

ПРАВО

УДК 349.6

М.П. Имекова

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ И СОВРЕМЕННОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НАИЛУЧШИХ ДОСТУПНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научно-исследовательского проекта № 18-011-00612.

Проведен краткий исторический анализ правового регулирования использования наилучших доступных технологий в Великобритании. Сделан вывод о том, что Великобритания обладает богатым опытом применения данных технологий. В настоящее время в Великобритании сложилась уникальная система актов, регламентирующих выдачу экологических разрешений и использование наилучших доступных технологий. Основные принципы их использования: универсальный характер и индивидуальный подход по внедрению.

Ключевые слова: наилучшие доступные технологии; окружающая среда.

Великобритания обладает богатым историческим опытом применения наилучших доступных технологий (НДТ). Об этом, в частности, свидетельствует то, что в основу Директивы 96/61/ЕС «О комплексном предотвращении и контроле загрязнений» (Integrated pollution prevention and control, IPPC) (далее – Директива 96/61/ЕС) [1], принятой в Евросоюзе в 1996 г., было положено законодательство об охране окружающей среды Великобритании.

Великобритания одна из первых стран, которая в последней трети XX в. сменила приоритеты экологической политики, стала рассматривать окружающую природную среду как единое целое и перешла к комплексному контролю над ее загрязнением. Первым актом в этом направлении стал Закон «О контроле загрязнения» 1974 г. (Control of Pollution Act, CoPA) [2], предложивший рассматривать загрязнение воздуха, земли и воды, отходы и шум неотделимо друг от друга, а также потребовавший интегрировать их охрану.

Немаловажную роль в реализации положений данного закона сыграла Королевская комиссия Великобритании по загрязнению окружающей среды (UK Royal Commission on Environmental Pollution, RCEP) (далее – Комиссия), которая в 1976 г. опубликовала свой пятый доклад под названием «Контроль над загрязнением воздуха: комплексный подход» (Air Pollution Control: An Integrated Approach) [3]. Комиссия пришла к выводу, что загрязнение воздуха не может рассматриваться изолированно от загрязнения земли или воды, в связи с чем предложила ввести систему контроля над их загрязнением, осуществляемую единым уполномоченным органом. Для борьбы с самим загрязнением Комиссия рекомендовала внедрить в экологическое законодательство Великобритании концепцию «наилучших практических природоохранных решений» (Best Practical Environmental Options, BPEO) – процедуру принятия решений, в результате которой для определенных целей разрабатывается (выбирается) вариант, который обеспечивает наибольшую выгоду или наименьший ущерб окружающей среде, с приемлемыми издержками как в долгосрочной, так и в краткосрочной перспективе.

Практически в этот же период к необходимости внедрения предприятиями НДТ пришел и Европейский союз. В 1984 г. в ЕС была принята Рамочная директива о качестве воздуха (Air Framework Directive 84/360/ЕЕС, AFD) (далее – Директива 84/360/ЕЕС) [4], которая ввела свою концепцию НДТ – «наилучшие доступные технологии, использование которых не влечет за собой чрезмерных затрат» (Best available technology not entailing excessive costs, BATNEEC») (далее – BATNEEC), и обязала все страны – члены ЕС выдавать промышленным объектам, загрязняющим атмосферный воздух, экологические разрешения при условии внедрения последними BATNEEC. При этом Директива не предусматривала легального определения BATNEEC, в связи с чем государства – члены ЕС могли использовать различные подходы к интерпретации BATNEEC, причем как на национальном и отраслевом уровне, так на и уровне предприятия.

По мнению ученых [5, 6], концепция BATNEEC явилась компромиссом между немецким технологическим подходом (best available technology) и британским экономико-обоснованным подходом (не требующим чрезмерных затрат, NEEC): основу немецкого подхода составляет техническая осуществимость, основу британского – экономическая целесообразность и прагматичность в принятии решений в каждом конкретном случае¹.

Необходимость имплементации Директивы 84/360/ЕЕС, а также реализации положений докладов Королевской комиссии Великобритании по загрязнению окружающей среды привела к тому, что законодатель Великобритании в 1990 г. принял Закон «Об охране окружающей среды» (Environmental Protection Act, EPA) [7]. Данный Закон, с одной стороны, исполнил предписания Директивы 84/360/ЕЕС, в том числе предписания о внедрении концепции BATNEEC, с другой – ввел систему комплексного контроля и концепцию BPEO, рекомендованные докладами Комиссии.

Таким образом, в экологическом законодательстве Великобритании сосредоточились две концепции НДТ: BATNEEC и BPEO. Как в литературе, так и на

практике возник вопрос о соотношении этих концепций между собой, и в Великобритании был разработан свой вариант решения данного вопроса, который будет рассмотрен ниже.

