Заключение РСПП
на проект федерального закона № 21275-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды»

Российский союз промышленников и предпринимателей рассмотрел проект федерального закона № 21275-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (далее – законопроект) и не поддерживает его принятие, так как он предлагает введение дублирующих, избыточных и неопределенных норм в сфере перевалки угля в морских портах.

Предлагаемые изменения в Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» являются избыточными, поскольку действующим российским законодательством уже предусмотрены требования по обеспечению качества атмосферного воздуха в зоне влияния производственных объектов, в том числе инфраструктуры морских портов и узлов погрузки-разгрузки.

Так, юридические лица при осуществлении производственной деятельности обязаны обеспечить соблюдение санитарно-эпидемиологического требований в соответствии со ст. 11 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Требования п. 2 законопроекта также уже закреплены ст. 21 Федерального закона «Об охране окружающей среды», согласно которой юридические лица и индивидуальные предприниматели обязаны обеспечить соблюдение нормативов допустимого воздействия на окружающую среду.

Кроме того, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 31.12.2020 № 2398 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий» объекты инфраструктуры морского порта отнесены ко II категории объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, и, следовательно, требование об оборудовании населенных пунктов в местах расположения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, комплексом технических средств, обеспечивающих автоматическое измерение, является необоснованным.

Минтранс России совместно с бизнес-сообществом провел большую работу по детальному анализу практики пылеподавления в иностранных портах, по результатам которой разработан Информационно-технический справочник по наилучшим доступным технологиям ИТС 46-2019 «Сокращение выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ при хранении и складировании товаров (грузов)» (далее – ИТС НДТ), утвержденный приказом Росстандарта от 17.04.2019 № 835. Указанный документ был принят с целью

закрепить требования к наилучшим доступным технологиям (НДТ), которые должны применяться на морских терминалах, переваливающих уголь, в целях снижения выбросов загрязняющих веществ (угольной пыли) в атмосферный воздух. Обязанность применения указанных НДТ закреплена в Техническом регламенте о безопасности объектов морского транспорта постановлением Правительства Российской Федерации от 07.10.2019 № 1288.

За последние годы был разработан и принят ряд важных для отрасли нормативных документов в области регулирования деятельности по транспортировке и перегрузке каменного угля, что привело к значительному улучшению экологической обстановки в морских портах и на прилегающих к ним территориях. В частности, установлены и действуют конкретные требования по подтверждению соответствия ИТС НДТ в рамках проведения государственной экологической экспертизы как для действующих, так и проектируемых угольных терминалов и портов.

Статьи 15 и 16 Федерального закона от 08.11.2007 № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» устанавливают единые требования к операторам морских терминалов и иным владельцам объектов инфраструктуры морского порта. Среди них: обеспечение соблюдения требований экологической безопасности, выполнения мер по предотвращению загрязнения территории морского порта отходами производства и потребления, опасными и (или) вредными для здоровья человека и (или) окружающей среды веществами.

Экологические требования по выбросам загрязняющих веществ в атмосферный воздух установлены Федеральным законом «Об охране окружающей среды». Данный закон устанавливает единые требования к объектам данной категории опасности. В частности, угольные порты (терминалы), как и иные морские терминалы, относятся ко II категории опасности и обязаны соблюдать установленные для них нормативы допустимых сбросов и выбросов загрязняющих веществ. Указанные нормативы разрабатываются и утверждаются с учетом нормативов качества окружающей среды для всех угольных терминалов, вне зависимости от места их расположения.

Операторы морских терминалов соблюдают установленные экологические требования, применяют НДТ, используют современные технологии перевалки угля, соответствующие международным стандартам по пылеулавливанию и пылеподавлению, а в рамках заключенных соглашений по экологии реализуют комплексные экологические инвестиционные программы, предусматривающие внедрение НДТ, в том числе установку

вагоноопрокидывателей, систем крытых конвейеров пылезащитных экранов вокруг штабелей (высота экранов подбирается под условия работы каждого терминала), туманообразующих пушек и аспирационных систем и др., затрачивая на их реализацию значительные средства. Данные технологии позволяют выдерживать экологические нормативы, не создавая угроз безопасности работы портов и не снижая их конкурентоспособность.

