



Сближение с политикой ЕС по интегрированному предотвращению загрязнения и контролю (ИПЗК)

Краткий путеводитель для стран-партнеров,
сопредельных с ЕС, и России

ИПЗК



EUROPEAN
COMMISSION



окружающая среда

Сближение с политикой ЕС по интегрированному предотвращению загрязнения и контролю (ИПЗК)

Краткий путеводитель для стран-партнеров по Европейской политике добрососедства, и России

Путеводитель по политике: Европейский подход к борьбе с промышленными загрязнениями: Интегрированное Предотвращение Загрязнения и Контроль

Июль 2007

Александр Нойбауэр (Ecologic)

При участии Клайва Липшина, Институт Экологических Исследований Аравы, и Натальи Андрюсевич, Аналитический Центр «Общество и Окружающая Среда»

Этот путеводитель был подготовлен и составлен ECOLOGIC – Институтом Международной и европейской Экологической Политики: Pfalzburger Str. 43-44, D-10717 Berlin, Tel. +49 30 86 88 00, Fax +49 30 86 88 0100 www.ecologic.eu, raggamby@ecologic.de

© Европейское Сообщество, 2008 г.

Воспроизводство разрешено с согласия источника.

Уведомление: Содержание публикации не обязательно отражает официальное мнение Европейской Комиссии.

ISBN 978-92-79-08302-0
Catalogue KH-30-08-212-RU-C



Содержание

| | | |
|---|---|-----------|
| 1 | Введение | 5 |
| 2 | В двух словах | 7 |
| 3 | Выгоды, ожидаемые от сближения | 9 |
| 4 | Обзор политики ЕС | 10 |
| | 4.1 Введение: Директива ИПЗК как горизонтальный инструмент для уменьшения количества выбросов | 10 |
| | 4.2 Интегрированные разрешения на основе наилучших имеющихся технологий (НИТ) | 10 |
| | 4.2.1 Базовые требования к разрешениям | 11 |
| | 4.2.2 Требование об интегрированности разрешений | 11 |
| | 4.2.3 Требование выдачи разрешений на основе наилучших имеющихся технологий | 12 |
| | 4.2.4 Процесс информационного обмена в Европе для описания НИТ по секторам | 12 |
| | 4.2.5 Применение НИТ на новых и существующих сооружениях в ЕС | 14 |
| | 4.2.6 Требования о пересмотре и обновлении разрешений | 14 |
| | 4.2.7 Информирование общества | 14 |
| 5 | Нынешняя ситуация в данном секторе политики | 16 |
| | 5.1 Основные природоохранные трудности | 16 |
| | 5.2 Специфические опасения и проблемы | 16 |
| | 5.2.1 Страны-соседи Средиземноморья | 16 |
| | 5.2.2 Страны-соседи в Восточной Европе и Россия | 17 |
| | 5.2.3 Общие проблемы для стран-соседей ЕС | 17 |
| 6 | Выводы для стран-соседей и России | 19 |
| | 6.1 Пошаговый подход к контролю над выбросами из промышленных источников | 20 |
| | 6.1.1 Лицензионные требования и минимальные стандартные требования для выдачи разрешений (Этап 1) | 20 |
| | 6.1.2 Наилучшие Имеющиеся Технологии как основа для выдачи разрешения (Этап 2) | 21 |
| | 6.1.3 Публикации об уровнях выбросов в странах Восточной Европы и Средиземноморья (Дополнительный этап) | 22 |
| | 6.2 Трудности сближения и затраты | 22 |

7 Литература и дальнейшая информация

24

8 Директивы

24



1 Введение

Европейская политика добрососедства (ENP/ЕПД) была создана в 2003/2004 гг. и на настоящий момент хорошо сформирована в качестве основного механизма сотрудничества с сопредельными странами. Она представляет собой коллективный ответ Евросоюза на стремления соседей на востоке и юге совместно содействовать процветанию, стабильности и безопасности в регионе.

Недавнее расширение Евросоюза в 2004 и 2007 гг. внесло вклад в создание широкой зоны демократии и процветания в Европе. Однако политические, экономические, социальные и природоохранные бреши между Евросоюзом и его соседями на востоке (Беларусью, Украиной, Молдовой и Южным Кавказом) и на юге, в Средиземноморском регионе, внушают серьезное беспокойство, а в некоторых случаях и увеличиваются. Евросоюз желает предотвратить появление новых размежеваний между расширенным Евросоюзом и его соседями.

Европейская политика добрососедства представляет собой новый подход к отношениям Евросоюза с его соседями. Евросоюз предложил «партнерство в проведении реформ» 16-ти странам-соседям на юге и востоке от ЕС¹. Это предложение простирается за рамки обычного сотрудничества: оно предполагает интенсивный политический диалог и более глубокие экономические отношения, основанные на общих ценностях и на заинтересованности в решении общих проблем. Европейская политика добрососедства не направлена на присоединение к ЕС – если в дальнейшем какому-либо сопредельному государству и будет предложено вступить в члены ЕС, это будет самостоятельный процесс.

Необходимые юридические и институциональные рамки для интенсивного сотрудничества с сопредельными странами представлены Соглашениями о Партнерстве и Сотрудничестве или Договорами о Сотрудничестве. Инструменты для достижения конкретных результатов совместно оговариваются в виде специальных Программ Действий для стран-соседей ЕС², рассчитанных на краткосрочную и среднесрочную перспективу (3–5 лет). Они охватывают широкий спектр тем: политический диалог и макроэкономические реформы, торговлю, сотрудничество в Правосудии, Свободе и Безопасности, различные отраслевые политики (транспорт, энергетика, воздействие на природу и изменение климата, исследования, информационное общество, социальная политика и занятость), а также глубокий социальный аспект – общение между людьми, образование, здравоохранение, гражданское общество. Программы Действий служат также средством технической и финансовой поддержки усилий стран-партнеров по реформированию и модернизации.

Европейский механизм политики добрососедства и партнерства (ENPI), являясь вытекающим из политики финансовым инструментом, служит средством оказания поддержки на период 2007–2013 гг. в осуществлении Программ Действий стран, сопредельных с ЕС, а, в случае Российской Федерации, которая не охвачена Европейской политикой добрососедства³, - в реализации сетевого графика четырех зон общего пространства. В данном контексте этот инструмент выходит за рамки простого содействия устойчивому развитию и борьбы с бедностью; он направлен, например, на значительную поддержку мер, призванных усилить позиции стран-соседей на внутреннем рынке ЕС. Сближение законодательных и регулирующих систем и создание институциональных структур поддерживается при помощи таких механизмов, как обмен опытом, долгосрочные двусторонние договоренности со странами-членами или участие в программах и агентствах Сообщества. ENPI заменяет собой программы MEDA и TACIS и другие существующие географические и тематические инструменты.

Комиссия создала веб-сайт, дающий разъяснения по ЕПД и ее процессам, на нем размещены также ключевые документы ЕПД: Стратегии, Программы Действий и Отчеты о Прделанной Работе. Для доступа к данной информации используйте ссылку: http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm.

Ожидается, что страны-соседи ЕС получат значительные выгоды от полной реализации Программ Действий ЕПД, в том числе от более глубокого сближения с подходами ЕС. Более подробно о выгодах от усиленной охраны природы, в том числе в результате сближения, смотрите Главу 3.

¹ Алжир, Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Молдова, Марокко, Палестинская Автономия, Сирия, Тунис и Украина.

² За исключением Алжира, Беларуси, Ливии и Сирии, Программы Действий были согласованы со всеми упомянутыми странами.

³ Европейский Союз и Россия связаны программой Стратегического Сотрудничества.

