

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА О законодательной инициативе о принятии Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха»

Законодательное Собрание Санкт-Петербурга п о с т а н о в л я е т:

1. Обратиться в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с законодательной инициативой о принятии Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» согласно приложению.

2. Направить проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» с заключением Правительства Российской Федерации в соответствии с пунктом 1 настоящего постановления в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

3. Уполномочить депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Н. Г. Тихонову представлять интересы Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в связи с рассмотрением проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Председатель
Законодательного Собрания
Санкт-Петербурга

В. С. Макаров

Санкт-Петербург,
Мариинский дворец
«__»_____ 2019 года
№_____

Приложение
к постановлению
Законодательного Собрания
Санкт-Петербурга
«О законодательной инициативе
о принятии Федерального закона
«О внесении изменений в Федеральный
закон «Об охране атмосферного воздуха»

от «__» _____ 2019 года
№ _____

Проект вносит
Законодательное Собрание
Санкт-Петербурга

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха»

Принят Государственной Думой
Одобен Советом Федерации

Статья 1

Внести в Федеральный закон от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 18, ст. 2222; 2004, № 35, ст. 3607; 2005, № 19, ст. 1752; 2006, № 1, ст. 10; 2008, № 30, ст. 3616; 2009, № 1, ст. 17, 21; № 52, ст. 6450; 2011, № 30, ст. 4590, 4596; № 48, ст. 6732; 2012, № 26, ст. 3446; 2013, № 30, ст. 4059; 2014, № 30, ст. 4220; 2015, № 1, ст. 11; № 29, ст. 4359) следующие изменения:

1) статью 1 дополнить абзацем следующего содержания:

«региональный норматив запаха – установленное в порядке, определённом органом государственной власти субъекта Российской Федерации, значение концентрации запаха, выраженное в единицах запаха (ЕЗ/м3), применяющееся на территории субъекта Российской Федерации в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.»;

2) статью 6 дополнить абзацами следующего содержания:

«определение порядка установления и пересмотра регионального норматива запаха, применяющегося на территории субъекта Российской Федерации;

установление регионального норматива запаха, применяющегося на территории субъекта Российской Федерации;

осуществление мониторинга концентрации запаха на территории субъекта Российской Федерации.»;

3) статью 11 изложить в следующей редакции:

«Статья 11. Нормирование качества атмосферного воздуха, запаха и вредных физических воздействий на атмосферный воздух

1. В целях определения критериев безопасности и (или) безвредности воздействия химических, физических и биологических факторов на людей, растения и животных, особо охраняемые природные территории и объекты, а также в целях оценки состояния атмосферного воздуха устанавливаются гигиенические и экологические нормативы качества атмосферного воздуха, предельно допустимые уровни физических воздействий на него, а также региональные нормативы запаха.

2. Гигиенические и экологические нормативы качества атмосферного воздуха, предельно допустимые уровни физических воздействий на атмосферный воздух устанавливаются и пересматриваются в порядке, определенном Правительством Российской Федерации. Региональный норматив запаха устанавливается и пересматривается в порядке, определенном органом государственной власти субъекта Российской Федерации.»

4) в статье 16:

а) пункт 1 изложить в следующей редакции:

«1. При проектировании, размещении, строительстве, реконструкции и эксплуатации объектов хозяйственной и иной деятельности, при застройке городских и иных поселений должно обеспечиваться не превышение нормативов качества атмосферного воздуха в соответствии с экологическими, санитарно-гигиеническими, а также со строительными нормами и правилами в части нормативов площадей озеленённых территорий, а также регионального норматива запаха»;

б) пункт 6 изложить в следующей редакции:

«6. При вводе в эксплуатацию новых и (или) реконструированных объектов хозяйственной и иной деятельности, осуществляющих выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, должно обеспечиваться не превышение технологических нормативов выбросов и (или) предельно допустимых выбросов, предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух, а также регионального норматива запаха.»

