

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта решения Коллегии Евразийской экономической комиссии «О внесении изменений в главу II Единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований к продукции (товарам), подлежащей санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю)» от 15 ноября 2017 г. № 179

Рабочая группа Евразийской экономической комиссии по проведению оценки регулирующего воздействия проекта решения Евразийской экономической комиссии (далее – рабочая группа) в соответствии с пунктом 165 Регламента работы Евразийской экономической комиссии (далее – ЕЭК), утвержденного Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98 (далее – Регламент), рассмотрела проект решения Коллегии ЕЭК «О внесении изменений в главу II Единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований к продукции (товарам), подлежащей санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю)» (далее – проект решения), направленный Департаментом санитарных, фитосанитарных и ветеринарных мер (далее – департамент-разработчик) для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия, и сообщает.

Проект решения направлен для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия впервые.

Департаментом-разработчиком проведено публичное обсуждение проекта решения и информационно-аналитической справки в период с 25 августа 2017 г. по 24 октября 2017 года.

Информация о проведении публичного обсуждения проекта решения в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия размещена департаментом-разработчиком на официальном сайте Евразийского экономического союза (далее – Союз) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу:
http://docs.eaeunion.org/ria/ru-ru/0102452/ria_22082017.

По результатам рассмотрения установлено, что при подготовке проекта решения **процедуры**, предусмотренные пунктами 149, 150 и 163 Регламента, департаментом-разработчиком **соблюдены в полном объеме**.

Вместе с тем необходимо обратить внимание, что в сводке комментариев и предложений поступившие в рамках публичного обсуждения проекта решения замечания указаны не в полном объеме (исключена аргументация участников публичного обсуждения), а содержательное обоснование отклонения представленных замечаний департаментом-разработчиком не приведено.

В частности, в ходе проведения оценки регулирующего воздействия проекта решения департаменту-разработчику была направлена служебная записка сводного департамента от 18 сентября 2017 г. № 10-14890/Э с замечаниями к проекту решения, **которые в полном объеме не были отражены** в сводке комментариев и предложений, а именно – полностью исключена аргументация, представленная сводным департаментом.

Кроме того, в сводке комментариев и предложений департаментом-разработчиком в качестве обоснования отклонения замечаний участников публичного обсуждения от бизнес-сообщества лишь указано, что научное обоснование представлено письмом уполномоченного органа Российской Федерации. Фактическое содержание обоснования отклонения замечаний участников публичного обсуждения и научного обоснования подготовленного проекта решения департаментом-разработчиком **не приведено**.

По результатам проведения оценки регулирующего воздействия проекта решения рабочая группа пришла к следующим выводам.

Проблема, в связи с наличием которой подготовлен проект решения, департаментом-разработчиком определена неверно.

В информационно-аналитической справке департамент-разработчик указал, что синтетические моющие и водосмягчающие средства, в которых содержание фосфатов доходит до 30%, являются одним из основных источников поступления биогенного фосфора в водные объекты в составе хозяйственно-бытовых неочищенных и очищенных сточных вод.

Фосфор, содержащийся в составе полифосфатов в синтетических моющих и водосмягчающих средствах, не удаляется на канализационных очистных сооружениях биологической очистки.

Антропогенная эвтрофикация водоемов и водотоков, возникающая в результате избыточного поступления в них фосфора, сопровождается характерным комплексом изменений, из-за которых становится невозможным использование таких водоемов в хозяйственной деятельности (питьевое водоснабжение, рекреационные цели). Кроме того, последующая гибель разрастающихся сине-зеленых водорослей приводит к образованию в воде устойчивых к разрушению токсических веществ.

Вода, используемая из таких источников в хозяйственно-бытовых целях, может оказывать негативное влияние на здоровье человека.

Вместе с тем рабочая группа отмечает, что обозначенная департаментом-разработчиком формулировка проблемы не позволяет однозначно установить непосредственную причинно-следственную связь имеющегося уровня содержания фосфорнокислых соединений в моющих и водосмягчающих средствах с ущербом здоровью населения, а также определить долю отходов потребления моющих и водосмягчающих средств в общем объеме сбросов фосфоросодержащих соединений в водоемы (в частности, наряду со смывами фосфоросодержащих удобрений в водные объекты с сельскохозяйственных угодий).

Таким образом, в информационно-аналитической справке не обозначены те конкретные негативные последствия имеющейся проблемной ситуации, которые требуют устранения посредством введения регулирования в рамках права Союза.

Цель регулирования департаментом-разработчиком определена неточно.

