

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта решения Коллегии Евразийской экономической комиссии «О внесении изменений в главу II Единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю)» от 11 сентября 2015 г. № 46

Рабочая группа Евразийской экономической комиссии по проведению оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии (далее – рабочая группа) в соответствии с пунктом 165 Регламента работы Евразийской экономической комиссии (далее соответственно – Регламент, ЕЭК), утвержденного Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98, рассмотрела проект решения Коллегии ЕЭК «О внесении изменений в главу II Единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю)» (далее – соответственно проект решения, ЕСТ), 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 17 июня 2015 г. по 18 августа 2015 года.

Информация о проведении публичного обсуждения в рамках оценки регулирующего воздействия проекта решения размещена департаментом-разработчиком на официальном сайте Евразийского экономического союза (далее – Союз) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу:

<https://docs.eaeunion.org/ru-ru/Pages/DisplayRIA.aspx?s=e1f13d1d-5914-465c-835f-2aa3762eddda&w=9260b414-defe-45cc-88a3-eb5c73238076&l=d70984cf-725d-4790-9b12-19604c34148c&EntityID=348>.

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

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

Проблема, в связи с наличием которой подготовлен проект решения, указанная департаментом-разработчиком, не соответствует цели регулирования.

Департаментом-разработчиком в качестве проблемы, в связи с наличием которой подготовлен проект решения, обозначено наличие в обращении на территории Союза некачественной охлаждающей жидкости, содержащей в своем составе до 40% метилового спирта.

В свою очередь, целью регулирования, по мнению департамента-разработчика, является защита жизни и здоровья человека.

Вместе с тем полагаем, что регулирование качества продукции не относится к вопросу об обеспечении его безопасности, поскольку обязательные единые санитарные требования к безопасности продукции в рамках Союза устанавливаются в ЕСТ, в то время как качество продукции определяется стандартами добровольного применения.

Кроме того полагаем, что формулировка, предусмотренная департаментом-разработчиком в качестве цели регулирования, является абстрактной и не конкретной, что не позволяет оценить ожидаемый результат регулирования и механизм достижения цели регулирования посредством принятия проекта решения.

В этой связи рабочая группа рекомендует департаменту-разработчику доработать пункты 1 и 2 информационно-аналитической справки.

По результатам рассмотрения проекта решения **рабочая группа пришла к выводу о том, что оценить обоснованность принятия проекта решения, в том числе его влияние на условия предпринимательской деятельности, не представляется возможным ввиду отсутствия научного обоснования причинения вреда жизни и здоровью человека от паров метилового спирта, используемых при производстве охлаждающих жидкостей.**

В этой связи **рабочая группа рекомендует департаменту-разработчику повторно направить проект решения для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия с приложением к нему развернутого научного обоснования предлагаемых к внесению в ЕСТ изменений, а также результатов анализа последствий влияния данных изменений на условия ведения предпринимательской деятельности.**

Подробная информация о необходимости проведения указанного дополнительного анализа, а также замечания и предложения к проекту решения, приведены в приложении к настоящему заключению.

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

Приложение: на 8 л. в 1 экз.

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

Т.М. Сулейменов

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 товарам,
подлежащим 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. Согласно сведениям, указанным в информационно-аналитической справке, департамент-разработчик полагает, что содержание метилового спирта (метанола) в охлаждающих жидкостях ведет к причинению вреда жизни и здоровью населения.

Так, департамент-разработчик считает, что пары метилового спирта, содержащиеся **в охлаждающей жидкости, а также в стеклоомывающей жидкости**, оказываются в подкапотном пространстве в результате эксплуатации автомобиля, откуда **через систему воздухозабора попадают в салон автомобиля, являются ядовитыми для человека и имеют накопительный эффект.**

Кроме того, производитель и дистрибьютор технических жидкостей, обратившиеся в ЕЭК с просьбой о необходимости запрета выпуска в обращение охлаждающих жидкостей, содержащих метанол, также считают, что система охлаждения автотранспортного средства не является полностью герметичной, в результате чего, по их мнению, пары метилового спирта (метанола), содержащиеся в охлаждающей жидкости через воздухозабор попадают в салон автомобиля, тем самым нанося урон здоровью человека.

Более того, данные предприятия приводят аналогию с нанесением ущерба здоровью человека при использовании стеклоомывающих жидкостей, в составе которых содержится метиловый спирт (метанол), в связи с чем, по их мнению, в настоящее время в разделе 5 ЕСТ для стеклоомывающих жидкостей установлен предел содержания метанола – не более 0,05%.