В целях содействия странам-партнерам в реализации этих выгод, Европейской Комиссией было принято решение о предоставлении информации по природоохранной политике ЕС и законодательству в ключевых областях. Для этого Европейская Комиссия инициировала выпуск **шести кратких путеводителей** по следующим темам:

- **Качество воды**, с акцентом на Рамочной Директиве по Воде и связанными с ней разработками, такими как Директива по Наводнениям или Директива по Грунтовым Водам;
- **Управление отходами**, с акцентом на Рамочной Директиве по Отходам;
- **Качество воздуха**, с фокусировкой на Рамочной и Дочерних Директивах;
- **Оценка воздействия** на окружающую среду, Стратегическая Природоохранная Оценка, Доступ к Информации, Участие в Принятии Решений и Отчетность;
- **Охрана природы**, с акцентом на Директивах по Ареалам Обитания и Птицам (например, трансграничное сотрудничество) и сети «Natura 2000» (пути организации мер или мониторинга);
- **Промышленное загрязнение**, в том числе Директива по Интегрированному Контролю и Предотвращению Загрязнения.

Где уместно, путеводители ссылаются на семь Тематических Стратегий в рамках 6-ой Природоохранной Программы Действий (ППД)⁴. Тематические Стратегии образуют собой рамки деятельности на уровне ЕС для каждой из затронутых приоритетных областей и охватывают следующие сферы: почвы и морская среда (в приоритетной области биоразнообразия), воздух, пестициды и экология городов (в приоритетной области охраны природы, здравоохранения и качества жизни) и природные ресурсы и переработка отходов (в приоритетной области природных ресурсов и отходов)⁵.

Проблемы изменения климата становятся все более важным компонентом в природоохранном сотрудничестве ЕС со странами-партнерами, двусторонний диалог которых по этой теме постоянно углубляется. Документы по этой становящейся всё более важной теме всеобщего значения будут изданы отдельно от данных путеводителей.

Целью данного путеводителя по интегрированному предотвращению загрязнения и контролю (ИПЗК) является предоставление информации по политике и законодательству ЕС при помощи описания среды и объяснения того, как можно достигнуть прогресса путем определения приоритетов и последовательности действий. Этот путеводитель показывает, как постепенное или частичное сближение с природоохранной политикой ЕС и законодательством может помочь странам-соседям и России в решении природоохранных проблем.

Данный путеводитель устанавливает ключевые принципы и понятия соответствующих законодательных актов и обозначает основные инструменты, используемые внутри ЕС. Это включает в себя обобщение основных положений законодательства. Данный путеводитель также рассматривает нынешнюю общую ситуацию в области природоохранной политики в странах-соседях на востоке и в Средиземноморском регионе и потенциальные преграды для сближения. И наконец, путеводитель определяет необходимые шаги, которые нужно предпринять для содействия сближению. Так как в каждой стране ситуация различная, в путеводителе описан общий подход и не приведено ссылок на отдельные страны. Уместность полного или частичного сближения также должна рассматриваться в данном свете.

⁴ По 6-ой ППД смотрите ссылку: <http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm>.

⁵ По семи Тематическим Стратегиям смотрите ссылку: http://ec.europa.eu/environment/newprg/strategies_en.htm.

2 В двух словах

Проблемы, на решение которых направлена данная политика

Производящая промышленность является источником значительной доли общего загрязнения в Европе (за счет таких загрязнителей как парниковые газы, оксиданты, сточные воды и отходы).

В сущности, Директива 96/61/ЕС об интегрированном предотвращении загрязнения и контроле (Директива ИПЗК) направлена на минимизацию загрязнения из различных промышленных источников на территории всего Европейского Союза. Владельцы промышленных предприятий стран-членов ЕС, перечисленные в Приложении I Директивы ИПЗК, должны получить авторизацию (природоохранное разрешение) от уполномоченных органов своих стран. Директива ИПЗК охватывает около 50 000 предприятий на территории ЕС, в том числе в сфере энергетики, производства и обработки металлов, минеральной промышленности, химической промышленности, определенных видов деятельности по переработке отходов и интенсивного сельского хозяйства.

Каким образом политика направлена на решение данных проблем

Директива ИПЗК устанавливает меры, разработанные для предотвращения или, где это практически неосуществимо, сокращения выбросов в воздух, воду и почву в результате деятельности указанных предприятий, в том числе меры по обработке отходов, стимулированию энергетической эффективности, обеспечению предотвращения аварий и ограничению ущерба, для того чтобы достичь высокого уровня охраны окружающей среды в целом (смотрите подробности ниже).

Директива (Директива ИПЗК) накладывает на субъекты промышленной и сельскохозяйственной деятельности с высоким потенциалом загрязнения требование о наличии разрешения, которое может быть получено только в случае соблюдения определенных экологических требований; это делается с целью наложения ответственности на компании за предотвращение и сокращение любого загрязнения, источником которого они могут являться.

Для получения разрешения промышленное или сельскохозяйственное предприятие должно соответствовать определенным базовым требованиям. В частности, оно должно:

- Применять все подходящие профилактические меры, а именно наилучшие имеющиеся технологии (производящие наименьшее количество отходов, использующие менее опасные вещества, позволяющие восстанавливать и перерабатывать генерируемые вещества и т.д.);
- Предотвращать все крупномасштабные загрязнения;
- Предотвращать, перерабатывать или уничтожать отходы наименее вредным для окружающей среды способом;
- Эффективно использовать энергию;
- Обеспечивать предотвращение аварий и ограничение ущерба;
- Обеспечить возврат участка в исходное состояние после завершения деятельности.

В дополнение к этому, решение о выдаче разрешения базируется на ряде специфических требований, в частности:

- предельно допустимые нормы выбросов загрязняющих веществ (за исключением парниковых газов, если применяется схема торговли выбросами – смотрите ниже);
- требования к мерам защиты почвы, воды и воздуха;
- меры по управлению отходами;
- меры, предпринимаемые в исключительных ситуациях (утечки, неисправности, временные или постоянные остановки, и т.д.);
- минимизация междугородних и трансграничных загрязнений;
- мониторинг выбросов;
- все другие необходимые меры.

Новые предприятия, а также те из существующих, которые подлежат «значительным преобразованиям», должны были соответствовать требованиям Директивы ИПЗК с 30 октября 1999 г. Другие существующие предприятия должны были быть приведены в соответствие с Директивой к 30 октября 2007 г. Эта дата является ключевым сроком для полного внедрения Директивы.

Разрешительные условия должны отражать наилучшие имеющиеся технологии, то есть наиболее эффективные и современные технологии, доступные в широком масштабе и подходящие для внедрения в экономически и технически целесообразных условиях, гарантирующие минимизацию выбросов и воздействия на окружающую среду в целом.

Наилучшие имеющиеся в Европе технологии идентифицируются и описываются посредством общеевропейского информационного обмена под управлением Европейского Бюро по ИПЗК в составе Совместного Исследовательского Центра, который является Агентством Европейской Комиссии и расположен в Севилье.

Однако, Директива ИПЗК содержит элементы гибкости в том плане, что позволяет лицензирующим органам при установлении разрешительных условий учитывать технические характеристики предприятия, его географическое положение и состояние местной окружающей среды. Директива гарантирует право общества на участие в процессе принятия решений и на получение информации об их последствиях.

Ожидаемые выгоды

Выгоды от политики ИПЗК включают в себя минимизацию выбросов и других негативных воздействий на окружающую среду, вызванных предприятиями промышленности, попадающими под действие Директивы. Условие выдачи разрешений на основе наилучших имеющихся технологий будет стимулировать распространение современных технологий в Европе и вынуждать субъекты деятельности инвестировать в экологически безопасные технологии.

Требования к «существующим» предприятиям о достижении соответствия требованиям Директивы к октябрю 2007 г. заставит «устаревшие» промышленные предприятия в Европе либо адаптироваться к новым стандартам, либо прекратить свою деятельность.

3 Выгоды, ожидаемые от сближения

Ожидаемые выгоды от сближения с политикой ЕС по Интегрированному Предотвращению Загрязнения и Контролю (ИПЗК) заключаются в модернизации существующих промышленных технологий, минимизации выбросов и других воздействий на окружающую среду в результате деятельности промышленных предприятий, а также в общественном надзоре за влиянием индустриальной деятельности на окружающую среду.