По информации департамента-разработчика, целью принятия проекта решения является защита жизни и здоровья людей, а также обеспечение прав, свобод и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

При этом проектом решения предусматривается внесение изменений в пункты 5.5 и 5.5.1 Приложения 5А к разделу 5 главы II Единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований к продукции (товарам), подлежащей санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю), утвержденных Решением Комиссии Таможенного союза от 28 мая 2010 г. № 299 (далее – ЕСТ), **в части уменьшения предельно допустимого уровня массовой доли фосфорнокислых соединений в пересчете на P_2O_5 :**

- **в средствах моющих, средствах моющих синтетических для стирки белья и одежды (ручной и машинной),** для замачивания, аппретирования, подсинивания, подкрахмаливания, комплексного действия, для придания антистатических свойств для изделий из разных тканей (средства моющие синтетические, на жировой основе, мыла, водосмягчающие, смягчители, отделочные, др.) **в 34 раза – с 17% до 0,5%;**

- **в водосмягчающих средствах в 60 раз – с 30% до 0,5%.**

Вместе с тем в представленном департаментом-разработчиком комплекте документов и материалов отсутствует обоснование непосредственного вреда фосфорнокислых соединений, содержащихся в моющих и водосмягчающих средствах, для здоровья человека, в то время как в соответствии с пунктом 2 Протокола о применении санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер, являющегося приложением № 12 к Договору Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, вводимые санитарные меры должны быть непосредственно направлены на обеспечение безопасности продукции (товаров) в целях защиты жизни и здоровья человека.

В отношении защиты проектом решения прав субъектов предпринимательской деятельности необходимо отметить, что в ходе публичного обсуждения проекта решения были представлены замечания ПАО «ФосАгро», ТОО «Казфосфат» и АО «Невская косметика», носящие концептуальный характер и касающиеся отсутствия научного обоснования принятия проекта решения.

По результатам рассмотрения проекта решения рабочая группа пришла к выводу о том, **что проект решения окажет негативное влияние на условия ведения предпринимательской деятельности, а предусмотренное им регулирование представляется необоснованным и избыточным,** по следующим основаниям.

- предусмотренное проектом решения регулирование предложено в целях устранения рисков причинения вреда не непосредственно самой продукцией, в отношении которой устанавливаются обязательные требования, а отходами ее потребления, поступающими в водоемы по системам водоотведения, в то время как регулирование обращения с отходами производства и потребления осуществляется законодательством государств – членов Союза;

- предусмотренное проектом решения регулирование направлено на предотвращение негативного влияния сбросов фосфатов при водоотведении на эвтрофикацию водоемов, в связи с чем в большей степени касается вопросов обеспечения экологической безопасности, не относящихся к компетенции ЕЭК;

- введение предусмотренного проектом решения фактического запрета на использование фосфатов в моющих средствах приведет к значительным финансовым издержкам поставщиков соответствующего сырья для их изготовления, а также использующих фосфаты производителей моющих и водосмягчающих средств, которым необходимо будет переходить на применение других технологий;

- в случае принятия проекта решения при его применении возникнет метрологический пробел, связанный с тем, что действующий межгосударственный стандарт ГОСТ 32444-2013 «Товары бытовой химии. Методы определения фосфорсодержащих соединений» не распространяется на средства, содержащие одновременно фосфорнокислые соли и фосфонаты.

Также рабочая группа считает необходимым обратить внимание департамента-разработчика на необходимость рассмотрения следующих вопросов:

- внесение предложений о пересмотре показателей фосфорнокислых соединений в моющих и водосмягчающих средствах в рамках подготовки проекта технического регламента Союза «О безопасности синтетических моющих средств и товаров бытовой химии»;

- рассмотрение варианта об установлении в проекте решения постепенного снижения уровня требований к предельно допустимому уровню содержания фосфорнокислых соединений в моющих и водосмягчающих средствах (например, первоначально до 10%);

- увеличение переходного периода введения в действие проекта решения в случае его принятия не менее чем до 1 января 2023 года.

Одновременно рабочая группа рекомендует доработать информационно-аналитическую справку с учетом замечаний и предложений, указанных в настоящем заключении и приложении к нему.

Приложение: на 5 л. в 1 экз.

Член Коллегии (Министр) по экономике
и финансовой политике ЕЭК,
руководитель рабочей группы

Т.М. Жаксылыков

ПРИЛОЖЕНИЕ

к заключению об оценке регулирующего воздействия проекта решения Коллегии Евразийской экономической комиссии «О внесении изменений в главу II Единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований к продукции (товарам), подлежащей санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю)»

1. Информация о наличии (отсутствии) в проекте решения избыточных обязанностей, ограничений и (или) запретов для субъектов предпринимательской деятельности, необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности, барьеров для свободного движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы на территории Союза.