Таким образом, департаментом-разработчиком по вышеуказанным основаниям предлагается установить такой же предел допустимости содержания метанола в охлаждающей жидкости, какой установлен для стеклоомывающих жидкостей.

Вместе с тем полагаем, что наличие проблемы должно быть научно подтверждено, в том числе статистическими данными о случаях причинения вреда здоровью человека, в том числе сведения о количестве отравлений парами метилового спирта (метанола), содержащегося в охлаждающей жидкости, поскольку введение предлагаемой меры может привести к закрытию производств или к существенным затратам предприятий, производящих охлаждающие жидкости с использованием метанола.

По результатам анализа введения запрета на использование метанола при производстве и ввозе на территорию Союза стеклоомывающих жидкостей следует отметить следующее.

Ранее, до внесения данного требования в ЕСТ, впервые на территории Союза указанный запрет использования метанола в составе стеклоомывающих жидкостей при выпуске в обращение был установлен в Российской Федерации постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 23 мая 2000 г. № 4 (далее – Постановление № 4).

При этом следует отметить, что введение указанного запрета в Российской Федерации не было связано с причинением вреда жизни и здоровью человека **от паров метилового спирта**, содержащегося в стеклоомывающих жидкостях.

Так, Постановлением № 4 предусмотрено, что **использование стеклоомывающих жидкостей по назначению не оказывает вредного воздействия на здоровье человека, что подтверждается многолетней практикой применения их за рубежом и отсутствием отравлений в Российской Федерации.**

Вместе с тем, учитывая низкий уровень культуры и гигиенического образования части населения, пренебрежение к факторам, наносящим вред здоровью, и соблюдению санитарных требований в области гигиены труда, увеличения «социально сниженных лиц» без определенного места жительства в соответствии со статьей 51 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» Постановлением № 4 с 1 июля 2000 г. введен запрет на производство и реализацию стеклоомывающих жидкостей, содержащих метанол.

Однако, данный документ признан утратившим силу постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 18 июня 2007 г. № 37 в связи с отказом Минюста России в его государственной регистрации.

В свою очередь, постановлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 11 июля 2007 г. № 47 «О прекращении использования метилового спирта в средствах по уходу за автотранспортом» (далее – Постановление № 47) запрет на использование метанола в стеклоомывающих жидкостях был введен повторно.

В Постановлении № 47 также отмечено, что метиловый спирт (метанол) является наиболее опасным токсическим веществом, по органолептическим свойствам практически не отличим от этилового спирта и, **в случае использования его в качестве суррогатного алкоголя**, приводит к летальному исходу.

Вместе с тем недостаточное информирование населения о тяжелых последствиях **употребления технических средств, содержащих метанол, в качестве суррогатов алкоголя**, пренебрежительное отношение к факторам, наносящим вред здоровью, приводят к многочисленным случаям отравлений им в быту.

Кроме того Решением Комиссии Таможенного союза от 7 апреля 2011 г. № 622 в ЕСТ внесены изменения, предусматривающие ограничение на уровне «не более 0,05%» на использование метанола при производстве и реализации на территории Союза средств по уходу за автомобилями, в том числе стеклоомывающих жидкостей.

Таким образом, следует констатировать, что данные запреты и ограничения, установленные в ЕСТ в отношении содержания метанола в стеклоомывающих жидкостях, направлены на решение проблемы, связанной с применением данной продукции не по назначению, то есть с ее употреблением человеком внутрь организма.

При этом необходимо обратить внимание на наличие санитарно-гигиенических нормативов, предусмотренных национальным законодательством государств – членов Союза.

Например, постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 30 мая 2003 г. № 114 установлены предельно допустимые концентрации (ПДК) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест, согласно которым уровень метанола не должен превышать **0,5 – 1 мг/м³**.

Следует отметить, что в соответствии со статьей 56 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (далее – Договор о Союзе) санитарные меры **применяются на основе принципов, имеющих научное обоснование, и только в той степени, в которой это необходимо для защиты жизни и здоровья человека, животных и растений.**

Кроме того, в соответствии с Договором о Союзе санитарные меры, применяемые в рамках Союза, **основываются на международных и региональных стандартах, руководствах и (или) рекомендациях**, за исключением случаев, когда **на основе соответствующего научного обоснования** вводятся санитарные меры, которые обеспечивают более высокий уровень санитарной защиты, чем меры на базе соответствующих международных и региональных стандартов, руководств и (или) рекомендаций.