По мнению РСПП, регулирование в сфере перевалки угля в морских портах должно быть эффективным, достаточным и учитывающим передовую международную практику.

В то же время, представленный законопроект не проработан должным образом, содержит некорректные термины и определения, избыточные, дублирующие и неопределенные нормы.

1. Проектируемая законопроектом часть 1 ст. 55^1 является декларативной нормой, не имеющей сутевого значения, и не может быть внесена в Федеральный закон «Об охране окружающей среды», поскольку законодательные нормы должны быть определёнными. В соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» любая хозяйственная деятельность, в том числе погрузочно-разгрузочные работы, должна осуществляться в соответствии с установленными требованиями в области охраны окружающей среды. Таким образом, проектируемые требования дублируют действующие нормы Федерального закона «Об охране окружающей среды» и являются избыточными. Кроме того, в проектируемой ч. 1 ст. 55^1 устанавливаются требования, которые презюмируют возможность неисполнения требований природоохранного законодательства другими отраслями хозяйственной деятельности.

Стоит отметить, что Федеральный закон «Об охране окружающей среды» призван разграничить предметы правового регулирования законодательства об охране окружающей среды и санитарного законодательства. Согласно ч. 6 ст. 2 Федерального закона «Об охране окружающей среды» отношения, возникающие в области охраны окружающей среды, в той мере, в какой это необходимо для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, регулируются законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и законодательством об охране здоровья, иным направленным на обеспечение благоприятной для человека окружающей среды законодательством. Отношения, возникающие в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, регулирует Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Таким образом, ссылка в проектируемой ч. 1 ст. 55^1 на проведение

погрузочно-разгрузочных работ в соответствии с требованиями в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения нарушает предмет правового регулирования, установленный Федеральным законом «Об охране окружающей среды».

Кроме того, проектируемая ч. 1 ст. 55^1 содержит требования, уже предусмотренные п. 9 ч. 1 ст. 8, п. 3 ч. 2 ст. 15, ч. 1 ст. 8.1 Федерального закона «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

2. В части 2 проектируемой ст. 55^1 указано, что «юридические и физические лица, осуществляющие погрузочно-разгрузочные работы по перевалке угля, должны соблюдать нормативы предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, нормативы предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе, обязаны принимать необходимые меры по предупреждению и устранению негативного воздействия угольной пыли на окружающую среду».

Следует отметить, что в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» закреплены основные принципы охраны окружающей среды, которые представляют собой, основополагающие начала, положения, подходы к решению вопросов в области обеспечения благоприятной окружающей среды. При этом установленные требования распространяются на всех субъектов, участвующих в отношениях по обеспечению охраны окружающей среды, вне зависимости от отраслевой принадлежности, а также на все виды экономической деятельности, а, следовательно, и на деятельность по осуществлению погрузочно-разгрузочных работ. Среди основополагающих принципов:

- презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;

- обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

- обязательность проведения в соответствии с законодательством Российской Федерации проверки проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан, на соответствие требованиям технических регламентов в области охраны окружающей среды;

- допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды;

- обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной

деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования НДТ с учетом экономических и социальных факторов;

- соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством;

- ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;

- обязательность финансирования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность, которая приводит или может привести к загрязнению окружающей среды, мер по предотвращению и (или) уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, устранению последствий этого воздействия.

Кроме того, проектируемая ч. 2 ст. 55^1 дублирует нормативные положения ст. 15, 16 и 30 Федерального закона от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», ст. 55 Федерального закона «Об охране окружающей среды», которые содержат аналогичные требования к юридическому лицу по охране атмосферного воздуха, предотвращению негативного воздействия.

При этом п. 2 ст. 7 Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» установлено, что обязательные требования должны находиться в системном единстве, обеспечивающем отсутствие дублирования обязательных требований, а также противоречий между ними.

3. Проектируемой частью 3 ст. 55^1 вводится обязательное требование по оснащению населенных пунктов в местах перевалки угля автоматическими системами контроля выбросов загрязняющих веществ.