1.1. В информационно-аналитической справке департамент-разработчик указал, что **проблемой, в связи с наличием которой подготовлен проект решения, является поступление в водные объекты в составе хозяйственно-бытовых неочищенных и очищенных сточных вод используемого в синтетических моющих и водосмягчающих средствах биогенного фосфора**, который не удаляется на канализационных очистных сооружениях биологической очистки, в результате чего вода, используемая из таких источников в хозяйственно-бытовых целях, может оказывать негативное влияние на здоровье человека.

При этом в научном обосновании представлено лишь описание негативного влияния сбросов фосфатов на эвтрофикацию водоемов, то есть их насыщенность объектами флоры (растениями).

Вместе с тем в соответствии с пунктом 2 Протокола о применении санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер, являющегося приложением № 12 к Договору о Союзе, **под санитарными мерами понимаются обязательные для исполнения требования и процедуры, в том числе требования к конечному продукту, методы обработки, производства, транспортировки, хранения и утилизации, процедуры отбора проб, методов исследований (испытаний), оценки риска, государственной регистрации, требования к маркировке и упаковке, непосредственно направленные на обеспечение безопасности продукции (товаров) в целях защиты жизни и здоровья человека.**

Таким образом, департаментом-разработчиком не приведено обоснование опасности содержания фосфорнокислых соединений в моющих синтетических и водосмягчающих средствах для их потребителей при использовании по назначению, в связи с наличием которой необходимо снижение предельно допустимого уровня массовой доли содержания таких соединений в продукции в несколько десятков раз.

Кроме того, действующая редакция ЕСТ предусматривает аналогичные показатели (17%) содержания фосфорнокислых соединений в моющих средствах, используемых для мытья товаров детского ассортимента, что подтверждает безопасность их использования даже для потребителей повышенной группы риска.

1.2. Действующие показатели предельно допустимого уровня фосфорнокислых соединений в средствах моющих синтетических и водосмягчающих средствах с внесением уточнения «фосфорнокислые соли» (17% и 30% соответственно) были подтверждены в 2013 году при разработке соответствующего проекта технического регламента Союза (пункт 2 приложения № 4 к проекту Технического регламента Таможенного союза «О безопасности синтетических моющих средств и товаров бытовой химии» в редакции, одобренной Решением Коллегии ЕЭК от 15 октября 2013 г. № 231).

В настоящее время разработка указанного проекта технического регламента Союза находится на завершающей стадии, в связи с чем полагаем целесообразным предложить рассматривать вопрос о корректировке показателей фосфорнокислых соединений путем направления соответствующих предложений государству – члену Союза, являющемуся ответственным разработчиком проекта Технического регламента Союза «О безопасности синтетических моющих средств и товаров бытовой химии».

1.3. Действующий в настоящее время метод по определению фосфатов содержит ряд недостатков (невозможность отдельного определения фосфатов и фосфонатов), а также не обладает достаточным порогом чувствительности в отношении использования фосфатов и других соединений фосфора.

Так, действующий межгосударственный стандарт СНГ ГОСТ 32444-2013 «Товары бытовой химии. Методы определения фосфорсодержащих соединений», к которому присоединились Республика Армения, Кыргызская Республика и Российская Федерация (не присоединились Республика Беларусь и Республика Казахстан), не распространяется на средства, содержащие одновременно фосфорорганические соединения (фосфонаты) и средства, содержащие одновременно фосфорнокислые соли и фосфонаты.

В этой связи принятие проекта решения создаст трудности при администрировании без указания в соответствующем примечании к проекту решения ссылки на межгосударственный стандарт на методы определения предельно допустимого уровня массовой доли одновременно для всех видов фосфорнокислых соединений.

Следует также отметить, что в информационно-аналитической справке отсутствует информация об анализе соответствия предусмотренных проектом решения изменений единых санитарных требований международным стандартам, руководствам и (или) рекомендациям, а также сведения о методах исследований (испытаний) и (или) измерений, утвержденных в соответствии с законодательством государств – членов Союза, или предлагаемых методах исследований (испытаний) и (или) измерений при отсутствии или невозможности применения имеющихся методов, наличие которых необходимо в соответствии с пунктом 7 Порядка разработки, утверждения, изменения и применения единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований и процедур, утвержденного Решением Совета ЕЭК от 18 октября 2016 г. № 109.

2. Группа (группы) лиц, на защиту интересов которых направлен проект решения.

Департаментом-разработчиком в информационно-аналитической справке в качестве групп лиц, заинтересованных в принятии проекта решения, указаны: субъекты предпринимательской деятельности (производители и поставщики средств моющих синтетических); население (потребители) государств – членов Союза.