В Законе «Об охране окружающей среды» 1990 г. понятие «BATNEEC» практически ничем не отличалось от понятия «BATNEEC», содержащегося в Директиве 84/360/ЕЕС (см. п. 2 ст. 7), за исключением того, что в нем вместо термина «технологии» использовался термин «методы». Некоторые ученые отмечали, что «употребление данного термина предоставляет больше возможностей оператору установки, а также признает важность управления и функционирования установки для улучшения экологических показателей. Ведь под методами можно понимать и обучение персонала, надзор за персоналом, техническое обслуживание предприятия и т.д.» [8. Р. 26].

Для последовательной реализации положений Закона «Об охране окружающей среды» 1990 г. в Великобритании в 1991 г. был разработан специальный Регламент (Руководство) – «Система комплексного контроля над загрязнением окружающей среды» (New system of integrated pollution control, IPC) (далее – система IPC). Названная система регламентировала процедуру выдачи промышленным объектам, загрязняющим атмосферный воздух, экологических разрешений (ЭР). Крупным промышленным объектам ЭР выдавало Агентство по охране окружающей среды (Environmental Agency), небольшим объектам выдачу ЭР осуществляли органы местной власти.

Согласно системе IPC перечисленные органы власти при принятии решения о предоставлении ЭР обязывались: во-первых, убедиться в том, что на объекте используются BATNEEC для предотвращения предельно допустимого уровня выброса веществ либо, если это необходимо, уменьшаются выбросы до минимального уровня или исключаются любые выбросы; во-вторых, если деятельность объекта затрагивает несколько сред (воду, землю или воздух), убедиться в том, что BATNEEC применяются для минимизации загрязнения окружающей среды с учетом концепции ВРЕО; в-третьих, обеспечивать соблюдение требований, предусмотренных Директивой ЕС и внутригосударственными актами.

Исходя из сказанного, можно сделать вывод о том, что в Великобритании предлагалось использовать концепцию ВРЕО только в случаях интегрированного загрязнения окружающей среды (загрязнения нескольких сред: атмосферы, земли или воздуха), когда возникала необходимость поиска компромиссного варианта решения проблемы. Иными словами, концепция ВРЕО в отличие от концепции BATNEEC имела более универсальный характер, хотя последняя концепция и доминировала [Ibid. Р. 24].

Поскольку Великобритания была первой европейской страной, которая ввела систему IPC, именно поэтому при разработке новой директивы Европейский союз обратился к законодателю Великобритании с просьбой поделиться своим опытом. Последний был очень сильно заинтересован в том, чтобы ЕС перенял британский комплексный подход по борьбе с загряз-

нением окружающей среды. В результате такого взаимодействия в 1996 г. Европейским союзом была принята Директива 96/61/ЕС.

Данная Директива в отличие от Директивы 84/360/ЕЕС расширила свою сферу действия и была направлена не только на охрану атмосферы, но и на охрану водной среды, земной поверхности от выбросов (сбросов), возникающих в результате перечисленных в Директиве видов деятельности, включая в том числе и отходы. Каждый оператор объекта, занимающийся деятельностью, подпадавшей под действие Директивы, обязывался получить ЭР, непременным условием которого являлось соответствие требованиям НДТ.

Директива 96/61/ЕС изменила подход к НДТ: вместо концепции BATNEEC ввела концепцию «наилучшие доступные технологии» (best available techniques, BAT). BAT стали определяться как наиболее эффективная и передовая стадия в развитии производственной деятельности и методов эксплуатации объектов, которые указывают на практическую пригодность определенных технологий в целях создания основы для определения предельных величин выбросов, предназначенных для предотвращения или, если оно практически невозможно, сокращения выбросов и негативного воздействия на окружающую среду в целом. При этом в Директиве уточнялось, что: 1) термин «технологии» включает в себя как используемые технологии, так и способ, которым объект спроектирован, построен, обслуживается, эксплуатируется и выводится из эксплуатации; 2) термин «доступные» технологии означает технологии, уровень развития которых делает возможным их внедрение в соответствующей отрасли промышленности с учетом экономической и технической целесообразности, а также затраты и выгоды, независимо от того, используются и реализуются ли они внутри данного государства-члена и если они могут обоснованно считаться приемлемыми и доступными для оператора; 3) термин «наилучшие» технологии предполагает технологии, наиболее эффективные в отношении обеспечения общего высокого уровня защиты окружающей среды в целом (ст. 2 Директивы 96/61/ЕС).

По мнению исследователей, приведенное понятие BAT незначительно отличалось от понятия BATNEEC, закреплённого в Директиве 84/360/ЕЕС: термин «BAT», несмотря на отсутствие в нем формулировки НЕЕС («чрезмерные затраты»), учитывало и чрезмерные затраты, о чем свидетельствовало упоминание последних в определении понятия «доступные» [8. С. 34].

