



ЗЕЛЕННЫЕ ПРОЕКТЫ:

ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ РАЗВИТИЯ, ПОВЫШЕНИЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ, УСТОЙЧИВОСТИ БИЗНЕСА

В России порядка шести тыс. объектов, отнесенных к I категории негативного воздействия на окружающую среду (НВОС). Все они до конца 2024 г. должны получить комплексное экологическое разрешение (КЭР). По данным на февраль 2024 г., выдано 454 КЭР. Некоторым предприятиям до подачи заявки на выдачу КЭР придется разработать проект программы повышения

экологической эффективности (ППЭЭ) и получить одобрение Межведомственной комиссии (МВК). Сейчас одобрено 105 ППЭЭ.

О причинах такой низкой активности бизнеса можно только гадать. Кто-то надеется на продление итоговых сроков получения КЭР в связи с международной обстановкой — «Стабильности нет!». Кто-то оттягивает подачу

заявки, чтобы посмотреть на опыт других и на складывающуюся судебную практику оспаривания решений об отказе в выдаче КЭР. Кто-то пытается перейти во II категорию НВОС, не уменьшая реальное количество выбросов и сбросов, а выдвигая предложения по изменению критериев отнесения к той или иной категории. В любом случае это решение временное.

КЭР И ППЭЭ: ПРАКТИКА, ОШИБКИ, ВОЗМОЖНОСТИ

Статья детально рассказывает о том, как сейчас происходят процессы одобрения программ повышения экологической эффективности (ППЭЭ), получения комплексных экологических разрешений (КЭР). Рассматриваем практику отказов к выдаче КЭР.

КЭР. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

КЭР, согласно статье 31.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (№ 7-ФЗ), выдается на отдельный объект НВОС, в том числе линейный объект, на основании заявки, подаваемой в территориальный орган Росприроднадзора по месту размещения объекта НВОС.

Процесс цифровизирован — обмен информацией и документами в рамках получения, продления, переоформления и пересмотра КЭР осуществляется через государственную информационную систему промышленности (ГИСП). Для работы в ГИСП предприятию необходимо пройти процедуру регистрации, завести личный кабинет и настроить электронную цифровую подпись.

Выдача КЭР является государственной услугой, срок ее оказания составляет 63 рабочих дня. До подачи заявки предприятию необходимо уплатить государственную пошлину в размере 9500 руб.

Перечень сведений, которые следует указать в заявке на КЭР, содержится в статье 31.1. № 7-ФЗ. Кроме перечисленных там сведений, заявитель вправе указать «иную информацию», которую сочтет нужным предоставить.

Что важно помнить? Если у предприятия есть источники выбросов и/или сбросов, подлежащие оснащению системами автоматического контроля (САК), то к программе производственного экологического контроля (ПЭК) должна быть приложена программа создания САК.

При невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов (НДВ), нормативов допустимых сбросов (НДС), технологических нормативов для объекта I категории НВОС разрабатывается, одобряется МВК и только потом утверждается ППЭЭ. Если у предприятия есть одобренная и утвержденная ППЭЭ, то ее нужно приложить к заявке на КЭР вместе с планируемыми временно разрешенными выбросами и/или сбросами

Арина ВОЛОСАТОВА,
заместитель директора
ФГАУ «НИИ «ЦЭПП»

Илья КУРОШЕВ,
начальник отдела
металлургической,
нефтегазовой и горно-
рудной промышленности
ФГАУ «НИИ «ЦЭПП»

