – это **инновационные решения**, но только те, которые служат конечной цели: уменьшению воздействия на окружающую среду.
- **НДТ** – это **гарантия экологической безопасности** производства (в форме комплексного экологического разрешения или сертификата).
- **НДТ** – это НЕ **импортозамещение**. Технологические и нетехнологические меры по снижению воздействия на окружающую среду интернациональны. Можно говорить о локализации.
- **НДТ** – это **прирост природного капитала** и повышение качества экосистемных услуг в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Какая технология является НДТ?



Вред может быть пересчитан в ущерб.
Но, если вред наносится разным средам (вода, воздух, почва),
то необходима оптимизация в многомерном пространстве

Комплексные экологические разрешения и технологические показатели



- **Комплексное экологическое разрешение** – документ, содержащий обязательные для выполнения требования (нормативы) в области охраны окружающей среды, устанавливаемые для крупных производственных объектов.
- **Технологические показатели** – показатели удельного потребления ресурсов и образования выбросов, сбросов загрязняющих веществ и отходов, устанавливаемые с учётом требований наилучших доступных технологий.

Технологические нормативы и показатели



1. Технологические нормативы разрабатываются юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на **объектах I категории**.
2. Технологические нормативы устанавливаются на основе технологических показателей НДТ **комплексным экологическим разрешением**.
3. Технологические показатели НДТ устанавливаются нормативными документами в области охраны ОС в соответствии со статьей 29 ФЗ-219 не позднее шести месяцев после опубликования или актуализации **информационно-технических справочников по НДТ**.
4. Правила разработки технологических нормативов устанавливаются уполномоченным Правительством РФ **федеральным органом исполнительной власти**.

Технологическое нормирование в области охраны окружающей среды



Технологические
нормативы
устанавливаются

Предприятиям I категории

Исходя из технологических параметров (эмиссий, потребления ресурсов и энергии на единицу продукции)

Нормируются маркерные загрязняющие вещества, характерные для эмиссий применяемой технологии

Ожидаемый
результат

Формирование эффективной, конкурентоспособной и экологически ориентированной модели развития экономики

Снижение негативного воздействия на окружающую среду, экологических рисков, улучшение условий жизни граждан

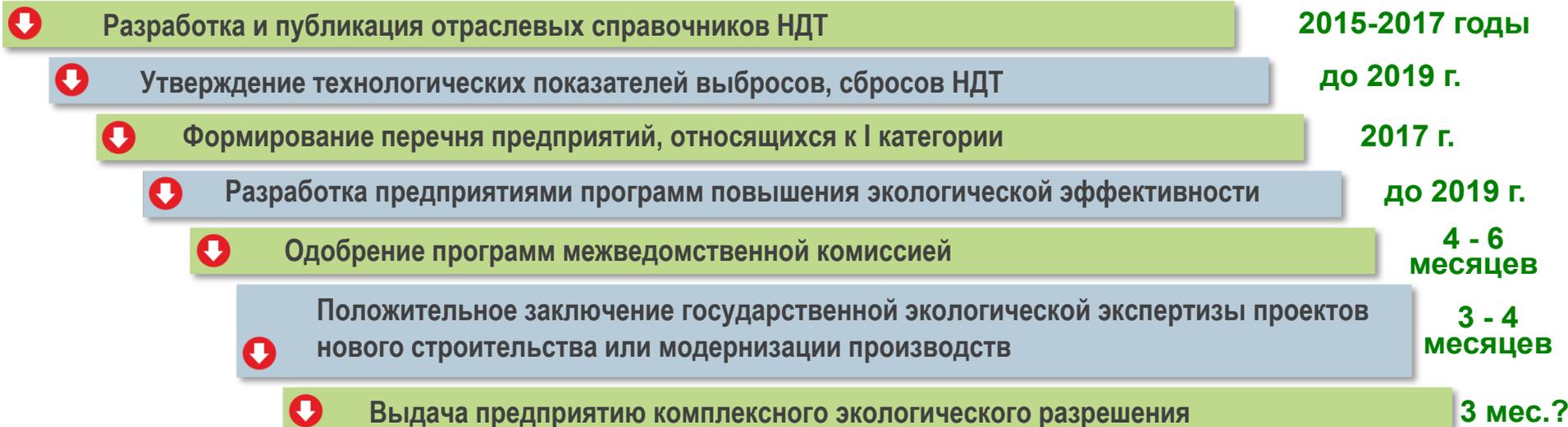
Установление норматива



Запрещено любое воздействие на окружающую среду

Разрешено любое (max) воздействие на окружающую среду

Этапы внедрения НДТ в России



Внедрение НДТ осуществляется на основе программы повышения экологической эффективности