Директива ИПЗК направлена на стимулирование использования наилучших имеющихся технологий (НИТ). Многие виды промышленных предприятий подлежат лицензированию на основе наилучших имеющихся технологий. В целях определения, что же является НИТ, на Европейском уровне был организован процесс информационного обмена по идентификации НИТ. Этот процесс повышает уровень осведомленности о наилучших имеющихся технологиях и его результатом являются общественно доступные документы, описывающие НИТ (Справочники по НИТ, СНИТы) для различных видов предприятий.

Требования Директивы ИПЗК направлены на новые и существующие предприятия и таким образом стимулируют адаптацию старых технологий к текущим стандартам, улучшая их экологические характеристики.

Общество должно быть информировано о рассмотрении любой заявки на выдачу разрешения в отношении промышленной деятельности, регламентируемой Директивой ИПЗК, и может вносить комментарии до того, как компетентные органы примут соответствующее решение. Общество должно также информировать и об окончательном решении и результатах мониторинга выбросов. Таким образом, Директива ИПЗК также усиливает участие общества в процессах лицензирования и наблюдения за промышленной деятельностью.

И наконец, Европейский Реестр Выбросов и Движения Загрязнителей приводит список источников промышленных выбросов из индустриальных установок, регламентируемых Директивой ИПЗК, и дает обществу и компетентным органам возможность обзора того, где расположены эти источники и как они развиваются.

Так как Директива ИПЗК фокусируется на разрешительных условиях и процедурах, выгоды от сближения с Директивой в основном должны проявиться в самом процессе лицензирования. Однако, процесс лицензирования, соответствующий Директиве ИПЗК, приведет и к промышленной модернизации и таким образом к минимизации экологически вредных промышленных выбросов, а особенно, к устранению выбросов.

4 Обзор политики ЕС

4.1 Введение: Директива ИПЗК как горизонтальный инструмент для уменьшения количества выбросов

Промышленные выбросы являются одним из основных источников загрязнения окружающей среды, поэтому Европейский Союз принял решение применить двоякий подход для борьбы с этой проблемой.

С одной стороны, различные секторы экономики подлежат регулированию «**секторными**» директивами, которые устанавливают стандарты и требования для соответствующей экономической деятельности. Директивы по Крупным Мусоросжигательным Заводам и Сжиганию Отходов представляют собой примеры таких секторных директив.

Директива ИПЗК⁶, с другой стороны, представляет собой **горизонтальный инструмент** для предотвращения и контроля над выбросами промышленных установок в ЕС. Директива ИПЗК распространяется на большинство видов промышленной деятельности (см. Приложение I Директивы), в том числе следующие:

- Энергетическая промышленность;
- Производство и обработка металлов;
- Минеральная промышленность;
- Химическая промышленность;
- Управление отходами;
- Прочая деятельность (краткий перечень специфической деятельности в Директиве, например, скотобойни, фабрики интенсивного разведения птицы/свиней, и т.д.).

Однако, Директива не применяется ко всем предприятиям данного вида деятельности, наоборот, она предоставляет точные характеристики (мощности, обрабатываемые материалы, и т.д.) предприятий, на которые она распространяет свое действие. Во многих случаях предприятия подлежат регулированию посредством и секторных директив, устанавливающих минимальные требования, и более гибкой Директивы ИПЗК.

Базовым принципом Директивы ИПЗК является следующий: для легальной деятельности все предприятия Приложения I должны быть **лицензированы** компетентными органами стран-членов. Директива ИПЗК состоит из набора общих требований, которые должны соблюдаться при прохождении процедуры лицензирования.

Директива ИПЗК является одним из **командно-контрольных инструментов** в законодательстве Европы, которая накладывает определенные законные ограничения на экономическую деятельность из соображений охраны окружающей среды.

4.2 Интегрированные разрешения на основе наилучших имеющихся технологий (НИТ)

Разрешения, выданные предприятиям, перечисленным в Приложении I Директивы ИПЗК, должны быть:

- **Интегрированными** (т.е. должны быть учтены все возможные воздействия на окружающую среду); и
- Основанными на **наилучших имеющихся технологиях** (НИТ), без описания используемой технологии, но с учетом технических характеристик конкретного предприятия, его географического местоположения и местных особенностей окружающей среды (см. подробнее п. 4.2.4). Это требование затрагивает все новые предприятия и те из существующих, которые подлежат «значительным изменениям» с 30 октября 1999 г., а также все существующие предприятия с 30 октября 2007 г.

⁶ Директива 96/61/ЕС по интегрированному предотвращению загрязнения и контролю.

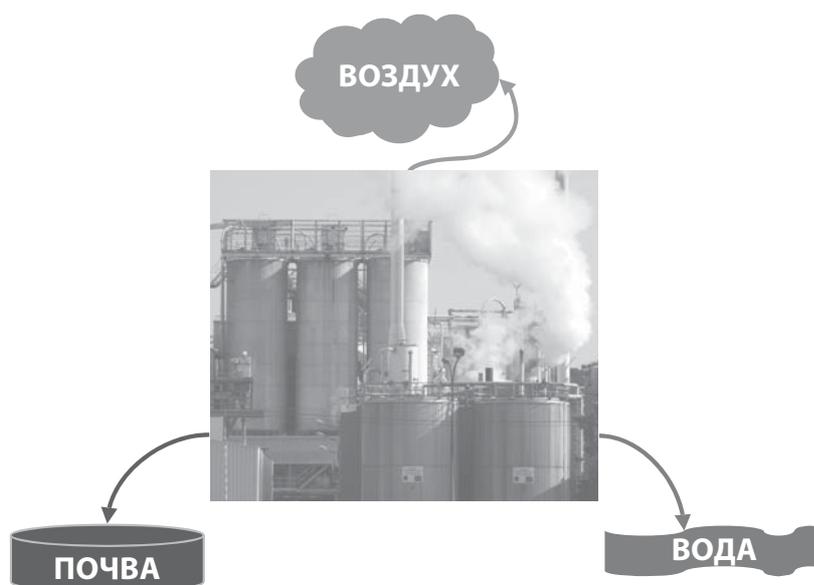
4.2.1 Базовые требования к разрешениям

Одним из основных требований Директивы ИПЗК является требование о том, что все предприятия, перечисленные в Приложении I Директивы, должны пройти процесс лицензирования со стороны компетентных лицензирующих органов. Таким образом, уполномоченные органы должны проверить все такие предприятия на предмет потенциального их воздействия на окружающую среду, как указано в Директиве ИПЗК. Условия деятельности таких предприятий установлены в разрешениях в соответствии с тяжестью потенциального воздействия.

4.2.2 Требование об интегрированности разрешений

В отличие от традиционного понятия лицензирования, разрешение, выданное в соответствии с Директивой ИПЗК, должно покрывать все выбросы – в воздух, воду, почву, накладывать условия об эффективном использовании энергии в промышленном процессе и содержать требования об эффективном управлении отходами (т.е. сокращении промышленных отходов и восстановлении их там, где сокращение невозможно, или в качестве последнего средства, безопасном избавлении от отходов). Разрешения должны также содержать условия о предотвращении аварий (и ограничении их последствий), а также условия о необходимых мерах по окончании деятельности в целях предотвращения любого загрязнения и возвращения участка в удовлетворительное состояние.

В конечном итоге разрешение должно быть направлено на деятельность, лицензируемую в рамках данного разрешения в целом, посредством фокусирования на всех природоохранных аспектах (вода, воздух, почва, энергия и отходы), а также на безопасности своих сотрудников.



В соответствии со Статьей 7 Директивы ИПЗК, страны-члены должны принимать меры, необходимые для обеспечения полной координации условий и процедур при выдаче разрешений, когда в процессе принимают участие более одного уполномоченного органа, для того чтобы гарантировать эффективный интегрированный подход. Требование об интегрированности разрешения **не обязательно означает**, что должно быть выдано лишь одно разрешение⁷, существует вероятность необходимости нескольких разрешений при условии, что все аспекты Директивы ИПЗК приняты во внимание и что уполномоченные органы координируют свою деятельность.