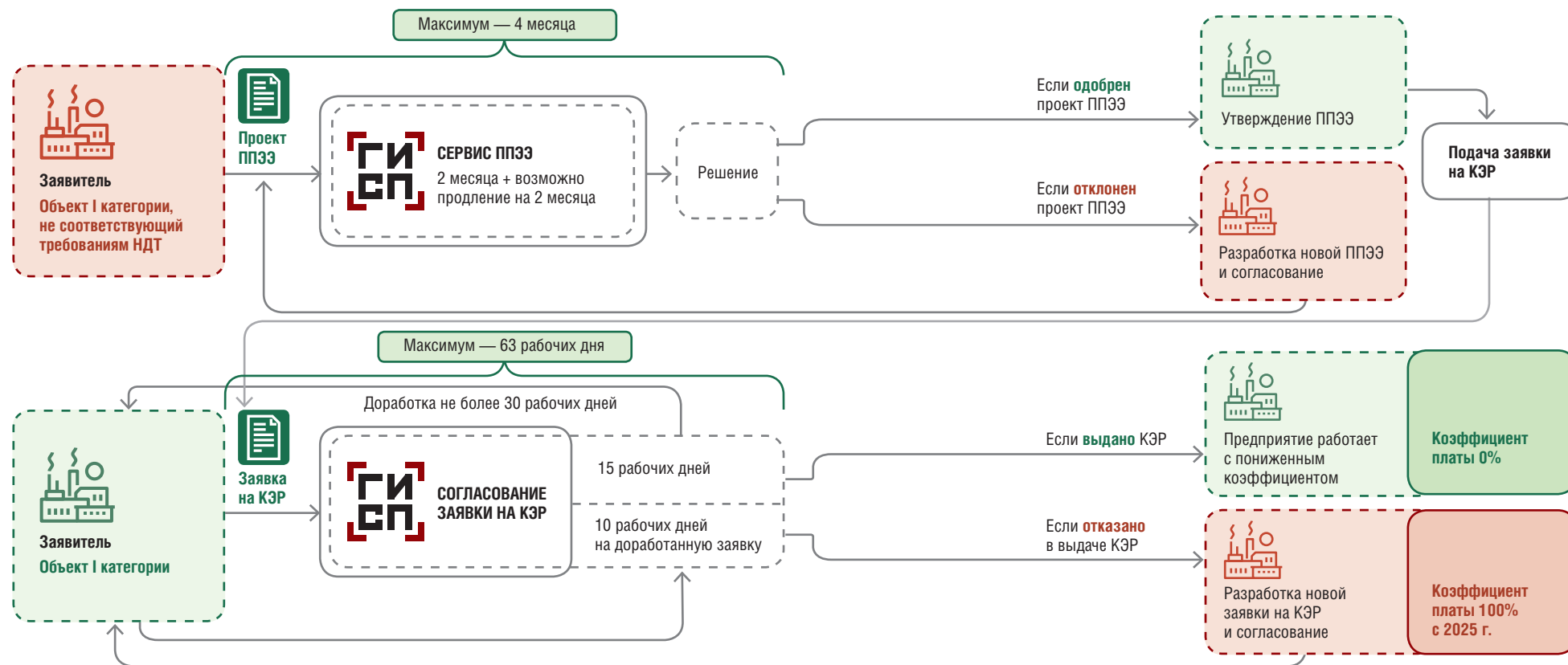
с указанием объема или массы выбросов и сбросов загрязняющих веществ на текущий момент, на период реализации ППЭЭ и после ее реализации (см. рис.).

В рассмотрении заявки на КЭР, кроме Росприроднадзора, участвуют несколько органов исполнительной власти: Росрыболовство, органы исполнительной власти субъектов России — в части оценки соответствия технологических процессов, оборудования, технических способов и методов, применяемых на объекте, НДТ (концепция наилучших доступных технологий).

Органы власти вправе дать замечания к заявке на КЭР и прилагаемому к ней документам. Предприятию дается 30 рабочих дней на доработку заявки и ее повторное направление в Росприроднадзор. Отмечаем, что при рассмотрении повторной заявки от предприятия не могут потребовать предоставления документов и информации, замечания к которым ранее не были даны.

Рисунок.

Порядки одобрения ППЭЭ и выдачи КЭР



Нарушение сроков устранения замечаний влечет отказ в выдаче КЭР.

КЭР выдается сроком на семь лет и продлевается на этот же срок при условии:

- соблюдения установленных технологических нормативов, НДВ, НДС высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (вещества I, II класса опасности);
- отсутствия задолженности по плате за НВОС;
- своевременного представления отчетности о выполнении программы ПЭК, уведомлений об авариях, повлекших за собой НВОС;

- выполнения ППЭЭ в установленные сроки (при ее наличии).

НДТ и КЭР

Согласно разъяснениям Росприроднадзора, все поля и информационные данные разделов заявки на КЭР должны быть заполнены. Если предприятие не имеет объективной возможности предоставить какую-то информацию, то в соответствующих разделах заявки приводятся письменные пояснения с указанием причин незаполнения.