Для реализации положений Директивы 96/61/ЕС в 1997 г. в Севилье было создано Европейское бюро по комплексному предотвращению и контролю загрязнения (European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau, EIPPCB). Директива предписала правительствам государств – членом ЕС предоставлять в данное бюро информацию о технологических, технических и управленческих решениях, используемых предприятиями (подпадающими под действие Директивы) для предотвращения и контроля загрязнений, а также для обеспечения высокого уровня ресурсоэф-

фективности и защиты окружающей среды. К полномочиям бюро была отнесена разработка справочников по НДТ (Reference Documents on Best Available Techniques) – документов, составленных в результате обмена информацией для определенных видов деятельности и описывающих в частности применяемые технологии, текущий уровень выбросов и потребления, методики, используемые для определения НДТ, а также заключения НДТ² и любые появляющиеся технологии.

Справочники по НДТ имели и имеют важное практическое значение: к ним обращаются операторы промышленных объектов, оценивая свою экологическую результативность, занимаясь подготовкой заявки о выдаче ЭР. Эти же документы используют сотрудники природоохранных органов, рассматривая заявку о выдаче ЭР, организуя инспекции, проводя проверки по жалобам населения и т.д. [9. С. 9].

Директива 96/61/ЕС обязала все страны – члены ЕС имплементировать её положения в национальное законодательство, в связи с чем законодатель Великобритании в 1999 г. принял Закон «О предотвращении и контроле загрязнений» (Pollution Prevention and Control Act) (далее – PPC Act of 1999). В 2000 г. для применения его положений был разработан Регламент (Руководство) «Правила о предотвращении и контроле загрязнений» (Pollution Prevention and Control Regulations) (далее – PPC Regulations).

Согласно перечисленным актам оператор объекта мог получить экологическое разрешение, если деятельность его объекта соответствовала требованиям НДТ. В самом общем виде НДТ определялись как инструменты управления экологическими показателями на промышленных объектах. PPC Act of 1999 и PPC Regulations не фокусировались на методах управления, используемых на объекте при внедрении НДТ, однако поощряли создание новых технологий, которые стимулировали внедрение инноваций и минимизировали все виды загрязнения. Особое внимание уделялось тому, чтобы при внедрении НДТ учитывалась не только экологическая выгода, но финансовые возможности оператора промышленного объекта.

К сентябрю 2007 г. Агентство по охране окружающей среды Великобритании выдало более 2 700 ЭР: из них 2 233 ЭР выдано для различных отраслей промышленности, 541 – для свалок [10]. Великобритания была одной из немногих стран – членов ЕС, выполнивших предписание Директивы 96/61/ЕС в установленные ею сроки³.

Несмотря на все преимущества Директивы 96/61/ЕС, благодаря которым было достигнуто значительное сокращение загрязнения окружающей среды в ЕС, многие государства – члены ЕС (безусловно, за исключением Великобритании) не выполнили обязанности по имплементации положений законодательства ЕС, регулирующего выдачу ЭР, на национальном уровне. В этой связи Директиву 96/61/ЕС (в том числе её следующую редакцию 2008 г.) заменила принятая в Европейском союзе 24 ноября 2010 г. Директива 2010/75/ЕС «О промышленных выбросах» (о комплексном предотвращении и контроле загрязне-

ний)» [11] (далее – Директива 2010/75/ЕС). Данная Директива усилила роль справочников по НДТ. Можно сказать основной целью Директивы является контроль и унификация применения НДТ.

Директива 2010/75/ЕС внесла изменения в понятие НДТ: в ст. 3 (10) НДТ определяются как «наиболее эффективные новейшие разработки для различных видов деятельности, процессов и способов функционирования, которые свидетельствуют о практической целесообразности использования конкретных технологий в качестве базы для установления разрешений на выбросы / сбросы (загрязняющих веществ) в окружающую среду с целью предотвращения загрязнения, или, когда предотвращение практически невозможно, минимизация выбросов / сбросов в окружающую среду в целом». При этом уточняется, что: 1) понятие «технологии» относится как к используемым технологиям, так и к способам проектирования, создания, обслуживания, эксплуатации и вывода предприятий из эксплуатации; 2) «доступные технологии» означают технологии, разработанные в масштабах, позволяющих их внедрить в соответствующей отрасли промышленности экономически и технически осуществимым способом с учетом существующих затрат и выгод; 3) под «наилучшими технологиями» понимаются наиболее эффективные технологии, позволяющие достичь высокого общего уровня защиты окружающей среды в целом.

Внедрение НДТ стало обязательным для операторов объектов, осуществляющих виды деятельности, предусмотренные в Приложении I или в части I Приложения VII Директивы 2010/75/ЕС. Данный перечень видов деятельности в отличие от Директивы 96/61/ЕС подвергся существенному расширению за счет включения в него таких видов деятельности, как адгезивное покрытие, преобразование каучука, производство фармацевтических продуктов и т.д., и должен был включить в себя более 50 000 объектов, находящихся на территории ЕС [12].

Несмотря на достаточно строгий подход Директивы 2010/75/ЕС касательно использования государствами – членами ЕС НДТ, тем не менее, она предоставляет им определённую свободу действий. ЕС признает суверенитет каждого государства-члена, в связи с чем страны – члены ЕС свободны в толковании отдельных аспектов Директивы. Например, Директива требует от государств – членов ЕС устанавливать пороговые значения выбросов, которые не превышают уровней выбросов, утвержденных в соответствии с НДТ, однако при этом не обязывает их использовать какую-то определённую технологию.

