

«Основные тенденции развития законодательства в сфере обращения с отходами в Российской Федерации: Опора на новейшие доступные технологии»

В июне 2014 года Государственная Дума приняла, а Президент подписал Федеральный закон № 219-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий».

Закон, по сути, меняет всю систему нормирования выбросов и сбросов вредных веществ в окружающую среду. Если раньше в основе нормирования сбросов и выбросов вредных веществ были значения предельно допустимых концентраций этих веществ, то требования нового закона базируются на внедрении новейших доступных технологий (НДТ), наносящих минимальный вред окружающей среде. Такой подход к охране окружающей среды имеет место во всех развитых странах мира. Принятие данного закона должен стать серьезным шагом в решении острейших экологических проблем по охране окружающей среды.

Вступление в силу данного закона будет поэтапным и требует разработки большого количества подзаконных актов, чем будет заниматься Правительство РФ.

Уже с 1 января 2015 года вступают в силу целый ряд положений данного закона. Во-первых, вводится **государственный учет** объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Это будет государственная информационная система. Ведение учета будет осуществляться в форме государственного реестра, который должен включать следующие сведения:

- о природопользователе и фактическом месте нахождения объекта;
- о применяемых технологиях и об их соответствии НДТ для объектов, отнесенных к областям применения НДТ;
- о технических средствах обезвреживания выбросов, сбросов, технических средствах и технологиях обезвреживания и размещения отходов;
- о мероприятиях по снижению негативного воздействия на окружающую среду;
- о программах производственного экологического контроля, включая сведения о стационарных источниках и объеме негативного воздействия;
- о наличии заключений государственной экологической экспертизы и государственной экспертизы проектной документации при их проведении;
- о выданных комплексных экологических разрешениях или представлении деклараций о негативном воздействии;
- о представлении деклараций о плате за негативное воздействие;
- о мероприятиях и результатах государственного экологического надзора;

о консервации, ликвидации объекта, об изменении его места нахождения, о смене субъекта, эксплуатирующего объект.

Закон наделяет уполномоченный Правительством РФ орган полномочием по ведению реестра объектов федерального государственного надзора и органы субъектов РФ полномочием по ведению реестра объектов регионального государственного надзора.

При этом сведения регионального реестра должны предоставляться в федеральный реестр. Информация реестров должна быть открытой, за исключением информации, отнесенной к государственной или коммерческой тайне.

Правительства РФ наделяется полномочием по установлению порядка создания и ведения реестра, а также правил пользования этим реестром.

Уполномоченный Правительством РФ орган наделяется полномочием по утверждению формы предоставления сведений в реестр, в том числе в форме электронных документов.

Во-вторых, вводится категорирование объектов хозяйственной и иной деятельности для дифференцированного подхода к природопользователям. Все объекты разделяются на 4 категории: объекты со значительным (1 категория), умеренным (2), незначительным (3), минимальным потенциалом загрязнения окружающей среды (4).

Критерии деления на категории устанавливаются Правительством РФ.

Присвоения объекту категории происходит при постановке его на государственный учет.

Соответственно для объектов 1 категории – максимальный набор природоохранных требований, 4 категория – минимальный (только учет и внеплановые проверки).

Значительна часть нововведений отнесена на последующие годы. В частности на 2019 год отнесено совершенствование системы экологического нормирования, предусматривающее в том числе сокращение перечня регулируемых веществ. Правительства РФ наделяется полномочием по установлению закрытого перечня загрязняющих веществ, в отношении которых будут применяться меры госрегулирования, т.е. нормирование в области охраны окружающей среды, взимание платы за загрязнение окружающей среды, экологический контроль и надзор и др.

В настоящее время нормированию подлежат все вещества, для которых установлены предельно допустимые концентрации (ПДК) или ориентировочные безопасные уровни воздействия (ОБУВ). На сегодняшний день установлены ПДК и ОБУВ в атмосферном воздухе населенных мест для 611 и 1519 загрязняющих веществ (ЗВ) соответственно. ПДК в воде водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования - для 1356 химических веществ, в воде водоемов рыбохозяйственного значения – 1017. При этом нормативы платы за

выбросы в атмосферный воздух установлены только для 225 наименований ЗВ, за сбросы в водные объекты – для 143 веществ.