⁷ http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/convergence_guide_en.pdf (7 марта 2007 г.).

4.2.3 Требование выдачи разрешений на основе наилучших имеющихся технологий

Директива ИПЗК требует, чтобы промышленные предприятия использовали наилучшие имеющиеся технологии (НИТ), юридическое определение этому термину таково:

«Наилучшие имеющиеся технологии» означают наиболее эффективную и современную стадию развития деятельности и методы ее осуществления. Технологии должны обозначать практическую пригодность определенной технологии для обеспечения, в принципе, основы для предельно допустимых величин выбросов, разработанных для предотвращения, а где практически невозможно, сокращения выбросов и воздействия на окружающую среду в целом.

«Технология» включает в себя как саму используемую технологию, так и метод, при помощи которого предприятие разработано, построено, содержится, функционирует и прекращает деятельность.

Термин **«Имеющиеся»** означает такие технологии, которые разработаны в достаточном масштабе для внедрения в соответствующем секторе промышленности, в экономически и технически целесообразных условиях, с учетом затрат и выгод, вне зависимости используются или производятся ли они внутри или вне территории стран-членов, в случае когда они разумно доступны для владельца предприятия.

Термин **«Наилучшие»** означает наиболее эффективные в достижении высокого общего уровня защиты окружающей среды в целом.

Проще говоря, НИТ означает наиболее эффективные и современные методики, имеющиеся в широком масштабе и подходящие для внедрения в экономически и технически целесообразных условиях, гарантирующие минимизацию выбросов и негативного воздействия на окружающую среду в целом.

4.2.4 Процесс информационного обмена в Европе для описания НИТ по секторам

Необходимо отметить, что в самой Директиве **не установлено**, что именно должно считаться НИТ для соответствующих секторов Приложения I. Поэтому Директива ИПЗК **не определяет никаких предельно допустимых величин выбросов (ПДВВ)** для различной экономической деятельности и предприятий. Для определения того, что же является «наилучшей имеющейся технологией», в Европе организован процесс обмена информацией, так называемый Севильский Процесс. Предельно допустимые величины выбросов для различных предприятий, установленные в разрешениях, должны определяться на основе уровней величин, достигаемых при использовании НИТ⁸.

4.2.4.1 Информационный Обмен по НИТ («Севильский Процесс»)

Статья 16(2) Директивы ИПЗК поручает Европейской Комиссии организовать информационный обмен по НИТ для различных видов деятельности, приведенных в Приложении I, между странами-членами и затронутыми отраслями промышленности. Такой обмен информацией является одним из самых существенных требований Директивы.

Информационный обмен координируется Европейским Бюро ИПЗК в Севилье (Испания)⁹ и осуществляется для каждого сектора деятельности, приведенного в Приложении I, а в некоторых случаях существует также обмен информацией между суб-секторами (например, суб-сектор сжигания отходов в контрасте с общим управлением отходами). Бюро ИПЗК осуществляет свою работу через Технические Рабочие Группы (ТРГ) для каждого сектора, состоящие из назначенных экспертов от стран-членов ЕС, стран ЕАСТ, присоединившихся стран, промышленности и природоохранных НГО. Эти эксперты предоставляют информацию и данные и затем рассматривают проектные документы, выпускаемые Бюро.

4.2.4.2 Справочники по Наилучшим Имеющимся Технологиям (СНИТы): база для процедуры лицензирования в странах-членах

Окончательным результатом процесса информационного обмена становятся технические рабочие документы, так называемые Справочники по наилучшим имеющимся технологиям (СНИТы).

⁸ http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/convergence_guide_en.pdf (7 марта 2007 г.).

⁹ Так как сессии по обмену информацией проводятся в Севилье, этот процесс также называется Севильским.

СНИТы включают в себя эмпирические данные предприятий различных секторов, которые рассматриваются ТРГ на предмет представления наилучшей имеющейся технологии, в том числе рассматривается мониторинговая информация о выбросах предприятий. СНИТы таким образом предназначены для описания НИТ, обнаруженных внутри Европейского Союза, вне зависимости от специфических стандартов отдельной страны-члена, которой предстоит выдать разрешение¹⁰.

В результате, технологически более развитые страны-члены смогут повлиять на описание НИТ в СНИТах в свою пользу. В свою очередь, страны-члены, в которых применяются технологические стандарты ниже НИТ, описанных в СНИТах, и те, где НИТ еще не применяются, должны будут основывать свои разрешения на осуществление деятельности существующих и новых предприятий на базе НИТ, как отражено в СНИТах. Внедрение НИТ в целом по территории Евросоюза будет стимулировать развитие новых методик и технологий.

Наиболее практичной, полезной информацией, приведенной в СНИТах, можно по праву считать опытные данные по уровню выбросов предприятий. Для того чтобы применить информацию СНИТа к определенному предприятию, уполномоченный орган должен установить конкретную допустимую величину выбросов на основе эмпирических данных СНИТа о предприятиях с использованием НИТ и обязать предприятие соблюдать данный предел.

СНИТы не имеют обязательной юридической силы для стран-членов, но Европейская Комиссия ожидает, что информация, приводимая в них, будет учитываться странами-членами при выдаче разрешений на соответствие Директиве ИПЗК¹¹.

СНИТы публикуются Европейской Комиссией и могут быть загружены с сайта¹². Информационный процесс постоянно продолжается. СНИТы обновляются на регулярной основе, обычно каждые 5–7 лет.

Практика в странах-членах:

В большинстве стран-членов лицензирующие органы рассматривают **в отдельности каждый случай**. Таким образом, они должны выработать ряд условий для отдельно взятого лицензируемого предприятия. От лицензирующих органов зависит, что будет выбрано в качестве НИТ в каждом случае. **Эстония, Литва, Словения или Ирландия**, например, используют напрямую информацию СНИТов при финализации условий лицензирования для каждого рассматриваемого случая¹³.

Некоторые страны-члены (**Австрия, Германия и Венгрия**) черпают из СНИТов **общие обязывающие правила (ООП)**. ООП – это предельные величины или другие условия, обычно определяемые в природоохранном законодательстве, постановлениях и приказах на секторном или более широком уровне, которые устанавливаются напрямую для определения лицензионных условий. Они обеспечивают прямые условия или минимальные стандарты (т.е. национальные законы или постановления), в которых устанавливаются общие предельно допустимые величины выбросов, уровни энергоэффективности, требования мониторинга и т.д. для различных типов промышленных предприятий. Таким образом, в этих странах лицензирующие органы должны соблюдать национальное законодательство, которое предположительно и определяет НИТ для каждой отрасли промышленности. Эти общие обязывающие правила являются обязательными для лицензирующих органов и представляют собой минимальные требования. Общие обязывающие правила способствуют созданию единой практики лицензирования в каждой из стран-членов ЕС (например, в результате различной интерпретации НИТ различными органами в различных регионах), и в то же время упрощают административное бремя при выдаче лицензии. Во многих случаях эти общие обязывающие правила вступили в силу в соответствующих странах-членах до Директивы ИПЗК¹⁴, но в некоторых случаях должны были быть адаптированы к НИТ, как указано в соответствующих СНИТах.

¹⁰ Например, если разрешение должно быть выдано мусоросжигательному заводу в Латвии или Испании, не имеет значения, что признано НИТ в Латвии или Испании, будет учитываться НИТ, признанная на общеевропейском уровне. Этот стандарт должен быть установлен на основе данных СНИТа для мусоросжигательных заводов.

¹¹ Смотрите Сводку Конференции ИПЗК «На пути к Устойчивому Производству в Расширенном Евросоюзе», http://www.ecologic-events.de/ippc/en/documents/summary_final.pdf, стр. 4.

¹² <http://eippcb.jrc.es/pages/FActivities.htm> (1 марта 2007 г.).

¹³ <http://www.ecologic-events.de/ippc/en/documents/wg1.pdf> (6 марта 2007 г.).