Для определения соответствия предприятия требова-

ниям НДТ ключевым является раздел II заявки на КЭР.

Для указания сведений о применяемых на объекте НВОС технологиях необходимо определить применимые справочники НДТ — как отраслевые, так и межотраслевые, например справочник ИТС 22.1–2021 «Общие принципы производственного экологического контроля и его метрологического обеспечения». Не нужно ограничиваться основным видом деятельности предприятия. Для одного объекта НВОС могут быть применимы сразу несколько отраслевых справочников НДТ. Перечень НДТ является обязательным прило-

жением в структуре отраслевого справочника по НДТ.

Далее приступаем к расчету технологических нормативов по тем веществам, для которых установлены технологические показатели НДТ согласно Правилам, утвержденным приказом Минприроды России № 89. Расчет прикладывается отдельным документом с обоснованием, при подготовке которого важно использовать разделы Правил как разделы документа и чек-лист готовности и полноты оценки объекта НВОС.

Технологические нормативы разрабатываются для объекта НВОС, а также для его частей (объекты технологического

нормирования), на которых реализуются технологические процессы или планируется их реализация, используется оборудование, применяются технические способы и методы при производстве продукции (выполнении работ / оказании услуг), в отношении которых в справочниках НДТ описаны идентичные технологические процессы, оборудование, технические способы и методы, а также установлены технологические показатели НДТ по выбросам и/или сбросам.

Расчет технологических нормативов для объектов технологического нормирования должен содержать:

1. Определение объектов технологического нормирования и маркерных веществ

К объектам технологического нормирования относится совокупность всех стационарных источников выбросов/сбросов технологического процесса.

Величины годового валового выброса и годовой массы сброса каждого маркерного вещества для объекта технологического нормирования рассчитываются как сумма массы выбросов и/или сбросов в составе объекта технологического нормирования. При проведении анализа технологий на объекте НВОС на предмет их соответствия НДТ рекомендуется проводить полную оценку технологий с выявлением всех источников выбросов и/или сбросов загрязняющих веществ (ЗВ).

2. Анализ объектов технологического нормирования

В качестве исходных данных для действующих объектов НВОС рекомендуется использовать техническую документацию, данные инвентаризации выбросов ЗВ в атмосферный воздух и их источников, данные инвентаризации сбросов ЗВ в природные водные объекты и их источников, результаты ПЭК за пять лет, предшествующих году, в котором производятся расчеты технологических нормативов. Для планируемых к вводу в эксплуатацию объектов НВОС используются данные проектной документации на строительство или реконструкцию.

В отношении каждого объекта технологического нормирования описываются данные об используемом сырье

и материалах, расходуемых в процессе производства; характеристики производимых продуктов, побочных продуктов и полупродуктов; характеристики отходящих газов и газовоздушных потоков; перечень и параметры стационарных источников выбросов маркерных веществ; характеристики сточных вод; перечень и параметры стационарных источников сточных вод, содержащих сбросы маркерных веществ; наличие сооружений и устройств по очистке сточных вод и их характеристика.

3. Определение технологических показателей для выбросов/сбросов маркерных веществ объектов технологического нормирования и технологических нормативов

При расчете показателей необходимо использовать данные для вида продукции, получаемой непосредственно в результате рассматриваемого технологического процесса.

Определение показателей для выбросов/сбросов маркерных веществ проводится для каждого объекта технологического нормирования и включает:

- определение показателей выбросов/сбросов маркерных веществ для каждого стационарного источника выбросов ЗВ в атмосферный воздух, для каждого выпуска сточных вод в составе объекта технологического нормирования;
- расчет годовых валовых сбросов каждого маркерного вещества для объекта технологического нормирования;
- определение величины годового выпуска продукции;

- расчеты удельных значений массы выбросов/сбросов каждого маркерного вещества в расчете на единицу производимой продукции;
- определение значений технологических показателей для выбросов/сбросов и технологических нормативов для объекта технологического нормирования.

Важно отметить, что расчет показателей и нормативов необходимо производить с использованием действующей на момент подачи заявки на КЭР документации, например инвентаризации выбросов ЗВ в атмосферный воздух и их источников. Также стоит обращать внимание на то, что при расчете удельных показателей валовые выбросы следует соотносить с произведенной продукцией, для которой эти валовые выбросы определены.