В особых случаях Директива позволяет странам ЕС устанавливать менее строгие пороговые значения выбросов. Такое отступление допускается, если проведенный компетентным органом анализ покажет, что достижение уровней выбросов, отраженных в справочниках по НДТ, приведет к несоразмерным издержкам, нежели к экологической выгоде, вследствие: а) особого географического расположения объекта или особых местных экологических условий; б) особых технических характеристик объекта. В любом случае в приложениях ЭР, подлежащих выдаче, компетентный орган

обязан указывать причины отступления от пороговых значений выбросов, утвержденных в соответствии с НДТ (см. ст. 15 Директивы 2010/75/ЕС).

Директива 2010/75/ЕС закрепляет требования к содержанию выдаваемых ЭР⁴, однако не регламентирует их процедуру предоставления. Здесь государства – члены ЕС могут применять различные организационные схемы и подходы. Большинство европейских стран (например, Великобритания, Финляндия и Франция) при выдаче ЭР работают по принципу «единого окна».

Великобритания, стремясь выполнить требования Директивы 2010/75/ЕС консолидировать внутренние нормативно-правовые акты, а также внедрить единую процедуру выдачи ЭР, охватывающую все компоненты окружающей среды, запустила в 2008 г. «Программу формирования единой разрешительной системы в области охраны окружающей среды» (Environmental Permitting Programme, EPP) [13] (далее – Программа EPP), которая реализовывалась в два этапа:

1. 2008–2010 гг. На данном этапе более 40 нормативных документов были объединены в единый свод правил – Регламент по выдаче экологических разрешений (Англия и Уэльс) 2007 г. (The Environmental Permitting (England and Wales) Regulations) (далее – Регламент)⁵. Регламент распространял свое действие преимущественно на сферу обращения с отходами. Также им были учтены положения Директивы 2008/1/ЕС.

2. 2010–2016 гг. В обозначенный период была расширена сфера действия Регламента (ЭР стали выдаваться на сбросы в воду, грунтовые воды, по использованию радиоактивных веществ и т.д.). Однако ключевые изменения Регламента были связаны с необходимостью имплементации в экологическую разрешительную систему Великобритании положений Директивы 2010/75/ЕС, которая вступила в силу в 2014 г. Регламент в новой редакции начал действовать с 1 января 2017 г. и, по сути, завершил второй этап реализации Программы EPP.

Регламент ввел единую процедуру выдачи ЭР, которая включила в себя все ранее существовавшие процедуры выдачи ЭР, различные виды подлежащих контролю объектов, а также все многообразие нормативных требований, изложенных в директивах ЕС и нормативно-правовых актах Великобритании. Анализ его основных положений позволяет выделить следующие особенности правового регулирования использования НДТ в Великобритании.

1. Многоуровневая система актов, регулирующих использование НДТ. Регламент разграничил сферы правового регулирования процедуры выдачи ЭР и экологических требований (в том числе требований НДТ), включаемых в ЭР. Процедура выдачи ЭР упоминается Регламентом, экологические требования содержатся в «экологических» директивах ЕС, справочниках по НДТ и национальных нормативно-правовых актах, которые в сжатом виде изложены в приложениях к Регламенту. Таким образом, законодатель Великобритании, с одной стороны, исполнил требование Директивы 2010/75/ЕС по унифицирован-

ному применению НДТ, с другой – по собственному усмотрению урегулировал процедуру выдачи ЭР.

В целях обеспечения единообразной практики применения положений Регламента Министерство охраны окружающей среды и сельского хозяйства Великобритании (Department for Environment, Food and Rural Affairs, DEFRA) разработало серию нормативно-методических и технических руководств. Нормативно-методические руководства детализируют процедуру выдачи ЭР, доводят официальную позицию уполномоченных государственных органов по ключевым вопросам Регламента и разъясняют особенности выдачи ЭР для объектов класса А(1), А(2) и В. Технические руководства дублируют содержащиеся в экологических директивах ЕС и справочниках по НДТ требования по НДТ. Они также конкретизируют Приложения Регламента применительно ко всем отраслям промышленности в части предельных параметров и формулировок требований ЭР с учетом имеющихся НДТ. Условно все технические руководства можно разделить на три группы: технические руководства для объектов класса А(1), технические руководства для объектов класса А(2) и технические руководства класса В. Всего актов, регулирующих использование НДТ в Великобритании, более 300.