¹⁴ Смотрите Отчет Комиссии Совету и Европарламенту: Отчет Комиссии о внедрении Директивы 96/61/ЕС по интегрированному предотвращению загрязнения и контролю, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0540en01.pdf, стр. 5 (6 марта 2007 г.).

Одной из стран, применяющих общие обязывающие правила, является **Германия**. В тех случаях, когда на момент разработки немецких ООП уже имелись СНИТы или их проекты, данная информация учитывалась при определении требований контроля над выбросами. Была создана система автоматического обновления базового законодательства по выбросам (TA Luft) при появлении в СНИТах новых стандартов по НИТ. Когда новый или пересмотренный СНИТ публикуется Комиссией, Федеральным Природоохранным Министерством (ФПМ) созывается Совецательный Комитет, который проверяет, в какой степени новый СНИТ содержит требования свыше или в дополнение к тем, что указаны в TA Luft. Если комитет определяет, что произошел скачок в технологиях или что спецификации, содержащиеся в TA Luft, должны быть дополнены, то ФПМ выносит уведомление об этом, следуя определенной процедуре. Лицензирующие и мониторинговые органы должны затем принять к сведению произошедшие изменения в технологиях¹⁵.

4.2.5 Применение НИТ на новых и существующих сооружениях в ЕС

Лицензионные требования к предприятиям, регулируемым Директивой ИПЗК, применяются к «новым» предприятиям с октября 1999 г. Для существующих предприятий, введенных в действие или получивших лицензии до внедрения Директивы ИПЗК¹⁶, требуется полное соответствие требованиям Директивы к 30 октября 2007 г. В том случае, когда действующим предприятиям требуются «значительные изменения» в осуществлении деятельности, приведение в соответствие с требованиями Директивы требуется завершить до октября 2007 г.

Непосредственным эффектом от принятия этих требований является то, что действующие предприятия должны адаптироваться к наилучшим имеющимся технологиям (НИТ), а вновь созданные предприятия должны соответствовать НИТ еще до начала своей деятельности.

Посредством внедрения НИТ как для новых, так и для действующих предприятий, Директива ИПЗК выступает в качестве **инструмента модернизации индустриальных предприятий по всему Европейскому Союзу**.

4.2.6 Требования о пересмотре и обновлении разрешений

Согласно Статье 13 Директивы ИПЗК страны-члены должны принять необходимые меры для обеспечения периодического пересмотра и, когда необходимо, обновления компетентными органами лицензионных условий. Это касается случаев, когда:

- Загрязнение в результате деятельности предприятия имеет такое значение, что существующие предельно допустимые величины выбросов в разрешении должны быть пересмотрены или установлены заново; или
- Значительные изменения в наилучших имеющихся технологиях позволяют существенно уменьшить выбросы без чрезмерных затрат.

4.2.7 Информирование общества

4.2.7.1 Информирование общества о процедурах лицензирования и мониторинга

Директива ИПЗК обязывает страны-члены принимать необходимые меры для обеспечения того, чтобы заявки на получение разрешений для новых предприятий или тех, которые нуждаются в значительных изменениях, были доступны для общества в течение приемлемого промежутка времени, для того чтобы организовать адекватные возможности для выражения мнения органам власти до того, как они примут решение о выдаче разрешения. Это решение, и по меньшей мере копия разрешения и любые последующие обновления, также должны быть доступными для общества (Статья 15(1) Директивы ИПЗК).

Проводимые компетентными органами результаты мониторинга выбросов в соответствии с лицензионными условиями, определенными Статьей 9 Директивы ИПЗК, должны также быть доступны для общества (Статья 15(2) Директивы ИПЗК).

¹⁵ <http://www.ecologic-events.de/ipcc/en/documents/wg1.pdf> (6 марта 2007 г.), стр. 2.

¹⁶ Официальное определение «действующего предприятия» более комплексно, смотрите Статью 2(4) Директивы.

4.2.7.2 Общественный Европейский Реестр Выбросов Загрязнителей (EPB3) и Европейский Реестр Выбросов и Движения Загрязнителей (EPBД3)

Для информирования общества о выбросах промышленных предприятий ЕС учредил инвентаризацию основных выбросов и их источников, результаты которой должны публиковаться Комиссией регулярно на основе данных, предоставленных странами-членами.

Решение Европейской Комиссии о внедрении Европейского Реестра Выбросов Загрязнителей (EPB3) укрепляет обязательства, изложенные в Статье 15(3) Директивы ИПЗК. Страны-члены должны сообщать Комиссии о выбросах всех индивидуальных предприятий с одним или более видами деятельности, как указано в Приложении I Директивы 96/61/ЕС. Отчеты должны включать информацию о выбросах в воздух и воду по всем загрязнителям. Отчеты должны охватывать 50 загрязнителей, которые обязательны для включения, если пороговые величины, указанные в Приложении A1 Решения о EPB3, превышены. Данные по выбросам приводятся для каждой установки и страны-члены должны предоставить Комиссии обзорный отчет с суммарными данными обо всех отчетных выбросах для каждой категории источника в рамках основной деятельности Приложения I (смотрите Статью 1(3) и (4) Решения Комиссии).

В качестве преемника EPB3 Постановлением (ЕС) № 166/2006 от 18 января 2006 г. был создан Европейский Реестр Выбросов и Движения Загрязнителей (EPBД3). Первое издание EPBД3 ожидается к выходу осенью 2009 г., оно будет содержать данные первого отчетного 2007-го года.

EPBД3 будет более всесторонним по сравнению с EPB3, так как он охватит более 91 вещества, выбрасываемых промышленными предприятиями в 65 различных секторах деятельности (в EPB3 соответственно 50 веществ и 56 секторов). Компании, занятые одним или несколькими видами деятельности, перечисленными в Приложении I Постановления EPBД3, должны будут предоставлять информацию компетентным национальным органам в том случае, если их деятельность подразумевает выбросы или перевозку загрязнителей в объемах, превышающих определенные пороговые величины. EPBД3 будет включать в себя перевозку отходов и сточные воды, перемещающиеся от промышленных установок в другие местоположения, а также данные о выбросах в результате аварий на этих предприятиях. EPBД3 будет публиковаться ежегодно, что гораздо чаще, чем трехлетний интервал в выпуске EPB3.

Существующие данные о выбросах из разрозненных источников, таких как дорожное движение, сельское хозяйство, домашнее отопление, погрузка и перевозка и т.д., также будут включены; результаты первой пробной инвентаризации о таких выбросах уже имеются в свободном доступе.

Для содействия во внедрении EPBД3 Европейская Комиссия в сотрудничестве со странами-членами и другими участниками опубликовала Справочный документ по внедрению EPBД3.

В своем отчете за 2005 г. о внедрении Директивы ИПЗК Европейская Комиссия объявила о расширении применения EPB3 для идентификации основных промышленных эмитентов специфических загрязняющих веществ и тщательном исследовании того, применяется ли Директива ИПЗК на данных предприятиях. В частности, Европейская Комиссия идентифицировала предприятия, ответственные за значительные выбросы специфических загрязнителей и будет контролировать меры, принятые странами-членами для обеспечения полного соответствия этих предприятий требованиям Директивы ИПЗК к 30 октября 2007 г.¹⁷

Выгоды от EPB3 в странах-членах и для Европейской Комиссии

Сбор данных о выбросах странами-членами позволяет им и Европейской Комиссии идентифицировать наиболее загрязненные промышленные участки и позволяет лицензирующим органам определить приоритеты своей мониторинговой и инспекционной деятельности. Так как реестр доступен для общества, общество и НГО имеют мощный инструмент для определения загрязненных территорий по соседству. Это должно активизировать компании, выступающие за более высокие природоохранные стандарты, особенно за прекращение выбросов в определенных зонах. Таким образом, EPB3/EPBД3 делает промышленный процесс более прозрачным для «внешнего мира». В дополнение, факт публикации данных о выбросах в Интернете может увеличить общественное давление на наиболее крупных загрязнителей и даст возможность природоохранным структурам получить информацию, к которой они не имели бы легкого доступа в противном случае.