5) статью 23 изложить в следующей редакции:

«Статья 23. Мониторинг атмосферного воздуха

1. В целях наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха, комплексной оценки и прогноза его состояния, а также обеспечения органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и населения текущей и экстренной информацией о загрязнении атмосферного воздуха Правительство Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления организуют государственный мониторинг атмосферного воздуха и в пределах своей компетенции обеспечивают его осуществление на соответствующих территориях Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

2. Государственный мониторинг атмосферного воздуха является составной частью государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) и осуществляется федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды, другими органами исполнительной власти в пределах своей компетенции в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

3. Мониторинг концентрации запаха является составной частью мониторинга атмосферного воздуха и осуществляется на территории субъекта Российской Федерации исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Порядок осуществления мониторинга концентрации запаха на территории субъекта Российской Федерации разрабатывается и утверждается органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

4. Территориальные органы федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды совместно с территориальными органами федерального органа исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях устанавливают и пересматривают перечень объектов, владельцы которых должны осуществлять мониторинг атмосферного воздуха.

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2021 года.

Президент
Российской Федерации

В. Путин

Москва, Кремль

«__» _____ 2019 года

№ ____

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к постановлению Законодательного Собрания Санкт-Петербурга о законодательной инициативе о принятии проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха»

Проект постановления Законодательного Собрания Санкт-Петербурга о законодательной инициативе о принятии проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» (далее – проект постановления) разработан в целях введения в правовое поле нового института анализа состояния окружающей среды, а именно установление возможности для органов государственной власти субъектов РФ устанавливать значения регионального норматива запаха, а также осуществлять мониторинг концентрации запаха на территории субъекта Российской Федерации.

Согласно статье 42 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Рефлекторное воздействие на человека индивидуального вещества, обладающего запахом, учитывается при установлении предельно допустимой концентрации (ПДК) данного вещества. В большинстве случаев, запах формируется не отдельным веществом, а сложной смесью веществ, из которой часто невозможно выделить конкретные обладающие запахом соединения, большинство из которых не идентифицированы и не имеют ПДК. Кроме того, даже те пахучие соединения в смеси, для которых установлен норматив ПДК, часто присутствуют в атмосферном воздухе в таких незначительных количествах, что при контроле качества атмосферного воздуха, превышение ПДК, несмотря на наличие отчетливого запаха, как правило, не наблюдается.

В настоящее время в России отсутствует система нормирования запаха в целом в атмосферном воздухе. При наличии источников, выбрасывающих пахучие вещества, постоянные жалобы населения на неприятный запах вынуждают местные органы власти предпринимать всевозможные меры и, в частности, проводить исследования выбросов предприятий. В то же время, подобные исследования при отсутствии нормативной базы в отношении запаха имеют ограниченную область применения и не позволяют природоохранным органам воздействовать на предприятия и требовать проведения мероприятий по снижению выбросов пахучих веществ.

В настоящее время ученые научно-исследовательских институтов предлагают новые подходы к развитию нормирования запаха, учитывающие как отечественные методы гигиенического нормирования, так и зарубежную практику.

При разработке системы нормирования запаха применяют тот же подход, который используют для нормирования пахучих веществ. При этом необходимо отметить, что ПДК пахучего вещества устанавливают в единицах мг/м, тогда как норматив запаха будет иметь размерность ЕЗ/м, где ЕЗ (единица запаха) в метре кубическом воздуха представляет собой концентрацию запаха, которую ощущают половина волонтеров, принимающих участие в исследовании.

Актуальность данного вопроса обусловлена тем, что на данный момент при появлении резких, некомфортных запахов жители города обращаются в территориальные органы Росприроднадзора, Роспотребнадзора, органы исполнительной власти субъектов РФ, однако последние чаще всего не имеют возможности ни определить источник запаха, ни его состав, ни привлечь нарушителя к ответственности.

Подобные, многочисленные примеры, когда население, проживающее за пределами санитарно-защитных зон конкретных предприятий, жалуется на появление неприятного запаха, а контролирующие органы не могут официально установить и обязать виновные предприятия принимать меры по сокращению выбросов, свидетельствуют о том, что существующей системы гигиенического нормирования зачастую недостаточно.

