



НЕДЕЛЯ
РОССИЙСКОГО
БИЗНЕСА
2016

КОНФЕРЕНЦИЯ

«Промышленная экология и глобальное изменение климата: роль бизнеса и государства в снижении рисков»

22 марта 2016 г.

г. Москва

РЕЗОЛЮЦИЯ КОНФЕРЕНЦИИ

Участники Конференции подчеркивают необходимость продолжения работы по реформированию природоохранного законодательства с учетом важности сохранения конкурентоспособности отечественных компаний в ходе экологической модернизации базовых отраслей промышленности, в том числе с использованием опыта экологического регулирования стран-членов ОЭСР на основе использования принципов наилучших доступных технологий (НДТ). Вместе с тем, ряд принятых в течение последних лет решений в области государственного регулирования охраны окружающей среды оказывает негативное влияние на деятельность компаний в условиях экономической нестабильности. Несмотря на поставленную Президентом и Правительством Российской Федерации цель по снижению административной нагрузки на бизнес, изменения в законодательство в данной сфере, по-прежнему, не носят системного характера, преимущественно консервируя сложившиеся неэффективные регулятивные практики.

Новые подходы наталкиваются на стремление сохранить действующую громоздкую и неэффективную систему природоохранного нормирования. Так, отсутствие корреспондирующих поправок в законодательство в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и в сфере рыболовства и сохранения водных биоресурсов указывает на то, что порядок разработки показателей, основанный на применении заведомо невыполнимых санитарно-гигиенических и рыбохозяйственных нормативов, может быть сохранен.

Отдельные позитивные новации, предусмотренные Федеральным законом от 21.04.2014 №219-ФЗ (закон об НДТ), подверглись пересмотру еще до вступления его в силу. Принятым в декабре 2014 года Федеральным законом № 458-ФЗ (закон об утилизации отходов) в Федеральный закон № 219-ФЗ внесены изменения, возвращающие отмененные последним избыточные требования о разработке промышленными предприятиями нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

Несмотря на декларирование принципа расширенной ответственности производителя, выражающегося в обязанности промышленных предприятий

самостоятельно утилизировать товары после утраты ими потребительских свойств или уплате ими экологического сбора в бюджет Российской Федерации, вводится ряд существенных ограничений для бизнеса, в том числе прямо препятствующих осуществлению им самостоятельной утилизации отходов и приводящих к явному «перекосу» закона в сторону взимания экологического сбора с целью пополнения государственного бюджета.

Указанным Федеральным законом возвращены отмененные менее трех лет назад требования о лицензировании целого ряда видов деятельности в области обращения с отходами, отменены выданные ранее бессрочные лицензии на осуществление таких видов деятельности. Необходимого для разработки соответствующих подзаконных актов и прохождения предприятиями разрешительных процедур переходного периода законом не предусматривается.

Разрабатываемые в целях реализации указанных федеральных законов подзаконные акты лишь усугубляют обозначенные проблемы, содержат многочисленные внутренние противоречия, не отвечают поставленным целям регулирования, воспроизводя избыточные и неэффективные методы государственного регулирования и не основываясь на анализе фактического воздействия промышленных предприятий на состояние окружающей среды.

Подготовленное в декабре 2015 года Парижское соглашение, рассчитанное на XXI век, закрепляет и оформляет в виде международно-правового документа поворот к новой, низкоуглеродной модели экономического развития на основе постепенного отказа от традиционных технологий добычи, переработки и использования ископаемых ресурсов (прежде всего, углеводородного сырья) как основы роста экономики и повышения благосостояния населения в пользу «зеленых» технологий производства топлива, энергии, продукции и услуг преимущественно из возобновляемых источников.