Следует отметить, что немаловажную роль в регламентировании процедуры выдачи ЭР, а также в толковании подлежащих применению НДТ играют интернет-ресурсы. Так, параллельно с Программой EPP с января 2013 по 2015 г. в Великобритании реализовывалась общегосударственная программа формирования «электронного Правительства», девизом которой являлась фраза «проще, яснее и быстрее» (simple, clearer and faster, SCF). В результате ее реализации сайты всех министерств были перенесены на единый портал государственных услуг (<https://www.gov.uk>), а вся информация была сосредоточена на двух сайтах: на сайте Национального архива (<http://www.legislation.gov.uk/>) и на едином портале государственных услуг. Операторы объектов, заинтересованные в получении ЭР и во внедрении НДТ, могут ознакомиться со всей необходимой информацией на этих сайтах.

2. Универсальный характер применения НДТ. В отличие от Директивы 2010/75/ЕС, которая распространяет свое действие на объекты, оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду, Регламент применяется к более широкому перечню объектов⁶, которые в зависимости от уровня негативного воздействия на окружающую среду делятся на три класса: А(1), А(2) и В⁷. Для эксплуатации объекта любого класса необходимо получить ЭР, содержащее технические показатели и другие относящиеся к НДТ характеристики и требования, которым должен отвечать объект.

Кроме этого, в целях охватить как можно больше объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, в Регламенте также были выделены:

а) объекты с низким уровнем негативного воздействия на окружающую среду (например, сжигание или совместное сжигание отходов, захоронение отходов на полигоне и т.д.). Для данных объектов был

установлен упрощенный порядок выдачи экологических разрешений. Упрощенность может выражаться в более низких размерах платежей за рассмотрение заявки, ежегодных платежей за поддержание ЭР и т.п.;

б) объекты, освобожденные от получения ЭР. Ряд объектов, таких как операции по обращению с отходами, по водоотведению или использованию грунтовых вод, противопоаводковые мероприятия, при соблюдении определенных Регламентом условий не требуют получения ЭР. Для этого они должны быть один раз в три года зарегистрированы в качестве объектов, освобожденных от получения ЭР.

3. Высокие требования к операторам объектов. Благодаря таким требованиям повышаются гарантии соблюдения требований НДТ, содержащихся в ЭР⁸.

Для получения ЭР оператор должен подтвердить свои полномочия контроля над объектом, а также способность обеспечить соблюдение условий ЭР (см. ст. 5.1). О достаточности полномочий по контролю свидетельствует, например, ежедневный контроль оператора над деятельностью объекта; также оператор уполномочен принимать важные кадровые решения; оператор принимает инвестиционные и финансовые решения, которые влияют на работу объекта или на то, как осуществляется деятельность объекта и т.д. Способность обеспечить соблюдение условий ЭР определяется исходя из профессиональной компетентности оператора, которая складывается из: а) технической компетентности: оператор обладает знаниями по использованию необходимого оборудования, соблюдает законы, минимизирует риски и негативное влияние объекта на здоровье людей и окружающую среду; б) экологической репутации, которая формируется за счет того, соблюдал ли оператор или другое лицо (например, директор, менеджер, секретарь, другое должностное лицо, участник юридического лица) условия ранее выданных ЭР, предоставлял ли отчеты по ним, получал ли официальные уведомления от органов власти по вопросам принудительного исполнения их решений, приостановления действия ЭР в связи с грубым и (или) неоднократным нарушением их условий и т.д.; в) финансовой компетентности: у оператора должны быть финансы для осуществления определенной деятельности в соответствии с условиями ЭР; г) финансовых гарантий: они необходимы в случае, если оператор осуществляет свою деятельность на объекте класса А(1) или его деятельность связана опасными отходами.

4. Двухуровневая система органов, уполномоченных выдавать ЭР. В Великобритании органами, уполномоченными выдавать ЭР, являются Агентство по охране окружающей среды и органы местной власти. Агентство по охране окружающей среды предоставляет ЭР объектам класса А(1), органы местной власти – объектам класса А(2) и В. При этом подавляющее большинство подлежащих контролю объектов приходится на органы местной власти (около 85%). Благодаря такому распределению полномочий между органами власти учитываются особенности географического расположения объекта, местные экологиче-

ские условия и т.п., что, безусловно, не может положительно сказаться на выборе подходящей НДТ.

5. Многовариантность разрешительных процедур. Законодатель Великобритании закрепил в Регламенте различные виды процедур, рассчитанные на разнообразные жизненные ситуации и объекты, например, процедуры по предоставлению ЭР, стандартных ЭР, консолидированных ЭР, по внесению изменений в действующее ЭР, по переоформлению действующего ЭР, по возврату действующего ЭР и, наконец, на регистрацию объектов, освобожденных от получения ЭР.

Особого внимания заслуживают процедуры предоставления стандартных и консолидированных ЭР. Стандартные ЭР выдаются на объекты со сходными параметрами по вредному воздействию на окружающую среду или функционально однотипные объекты (например, по обращению с отходами, разработка и добыча полезных ископаемых, использование радиоактивных веществ на неядерных объектах и т.д.). Для них специально разрабатываются стандартные правила, основная цель использования которых заключается в упрощении процедуры предоставления ЭР и в использовании НДТ.