Срок реализации программ:

14 лет — для градообразующих предприятий и предприятий стратегического назначения

7 лет — для остальных предприятий

Поэтапный переход на новую систему государственного регулирования



2015 - 2018

Принятие подзаконных актов

Разработка и публикация справочников НДТ

Постановка предприятий на государственный учет

2019 - 2022

Выдача комплексных экологических разрешений на основе программ повышения экологической эффективности для:

- новых предприятий
- 300 действующих крупнейших предприятий- «загрязнителей»
- обратившихся предприятий

Реализация программ повышения экологической эффективности

Применение мер экономического стимулирования

Увеличение коэффициентов платы:
за временно разрешенное воздействие $K = 25$
за воздействие, превышающее разрешенное $K = 100$

2025

Распространение требований на все крупные предприятия

Инструменты экономического стимулирования (I)



Льготы

Инвестиционный кредит

возмещение процентной ставки по кредиту в счет налога на прибыль

Ускоренная амортизация оборудования НДТ

применение дополнительного коэффициента 2 при начислении амортизации на оборудование НДТ по утвержденному перечню

Корректировка платы за негативное воздействие

Зачет платы в счет инвестиций до 100%

Отказ от взимания платы за негативное воздействие после внедрения НДТ (*применение нулевого понижающего коэффициента*)

Санкции

Рост платежей до размеров, сопоставимых с затратами на очистку выбросов, сбросов в случае несоблюдения технологических нормативов

Увеличение повышающих коэффициентов платы:

за временно разрешенное воздействие $K = 25$,

за воздействие, превышающее разрешенное $K=100$ (с 01.01.2020)

Штрафные санкции

введение новых составов административных правонарушений, увеличение размеров штрафов

Инструменты экономического стимулирования (II)



Федеральный закон N 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»

- предоставление бюджетных субсидий на финансирование создания или модернизации промышленной инфраструктуры, в том числе **с использованием наилучших доступных технологий**, а также на освоение производства промышленной продукции (ст. 10);
- предоставление финансовой поддержки организациям, осуществляющим инновационную деятельность при оказании инжиниринговых услуг, при реализации проектов по повышению уровня экологической безопасности промышленных производств, в том числе **посредством использования наилучших доступных технологий** (ст. 12);
- стимулирование деятельности по использованию **наилучших доступных технологий** в промышленном производстве (ст. 12).

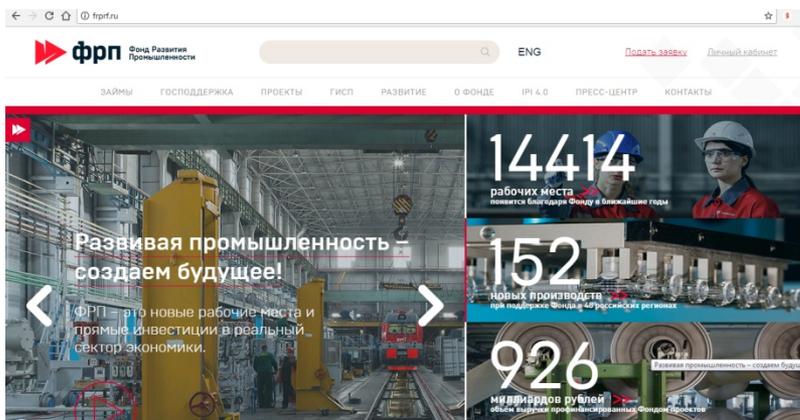
Будет осуществляться через бюджеты различных уровней, а также через государственные Фонды развития промышленности

Инструменты экономического стимулирования (III)



Государственное учреждение «Фонд развития промышленности» создано по распоряжению Правительства РФ в 2014 году. Основная задача ФРП - предоставление займов промышленным компаниям на льготных условиях для развития импортозамещающих и экспортоориентированных производств и перехода на наилучшие технологии. Процентные ставки по кредитам – 5% годовых, срок до семи лет, объем от 50 до 500 млн руб.

В 2015 г. бюджет Фонда составил около 20 млрд. рублей. В 2016 г. ФРП выделил 15 млрд. рублей на реализацию ок. 100 проектов в 39 субъектах страны, 12 млрд. были зарезервированы на одобренные проекты, 648 млн остались в Фонде. В 2017 г. пока зарезервированы 20 млрд., уже выделено 4,28 млрд., 14,37 млрд могут быть получены.



Инвестиционные контракты предоставляются на срок до 10 лет всем отраслям промышленности кроме производителей алкоголя и табака

<http://frprf.ru/>





Спасибо за внимание!