¹⁷ http://www.ec.europa.eu/environment/ipcc/pdf/table_largest_emitters_jan_06.pdf (6 марта 2007 г.).

5 Нынешняя ситуация в данном секторе политики

5.1 Основные природоохранные трудности

В связи с тем, что промышленные предприятия **стран Восточной Европы и России** в основном оснащались еще во времена Советского Союза, в большинстве случаев используемые на них технологии давно устарели. Такие предприятия неэффективны с точки зрения потребления энергии, производства и переработки отходов. Деятельность в сфере нефте- и газодобычи, а также транспортировки и промышленного производства (в особенности производства энергии) является источником серьезного загрязнения воздуха, воды и почвы (например, Каспийский регион). Важными источниками загрязнения являются добыча нефти и газа (нефтяные месторождения), нефтеперерабатывающие заводы, а также сельскохозяйственные, промышленные и городские отходы, которые зачастую сбрасываются в море без всякой обработки, вызывая серьезные морские загрязнения¹⁸.

Что касается **стран-партнеров Средиземноморья**, все эти страны в недавнем прошлом прошли стадию индустриализации. Промышленные загрязнения и неэффективное потребление энергии являются всеобщей проблемой. Существует необходимость в более эффективных и менее отходоёмких технологиях. Основным источником загрязнения воздуха являются энергопроизводство и промышленное производство, а также выбросы автомобилей¹⁹. Стационарные источники, такие как электростанции, нефтеперерабатывающие заводы, заводы по производству удобрений, цементные заводы и некоторые опреснительные установки, также вносят значительный вклад в ухудшение воздуха, особенно там, где для производства энергии используется низкокачественное топливо²⁰. Защита Средиземного моря от индустриальных выбросов, подверженных недостаточной обработке, представляет собой еще одну серьезную экологическую проблему, присущую данному региону²¹.

5.2 Специфические опасения и проблемы

Модернизация устаревших промышленных предприятий является существенной проблемой, на которую должны быть направлены усилия, чтобы достичь улучшения экологической ситуации. Такие предприятия генерируют выбросы, намного превышающие природоохранные стандарты, установленные законодательством ЕС (секторными директивами и Директивой ИПЗК).

5.2.1 Страны-соседи Средиземноморья

К странам-партнерам Средиземноморья относятся североафриканские государства Тунис, Алжир, Марокко, Египет и Ливия, а также Израиль, Иордания, Ливан, Палестинская Автономия и Сирия на Среднем Востоке. В **Программах Действий** большинства этих стран предусмотрены меры по укреплению административных полномочий лицензирующих и инспектирующих органов.

Для контроля над промышленными выбросами и обеспечения экономического стимулирования при внедрении НИТ необходимо принятие соответствующего законодательства. В некоторых странах существует секторное законодательство²². Системы мониторинга и само-мониторинга, особенно комбинированные с экономическим стимулированием в частном секторе, могли бы значительно улучшить экологические аспекты деятельности промышленности.

¹⁸ Смотрите <http://www.eia.doe.gov/cabs/caspenv.html>.

¹⁹ Отчет для DG Environment, Поддержка DG Environment в развитии Средиземноморской Антизагрязнительной Инициативы "Горизонт 2020", стр. 46.

²⁰ Смотрите там же.

²¹ Смотрите там же, стр. 189.

²² Смотрите Отчет для DG Environment, Поддержка DG Environment в развитии Средиземноморской Антизагрязнительной Инициативы "Горизонт 2020", стр. 50.

5.2.2 Страны-соседи в Восточной Европе и Россия

К восточным странам-соседям ЕС относятся Беларусь²³, Молдова, Украина, а также Грузия, Армения и Азербайджан на Кавказе. В **Программах Действий** большинства этих стран также предусмотрены меры по укреплению административных полномочий лицензирующих и инспектирующих органов. План-график Общего Экономического Пространства ЕС и России включает в себя меры по внедрению политики экологически безопасного производства и использованию технологий, сохраняющих природные ресурсы, а также меры по сокращению рисков аварий и негативных последствий загрязнения.

Могут быть выделены следующие непростые задачи, стоящие перед законодателем при реформировании существующих лицензирующих систем:

- Требования к предприятиям должны быть взаимосвязаны.
- Требования по лицензированию и процедуры должны быть пропорциональными степени воздействия отдельного предприятия; крупные и мелкие источники должны быть дифференцированы.
- Природоохранные разрешения должны учитывать воздействие предприятия на окружающую среду в целом.
- Природоохранные разрешения не должны ограничиваться требованиями соблюдения предельно допустимых величин выбросов (ПДВВ), а должны включать требования по эффективному энергопотреблению, потреблению природных ресурсов и воды, готовности к чрезвычайным ситуациям, прекращению деятельности, отчетности и уведомлении об авариях и т.д.
- Необходимо проведение экономических и технических оценок целесообразности лицензионных требований для установления реалистичных уровней ПДВВ.
- Участие общественности в процессе лицензирования необходимо усилить.

В число институциональных задач входят:

- Необходимость улучшения координации между компетентными органами и упрощения административных процессов.
- Необходимость улучшения сотрудничества между лицензирующими и наблюдательными природоохранными органами при установлении и обеспечении соблюдения лицензионных требований.
- Природоохранные органы должны управлять и надлежащим образом использовать информацию о загрязнителях, собранную в процессе регулярной природоохранной и статистической отчетности.

5.2.3 Общие проблемы для стран-соседей ЕС

Хотя в странах Восточной Европы уже имеется рамочное природоохранное законодательство, регулирующее лицензирование промышленных предприятий, в нем нет требования о применении НИТ на таких предприятиях. Кроме того, четкое толкование НИТ отсутствует в тех странах, которые желают внедрить применение НИТ.

В то время как модернизация существующих индустриальных предприятий является огромной задачей, национальное законодательство стран-соседей ЕС и России не обязывает промышленности этих стран адаптировать свои технологии к наилучшим техническим стандартам. Власти этих стран не имеют списков промышленных предприятий и информации об их текущих уровнях выбросов.

²³ Хотя Европейская политика добрососедства также распространяется и на Беларусь, она все еще не «активирована» в связи с тем фактом, что на настоящий момент между ЕС и Беларусью нет действующих соглашений о партнерстве или сотрудничестве. Поэтому для данной страны не существует и Программы Действий.



6 Выводы для стран-соседей и России

Финансирование ЕПД со стороны ЕС

С начала новой Финансовой Структуры 2007-2013 гг., ЕС обеспечивает финансовую поддержку странам-соседам при помощи специального Европейского механизма политики добрососедства и партнерства (ENPI). Он нацелен на различные области сотрудничества, в том числе на устойчивое развитие и охрану окружающей среды, оказывая поддержку совместно оговоренным приоритетам реформирования в рамках Программ Действий ЕПД. ENPI будет направлен на устойчивое развитие и сближение с политикой и законодательством ЕС и принесет радикальное улучшение в возможности оказания поддержки трансграничному сотрудничеству, а также сотрудничеству на внешних границах ЕС, таким образом закладывая основы для избежания возникновения новых размежеваний и содействия гармоничному территориальному развитию по внешним границам ЕС. ENPI заменяет собой программы MEDA (для южных Средиземноморских соседей) и TACIS (для соседей на востоке и Российской Федерации).

Руководствуясь согласованными в Программах Действий приоритетами, ENPI обеспечивает поддержку в рамках национальных, региональных, трансграничных и межрегиональных программ. Существует также целый ряд тематических программ глобального охвата, от которых страны-соседи ЕС могут получать выгоды. Это включает в себя тематическую программу по охране природы и устойчивому управлению природными ресурсами, в том числе энергетическими.

Бюджет ENPI зафиксирован на уровне около 12 миллиардов евро на период 2007-2013 гг. В реальности это означает повышение на 32% по сравнению с предыдущей финансовой структурой.