Консолидированные ЭР выдаются в случаях, когда два или более объектов расположены на территории одной площадки, эксплуатируются одним и тем же оператором и находятся в ведении одного и того же органа власти. Подобные ЭР освобождают операторов объектов от обязанности подавать сразу несколько заявок на их получение, а также позволяют принимать компромиссные варианты решений по внедрению НДТ.

6. Принцип сотрудничества. В Регламенте содержится рекомендация по проведению уполномоченными органами власти (регуляторами) предварительных консультаций с операторами объектов по различным вопросам, например, по поводу составления заявки на получение ЭР, выбор наиболее подходящей НДТ и др. Хотя регулятор не вправе предписывать оператору объекта использовать определенный метод или технологию, однако он может помочь оператору выбрать ту НДТ, которая обеспечит соблюдение показателей предельно допустимых выбросов, предусмотренных справочниками или заключениями по НДТ.

7. Индивидуальный подход по внедрению НДТ. Регламент допускает возможность отступления от требований НДТ при выдаче ЭР, если будет доказано, что использование НДТ приведет к несоразмерно высоким затратам, нежели к экологической выгоде, по причине особого географического положения объекта, местных природных условий, технических характеристик объекта.

В тех случаях, когда возникает выбор между НДТ, то внедрена должны быть та НДТ, которая является доступной для оператора. При оценке доступности принимаются во внимание два важных аспекта: а) каково соотношение затрат и выгоды; б) может ли оператор получить доступ к данной технологии. Доказать доступность НДТ обязан оператор. При этом оператору может быть предложено использовать стандартные методики оценки, разработанные органами власти.

Исходя из сказанного следует, что в Великобритании при внедрении НДТ приоритет отдается не только экологической, технической, но и экономической целесообразности (используется метод анализа затрат и выгод). Такой подход позволяет более рационально решать вопросы о необходимости применения НДТ.

В свою очередь, проведенное в рамках настоящей статьи исследование позволяет сделать вывод о том, что внедрение НДТ в природоохранную деятельность Великобритании осуществлялось не одно десятилетие. Их

внедрению способствовала последовательная законодательная политика государства, в рамках которой сначала разрабатывались специальные экологические программы, а только потом принимались законы, а также руководства (регламенты) по их применению. Безусловно, нельзя не отметить значительное влияние Европейского союза на развитие экологического законодательства Великобритании. Однако, несмотря на это, в Великобритании сложилась собственная уникальная система актов, регламентирующих использование НДТ.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹Великобританию очень интересовал вопрос доступности BATNEEC как для отдельного промышленного объекта, так и для отрасли промышленности в целом. В целях решения данного вопроса, например, в 1991 г. был принят Регламент (Руководство) «Система комплексного контроля над загрязнением окружающей среды», который обязала сотрудников органов, уполномоченных выдавать ЭР, проводить два анализа: 1) экологический анализ затрат и выгод, в рамках которого решался вопрос о том, в какой степени выгоды от использования BATNEEC перевешивают затраты; 2) отраслевой анализ доступности, в рамках которого определялось, возможно ли использование BATNEEC без серьезного ущерба для определенной отрасли промышленности.

²Для удобства использования справочников НДТ странами – членами ЕС стали разрабатываться Заключения по НДТ (BREF conclusion) – документы, содержащие части справочников НДТ с заключениями о НДТ, их описание, информацию об оценке их применимости; уровни выбросов, утвержденные в соответствии с НДТ, соответствующий мониторинг, соответствующие уровни потребления и при необходимости соответствующие меры по восстановлению участка. В отличие от справочников НДТ, распространяемых главным образом на английском языке, Заключения по НДТ публикуются Европейской комиссией на всех национальных языках государств – членов ЕС.

³Европейский союз обязал все страны – члены ЕС имплементировать положения Директивы 96/61/ЕС в национальное законодательство до октября 1999 г., а реализовать – до октября 2007 г.

⁴ЭР должны содержать: пороговые значения выбросов загрязняющих веществ; требования по проведению мониторинга; обязанности оператора установки представлять в компетентный орган власти данные, необходимые для проверки соответствия условиям, указанным при выдаче разрешения (см. ст. 14 Директивы 2010/75/ЕС) [11].

⁵В связи с особенностями государственного устройства Великобритании в рамках настоящей статьи основное внимание будет уделено анализу законодательства Англии и Уэльса.

⁶Законодатель обозначил их термином «подлежащие контролю объекты» (regulated facility). Всего в Регламенте выделено 9 типов подлежащих контролю объектов: 1) установки / виды деятельности, перечисленные в Приложении I Регламента, а также любые непосредственно связанные с ними операции; 2) мобильные заводы, которые используются либо для осуществления видов деятельности, перечисленных в Приложении I Регламента, либо для операций по обращению с отходами; 3) операции по обращению с отходами; 4) операции по обращению с отходами горнодобывающей деятельности; 5) виды деятельности, связанные с использованием радиоактивных веществ; 6) деятельность по водоотведению; 7) деятельность по использованию подземных вод; 8) малые заводы по сжиганию отходов; 9) деятельность, связанная с эмиссиями растворителей [13]. Общее количество подлежащих контролю объектов на территории Англии и Уэльса составляет более 30 000.