Это обусловлено тем, что запах формируется не отдельным веществом, а сложной смесью веществ неизвестного состава, часто присутствующих в смеси в крайне незначительных количествах. Выявление пахучих компонентов, входящих в состав такой смеси, нецелесообразно, так как их идентификация и последующая разработка гигиенических нормативов является трудоемкой и дорогостоящей задачей, требующей времени. При этом в большинстве случаев проводимые замеры показывают, что предельно допустимые концентрации (ПДК) химических веществ в воздухе не превышают норму, а население, тем не менее, ощущает присутствие неприятного химического запаха.

В зарубежных странах при невозможности выделить одно или несколько основных веществ, формирующих запах, осуществляют контроль запаха в целом. Концентрация запаха в воздухе, не вызывающая раздражение у основной массы населения, составляет порядка 2-3 ЕЗ/м³. Однако нормативная концентрация запаха устанавливается с учетом не только его рефлекторного воздействия, но и многих "социальных" факторов, в частности, природы запаха, плотности населения, особенности конкретной территории (места компактного проживания населения, зоны отдыха, промышленные районы, сельская местность и т.д.), и варьирует в диапазоне от 2 до 15 ЕЗ/м³.

В Европе на государственном уровне устанавливаются четкие нормативы запахов для некоторых предприятий (Франция, Германия, Австрия, Италия), в такой стране как Великобритания четких нормативов нет, а в Испании, Венгрии, Польше и других странах национальные нормативы запаха не установлены. Однако при этом в Венгрии используется диапазон уровней запаха от 3 до 5 ЕЗ/м³, который позволяет избежать жалоб населения, в Испании проект нормативов запаха для Каталонии предусматривает диапазон уровней запаха от 3 до 7 ЕЗ/м³, в зависимости от характера предприятия (свалки, очистные сооружения, обжарка кофе). В Дании норматив запаха в жилой зоне составляет 5 ЕЗ/м³, в промышленной зоне - 10 ЕЗ/м³, при этом 99% времени в году запах должен отсутствовать. Во Франции для сельскохозяйственных районов устанавливается норматив запаха 5 ЕЗ/м³ на расстоянии 3 км от животноводческих предприятий.

В Австралии уровни запаха устанавливаются разные нормативы в разных штатах в зависимости от плотности населения (от 2 до 10 ЕЗ/м³).

Контроль выбросов запаха изложен в следующих основных Российских нормативных и методических документах:

1) Межгосударственный стандарт ГОСТ 32673-2014 «Правила установления нормативов и контроля выбросов дурнопахнущих веществ в атмосферу»;

2) ИТС 22.1-2016 «Общие принципы производственного экологического контроля и его метрологического обеспечения» утверждённый Приказом Росстандарта от 15 декабря 2016 г. N 1891 раздел «Измерение запахов» Измерение запахов – ольфактометрия;

3) Методическое пособие по инвентаризации, нормированию и контролю выбросов запаха ОАО «НИИ Атмосфера» Санкт-Петербург 2012 г. Введено в действие письмом заместителя министра Минприроды России № 05-12-47/4521 от 29.03.2012 года.

Ведущей научной организацией в данной области является АО «Научно-исследовательский институт охраны атмосферного воздуха». С 2008 по 2019 год АО «НИИ Атмосфера» проведены работы в различных регионах России по исследованию запахов и воздействию запаха на население, проживающее в районе производственных предприятий различных отраслей промышленности, таких как: переработка древесины, целлюлозно-бумажной промышленности, пищевой промышленности, станции аэрации, объекты животноводства, теплоэнергетики, полигоны хранения илового осадка и полигоны захоронения твердых бытовых отходов.

К сожалению, надзорные органы в своей деятельности по контролю за выбросами не используют ольфактометрию для измерения запахов, так как в Российской Федерации на законодательном уровне отсутствует понятие «региональный норматив запаха», отсутствуют правовые основания его для определения и установления, а также последующего мониторинга. Таким образом, решение проблемы лежит в законодательной плоскости.