В качестве средства технической поддержки в рамках ЕПД были созданы **Инструмент Технической Поддержки и Информационного Обмена (ИТПИО)** и долгосрочные **двусторонние соглашения** со странами-соседами ЕС:

- ИТПИО обеспечивает техническую поддержку и обучение, связанные с осуществлением Программ Действий ЕПД, в том числе связанные со сближением, применением и наблюдением за соблюдением законодательства. В значительной степени он основан на имеющемся спросе, служит для обращения за поддержкой и для быстрого предоставления специальной квалифицированной информации, необходимой для разрешения проблем²⁴.
- **Прямое двустороннее сотрудничество (заключение двусторонних соглашений)** направлено на оказание странам-бенефициариям поддержки в развитии современных и эффективных систем администрации. Оно способно также постепенно способствовать сближению с законодательством ЕС, где это уместно и необходимо.

Директива ИПЗК и сопроводительные Решения Комиссии, устанавливающие ЕРВЗ и ЕРВДЗ, создали новый подход для контроля и сокращения выбросов из промышленных источников. Требование о выдаче разрешений новым **и существующим** предприятиям на основе НИТ представляет собой инструмент для модернизации всех предприятий внутри отдельной страны.

В связи с тем, что одной из самых фундаментальных проблем в странах-соседах и России являются устаревшие технологии, подход, созданный Директивой ИПЗК, может представлять значительный интерес для этих стран.

Принимая во внимание все требования Директивы ИПЗК, рекомендуется применение поэтапного подхода.

²⁴ <http://taiex.ec.europa.eu/>

6.1 Поэтапный подход к контролю над выбросами из промышленных источников

Поэтапный контроль мог бы включать следующие этапы и подэтапы:

- Введение лицензионных требований для промышленных предприятий (Этап 1), включающее в себя
 - Простые лицензионные требования (Подэтап 1) или интегрированные лицензионные требования (Подэтап 2);
 - Формулирование минимальных стандартных требований, на которых будут основываться разрешения;
- Наилучшие Имеющиеся Технологии как основа для выдачи разрешений (Этап 2)
- И как дополнительный этап - публикация уровней выбросов.

6.1.1 Лицензионные требования и минимальные стандартные требования для выдачи разрешений (Этап 1)

Простые лицензионные требования (Подэтап 1)

Самым фундаментальным шагом, необходимым для контроля над промышленными предприятиями со значительным влиянием на окружающую среду, является введение **базового обязательства** (будущего) владельца предприятия **получить разрешение на деятельность предприятия** до начала такой деятельности. Это требование о наличии разрешения должно принудительно соблюдаться, чтобы обеспечить государственным органам информацию о наиболее важной промышленной деятельности, способной стать источником загрязнения воздуха, воды, почвы и потребляющей большое количество энергии и производящей промышленные отходы.

Интегрированные лицензионные требования (Подэтап 2)

В идеале лицензионные требования должны отражать все аспекты: выбросы в воздух, почву и воду, производство/обработку отходов и использование энергии, а также вопросы предотвращения аварий/ограничения ущерба в результате аварий и возвращения участков в первоначальное состояние после окончания деятельности.

Таким образом, разрешения должны представлять собой интегрированные разрешения. Разрешение должно устанавливать единые условия и принимать во внимание все возможные воздействия на окружающую среду в результате деятельности рассматриваемого предприятия. Это необязательно означает необходимость выдачи лишь одного разрешения, или того, что только один орган должен осуществлять проверку всех аспектов. Напротив, интегрированное разрешение предполагает, что потенциальное влияние деятельности конкретно-го индустриального предприятия должно быть оценено глобально в процессе лицензирования.

В любом случае, у общества должна иметься возможность прокомментировать лицензионные заявки до того, как власти вынесут решение по ним, а также обществу должен быть обеспечен доступ к информации, имеющей отношение к разрешениям, после того как таковые выданы²⁵.

Первым шагом на пути к внедрению системы интегрированных разрешений должно стать определение охвата этой системы – то есть составление перечня индустриальных секторов и минимального размера предприятия, подпадающего под контроль в режиме интегрированного лицензирования²⁶.

Минимальные природоохранные стандартные требования для выдачи разрешений

Природоохранные требования, на которых базируются разрешения, должны вынуждать владельца предприятия максимально сокращать выбросы, эффективно использовать энергию и уменьшать/восстанавливать/перерабатывать промышленные отходы, типичные для различной промышленной деятельности.

²⁵ Дальнейшая информация об адаптации лицензионной системы к интегрированной лицензионной системе имеется по ссылке: <http://www.oecd.org/dataoecd/54/31/35056678.pdf> (25 мая 2007 г.).

²⁶ Смотрите Пособие по Интегрированному Природоохранному Лицензированию для Стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) <http://www.oecd.org/dataoecd/54/31/35056678.pdf>.

Для достижения этих целей могут приниматься законы о лицензировании, устанавливающие минимальные природоохранные требования к функционированию различных предприятий (общие обязывающие правила). Как альтернатива, законы могут не уточнять минимальных требований и оставить этот вопрос для урегулирования компетентными органами, которые могут воспользоваться имеющейся информацией о соответствующих технологиях, например, СНИТах, при установлении лицензионных требований.

Для того чтобы не сдерживать экономический рост, природоохранное законодательство, регулирующее деятельность промышленных предприятий (т.е. существенные законы, устанавливающие условия функционирования промышленных предприятий) должно **постепенно** ужесточаться, улучшая при этом природоохранные показатели предприятия.

В случае, когда определенной стране необходимо разработать общие обязывающие правила, они должны охватывать:

- выбросы в воздух, почву и воду (например, предельно допустимые величины, требования мониторинга, требования отчетности и управление рисками);
- энергопотребление (определение эффективного энергопотребления для различных видов промышленной деятельности, особенно в сфере производства энергии на электростанциях); и
- промышленные отходы (обязательство сокращать объемы, перерабатывать или восстанавливать отходы экологически безопасным способом);
- меры, которые необходимо принимать при закрытии предприятия.

Законодательство должно принимать во внимание особенности различных видов промышленной деятельности и быть обязательным для владельцев промышленных предприятий²⁷. Требования должны быть адресованы всем вновь созданным предприятиям, а также действующим, в том случае когда последние могут выиграть от переходного периода. Это станет решающим рычагом для стимулирования модернизации промышленных предприятий, действующих на территории стран-соседей ЕС и России.

Для достижения эффективности лицензирующие органы должны строго наблюдать за исполнением требований национального законодательства о лицензировании. Таким образом, необходима эффективная структура органов, контролирующая соблюдение промышленными предприятиями лицензионных требований. Наилучшие примеры такой структуры из практики стран должны использоваться для обмена опытом.

6.1.2 Наилучшие Имеющиеся Технологии как основа для выдачи разрешения (Этап 2)

Для достижения высокого технологического уровня и усиления охраны окружающей среды, страны-соседи ЕС могли бы объединяться – аналогично ЕС – в собственные **процессы информационного обмена между собой** для определения НИТ в регионе. Как только НИТ установлены в процессе обмена информацией, они должны стать основой для модернизации действующих и лицензирования вновь создаваемых предприятий. Этот процесс потребует значительных организационных усилий для проведения анализа наилучших технологий, имеющихся в регионе и/или приемлемых для промышленности.

Другой альтернативой может быть использование имеющихся СНИТов, опубликованных Европейской Комиссией, в качестве основы для определения НИТ в регионе. Информация, приводимая в СНИТах, может указать, что достигается при помощи НИТ в Европе и что могло бы быть адаптировано к ситуации в странах-соседах ЕС. Таким образом, фактические предельные величины выбросов, установленные в разрешениях, могут быть выше в странах-соседах ЕС по сравнению со странами-членами; это дает возможность избежать излишних нагрузок на промышленность и, значит, сдерживания экономического роста в регионе.