⁷Объекты класса A(1) – это объекты, перечень и критерии выделения которых определены в Приложении I Регламента. Объекты класса A(1) оказывают значительное негативное воздействие на окружающую среду. К их числу прежде всего относятся тепловые электростанции, заводы по производству и обработке металлов или минерального сырья, химические комбинаты, полигоны для размещения отходов, предприятия целлюлозно-бумажной промышленности, производства смол и битума и ряд других. Объекты класса A(2) также перечислены в Приложении I Регламента, однако в отличие от объектов класса A(1) данные объекты оказывают умеренное негативное воздействие на окружающую среду. К объектам класса A(2) относятся, например, газопереработка, черная металлургия, выплавка цветных металлов, производство стекла, нанесение гальванопокрытий, переработка пищевого, животного сырья, сжигание останков животных, выпуск керамических изделий, производство щебня, а также объекты и процедуры, связанные с выбросами конкретных загрязняющих веществ (например, выбросы оксидов азота, соединений титана и т.д.). Объекты класса B – это объекты, для которых характерны незначительные выбросы в атмосферу, например, АЗС, покраска транспортных средств, небольшие установки для сжигания отработанных нефтепродуктов, химчистки и т.д. [14].

⁸Регламент определяет оператора как лицо, контролирующее эксплуатацию объекта. Если подлежащий контролю объект не был введен в эксплуатацию, оператором будет считаться лицо, которое будет его контролировать после ввода в эксплуатацию. Оператором также признается лицо, обладающее ЭР (держатель ЭР), выданным на объект, эксплуатация которого прекращена. В качестве оператора объекта может выступать либо физическое или юридическое лицо (например, public limited company, private limited company, limited liability partnership), либо орган власти (eg local authorities, NHS Trusts, Food Standards Agency), который обладает достаточными полномочиями по контролю над технологическим функционированием объекта. Все юридические и профессиональные требования, предъявляемые к операторам, содержатся в специальном руководстве [15].

ЛИТЕРАТУРА

1. Directive 96/61/EC of the European Parliament and of The Council of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control // Official Journal of the European Union. 1996. #L0061. P. L004/01-L004/21.
2. Control of Pollution Act 1974 No 2039. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/1974/2039/made> (дата обращения: 24.08.2018).
3. Air Pollution Control : An Integrated Approach/. URL: <http://www.rcep.org.uk/reports2.htm#5>
4. Air Framework Directive 84/360/EEC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31984L0360&qid=1535102089075> (дата обращения: 24.08.2018).
5. British Environmental Policy and Europe / ed. By Phillip Lowe and Stephen Ward. Garamond : Refine Carch Ltd., 1998.
6. Teodorescu M., Gaidau C. Possible steps to follow for filling the gap between requirements and the real condition tanneries // Journal of Cleaner Production. 2008. Vol. 16, Is. 5. P. 622–631.
7. Environmental Protection Act 1990. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/43/contents> (дата обращения: 24.08.2018).
8. Sorrell S. The meaning of BATNEEC: interpreting excessive costs in UK industrial pollution regulation // Journal of Environmental Policy & Planning. 2002. Is. 4. P. 23–40.
9. Гусева Т.В., Бегак М.В., Молчанова Я.П. Принципы создания и перспективы применения информационно-технических справочников НДТ // Компетентность. 2015. № 5.
10. An In-depth Look at the United Kingdom Integrated Permitting System. URL: <https://nepis.epa.gov/> (дата обращения: 24.08.2018).

11. Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) // Official Journal of the European Union, 17/12/2010. P.L. 334/17-L334/119/.
12. Evrard D., Laforest V., Villot J. Rodolphe Gaucher Best Available Technique assessment methods: a literature review from sector to installation level // *Journal of Cleaner Production*. 2016 (121). P. 72–83.
13. What Is the Environmental Permitting Programme (EPP)? URL: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20080306060620/http://www.defra.gov.uk/environment/epp/> (дата обращения: 24.08.2018).
14. Экологические разрешения в Великобритании: Краткий аналитический обзор разрешительной системы, применяемой в экологическом регулировании промышленной деятельности в Великобритании // Эколайн: информационный ресурс. М., 2018. URL: <http://ecoline.ru/environmental-permitting-in-the-uk/>
15. Legal operator and competence requirements: environmental permits. URL: <https://www.gov.uk/guidance/legal-operator-and-competence-requirements-environmental-permits> (дата обращения: 24.08.2018).

Статья представлена научной редакцией «Право» 1 ноября 2018 г.

History of the Development and Modern Legal Regulation of the Use of the Best Available Technologies in the UK

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2019, 439, 195–201.

