**Заключение**

**Комитета РСПП по экологии и природопользованию**

**на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в части создания систем автоматического контроля выбросов загрязняющих веществ, сбросов, загрязняющих веществ»**

Федеральный закон от 10.01.2002 № 7 «Об охране окружающей среды» и проект акта не содержат определение понятия «автоматическое средство измерения». Между тем, в нормативной и справочной документации по метрологии различают два термина:

а) автоматическое средство измерений – средство измерений, производящее без непосредственного участия человека измерения и все операции, связанные с обработкой результатов измерений, их регистрацией, передачей данных или выработкой управляющего сигнала;

б) автоматическое средство измерений, встроенное в автоматическую технологическую линию, нередко называют *измерительный автомат* или *контрольный автомат*.

Автоматизированное средство измерений – средство измерений, производящее в автоматическом режиме одну или часть измерительных операций.

В настоящее время промышленностью не выпускаются и не используются средства измерений показателей выбросов загрязняющих веществ (нескольких показателей, величин одновременно одним средством измерений), которые можно определить как автоматические средства измерений. В то же время показатели выбросов загрязняющих веществ можно определять при помощи автоматизированных средств измерений и методик измерений.

Учет показателей выбросов загрязняющих веществ – это последовательно выполняемые организационные, технологические, измерительные и вычислительные действия по определению итоговых значений показателей, а также составлению первичных учетных документов, документирование определения показателей выбросов. Учет (документирование) осуществляется на всех технологических и измерительных операциях и процессах (множество результатов измерений), которые не всегда возможно реализовать в одном средстве измерений (законченном средстве измерений).

Также необходимо отметить, что использование понятия «система» применительно к автоматизированному контролю выбросов некорректно, так как в самом понятии автоматизированного контроля, приведенном в проекте (абзац третий подпункта «б» пункта 1 статьи 1), содержится исчерпывающая информация о необходимых процессах измерений, автоматизации, фиксации, передачи информации и контроля.

Автоматизированные системы контроля не должны рассматривается как измерительные системы. «Измерительная система» – совокупность средств измерений и других средств измерительной техники, размещенных в разных точках объекта измерения, функционально объединенных с целью измерений одной или нескольких величин, свойственных этому объекту.

Для метрологического обеспечения измерительных систем, которые являются средствами измерений, необходимо проведение ряда серьезных и дорогостоящих процедур: проектирование, строительство, испытания. Измерительные системы подлежат испытаниям в целях утверждения типа средств измерений и последующей проверке.

В этой связи целесообразно заменить понятие «система контроля», понятием – «средства контроля».

На основании изложенного, предлагается:

1) непосредственно в проекте акта определить понятия: «автоматизированные средства измерений», «автоматизированный контроль», «средства контроля»;

2) по тексту проекта акта заменить слова «автоматическими средствами измерения и учета» на «автоматизированными средствами измерений» в соответствующем падеже;

3) слова «автоматического контроля» заменить словами «автоматизированного контроля» в соответствующем падеже;

4) слова «системы автоматического контроля» заменить словами «средств автоматизированного контроля» в соответствующем падеже.

По тексту настоящего заключения будут использованы термины, используемые в проекте акта (например, «автоматический» вместо корректного термина «автоматизированный») для исключения путаницы.

1. В законопроекте не указаны количественные критерии ни для установления видов технических устройств, ни для последующего определения стационарных источников, подлежащих оборудованию системами автоматического контроля выбросов. Наряду с этим исключается идентификация контролируемых загрязняющих веществ индивидуально для каждого стационарного источника. Перечни стационарных источников, перечни загрязняющих веществ и показатели выбросов и(или) сбросов таких веществ для отдельных объектов станут предметом согласования с органами государственной власти на этапе рассмотрения проекта программы создания системы автоматического контроля.