Парижское соглашение отразится на международной торговле. С одной стороны, значительные преференции в торговле могут получить «зеленые» товары. С другой стороны, те страны, которые предпринимают на национальном уровне действия по сокращению выбросов парниковых газов (ПГ), будут стремиться защитить свои рынки и свои компании от недобросовестной конкуренции со стороны товаропроизводителей из тех стран, где аналогичные действия не предпринимаются (углеродный протекционизм - разновидность антидемпингового регулирования).

Российским компаниям предстоит оценить риски и возможности, связанные с реализацией Парижского соглашения, переводом мировой экономики на путь низкоуглеродного развития и использованием системы регулирования выбросов ПГ на основе углеродной цены.

Согласно принятому Правительством РФ (во исполнение Указа Президента РФ) Плану мероприятий на организации, осуществляющие хозяйственную деятельность на территории РФ, предполагается возложить обязанность ежегодно, начиная с 2017 г., представлять в уполномоченный орган отчеты о выбросах парниковых газов. Соответствующий законопроект уже разработан Минэкономразвития России («О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в части регулирования объема выбросов парниковых газов»).

Однако неурегулированность многих вопросов, имеющих отношение к отчетности о выбросах ПГ, в том числе в проекте федерального закона, лишает бизнес возможности должным образом подготовиться к введению регулирования выбросов ПГ.

С учетом этого, необходимо установить в законе дополнительные критерии для определения организаций, подпадающих под требование обязательной отчетности о выбросах ПГ, с использованием показателей установленной энергетической мощности (по производству или потреблению энергии) или производственной мощности (объем производства продукции).

До настоящего момента остается нерешенным вопрос о внесении необходимых изменений в Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», срок вступления в силу отдельных положений которого, в том числе требований по разработке предприятиями-абонентами централизованных систем водоотведения разрешительной документации и осуществлению природоохранных платежей по аналогии с предприятиями, осуществляющими непосредственный сброс в поверхностные водные объекты, неоднократно переносился ввиду их неисполнимости.

В то же время для ряда промышленных предприятий уже сегодня складывается негативная правоприменительная практика, обусловленная вступлением в силу без переходного периода принятых в развитие указанного Федерального закона нормативных правовых актов, в первую очередь – постановления Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 644 «Об утверждении правил холодного водоснабжения и водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», результатом применения которого стало в отдельных случаях десятикратное повышение стоимости услуг по водоотведению на производственных объектах.

С учетом состоявшегося обсуждения, участники Конференции выделяют следующие основные задачи, требующие решения в части промышленной экологии:

- продолжение работы по подготовке предложений по реформированию природоохранного законодательства с учетом необходимости сохранения конкурентоспособности отечественных компаний в ходе экологической модернизации базовых отраслей промышленности, в том числе, с использованием опыта экологического регулирования стран-членов ОЭСР на основе использования принципов НДТ;

- законодательное закрепление дополнительных критериев для определения организаций, подпадающих под требование обязательной отчетности о выбросах ПГ, с использованием показателей установленной энергетической мощности (по производству или потреблению энергии) или производственной мощности (объем производства продукции);

- подготовка предложений по организации совместной работы со странами-членами ЕАЭС над проблемой гармонизации экологического законодательства с целью распространения наилучших практик регулирования;

- приостановление любой нормотворческой деятельности в области охраны окружающей среды, препятствующей реализации задачи промышленности по переходу на принципы использования НДТ или не отвечающей указанной цели;

- проведение ревизии законодательства Российской Федерации (в том числе законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, земельного законодательства), направленной на выявление и устранение положений, препятствующих реализации принципов НДТ;

- подготовка изменений в законодательство в области обращения с отходами, направленных на устранение необоснованных ограничений для реализации принципа расширенной ответственности производителя, снижение административной нагрузки на бизнес, включая пересмотр положений о лицензировании деятельности в области обращения с отходами;

- установление нулевых нормативов утилизации отходов и нулевой ставки экологического сбора на период до 2018 года;

- перенос до 2020 года вступления в силу положений Федерального закона от 29.12.2014 № 458-ФЗ, устанавливающих запрет на ввод в эксплуатацию зданий, сооружений и иных объектов, не оснащенных техническими средствами и технологиями обезвреживания и безопасного размещения отходов;

- доработка проекта федерального закона № 386179-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» и некоторые законодательные акты Российской Федерации» в целях устранения дисбаланса, созданного путем возложения дополнительной административной и финансовой нагрузки на все отрасли промышленности за счет преференций для водоканалов;

- подготовка изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 644 «Об утверждении правил холодного водоснабжения и водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», направленных на устранение излишних административных барьеров.