В настоящее время п. 4 ст. 25 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» уже установлены требования по оснащению автоматическими средствами измерения и учета показателей выбросов загрязняющих веществ, а также техническими средствами фиксации и передачи информации о показателях выбросов загрязняющих веществ в государственный реестр объектов I категории (требования распространяются на объект целиком без привязки к обрабатываемым грузам, материалам) и эти системы устанавливаются непосредственно на самих объектах, а не за его пределами.

Законодательные требования по осуществлению автоматизированного

контроля за состоянием атмосферного воздуха для предприятий II категории воздействия, к которым относятся объекты инфраструктуры морских портов, в настоящее время отсутствуют.

При этом многими операторами морских терминалов, осуществляющими перевалку угля, в инициативном порядке в соответствии с положениями пункта 8.4.3 ИТС 46-2019 уже установлены автоматические средства измерения и учета объемов выбросов (системы контроля загрязняющих веществ) в пределах санитарно-защитных зон, установленных на земельных участках, прилегающих к границам морских портов.

Однако при установке даже автоматизированных систем контроля за пределами объектов порта в пределах санитарно-защитных зон (в том числе на территории населенных пунктов) отслеживание корректности передачи данных по загрязнению атмосферного воздуха угольной пылью такими техническими средствами представляется крайне затруднительным, поскольку зачастую в таких районах осуществляется иная хозяйственная деятельность, приводящая к загрязнению атмосферного воздуха, которая может оказывать значительное влияние на результаты измерений.

При этом корректно разделить степень воздействия на окружающую среду отдельных контролируемых объектов практически невозможно, что создает значительный риск погрешностей измерения и коррупционной составляющей при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в отношении операторов морских терминалов.

Необходимо также отметить, что согласно действующим требованиям каждое предприятие обязано контролировать или осуществлять мониторинг воздействия своей деятельности на СЗЗ и воздух жилой застройки, ежесезонно не менее 13-14 дней в круглосуточном режиме с направлением отчетов в органы Роспотребнадзора.

Таким образом, предлагаемое проектируемой ч. 3 ст. 55^1 обязательное требование по оснащению населенных пунктов в местах расположения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, автоматическими системами контроля выбросов загрязняющих веществ представляется явно избыточным.

Также обращаем внимание, что Правилами создания и эксплуатации системы автоматического контроля выбросов загрязняющих веществ и (или) сбросов загрязняющих веществ, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13.03.2019 № 262, предусмотрена установка автоматических комплексов в зависимости от массового выброса определенных загрязняющих веществ. Вместе с тем, законопроектом не

предусмотрена дифференциация по объемам выбросов загрязняющих веществ.

Проектируемая ч. 3 ст. 55^1 содержит неопределённый термин, а именно: «населенные пункты в местах расположения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду». Из данного термина не представляется возможным определить о каких именно объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, идет речь, на каком максимальном расстоянии от мест расположения таких объектов должны находиться населенные пункты, где именно должна производиться установка комплексов технических средств (в месте проведения погрузочно-разгрузочных работ, на границе терминала и населенного пункта или за пределами порта в границах населенного пункта) и др. Законопроектом не предполагается урегулирование вопросов размещения комплексов технических средств за границами морских портов на земельных участках, принадлежащих иным физическим/юридическим лицам, что может привести к невозможности размещения систем автоматического контроля выбросов вне границ портов.

Кроме того, обращаем внимание, что Федеральный закон «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не содержит понятия «погрузочно-разгрузочные работы по перевалке». Данный закон оперирует другими терминами применительно к деятельности портов в отношении грузов.

Также в законопроекте не конкретизирован термин «загрязняющие вещества», которые необходимо контролировать комплексами технических средств, обеспечивающими автоматическое измерение и учет показателей выбросов.