Предложенные проектом постановления изменения могут стать первым шагом в установлении качественно нового уровня контроля за организациями, осуществляющими выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух, обеспечат исполнение конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду и будут способствовать созданию комфортной городской среды. Проект постановления разработан совместно с ведущими специалистами АО «Научно-исследовательский институт охраны атмосферного воздуха», а также при участии специалистов профильного исполнительного органа государственной власти Санкт-Петербурга.

Депутат

Н.Г. Тихонова

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха»

Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» (далее – проект закона) разработан в целях введения в правовое поле нового института анализа состояния окружающей среды, а именно установление возможности для органов государственной власти субъектов РФ устанавливать значения регионального норматива запаха, а также осуществлять мониторинг концентрации запаха на территории субъекта Российской Федерации.

Согласно статье 42 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Рефлекторное воздействие на человека индивидуального вещества, обладающего запахом, учитывается при установлении предельно допустимой концентрации (ПДК) данного вещества. В большинстве случаев, запах формируется не отдельным веществом, а сложной смесью веществ, из которой часто невозможно выделить конкретные обладающие запахом соединения, большинство из которых не идентифицированы и не имеют ПДК. Кроме того, даже те пахучие соединения в смеси, для которых установлен норматив ПДК, часто присутствуют в атмосферном воздухе в таких незначительных количествах, что при контроле качества атмосферного воздуха, превышение ПДК, несмотря на наличие отчетливого запаха, как правило, не наблюдается.

В настоящее время в России отсутствует система нормирования запаха в целом в атмосферном воздухе. При наличии источников, выбрасывающих пахучие вещества, постоянные жалобы населения на неприятный запах вынуждают местные органы власти предпринимать всевозможные меры и, в частности, проводить исследования выбросов предприятий. В то же время, подобные исследования при отсутствии нормативной базы в отношении запаха имеют ограниченную область применения и не позволяют природоохранным органам воздействовать на предприятия и требовать проведения мероприятий по снижению выбросов пахучих веществ.

В настоящее время ученые научно-исследовательских институтов предлагают новые подходы к развитию нормирования запаха, учитывающие как отечественные методы гигиенического нормирования, так и зарубежную практику.

При разработке системы нормирования запаха применяют тот же подход, который используют для нормирования пахучих веществ. При этом необходимо отметить, что ПДК пахучего вещества устанавливают в единицах мг/м, тогда как норматив запаха будет иметь размерность ЕЗ/м, где ЕЗ (единица запаха) в метре кубическом воздуха представляет собой концентрацию запаха, которую ощущают половина волонтеров, принимающих участие в исследовании.

Актуальность данного вопроса обусловлена тем, что на данный момент при появлении резких, некомфортных запахов жители города обращаются в территориальные органы Росприроднадзора, Роспотребнадзора, органы исполнительной власти субъектов РФ, однако последние чаще всего не имеют возможности ни определить источник запаха, ни его состав, ни привлечь нарушителя к ответственности.

Подобные, многочисленные примеры, когда население, проживающее за пределами санитарно-защитных зон конкретных предприятий, жалуется на появление неприятного запаха, а контролирующие органы не могут официально установить и обязать виновные предприятия принимать меры по сокращению выбросов, свидетельствуют о том, что существующей системы гигиенического нормирования зачастую недостаточно.

Это обусловлено тем, что запах формируется не отдельным веществом, а сложной смесью веществ неизвестного состава, часто присутствующих в смеси в крайне незначительных количествах. Выявление пахучих компонентов, входящих в состав такой смеси, нецелесообразно, так как их идентификация и последующая разработка гигиенических нормативов является трудоемкой и дорогостоящей задачей, требующей времени. При этом в большинстве случаев проводимые замеры показывают, что предельно допустимые концентрации (ПДК) химических веществ в воздухе не превышают норму, а население, тем не менее, ощущает присутствие неприятного химического запаха.

В зарубежных странах при невозможности выделить одно или несколько основных веществ, формирующих запах, осуществляют контроль запаха в целом. Концентрация запаха в воздухе, не вызывающая раздражение у основной массы населения, составляет порядка 2-3 ЕЗ/м³. Однако нормативная концентрация запаха устанавливается с учетом не только его рефлекторного воздействия, но и многих "социальных" факторов, в частности, природы запаха, плотности населения, особенности конкретной территории (места компактного проживания населения, зоны отдыха, промышленные районы, сельская местность и т.д.), и варьирует в диапазоне от 2 до 15 ЕЗ/м³.