Вместе с тем, согласно пункту 13 информационно-аналитической справки, в Европейском союзе отсутствует запрет на использование метанола в охлаждающих жидкостях.

Учитывая изложенное, полагаем целесообразным подготовить и представить рабочей группе научное обоснование наличия проблемы, связанной с причинением вреда жизни и здоровью человека от паров метанола при применении охлаждающих жидкостей по назначению (превышение указанного ПДК).

1.2. Согласно информационно-аналитической справке, департамент-разработчик считает, что при работе двигателя (80 – 90°C) метиловый спирт (температура кипения 67°C) испаряется, а оставшаяся смесь имеет уже совсем другой состав, температура начала кристаллизации которого поднимается до минус 15°C.

Таким образом, данные обстоятельства приводят к обману потребителей в части показателей данной продукции.

Вместе с тем, требования к охлаждающим жидкостям, наряду с ЕСТ, также установлены в Техническом регламенте Таможенного союза «О требованиях к смазочным материалам, маслам и специальным жидкостям», принятом Решением Совета ЕЭК от 20 июля 2012 г. № 59 (далее – ТР ТС).

В свою очередь, приложением № 1 к ТР ТС уже установлено требование для охлаждающих жидкостей к температуре начала кристаллизации на **уровне не выше минус 35°C.**

Обращаем внимание, что согласно пункту 5.1 статьи 5 ТР ТС соответствие продукции техническому регламенту обеспечивается **выполнением его требований безопасности непосредственно** либо выполнением требований стандартов, включенных в перечень стандартов, **в результате применения которых на добровольной основе** обеспечивается соблюдение требований технического регламента.

Кроме того, пунктом 5.2 статьи 5 ТР ТС установлено, что правила и методы исследований (испытаний) и измерений, в том числе правила отбора проб, **необходимые для применения и исполнения требований технического регламента и осуществления оценки (подтверждения) соответствия продукции,** устанавливаются в межгосударственных стандартах, а в случае их отсутствия (до принятия межгосударственных стандартов) – национальных (государственных) стандартах государств – членов Союза.

В этой связи Решением Коллегии Комиссии от 2 октября 2012 г. № 180 утверждены следующие перечни стандартов:

- перечень стандартов, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований ТР ТС (далее – перечень № 1);
- перечень стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, в том числе правила отбора образцов, необходимые для применения и исполнения требований ТР ТС (далее – перечень № 2).

Так, перечнем № 1 предусмотрен единственный Государственный стандарт Союза ССР «Жидкости охлаждающие низкотемпературные. Общие технические условия» (далее – ГОСТ 28084-89), который введен в действие с 1 июля 1990 года.

ГОСТ 28084-89 нормирует основные показатели охлаждающих жидкостей на **основе этиленгликоля**: внешний вид, плотность, температуру начала кристаллизации, коррозионное воздействие на металлы, вспениваемость, набухание резины и т.д. Таким образом, согласно ГОСТ 28084-89 производство охлаждающих жидкостей допустимо только с применением этиленгликоля.

В свою очередь, поскольку применение ГОСТ 28084-89, предусмотренного в перечне № 1, **является добровольным**, в настоящее время ряд производителей как на территории Союза, так и в Европейских странах осуществляют производство данной продукции на основании своих технических условий (ТУ) или других стандартов, позволяющих применять различные спирты, такие как глицерин и метанол, соблюдая требования ТР ТС в части кристаллизации охлаждающих жидкостей.

Кроме того, необходимо отметить, что перечень № 2 в целях определения температуры начала кристаллизации охлаждающей жидкости, также предусматривает использование ГОСТ 28084-89.

В данном случае пункт 4.3 ГОСТ 28084-89, предусматривающий метод определения температуры начала кристаллизации является обязательным требованием для подтверждения соответствия производимой или ввозимой на территорию Союза продукции.

Следует отметить, что выпускаемая в обращение продукция, которая входит в область применения ТР ТС, должна соответствовать его требованиям.

Согласно пункту 6.1 статьи 6 ТР ТС перед выпуском в обращение на рынок продукция должна быть подвергнута процедуре подтверждения соответствия в форме декларирования соответствия.