В соответствии с положениями закона в перечень регулируемых веществ в приоритетном порядке будут включены химические вещества (группы веществ):

токсичные, канцерогенные, мутагенные и способные накапливаться в окружающей среде и живых организмах, трансформироваться в более токсичные соединения;

по которым наиболее часто наблюдается превышение ПДК по данным мониторинга экологического и санитарно-гигиенического надзора.

Обязательным условием включения в перечень является наличие методов инструментального измерения загрязняющих веществ.

По предварительным оценкам перечень регулируемых веществ может состоять из 60 - 80 ЗВ для атмосферного воздуха и из 40 – 60 ЗВ в составе сбросов в водные объекты.

К 2019 году должны будут решены все вопросы установления нормативов допустимого воздействия на окружающую среду. При этом исключаются требования о необходимости установления нормативов допустимых выбросов, сбросов и лимитов на размещение отходов, т.е. не будет необходимости получать норматив предельно допустимых выброса (ПДВ), норматив предельно допустимого сброса (ПДС) и лимитов на размещение.

Объекты 1 категории должны будут перейти на НДТ, поэтому для них будут установлены технологические нормативы исходя из технологических показателей НДТ (если предприятие перешло на НДТ, значит, оно оказывает воздействие в допустимых пределах). При этом отдельно получать документ для нормативов не требуется. Технологические нормативы прописываются в комплексном экологическом разрешении (КЭР), т.е. необходимо их указать в заявке на получение КЭР. Справочники НДТ будут содержать информацию о технологиях и о соответствующих им технологических показателях.

Закон закрепляет возможность для объектов 2 категории также перейти на технологическое нормирование, в случае, если есть соответствующие справочники НДТ.

В случае, если на объектах 1 и 2 категории нормативы не могут быть достигнуты, то устанавливаются **временно разрешенные объемы выбросов, сбросов**. При этом их установление жестко увязано с графиком реализации планов снижения негативного воздействия природоохранных и программ повышения экологической эффективности. Т.е. в плане или программе прописываются сроки достижения нормативов допустимых воздействий. Временные сбросы и выбросы могут быть установлены на 7 лет и не продлеваются.

Для объектов 2 категории, на которых выбросы и сбросы находятся в пределах допустимых, требования разработки нормативов выбросов, сбросов и лимитов на размещение отходов заменяются на их декларирование. Объекты 2 категории не получают разрешение, а декларируют свои объемы

выбросов и сбросов, а также размещения отходов. Эти объемы они указывают в декларации, которая подается 1 раз в 7 лет.

Объекты 3 категории разрабатывают нормативы допустимых выбросов и сбросов **только** для опасных веществ (канцерогенных, токсичных, мутагенных).

За это время, т.е. до 2019 года будут установлены критерии отнесения к области применения НДТ видов деятельности, которые характеризуются значительным негативным воздействием и (или) обладают значительным потенциалом загрязнения на окружающую среду, а также технологических процессов, оборудования, способов и методов, которые применяются при осуществлении хозяйственной и иной деятельности.

Ответственным за определение НДТ для конкретной области применения НДТ будет уполномоченный Правительством РФ орган, который создает технические рабочие группы, состоящие из экспертов заинтересованных федеральных исполнительных органов власти (ФОИВ), государственных научных организаций и некоммерческих организаций.

Критериями выбора НДТ являются:

наименьшие уровни воздействия на окружающую среду в расчете на единицу продукции или в других показателях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации;

экономическая эффективность внедрения и эксплуатации;

наличие ресурсо- и энергосберегающих методов;

использование малоотходных или безотходных процессов;

период внедрения технологии;

промышленное внедрение на двух и более объектах хозяйственной и иной деятельности.

Методические рекомендации по определению НДТ утверждаются уполномоченным Правительством РФ органом.

При этом вводится требование об обязательности публикации уполномоченным Правительством РФ органом справочников НДТ и определение содержания справочников, сроков пересмотра НДТ (не реже 1 раза в 10 лет).

Вводится также требование о проектировании, строительстве и реконструкции объектов, относящихся к областям применения НДТ, с учетом технологических показателей НДТ.