В связи с этим представляется целесообразным:

- установить количественные критерии, отражающие объем и интенсивность негативного воздействия на окружающую среду выбросов и (или) сбросов загрязняющих веществ, для целей обоснования необходимости оснащения стационарных источников средствами автоматизированного контроля и отбора подлежащих контролю загрязняющих веществ;

- предусмотреть особенности регулирования для случаев отсутствия технической возможности проведения измерений автоматическими средствами;

- указать, что отбор подлежащих контролю загрязняющих веществ осуществляется с учетом пункта 5 статьи 67 Федерального закона «Об охране окружающей среды»;

- слова «показатели» выбросов и(или) сбросов загрязняющих веществ заменить словами «объем (масса) или концентрация» загрязняющих веществ.

2. В соответствии с пунктом 22 статьи 1 ФЗ от 21.07.2014 № 219 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - № 219-ФЗ) перечень стационарных источников объектов I категории, которые должны быть оснащены системами автоматического контроля, включая перечень загрязняющих веществ, контролируемых автоматическими средствами измерения и учета объема или массы выбросов, сбросов и концентрации загрязняющих веществ, должен быть определен Правительством РФ.

В подпункте 3 (в) статьи 1 представленного проекта акта предлагается изменить норму, установленную пунктом 10 статьи 67 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (далее - №7-ФЗ), и установить, что Правительство РФ определяет **не перечень** загрязняющих веществ, контролируемых автоматическими средствами измерения и учета объема или массы выбросов, сбросов и концентрации загрязняющих веществ, **а требования к** автоматическим средствам измерения и учета показателей выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, техническим средствам фиксации и передачи информации о показателях выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в государственный реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Проектом акта предписывается Минприроды России принять ведомственный акт («Правила создания и эксплуатации системы автоматического контроля»), в котором установить порядок определения показателей выбросов, сбросов, подлежащих автоматическому контролю. При этом, определение перечня загрязняющих веществ по видам стационарных источников, контролируемых автоматическими системами, не предусматривается.

Таким образом, установление критериев и порядка определения перечней загрязняющих веществ, содержащихся в выбросах (сбросах) стационарных источников, контролируемых автоматическими средствами измерения и учета объема или массы выбросов, сбросов, которые являются ключевыми элементами регулирования, которому посвящен проект акта, законопроектом не предусматривается.

Затраты предприятий на реализацию требования об оснащении автоматическими средствами измерения и учета выбросов (сбросов) загрязняющих веществ, а также техническими средствами фиксации и передачи информации о выбросах (сбросах) загрязняющих веществ существенным образом зависят от конкретных перечней загрязняющих веществ, которые подлежат автоматическому контролю средствами измерения и учета.

Следует также отметить, что для стационарных источников сбросов загрязняющих веществ фактически отсутствуют автоматические средства измерения и учета объема или массы сбросов для практически для всех маркерных веществ, что делает невозможным реализацию установленных № 219-ФЗ требований, касающихся оснащения автоматическими средствами измерения и учета сбросов загрязняющих веществ, техническими средствами фиксации и передачи информации о сбросах этих веществ.

В целях устранения неопределенности в проекте акта необходимо обязать Минприроды России определить перечень автоматических средств измерения, измеряемых показателей и их характеристик, а также технических средств фиксации и передачи информации по каждому загрязняющему веществу в выбросах (сбросах), подлежащему автоматическому контролю.

Неопределенность перечней загрязняющих веществ, содержащихся в выбросах (сбросах) стационарных источников, контролируемых автоматическими средствами измерения и учета, в совокупности с отсутствием автоматических средств измерения и учета объема или массы для отдельных маркерных веществ, содержащихся в выбросах, и практически для всех маркерных веществ, содержащихся в сбросах, создает высокие риски ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности, необоснованно затрудняет ведение хозяйственной деятельности, предоставляет правоприменителю дискреционные полномочия, будет способствовать коррупционным проявлениям.

В этой связи целесообразно сохранить норму № 219-ФЗ о возложении на Правительство РФ полномочий по определению перечня веществ, подлежащих автоматическому контролю (с установлением критериев определения такого перечня маркерных веществ), а также обязать Правительство РФ определить перечни автоматических средств измерения, измеряемых показателей и их характеристик по каждому загрязняющему веществу в выбросах (сбросах), подлежащему автоматическому контролю, и технических средств фиксации и передачи информации.