Полагаем, что нецелесообразно включать в перечень групп лиц, заинтересованных в принятии проекта решения, субъекты предпринимательской деятельности (производители и поставщики средств моющих синтетических), поскольку запрет использования фосфатных компонентов в моющих и водосмягчающих средствах для производителей, которые традиционно пользовались сырьем определенных предприятий, потребует необходимости переходить на новые заменители сырья, более высокая стоимость которых приведет к дополнительным финансовым издержкам субъектов предпринимательской деятельности.

3. Адресаты регулирования, в том числе субъекты предпринимательской деятельности, и воздействие, оказываемое на них регулированием.

В информационно-аналитической справке департаментом-разработчиком в качестве адресатов регулирования указаны: население государств – членов Союза, субъекты предпринимательской деятельности (производители и поставщики средств моющих синтетических).

Следует отметить, что департаментом-разработчиком перечень адресатов регулирования определен верно.

4. Содержание устанавливаемых для адресатов регулирования ограничений (обязательных правил поведения).

Департамент-разработчик указал, что проектом решения предусматривается внесение изменений в пункты 5.5 и 5.5.1 Приложения 5А к разделу 5 «Требования к товарам бытовой химии и лакокрасочным материалам» главы II Единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований к продукции (товарам), подлежащей санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю), утвержденных Решением Комиссии Таможенного союза от 28 мая 2010 г. № 299, в части уменьшения массовой доли фосфорнокислых соединений, в пересчете на P_2O_5 , в синтетических моющих и водосмягчающих средствах до уровня «не более 0,5%».

Перечень обязательных правил поведения адресатов регулирования департаментом разработчиком приведен в полном объеме.

5. Механизм разрешения проблемы и достижения цели регулирования, предусмотренный проектом решения ЕЭК (описание взаимосвязи между предлагаемым регулированием и решаемой проблемой).

Департаментом-разработчиком в качестве механизма разрешения проблемы и достижения цели регулирования указано, что при подготовке проекта решения Роспотребнадзором проанализированы международные нормативы, а также приведены сведения об итогах данного анализа.

Департаментом-разработчиком также приведена информация об альтернативных вариантах замены полифосфатов в составе синтетических моющих средств, которые не требуют внедрения дополнительной системы очистки на очистных сооружениях и не оказывают негативного влияния на водную экосистему.

Вместе с тем департаментом-разработчиком не раскрыт механизм разрешения проблемы и достижения цели регулирования, предусмотренный проектом решения, а именно не приведена информация о конкретных показателях позитивных эффектов, которые будут достигнуты в рамках реализации проекта решения в случае его принятия.

Также недостаточным обоснованием представляется приведение в пункте 6 информационно-аналитической справки в качестве обоснования необходимости принятия проекта решения реализации Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря от 9 апреля 1992 г. (далее – Хельсинская конвенция), поскольку:

- к Хельсинской конвенции из государств – членов Союза присоединилась только Российская Федерация, а сама Хельсинская конвенция не содержит международно-правовых обязательств по запрету оборота фосфорнокислых соединений;

- приложением 1 к Хельсинской конвенции в качестве приоритетных вредных веществ предусмотрены не все фосфорнокислые соединения, а только органические соединения фосфора и олова и соединения азота и фосфора.

Следует отметить, что Стокгольмской конвенцией о стойких органических загрязнителях от 22 мая 2001 г. (присоединились все государства – члены Союза) и Роттердамской конвенцией о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле от 10 сентября 1998 г. (присоединились 4 государства – члена Союза) не предусмотрены обязательства по снижению сбросов фосфорнокислых соединений в водоемы, а данные химические соединения не рассматриваются в качестве значительно опасных химических веществ.

6. Сведения о рассмотренных альтернативах предлагаемому регулированию.

Департамент-разработчик отметил, что альтернативным вариантом предлагаемому регулированию может быть вариант «статус-кво».

По мнению департамента-разработчика, если действующие нормативы фосфорнокислых соединений в синтетических моющих и водосмягчающих средствах останутся неизменными, то продолжится загрязнение источников хозяйственно-бытового водоснабжения, тем самым оказывая отрицательное влияние на здоровье населения государств – членов Союза.

Рабочая группа полагает, что департаментом-разработчиком надлежащим образом не рассмотрены альтернативные варианты предлагаемому регулированию, прежде всего:

- развитие системы очистных сооружений при водоотведении (канализовании) и совершенствование используемых для водоочистки и водоподготовки реагентов в государствах – членах Союза;

- установление требований к сокращению сбросов фосфорнокислых соединений в водоемы в законодательстве государств – членов Союза об охране окружающей среды без внесения изменений в акты, входящие в право Союза;

- рассмотрение вопроса о введении предусмотренного проектом решения регулирования в рамках подготовки проекта технического регламента Союза «О безопасности синтетических моющих средств и товаров бытовой химии».