Необходимо суммировать показатели по каждому ЗВ, определенному в рамках объектов технологического нормирования.

Очередная новелла: в декабре 2023 г. приняты изменения в ФЗ «Об охране окружающей среды». В случае если вещества I и II класса опасности являются маркерными веществами и для них установлены технологические показатели НДТ, то в КЭР указывается наименьший из нормативов — или рассчитанный технологический норматив, или НДВ/НДС. Изменения вступают в силу с 1 сентября 2024 г.

НДТ и ППЭЭ

Проект ППЭЭ представляет собой дорожную карту модернизации предпри-

ятия. Карта должна быть детальной, обоснованной и не запутанной.

Рассмотрения проектов ППЭЭ проходят на площадке ГИСП. Срок рассмотрения не может превышать двух месяцев со дня регистрации проекта в ГИСП и продлевается по обращению заявителя, но не более чем на два месяца.

Срок реализации ППЭЭ составляет семь лет и не подлежит продлению. Но из всякого правила есть исключения. Для объектов НВОС, являющихся градообразующими предприятиями, а также для объектов НВОС, принадлежащих ФГУП или АО с государственным участием и имеющих стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, срок реализации ППЭЭ иной — он не может превышать 14 лет и не подлежит продлению.

Форма ППЭЭ не установлена законодательно. Правила разработки программы повышения экологической эффективности установлены приказом Минприроды России № 907. Рекомендуем, чтобы наименования разделов проекта ППЭЭ совпадали с наименованием разделов Правил. Тщательная подготовка обосновывающих материалов увеличивает шансы на получение одобрения в МВК с первого раза.

Обосновывающие материалы должны содержать:

- сведения о производствах, цехах, производственных площадках, в отношении которых предусмотрена реализация мероприятий, с указанием видов и объемов выпускаемой продукции,

об основных технологических процессах и оборудовании, о применяющихся НДТ;

- информацию о результатах сопоставления достигаемых объектом технологических показателей, характеризующих каждую из применяемых на объекте технологий, с установленными технологическими показателями НДТ;
 - информацию о результатах сопоставления НДВ, НДС высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (вещества I, II классов опасности), рассчитанных для каждого источника выбросов и/или сбросов ЗВ, с фактическими величинами выбросов и/или сбросов указанных ЗВ;
 - описание задач, которые необходимо достичь посредством реализации соответствующих мероприятий проекта ППЭЭ;
 - обоснование сроков реализации мероприятий, этапов каждого мероприятия;
 - иные документы, которые заявитель посчитает необходимым представить.
- Процедура рассмотрения проектов ППЭЭ включает в себя следующие этапы:
- проверка на соответствие ППЭЭ требованиям законодательства (формальная проверка);
 - рассмотрение проекта в МВК, куда входит экспертная организация;
 - предоставление экспертной позиции экспертной организацией;
 - доработка проекта ППЭЭ по замечаниям экспертной организации (при наличии);



Арина Волосатова



Илья Курошев



Юлия Лялюцкая

- голосование за решение об одобрении проекта ППЭЭ и подведение итогов;
 - уведомление заявителя о принятом решении.
- К сожалению, достаточно большой процент проектов ППЭЭ, поступающих в МВК, не проходит даже формальную проверку. Это происходит по следующим причинам:
- направление на рассмотрение утвержденной ППЭЭ — уже подписанной руководителем предприятия;
 - некорректное указание или отсутствие указания источников финансирования мероприятий ППЭЭ;
 - отсутствие сведений об объекте и/или юридическом лице / индивидуальном предпринимателе;
 - отсутствие сведений об эффективности мероприятий с указанием количественных характеристик снижения выбросов и/или сбросов ЗВ;
 - отсутствие обязательных составных частей ППЭЭ, поименованных в приказе Минприроды России № 907;
 - отсутствие показателей и графика поэтапного снижения выбросов и/или сбросов ЗВ;
 - отсутствие информации о результатах сопоставления технологических показателей, характеризующих каждую из применяемых

- на объекте технологий, с показателями НДТ, описанных в справочниках НДТ;
- отсутствие обоснования сроков реализации мероприятий, этапов каждого мероприятия.