С 2020 года запрещается ввод в эксплуатацию объектов, относящихся к областям применения НДТ, на которых применяются технологии с технологическими показателями, не соответствующими технологическим показателям НДТ.

Природопользователи, осуществляющие деятельность на объектах 1 категории, обязаны будут получать комплексные экологические разрешения (КЭР).

Для получения КЭР требуется заявка, в состав которой будет входить:

программы повышения экологической эффективности, утвержденная Межведомственной комиссией;

предложения по объемам временно разрешенных выбросов, сбросов на период реализации программы и после ее выполнения;

копии положительного заключения государственной экологической экспертизы на документацию, обосновывающей строительство, реконструкцию объекта, если ее проведение предусмотрено законодательством.

Срок подачи заявки – 6 месяцев до истечения срока ранее выданного разрешения. Рассматривается заявка – 4 месяца.

КЭР содержит:

установленные нормативы выбросов, сбросов или технологические нормативы;

допустимые уровни физических воздействий;

нормативы образования отходов и лимиты на их размещение;

требования по обращению с отходами;

согласованная программа производственного экологического контроля;

требования о представлении уведомлений о превышении установленных выбросов, сбросов загрязняющих веществ, об авариях, повлекших загрязнение окружающей среды, о временном или постоянном прекращении деятельности;

иные условия, установленные требованиями законодательства Российской Федерации.

Срок действия КЭР – 7 лет, при соблюдении требований КЭР его действие продлевается. Определены случаи и порядок внесения изменений, переоформления и пересмотра КЭР.

Правительство РФ наделяет уполномоченный орган полномочием по утверждению формы заявки на получение КЭР и формы КЭР.

Программа повышения экологической эффективности разрабатывается и утверждается природопользователями, осуществляющими деятельность на объектах 1 категории. Программа согласовывается межведомственными комиссиями, создаваемыми территориальными органами уполномоченного Правительством РФ федерального органа, в состав которых включаются представители заинтересованных ФОИВ и органов субъектов РФ.

План мероприятий по охране окружающей среды разрабатывается и утверждается природопользователями, осуществляющими деятельность на объектах с умеренным и незначительным потенциалом загрязнения.

Программой/планом определяются перечень мероприятий, сроки их выполнения, объем и источники финансирования, ответственные лица, а также показатели планируемого сокращения выбросов, сбросов загрязняющих веществ.

Срок реализации программы - 7 лет без продления, за исключением градообразующих организаций и предприятий стратегического значения, срок реализации программы которых не может превышать 14 лет.

Срок реализации плана 7 лет без возможности продления.

Отчетность о ходе реализации программы/плана предоставляется в уполномоченный орган.

Уполномоченный Правительством РФ федеральный орган наделяется следующими полномочиями:

утверждает методические рекомендации по разработке программы/планов;

надзирает за реализацией программ/планов на объектах федерального экологического надзора в рамках осуществления государственного экологического надзора.

наделяет органы субъектов РФ полномочием по надзору за реализацией планов на объектах регионального экологического надзора в рамках осуществления государственного экологического надзора.

Закон включает ряд положений государственной поддержки деятельности в целях охраны окружающей среды. В частности такая поддержка будет оказываться:

в содействии инвестированию по внедрению НДТ и иных мер по снижению негативного воздействия;

в поддержке экологического образования и информационных мероприятий по снижению воздействия, использования возобновляемых источников энергии, вторичных ресурсов,

в содействии разработки новых методов контроля загрязнения и иных эффективных мер в соответствии с законодательством Российской Федерации).

При этом формы государственной поддержки при внедрении НДТ и проведении мероприятий по снижению воздействия могут быть:

предоставление налоговых льгот,

предоставление льгот по плате за негативное воздействие на окружающую среду,

предоставление государственных капитальных вложений.

Законом регулируются вопросы платы за негативное воздействие на окружающую среду. В частности имеется возможность в определенном Правительством РФ порядке корректировать плату за негативное воздействие путем **вычета** из суммы, исчисленной платы, фактически произведенных и документально подтвержденных затрат на реализацию мероприятий, в отношении которых осуществляется государственная поддержка. Кроме этого, затраты, не учтенные при исчислении размера платы в отчетном периоде, могут быть учтены в последующих отчетных периодах, но не более чем в течение срока выполнения Плана/Программы.