Однако, в долгосрочном плане целью должно быть сближение технических стандартов стран Восточной Европы и Средиземноморья с общепринятыми стандартами ЕС. Для достижения этой цели необходим постоянный информационный обмен между странами Восточной Европы, Средиземноморскими странами, Россией и европейскими экспертами и Европейским Бюро ИПЗК. Это может осуществляться на двустороннем или многостороннем уровне, формально или неформально. Европейские эксперты должны включать представителей

²⁷ Несмотря на то, что Директива ИПЗК не предоставляет никаких экономических стимулов владельцам промышленных предприятий, побуждающих их соответствовать требованиям Директивы, национальное законодательство стран-соседей и России может предусматривать такие экономические стимулы, в случаях если владельцы промышленных предприятий быстро адаптируют свои предприятия к новым требованиям и/или внедряют технологии, опережающие минимальные требования законодательства.

Национальных Фокусных Точек в процесс обмена информацией по наилучшим имеющимся в странах-членах технологиям в соответствии с Директивой ИПЗК. Этот информационный обмен может способствовать идентификации НИТ в странах-соседах ЕС и России и определить, насколько технические стандарты стран-соседей отличаются от таковых в ЕС. Здесь опыт и стратегии стран-членов Европейского Союза по приведению всех своих промышленных предприятий в соответствие с требованиями Директивы ИПЗК и НИТ к 30 октября 2007 г. мог бы быть очень полезен для управления технологическим развитием стран-соседей и России²⁸. Учитывая, что достаточная доля стран-членов ЕС не смогла привести свои предприятия в соответствие с требованиями Директивы ИПЗК к октябрю 2007 г., стратегии, разработанные этими странами для того, чтобы нагнать упущенное и противостоять нарушениям, могли бы дать некоторую подсказку странам-соседам в плане адаптации технологий.

Более того, наблюдения за развитием СНИТов (т.е. предусмотренные обновления СНИТов каждые три года) со стороны стран-соседей могло бы быть стратегически полезным для достижения этой цели. Например, очевидно, что технологии, которые уже перестали считаться НИТ в Европейском Союзе, могут представлять собой значительное улучшение технологических стандартов в странах, сопредельных с ЕС.

6.1.3 Публикации об уровнях выбросов в странах Восточной Европы и Средиземноморья (дополнительный этап)

Для достижения прозрачности и информирования населения о текущих уровнях выбросов в различных регионах и населенных пунктах страны Восточной Европы и Средиземноморья могли бы создать инструмент, смоделированный на базе ЕРВЗ или ЕРВДЗ²⁹.

Внедрение таких реестров помогло бы населению и НГО идентифицировать загрязненные участки в своих регионах и, если необходимо, побудить к политическим или законным действиям, нацеленным на сокращение загрязнений, происходящих с этих участков. В свою очередь, это обеспечило бы дополнительную меру стимулирования владельцев промышленных предприятий по сокращению промышленных выбросов.

6.2 Трудности сближения и затраты

Трудностью для сближения является тот факт, что требования Директивы ИПЗК довольно строги и возможно излишне обременительны для некоторых стран, которые на настоящий момент не имеют досконально разработанной системы лицензирования.

Как видно из европейских дебатов по поводу внедрения Директивы ИПЗК, понятие о разрешениях на основе НИТ, а также требования о соблюдении всеми действующими предприятиями положений Директивы к октябрю 2007 г., представляет трудность даже для некоторых стран-членов ЕС.

Опыт внедрения и наблюдения за исполнением Директивы ИПЗК в Европейском Союзе может обеспечить ценную ориентировку для стран-соседей. Такая информация может быть получена *в том числе* в Национальных Фокусных Точках информационного обмена в соответствии с Директивой ИПЗК, например, в немецком Umweltbundesamt. Отчеты о внедрении стран-членов могут также быть найдены на сайте ИПЗК Европейской Комиссии: <http://ec.europa.eu/environment/ippc/index.htm>.

Помимо административных затрат в связи с необходимостью организации лицензионной системы, ориентированной на Директиву ИПЗК, должны приниматься во внимание затраты на саму промышленность. Применение высокоуровневых НИТ в странах-соседах и России может стать огромным бременем для промышленности, борющейся за выживание в условиях конкуренции после распада Советского Союза. Лицензионные требования о применении высоких технологий и сокращения выбросов могут замедлить экономический рост, в зависимости от вида промышленной деятельности. Поэтому рекомендуется применять поэтапный подход, дающий промышленности «плановую безопасность» и постепенно улучшающий природоохранные стандарты промышленности и состояние окружающей среды вблизи промышленных участков.

²⁸ Вплоть до настоящего времени Европейская Комиссия выражала озабоченность по поводу того, что большое количество действующих на территории стран-членов предприятий еще не получили разрешения на деятельность в соответствии с Директивой ИПЗК. Таким образом, страны-члены ЕС должны разработать стратегии по соблюдению требования Директивы ИПЗК о функционировании всех действующих предприятий промышленности на базе НИТ с 30 октября 2007 г. Эти стратегии могут оказаться полезными для стран-соседей ЕС.

²⁹ Некоторые из стран-партнеров в Восточной Европе являются участниками Протокола о Реестрах Выбросов и Движения Загрязнителей, смотрите http://www.unece.org/env/pp/prtr/docs/2007/ENVSEC_PRTR_prop_%202007_07_final_rev2.pdf, смотрите пояснение 8.

Кроме того, в улучшении нуждается как природоохранная осведомленность лицензирующих органов, так и их способность формулировать целостные, интегрированные лицензионные условия функционирования промышленных предприятий. Это потребует определенного уровня сотрудничества и самокоординации между органами управления. Это также потребует того, чтобы какой-либо орган взял на себя лидирующую роль в процессе лицензирования и консультировался с другими органами, участвующими в регулировании определенной промышленной отрасли. Таким образом все аспекты, касающиеся Директивы ИПЗК, могут быть тщательно изучены.

И наконец, стимулирование участия населения, т.е. информирование общества и вовлечение его в процесс лицензирования, может стать высокоэффективной стратегией для стимулирования применения строгих природоохранных условий при выдаче разрешений, а также будет способствовать тому, чтобы эти условия соблюдались владельцами промышленных предприятий.



7 Литература и дальнейшая информация

Информация Европейской Комиссии по Директиве ИПЗК <http://ec.europa.eu/environment/ippc/index.htm>
(на английском языке)

Немецкое Природоохранное Агентство, Наилучшие Имеющиеся Технологии <http://www.bvt.umweltbundesamt.de/index.htm> (на немецком языке)

Информация Конференции Европейской Комиссии «На пути к устойчивому производству в расширенном Евросоюзе – Интегрированное Предотвращение Загрязнения и Контроль (ИПЗК)», вся информация на английском языке <http://www.ecologic-events.de/ippc/en/index.htm>

Европейское Природоохранное Агентство, Информация по ЕРВДЗ http://www.environment-agency.gov.uk/business/444255/446867/255244/255298/256998/257000/1420909/?version=1&lang=_e

Европейское Бюро ИПЗК – Издатель справочников по НИТ <http://eippcb.jrc.es>

8 Директивы

Директива Совета 96/61/ЕС от 24 сентября 1996 г. по интегрированному предотвращению загрязнения и контролю

Директива Совета и Европарламента 2000/76 от 4 декабря 2004 г. по сжиганию отходов

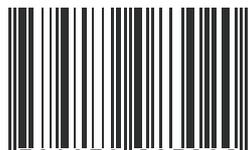
Директива Совета и Европарламента 2001/80 от 23 октября 2001 г. по ограничению выбросов в атмосферу определенных загрязнителей в результате деятельности крупных мусоросжигательных заводов

Решение Комиссии от 17 июля 2000 г. о внедрении Европейского реестра выбросов загрязнителей (ЕРВЗ) в соответствии со Статьей 15 Директивы Совета 96/61/ЕС по интегрированному предотвращению загрязнения и контролю (ИПЗК)

Постановление Европарламента и Совета (ЕС) № 166/2006 от 18 января 2006 г. о создании Европейского Реестра Выбросов и Движения Загрязнителей и внесении поправок к Директивам Совета 91/689/ЕЕС и 96/61/ЕС



ISBN 978-92-79-08302-0



9 789279 083020