В Европе на государственном уровне устанавливаются четкие нормативы запахов для некоторых предприятий (Франция, Германия, Австрия, Италия), в такой стране как Великобритания четких нормативов нет, а в Испании, Венгрии, Польше и других странах национальные нормативы запаха не установлены. Однако при этом в Венгрии используется диапазон уровней запаха от 3 до 5 ЕЗ/м³, который позволяет избежать жалоб населения, в Испании проект нормативов запаха для Каталонии предусматривает диапазон уровней запаха от 3 до 7 ЕЗ/м³, в зависимости от характера предприятия (свалки, очистные сооружения, обжарка кофе). В Дании норматив запаха в жилой зоне составляет 5 ЕЗ/м³, в промышленной зоне - 10 ЕЗ/м³, при этом 99% времени в году запах должен отсутствовать. Во Франции для сельскохозяйственных районов устанавливается норматив запаха 5 ЕЗ/м³ на расстоянии 3 км от животноводческих предприятий.

В Австралии уровни запаха устанавливаются разные нормативы в разных штатах в зависимости от плотности населения (от 2 до 10 ЕЗ/м³).

Контроль выбросов запаха изложен в следующих основных Российских нормативных и методических документах:

1) Межгосударственный стандарт ГОСТ 32673-2014 «Правила установления нормативов и контроля выбросов дурнопахнущих веществ в атмосферу»;

2) ИТС 22.1-2016 «Общие принципы производственного экологического контроля и его метрологического обеспечения» утвержденный Приказом Росстандарта от 15 декабря 2016 г. N 1891 раздел «Измерение запахов» Измерение запахов – ольфактометрия;

3) Методическое пособие по инвентаризации, нормированию и контролю выбросов запаха ОАО «НИИ Атмосфера» Санкт-Петербург 2012 г. Введено в действие письмом заместителя министра Минприроды России № 05-12-47/4521 от 29.03.2012 года.

Ведущей научной организацией в данной области является АО «Научно-исследовательский институт охраны атмосферного воздуха». С 2008 по 2019 год АО «НИИ Атмосфера» проведены работы в различных регионах России по исследованию запахов и воздействию запаха на население, проживающее в районе производственных предприятий различных отраслей промышленности, таких как: переработка древесины, целлюлозно-бумажной промышленности, пищевой промышленности, станции аэрации, объекты животноводства, теплоэнергетики, полигоны хранения илового осадка и полигоны захоронения твердых бытовых отходов.

К сожалению, надзорные органы в своей деятельности по контролю за выбросами не используют ольфактометрию для измерения запахов, так как в Российской Федерации на законодательном уровне отсутствует понятие «региональный норматив запаха», отсутствуют правовые основания его для определения и установления, а также последующего мониторинга. Таким образом, решение проблемы лежит в законодательной плоскости.

Предложенные проектом закона изменения могут стать первым шагом в установлении качественно нового уровня контроля за организациями, осуществляющими выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух, обеспечат исполнение конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду и будут способствовать созданию комфортной городской среды. Проект закона разработан совместно с ведущими специалистами АО «Научно-исследовательский институт охраны атмосферного воздуха», а также при участии специалистов профильного исполнительного органа государственной власти Санкт-Петербурга.

Депутат

Н.Г. Тихонова

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ
проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об
охране атмосферного воздуха»

Принятие Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» может потребовать дополнительных затрат средств бюджетов субъектов Российской Федерации, в связи с необходимостью закупки специализированных измерительных приборов. Данные траты будут компенсироваться доходами от штрафных санкций, наложенных на хозяйствующие субъекты – нарушители.

ПЕРЕЧЕНЬ

законодательных и нормативных правовых актов Российской Федерации,
подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению,
дополнению или принятию в связи с принятием Федерального закона «О внесении
изменений в Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха»

Принятие Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» не потребует признания утратившими силу и приостановления действия ранее принятых законов и других нормативных актов или отдельных их положений