Введены стимулирующие коэффициенты. Коэффициент 0 - за объем или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в пределах технологических нормативов, а также за объем или массу отходов производства и потребления, фактически использованных в собственном производстве или переданных для использования, т.е. обнуление платы. Коэффициент 1 - за объем или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в пределах нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов, а также

за объем или массу отходов производства и потребления, размещенных в пределах лимитов на их размещение, а также в соответствии с отчетностью об образовании, использовании, обезвреживании и размещении отходов.

Коэффициент 25 - за объем или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в пределах временно разрешенных выбросов, временно разрешенных сбросов, а также за объем или массу отходов, размещенных с превышением установленных лимитов на их размещение либо указанных в декларации о воздействии на окружающую среду.

Коэффициент 100 - за объем или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, превышающих установленные для объектов I категории такие объем или массу, а также превышающих указанные в декларации о воздействии на окружающую среду для объектов 2 категории такие объем или массу.

Установлены возможности предоставления инвестиционного кредита организациям для реализации мероприятий, в отношении которых осуществляются меры государственной поддержки.

Предусмотрено сокращение налогооблагаемой базы за счет отнесения платы в пределах норматива к материальным расходам.

В настоящее время к материальным расходам отнесена только плата, исчисленная в пределах нормативов выбросов, сбросов. Законом к материальным расходам отнесена и плата за размещение отходов в пределах лимитов.

Установлена возможность применения к основной норме амортизации специального коэффициента 2 в отношении амортизируемых основных средств, относящихся к основному технологическому оборудованию, эксплуатируемому в случае применения наилучших доступных технологий согласно утверждаемому Правительством Российской Федерации перечню основного технологического оборудования.

Законом сокращен срок организации и проведения государственной экологической экспертизы (ГЭЭ). С момента подачи - начало через 15 дней (был месяц), срок проведения – 3 месяца (было 6 месяцев) и еще может быть продлен на 1 месяц;

Расширен перечень объектов ГЭЭ:

Проектная документация объектов капитального строительства, относящихся к объектам I категории.

Материалы обоснования комплексного экологического разрешения, в случае, если указанные материалы не содержат информацию о наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Законом ужесточена административная ответственность за нарушения в области охраны окружающей среды.

Расширен состав правонарушения, предусмотренный статьей 8.5. КоАП за сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение следующих сведений:

данных, полученных при проведении производственного экологического контроля,

информации, содержащейся в заявлении о постановке на государственный учет, в декларации о воздействии на окружающую среду, в декларации о плате за негативное воздействие,

отчетности о выполнении плана мероприятий по охране окружающей среды/программы повышения экологической эффективности.

Одновременно увеличены размеры штрафов за указанные правонарушения:

на должностных лиц - от 1-2 тысяч рублей до 3-6 тысяч рублей;

на юридических лиц - от 10-20 тысяч рублей до 20-80 тысяч;

Введена ответственность за:

1) несоблюдение порядка и сроков постановки на государственный учет объектов с наложением штрафов в размере:

на должностных лиц - от 10 тысяч до 50 тысяч рублей;

на юридических лиц - от 30 тысяч до 100 тысяч рублей;

2) осуществление деятельности на объектах со значительным потенциалом загрязнения окружающей среды без комплексного экологического разрешения с наложением штрафов в размере:

на должностных лиц - от 4 тысяч до 10 тысяч рублей;

на юридических лиц - от 50 тысяч до 100 тысяч рублей.

Принятый закон, по сути, меняет всю систему нормирования выбросов и сбросов вредных веществ в окружающую среду. Если раньше в основе нормирования сбросов и выбросов вредных веществ были значения предельно допустимых концентраций этих веществ, то требования нового закона базируются на внедрении новейших доступных технологий (НДТ), наносящих минимальный вред окружающей среде. Такой подход к охране окружающей среды имеет место во всех развитых странах мира. Принятие данного закона должен стать серьезным шагом в решении острейших экологических проблем по охране окружающей среды в нашей стране.

И.Никитчук,

депутат ГД ФС РФ,

первый заместитель Председателя Комитета

по природным ресурсам,

природопользованию и экологии,

д.т.н.