3. Также необходимо отметить, что в проекте акта упущен важный аспект: не дано определение и не установлен четкий порядок того, что является превышением показателей выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, зафиксированных автоматическими средствами измерения.

По сложившейся практике превышением в выбросах и сбросах считается любое превышение над установленном нормативом (по факту контролирующие органы требуют «непревышение норматива с учетом погрешности», что при низких концентрациях и больших погрешностях измерений приводит к еще\* более жестким требованиям к фактическим выбросам и сбросам). При этом не учитываются особенности ведения технологических процессов, пуск и остановка оборудования и т.д. Это приводит к тому, что предприятия при разработке проектов ПДВ и НДС вынуждены закладывать наихудшие эксплуатационные показатели. Учесть все возможные особенности ведения технологических процессов (колебания), особенно пуск и остановку оборудования (например, когда для обеспечения безопасной эксплуатации необходимо выполнить продувку оборудования, что приводит к кратковременным, но интенсивным выбросам), не представляется возможным.

В законопроекте предусмотрено: «п. 14 При выявлении с использованием системы автоматического контроля превышений показателей выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, установленных в комплексных экологических разрешениях или предусмотренных планами снижения выбросов при неблагоприятных метеорологических условиях, юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, осуществляющие хозяйственную и иную деятельность на объекте, оказывающем негативное воздействие на окружающую среду, вправе направить в органы государственного надзора информацию об их причинах и о принятых для их устранения мерах». Проблема закючается в том, чртог на практике, для большинства объектов I категории, это озхначает ежедневную обязанность по предоставлению информации о причинах возникновения превышений и принятых для их устранения мерах (в случае оставления понятия «превышение» в текущей редакции).

Принимая во внимание изложенное, представляется целесообразным, на основе передового опыта Федеративной республики Германия определить, что оборудование считается соответствующим установленным требованиям по вредным выбросам, если соблюдаются все средние дневные значения установленной концентрации по массе и все средние получасовые значения не превышают двукратный размер установленной концентрации по массе.

 Данный подход позволит улучшить систему нормирования (в нормативы закладываются значения, соответствующие оптимальной эксплуатации оборудования), при этом будут учитываться возможные колебания технологических режимов, пуск и остановка оборудования.

Учитывая вышесказанное, предлагаем дополнить п. б) статьи 1 проекта акта пунктом 13.1 следующего содержания:

13.1. Превышением, зафиксированным с помощью системы автоматического контроля, является:

- превышение среднесуточного значения установленной концентрации по массе выбросов или сбросов;

или

- превышение двукратного размера среднего получасового значения установленной концентрации по массе.

ИЛИ

13.1. Порядок установления превышения показателей выбросов загрязняющих веществ, превышение сбросов загрязняющих веществ, установленных в комплексных экологических разрешениях или предусмотренных планами снижения выбросов при неблагоприятных метеорологических условиях, полученных с помощью систем автоматического контроля устанавливаются Правительством Российской Федерации.

4. В проекте акта следует установить норму о том, что на выводимые из эксплуатации стационарные источники выбросов (сбросов) в срок до пяти лет требования об обязательном их оснащения автоматическими средствами измерения и учета объема или массы выбросов (сбросов) загрязняющих веществ не распространяются.

5. В подпункте 3 (г) статьи 1 проекта акта (в абзаце 7 пункта 15 статьи 67 № 7-ФЗ) устанавливается «Порядок предоставления сведений о причинах выявленных системой автоматического контроля превышений показателей выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, установленных в комплексных экологических разрешениях или предусмотренных планами снижения выбросов при неблагоприятных метеорологических условиях, и мерах, принятых для устранения таких превышений».

В соответствии с пунктом 16 статьи 1 № 219-ФЗ (статья 311 №7-ФЗ – вступает в силу с 01.01.2019) показатели выбросов, сбросов загрязняющих веществ устанавливаются исключительно комплексным экологическим разрешением. В соответствии со статьей 19 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» предприятия обязаны при получении прогнозов неблагоприятных метеорологических условий проводить мероприятия по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, согласованные с органами исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченными на осуществление регионального государственного экологического надзора. Планом снижения выбросов загрязняющих веществ при неблагоприятных метеорологических условиях (далее – НМУ) не устанавливаются показатели выбросов загрязняющих веществ, а определяется перечень различных мероприятий по сокращению выбросов при различных режимах НМУ.