Рекомендации в адрес Правительства Российской Федерации:

1. Разработать и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона, направленного на внесение изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» с целью:

- отмены возможности исключительно отдельной корректировки платы за негативное воздействие на окружающую среду в отношении каждого загрязняющего вещества, включенного в перечень загрязняющих веществ, класса опасности отходов производства и потребления;

- восстановления принципиального положения Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 219 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» об отмене нормирования образования отходов производства;

- определения исключительно юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, владеющих на праве собственности или ином законном основании объектами размещения отходов, в качестве (а) получателей лимитов на размещение отходов и (б) плательщиков платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов в пределах полученных лимитов и применении санкций при их превышении.

2. Внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2014 г. № 1458 «О порядке определения технологии в качестве наилучшей доступной технологии, а также разработки, актуализации и опубликования информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям» с целью:

- обеспечить учет технических характеристик, степени износа оборудования, ожидаемого периода эксплуатации и экономической ситуации на каждом объекте регулирования,

- исключить необоснованные затраты на исполнение условий комплексных экологических разрешений для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которым указанные объекты принадлежат на праве собственности или ином законном основании.

3. Создать межведомственную рабочую группу с участием Минэкономразвития России, Минстроя России, Минпромторга России, Минприроды России, а также РСПП, отраслевых объединений для подготовки проекта порядка разработки, установления и пересмотра нормативов качества компонентов окружающей среды и проектов регламентов использования территорий, отнеся к первоочередным задачам разработку указанных документов для зон сельскохозяйственного назначения, производственных зон, зон энергетики, транспорта, инженерной и транспортной инфраструктуры и зон особого назначения.

4. Внести изменение в Поэтапный график создания в 2015 - 2017 годах отраслевых справочников наилучших доступных технологий, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2014 г. № 2178-р, с целью разработки информационно-технического справочника для сравнительного анализа издержек и результатов для оценки экономической эффективности природоохранных мероприятий в рамках перехода на принципы НДТ и согласования условий комплексных экологических разрешений.

5. Предусмотреть в проекте постановления Правительства Российской Федерации «Об определении перечня стационарных источников и перечня вредных (загрязняющих) веществ, подлежащих контролю посредством автоматических средств измерения и учета объема или массы выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, концентрации вредных (загрязняющих) веществ в таких выбросах, а также технических средств передачи информации об объеме или о массе таких выбросов, о концентрации вредных (загрязняющих) веществ в таких выбросах» дифференциацию мер контроля:

- для действующих и для новых (проектируемых) предприятий;

- для предприятий в производственных зонах и для предприятий в жилых зонах и в границах особо охраняемых территорий.

6. Внести изменения в Перечень загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 июля 2015 г. № 1316-р, с целью:

- приведения структуры разделов указанного перечня и состава контролируемых веществ в соответствие с задачами государственного регулирования,
- определения возможности установления в комплексных экологических разрешениях индивидуальных перечней маркерных веществ для целей производственного экологического контроля.

7. При разработке системы регулирования выбросов парниковых газов должны быть соблюдены следующие основные принципы:

- не увеличение общей фискальной нагрузки на бизнес;
- целевое использование части средств, поступающих через углеродную цену, на цели сокращения выбросов ПГ;
- гибкость (возможности для компаний компенсировать собственные выбросы ПГ их сокращением или дополнительным поглощением в результате реализации проектов за пределами компаний).