DOI: 10.17223/15617793/439/27

Maria P. Imekova, Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: Imekova_Maria@mail.ru

Keywords: best available technologies; environment.

The aim of the study is to analyze the history of development and to identify the features of modern legal regulation of the use of the best technologies in the UK. The UK has a wealth of experience in applying these technologies. This, in particular, is confirmed by the fact that Directive 96/61/EC On Integrated Pollution Prevention and Control, adopted in the European Union in 1996, was laid down by the legislation on the protection of the environment of Great Britain. In Russia, unlike in the UK, an understanding has recently emerged of the need to accelerate the development of the best available technologies, since this affects national interests in the field of defense, effective development of the country's economy, and the solution of environmental and social problems. The research carried out within the framework of this article allows to summarize and, if possible, implement in the Russian legislation the positive experience of Great Britain in using tools of direct and indirect regulation of environmental users aimed at encouraging the introduction of the best available technologies. In order to achieve this aim, extensive material was studied that included not only EU environmental directives, BAT reference books and UK national regulatory acts, but also a series of regulatory and technical guidelines and foreign scientific literature. The methodological basis of the study was general scientific and specific scientific research methods. The specific historical legal method, formal legal and comparative legal methods have been widely used. The listed methods allowed to determine when the best available technologies were first consolidated in UK legislation, and to analyze their further legal regulation. In general, the study allows to note the high level of lawmaking in the UK. Its distinctive feature is consistency: first, special environmental programs are developed, and only then laws are adopted along with guidelines (regulations) for their application. As a result of this legislative policy of the state, the UK has developed its own unique system of acts regulating the use of the best available technologies. The basic principles on which the application of these technologies in the UK is based are the universal nature of their use (they, compared to EU directives, apply to a wide range of objects) and an individual approach to implementation (it is possible to deviate from the established requirements).

REFERENCES

1. Official Journal of the European Union. (1996) Directive 96/61/EC of the European Parliament and of The Council of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control. *Official Journal of the European Union*. L 0061. L 004/01 – L 004/21.
2. Legislation.gov.uk. (1974) *Control of Pollution Act 1974 No 2039*. [Online] Available from: <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/1974/2039/made>. (Accessed: 24.08.2018).
3. RCEP. (1976) *Air Pollution Control: An Integrated Approach*. 5th Report. [Online] Available from: <http://www.rcep.org.uk/reports2.htm#5>.
4. EUR-lex. (1984) *Air Framework Directive 84/360/EEC*. [Online] Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31984L0360&qid=1535102089075>. (Accessed: 24.08.2018).
5. Loweand, Ph. & Ward, S. (ed.) (1998) *British Environmental Policy and Europe*. Garamond: Refine Carch Ltd.
6. Teodorescu, M. & Gaidau, C. (2008) Possible steps to follow for filling the gap between requirements and the real condition tanneries. *Journal of Cleaner Production*. 16 (5). pp. 622–631.
7. Legislation.gov.uk. (1990) *Environmental Protection Act 1990*. [Online] Available from: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/43/contents>. (Accessed: 24.08.2018).
8. Sorrell, S. (2002) The meaning of BATNEEC: interpreting excessive costs in UK industrial pollution regulation. *Journal of Environmental Policy & Planning*. 4. pp. 23–40. DOI: 10.1002/jcpp.102
9. Guseva, T.V., Begak, M.V. & Molchanova, Ya.P. (2015) Technical Reference Documents on BAT: Development Principles and Implementation Perspectives. *Kompetentnost'*. 5. (In Russian).
10. NCEI. (2008) *An In-depth Look at the United Kingdom Integrated Permitting System*. [Online] Available from: <https://nepis.epa.gov/>. (Accessed: 24.08.2018).
11. Official Journal of the European Union. (2010) Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control). *Official Journal of the European Union*. 17 December. L 334/17 – L 334/119/.
12. Evrard, D., Laforest, V. & Villot, J. (2016) Rodolphe Gaucher Best Available Technique assessment methods: a literature review from sector to installation level. *Journal of Cleaner Production*. 121. pp. 72–83.
13. National Archives. (2008) What Is the Environmental Permitting Programme (EPP)? [Online] Available from: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20080306060620/http://www.defra.gov.uk/environment/epp/>. (Accessed: 24.08.2018).
14. Ecoline. (2018) *Ekologicheskie razresheniya v Velikobritanii: Kratkiy analiticheskiy obzor razreshitel'noy sistemy, primenyaemoy v ekologicheskom regulirovaniy promyshlennoy deyatel'nosti v Velikobritanii* [Environmental Permits in the UK: A Brief Analytical Review of the Permit System Used in the Environmental Regulation of Industrial Activities in the UK]. [Online] Available from: <http://ecoline.ru/environmental-permitting-in-the-uk/>.
15. UK Government. (2016) *Legal operator and competence requirements: environmental permits*. [Online] Available from: <https://www.gov.uk/guidance/legal-operator-and-competence-requirements-environmental-permits>. (Accessed: 24.08.2018).

Received: 01 November 2018