Кроме того, согласно статье 8 ТР ТС ответственность за несоблюдение требований ТР ТС, а также за нарушение процедур проведения подтверждения соответствия продукции требованиям ТР ТС устанавливается законодательством каждого государства – члена Союза. При обнаружении продукции, не соответствующей требованиям ТР ТС или подлежащей подтверждению соответствия установленным к ней обязательным требованиям и поступающей или находящейся в обращении без документа о подтверждении соответствия и (или) без

маркировки единым знаком обращения продукции на рынке государств – членов Союза, уполномоченные органы каждого государства – члена Союза принимают меры по недопущению выпуска данной продукции в обращение, по изъятию ее из обращения в соответствии с законодательством государства – члена Союза, а также по информированию об этом других государств – членов Союза.

Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований ТР ТС проводится в порядке, установленном законодательством государств – членов Союза.

Таким образом, что минимальные требования к безопасности и потребительским свойствам охлаждающих жидкостей, в том числе механизм осуществления подтверждения соответствия, установлены в ТР ТС.

В этой связи полагаем нецелесообразным и необоснованным решение вопроса об осуществлении полноценного государственного контроля на предмет соответствия ТР ТС продукции, выпускаемой в обращение, в том числе контрафактной, посредством введения в ЕСТ запрета на использование метанола в охлаждающих жидкостях.

1.3. Согласно пункту 2 проекта решения, предлагаемое регулирование вступает в силу по истечении 30 календарных дней с даты официального опубликования данного проекта решения.

Вместе с тем учитывая, что требования к охлаждающим жидкостям также установлены и в ТР ТС, полагаем целесообразным предусмотреть вступление в силу предлагаемого регулирования только после вступления в силу соответствующих изменений в ТР ТС.

Следует отметить, что департаментом-разработчиком аналогичный подход предусмотрен в решении Коллегии Комиссии «О внесении изменений в раздел 22 главы II Единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю)» от 1 сентября 2015 г. № 106.

В этой связи считаем необходимым пункт 2 проекта решения изложить в следующей редакции:

«2. Настоящее Решение вступает в силу с даты вступления в силу Решения Совета Евразийской экономической комиссии о внесении изменений, указанных в приложении настоящего Решения, в технический регламент Таможенного союза «О требованиях к смазочным материалам, маслам и специальным жидкостям» (ТР ТС 030/2012), но не ранее 30 календарных дней с даты его официального опубликования.».

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

Департаментом-разработчиком в качестве группы лиц, на защиту интересов которой направлен проект решения, обозначено население (потребители) государств – членов Союза.

Вместе с тем следует отметить, что производители и дистрибьюторы (продавцы) охлаждающих жидкостей без содержания метилового спирта, их поставщики сырья также заинтересованы в принятии проекта решения.

В этой связи полагаем целесообразным дополнить список заинтересованных групп лиц (бенефициаров регулирования), указанными субъектами.

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

Полагаем, что департаментом-разработчиком указан неполный перечень адресатов регулирования.

Так, считаем, что помимо субъектов предпринимательской деятельности (производители, продавцы, поставщики), в качестве адресатов регулирования необходимо также указать уполномоченные органы, осуществляющие государственный контроль за соблюдением ЕСТ.

Кроме того, департаментом-разработчиком не описано воздействие, оказываемое регулированием на его адресатов, например, - посредством введения существенных ограничений (фактического запрета) на использование метилового спирта в изготавливаемых и ввозимых охлаждающих жидкостях.

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

Рабочая группа полагает, что содержание устанавливаемых требований департаментом-разработчиком изложено достаточно корректно.

В пункте 5 информационно-аналитической справки описана суть предлагаемого требования, а именно – установление ограничения на уровне «не более 0,05%» на использование метанола при производстве и реализации охлаждающих жидкостей на территории Союза.

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

В данном разделе информационно-аналитической справки департамент-разработчик точно описал механизм разрешения проблемы, а также указал взаимосвязь между предлагаемым регулированием и решаемой проблемой.

Вместе с тем, необходимо обратить внимание, что в соответствии с замечаниями и предложениями, предусмотренными в разделе 1 настоящего приложения проблема и цели регулирования требуют дополнительного обоснования и корректировки.

В этой связи взаимосвязь между механизмом и решаемой проблемой также потребует актуализации.

6. Сведения о рассмотренных альтернативах предлагаемому регулированию.

В пункте 7 информационно-аналитической справки департамент-разработчик указал проблему, на решение которой направлен проект решения.

Следует отметить, что в соответствии с Правилами внутреннего документооборота в Комиссии, утвержденными Решением Коллегии Комиссии от 5 мая 2015 г. № 46, в данном пункте информационно-аналитической справки необходимо описать альтернативные варианты решения проблемы, а также обоснование выбранного варианта с учетом опыта государств - членов Союза и международного опыта регулирования в данной сфере.