Ключевым в ППЭЭ опять же является расчет технологических показателей НДТ — как его сделать корректно, рассказано выше. После прохождения формальной проверки проект ППЭЭ попадает на рассмотрение в МВК, в том числе в экспертную организацию. Отрицательное заключение экспертной организации можно получить в связи со следующими обстоятельствами:

- невозможность достижения технологических нормативов, НДВ, НДС путем реализации включенных в проект ППЭЭ мероприятий;
- недостаточность материалов, обосновывающих выбор и применение НДТ, сроки реализации проекта ППЭЭ;
- представление противоречивых сведений в разных структурных элементах проекта ППЭЭ.

Например, для мероприятий в проекте ППЭЭ указан только общий срок их реализации, отсутствует поэтапный график снижения выбросов/сбросов. Такой подход противоречит Приказу № 907. Необходимо определять этапность каждого



Арина Волосатова



Илья Курошев



Юлия Лялюцкая

мероприятия и указать количественные показатели выбросов и/или сбросов для каждого ЗВ после завершения каждого этапа. Если запланированы важные подготовительные мероприятия, например пилотный запуск или тестирование средозащитной техники, в ходе которых не изменяются показатели выбросов и/или сбросов ЗВ, следует дать дополнительные разъяснения.

Рекомендуется привести детальное описание мероприятий, планируемого к установке оборудования, в том числе с указанием для каждого мероприятия производства, технологического процесса, устройства, оборудования или их совокупности, а также номеров источников выбросов, сведений о местонахождении выпусков сточных вод, в отношении которых будут реализовываться мероприятия.

При указании источников финансирования рекомендуется уточнить тип: собственные, привлеченные или заемные средства, государственный кредит или государственное финансирование и т.д.

Предприятию дается срок на доработку проекта ППЭЭ и возможность предоставить доработанную версию в МВК до проведения заседания. Если замечания существенные и их устранение требует фактически полной переработки проекта ППЭЭ, то проект можно отозвать. Это сэкономит время.

Так, решение об отказе в одобрении проекта ППЭЭ может быть принято в следующих случаях:

а) установление невозможности достижения технологических нормативов, НДВ, НДС

высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I, II класса опасности), путем реализации включенных в проект ППЭЭ мероприятий;

б) несоответствие планируемых к достижению по итогам реализации проекта ППЭЭ значений технологических нормативов, НДВ, НДС высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I, II класса опасности), требуемым значениям;

в) наличие в проекте ППЭЭ мероприятий, направленных на обеспечение эксплуатации зданий, сооружений, оборудования, устройств природоохранного значения;

г) превышение максимально-го срока реализации проекта ППЭЭ.

Декабрьские изменения в ФЗ «Об охране окружающей среды» затронули и положения про ППЭЭ. Так, с 1 сентября 2024 г. ППЭЭ можно разрабатывать для строящегося объекта НВОС в том случае, если за время строительства в сторону ужесточения были пересмотрены технологические НДТ.

Для предприятий, имеющих полученное КЭР с ППЭЭ, в ППЭЭ теперь можно внести изменения, которые направлены на изменение сроков выполнения мероприятий по реконструкции, техническому перевооружению объекта НВОС, не нарушая максимального срока реализации КЭР — 7 и 14 лет (в исключительных случаях). Изменения не могут приводить к превышению установленных КЭР технологических нормативов.

РЕМАРКА АДВОКАТОВ

Юлия ЛЯЛЮЦКАЯ,
управляющий партнер
Адвокатского бюро
города Москвы
«Щеглов и партнеры»

ОТКАЗЫ В ВЫДАЧЕ КЭР. ПРАКТИКА

Любое право обратиться за разрешительной документацией к государству идет рука об руку с правом самого государства отказать в ее выдаче. Экологическое регулирование не стало исключением. Как уже отмечалось, порой отказы в согласовании ППЭЭ и выдаче КЭР связаны с нарушениями порядка обращения со стороны самих заявителей или несоблюдением формальных требований к оформлению документов.

Однако это всё-таки взгляд со стороны государства. Бизнес оценивает в первую очередь результат и возможные негативные последствия. «КЭР нет, что делать?»