В этой связи, предлагается в подпункте 3 (г) статьи 1 проекта акта (в абзаце 7 пункта 15 статьи 67 № 7-ФЗ) исключить слова:

«или предусмотренных планами снижения выбросов при неблагоприятных метеорологических условиях».

6. В подпункте 3 (г) статьи 1 проекта акта предлагается дополнить пунктом 15 статью 67 № 7-ФЗ, абзацем 4 которой предусматривается включить в «Правила создания и эксплуатации системы автоматического контроля», утверждаемые Минприроды России, порядок осуществления контроля за созданием и эксплуатацией системы автоматического контроля. Это требование является дублированием действующего порядка осуществления государственной экологического контроля.

В этой связи абзац 4 пункта 15 проектируемого пункта 15 статьи 67 № 7-ФЗ подлежит исключению из проекта акта.

7. В соответствии с пунктом 3 «г» статьи 1 проекта акта проектируемым пунктом 11 статьи 67 № 7-ФЗ, устанавливается, что оснащение стационарных источников автоматическими средствами контроля осуществляется в соответствии с законодательством РФ об обеспечении единства измерений и законодательством РФ в области промышленной безопасности опасных промышленных объектов.

Исходя из положений статьи 7 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», технические устройства в составе систем автоматического контроля будут подлежать экспертизе промышленной безопасности, если техническими регламентами для них не установлена иная форма оценки соответствия.

Целесообразность установления нормы о том, что оснащение стационарных источников автоматическими средствами контроля должно осуществляться в соответствии с законодательством РФ в области промышленной безопасности опасных промышленных объектов никак не обосновано, является избыточным административным барьером, необоснованно затрудняющим ведение предпринимательской деятельности. Эта норма подлежит исключению из проекта акта, т.е. из проектируемого пункта 11 статьи 67 №7-ФЗ надлежит исключить словосочетание «и законодательством Российской Федерации в области промышленной безопасности опасных промышленных объектов».

8. Пунктом 1 статьи 1 законопроекта предлагается передать Минприроды России от Правительства Российской Федерации полномочие определять порядок утверждения нормативных документов, федеральных норм и правил в области охраны окружающей среды. Данными актами устанавливаются обязательные требования в области охраны окружающей среды к работам, услугам и методам контроля, ограничения при ведении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, технологические показатели наилучших доступных технологий. Принятие подобных изменений усилит риски одностороннего подхода к регулированию хозяйственной деятельности без возможности учета экономических и социальных последствий.

В этой связи данные изменения не поддерживаются.

9. В пункте 2.4 Финансово-экономического обоснования решений, предлагаемых к принятию проектом акта, оценка влияния новых норм на расходы субъектов хозяйственной деятельности заменена ссылкой на материалы, предоставленные при рассмотрении Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Тогда Минприроды России указывало, что «стоимость автоматических средств измерения и учета объема выбросов, сбросов и концентрации загрязняющих веществ на международном рынке составляет до 2,5 млн. руб.».

В 2015 году в Сводном отчете о проведении оценки регулирующего воздействия проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об определении перечня стационарных источников и перечня вредных (загрязняющих) веществ, подлежащих контролю посредством автоматических средств измерения и учета …» указывалось, что затраты предприятий на оснащение аналитическими комплексами 5258 источников выбросов составят около 75,5 млрд. руб., что соответствовало затратам в 14,4 млн. руб. на один комплект оборудования.

В настоящее время уровень затрат существенно превышает ранее сделанные оценки, в связи с чем Минприроды России необходимо предоставить заслуживающий доверия прогноз ожидаемых расходов субъектов хозяйственной деятельности.

10. Следует установить срок вступления закона в силу с 1 января 2019 года, что позволит предприятиям и надзорным органам запланировать необходимые ассигнования, организовать торги и провести установку и настройку систем автоматического контроля и технических средств передачи, хранения и обработки информации.