Учитывая, что с момента вступления в силу требований об обязательном применении НДТ при перевалке угля прошло недостаточное количество времени, а мониторинг эффективности от их внедрения проводится в 2021- 2022 годах, считаем преждевременным делать выводы о необходимости дополнительного стимулирования операторов морских терминалов в части дальнейшей реализации мероприятий, направленных на снижение выбросов загрязняющих веществ (угольной пыли) в атмосферный воздух, и других природоохранных мероприятий, в том числе путем внесения изменений в действующее природоохранное законодательство.

Также отсутствуют четко определенные критерии и требования к «комплексам технических средств, обеспечивающих автоматическое измерение и учет показателей выбросов», которыми должны быть оснащены объекты погрузочно-разгрузочных работ, генерирующие неорганизованные выбросы.

Предлагаемые законопроектом решения не проработаны, предлагаемое

внедрение систем автоматического контроля выбросов может быть использовано для целей привлечения к административной ответственности и наложения штрафных санкций на операторов морских терминалов, осуществляющих перевалку угля в морских портах, в том числе без их вины, и не приведет к снижению негативного воздействия не окружающую среду, а возможный незначительный положительный эффект может быть достигнут только путем сокращения объемов перевалки в морских портах, что в свою очередь приведет к сокращению отчислений в бюджеты всех уровней и росту социальной напряженности в припортовых регионах.

Более того, разработчиком законопроекта в финансово-экономическом обосновании отмечено, что его принятие не потребует дополнительных расходов из средств федерального бюджета. Вместе с тем, в случае принятия законопроекта в представленной редакции потребуется как выделение денежных средств из федерального бюджета на разработку, создание и эксплуатацию информационной системы по приему и обработке передаваемых от операторов морских терминалов данных, полученных из систем автоматического контроля выбросов, так и расширение штата уполномоченных контрольно-надзорных органов для обслуживания данной системы и обработки получаемых данных, что, безусловно, приведет к дополнительным расходам федерального бюджета.

Действующее законодательство Российской Федерации содержит все необходимые требования по предотвращению и минимизации негативного воздействия на окружающую среду как в границах морских портов, так и на прилегающих территориях, включая обязанности по применению НДТ, в полной мере обеспечивает защиту окружающей среды и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и позволяет государственным контролирующим органам осуществлять полноценный контроль (надзор) за выполнением экологических норм.

В целях надлежащего регулирования соответствующих правоотношений в ст. 16 Федеральный закон «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлены требования, которые операторы морских терминалов и иные владельцы объектов инфраструктуры морского порта обязаны выполнять, в частности, осуществлять эксплуатацию объектов инфраструктуры морского порта в соответствии с требованиями обеспечения промышленной экологической и пожарной безопасности и требованиями технических регламентов.

В развитие этой нормы расширен перечень требований конкретно к

операторам морских терминалов, занимающимся перевалкой угля, внесены соответствующие обязывающие нормы в Технический регламент о безопасности объектов морского транспорта, утверждённый постановлением Правительства Российской Федерации 12.08.2010 № 620. Постановлением Правительства Российской Федерации от 07.10.2019 № 1288 Технический регламент дополнен требованием к объектам инфраструктуры морского транспорта, используемым для перевалки угля, согласно которому они «должны соответствовать требованиям, установленным законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей среды, законодательством Российской Федерации об охране атмосферного воздуха и настоящим техническим регламентом, а также технологиям, техническим способам и методам, предусмотренным информационно-техническим справочником по НДТ, направленным на сокращение выбросов загрязняющих веществ при перевалке угля, в части подходов и методов, применяемых при оснащении и эксплуатации объектов инфраструктуры морского транспорта, используемых для перевалки угля».

С учетом изложенных замечаний принятие законопроекта не поддерживается, так как:

- в настоящее время разработка и принятие законопроекта являются преждевременными;
- законопроект дублирует положения иных законодательных актов, вводит избыточные обязательные требования;
- законопроект нарушает предмет правового регулирования, установленный Федеральным законом «Об охране окружающей среды» введением требований в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- законопроект вводит нечёткие и неопределённые нормы, не предоставляет юридически определённого правового механизма для регламентации соответствия деятельности в области погрузочно-разгрузочных работ по перевалке угля требованиям в области охраны окружающей среды.