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» не содержит прямого указания на возможность обжалования отказов в выдаче КЭР. Такое право заявителей предусматривали некоторые законопроекты, но ни один из них всю необходимую процедуру еще не прошел. Это не значит, что обращение в суд невозможно. Любое решение государства можно обжаловать, если оно затрагивает права и обязанности лица, обратившегося за судебной защитой.

Если вы внимательно читали статью в предыдущем выпуске¹, то с легкостью ответите, какие

именно права предприятия могут быть нарушены необоснованным отказом в выдаче КЭР: отсутствие разрешения на выбросы/сбросы загрязняющих веществ влечет применение повышенного коэффициента при исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Поэтому права на судебную защиту предприятия лишены быть не могут, даже при отсутствии специального указания на такую возможность в законе. В случае если предприятие обратилось за выдачей КЭР, однако получило необоснованный отказ или сроки выдачи КЭР необоснованно затягиваются, всегда есть возможность воспользоваться классическими методами защиты нарушенных прав.

Одним из таких способов является обращение в суд с заявлением об оспаривании отказа в выдаче КЭР или же, если никакого ответа вы так и не получили, с заявлением о понуждении к выдаче КЭР.

В первом случае по вашему заявлению суд даст оценку соответствию поданных документов и сведений требованиям статьи 31.1. Федерального закона «Об охране окружающей среды», а во втором — сроков оказания государственной услуги.

На заре формирования нового экологического регулирования серьезное опасение практикующим юристам внушал тот самый открытый список требований к оформлению заявки на КЭР. Такая простая формулировка «и иная информация» для нашего брата всегда является свидетельством того, что к заявителю могут предъявить дополнительные требования, о которых он пока не знает.

Однако несколько лет активного правоприменения смогли удивить даже скептиков.

Так, в части разрешения требований о понуждении к выдаче КЭР судебная практика еще не сформировалась (хотя, по мнению многих юристов, это должна была быть самая популярная категория дел), что однозначно свидетельствует как минимум об отлаженной процедуре рассмотрения заявок.

Что касается заявлений о признании отказа в выдаче КЭР незаконным, мы сегодня видим около двух десятков дел, рассмотренных различными судебными инстанциями.

Для меня, как практикующего адвоката, самым удивительным при изучении этих судебных актов является тот факт, что порядка 90% судебных решений вынесены в пользу заявителей. Это поймут те, кто хоть раз выступал в суде против государственных органов. Такая статистика свидетельствует о беспрецедентной поддержке бизнеса со стороны судов.

Но не стоит обольщаться. За этой статистикой совершенно невозможно увидеть и оценить тот колоссальный объем работы, который проделали предприятия и юристы при подготовке обращения в суд.

Легким такой спор можно назвать, только если причиной отказа в выдаче КЭР явилась орфографическая ошибка, допущенная при заполнении заявки. В остальных случаях от всех участников судебного процесса требуется серьезная экспертиза в вопросах экологического нормирования. А самое главное — способность донести свои знания

и выводы до суда, который точно не обладает специальными познаниями в указанной сфере.

Я обратилась к своим старым публикациям об обжаловании отказа в выдаче КЭР. Несколько лет назад, когда судебная практика по данной теме отсутствовала в принципе, разумным подходом к разрешению возникающих проблем представлялось обращение с запросами и за разъяснениями в государственные органы: Минприроды России, Росприроднадзор, Минпромторг России. Такие обращения помогали сформировать позицию для суда, надлежащим образом оформить документы для заявки, сформулировать вопросы к экспертам-экологам.

Сегодня картина выглядит не много иначе. Количество различных разъясняющих писем государственных органов огромное. Многих замечаний и последующих отказов в выдаче КЭР можно избежать, если знать и уметь обращаться с разъяснениями Минприроды России, Росприроднадзора, посещать бесплатные вебинары Бюро НДТ и грамотно выбирать консалтинговые компании.

Если размышлять логически и иметь в виду возможность получения отказа в выдаче КЭР, то предприятиям надо успеть подать заявки уже в первом полугодии 2024 г.

Прогнозировать, что государство продлит срок выдачи КЭР, рискованно даже для антикризисных менеджеров. Более реалистичной видится картина пополнения бюджета за счет наложенных штрафов и повышения коэффициента платы за негативное воздействие.

¹ «Требования промышленного и экологического законодательства РФ к крупным предприятиям», BE № 2/2024.