

Секція ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА

ТРУДНОЩІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДИРЕКТИВИ ЄС «ПРО ПРОМИСЛОВЕ ЗАБРУДНЕННЯ» В НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Владимирова О.Г.

Одеський державний екологічний університет

Україна у 2011 році приєдналась до Енергетичного Співтовариства. З цього моменту, можна казати, почалася історія розроблення національного законодавства у сфері скорочення промислових викидів.

Одним із зобов'язань було впровадження вимог про обмеження викидів забруднюючих речовин від великих спалювальних установок потужністю 50 МВт і більше, які визначені Директивою 2001/80/ЄС та Додатком №2 Договору про створення Енергоспівтовариства.

Виконання вимог означало значне посилення норм викидів. Так, якщо раніше проектна концентрація пилу на старих електрофільтрах становила 1000-1100 мг на м³, то після виконання вимог директиви потрібно забезпечити вже 20 мг, тобто в 50 разів менше. Норми щодо викидів сірки посилилися в 25 разів.

До 1 січня 2018 року Україна мала імплементувати Директиву 2001/80/ЄС, проте прогрес був майже відсутній, оскільки процес вимагав би великих затрат з боку промисловості, а також державної підтримки бізнесу.

Так, на жодному енергоблоці ТЕС не було обладнання для сіркоочистки, а це найбільш витратна стаття необхідних заходів. Проте, можливість виконати вимоги була – шляхом відстрочки, що передбачено ст.4 Директиви №2001/80/ЄС. Для цього необхідно було прийняти Національний План, який передбачав поступове скорочення викидів.

План розроблявся Інститутом вугільних енерготехнологій НАНУ з врахуванням досвіду країн ЄС, які вже розробили такі нормативні документи.

Але Директивою 2001/80/ЄС не обмежуються зобов'язання, які взяла на себе Україна. У 2010 році ЄС було прийнято нову Директиву 2010/75/ЄС «Про промислові викиди» із більш суворими вимогами, і яка базується на пропозиції Європейської Комісії про перегляд, оновлення та об'єднання семи раніше діючих директив, включаючи директиву про інтегроване запобігання та контроль забруднення (IPPC), щодо великих спалювальних установок (LCP), щодо спалювання відходів (WI), щодо викидів від розчинників та 3-х директив щодо регулювання діоксиду титану. З одного боку, вона продовжує 80-ю, з іншого – це загальна Директива по Комплексному попередженню і контролю забруднень (IPPC).

Пункт про нову директиву був включений до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС із строком імплементатії до 1 вересня 2019 року (2 роки з дати набрання чинності УА).

Таким чином, уряду на різних етапах потрібно було запроваджувати обидва регулювання, з різними кінцевими термінами. Але, відповідно до Директиви 2001/80/ЄС, викиди від великих спалюють установок обмежуються рівнем в 50 мг/м³, а Директива 2010/75/ЄС встановлює їх на рівні 20 мг/м³. Якщо встановити електрофільтр, який забезпечить рівень в 50 мг/м³ то, щоб вийти на 20 мг/м³, треба встановити ще один такий же. Тобто фактично доведеться два рази вкласти гроші.

Згідно з рішенням Енергоспівтовариства, Директива 2001/80/ЄС повинна бути впроваджена в ЄС до 31 грудня 2023, Директива 2010/75/ЄС – до 31 грудня 2027. Уряд України запропонував Енергоспівтовариству, щоб держава пішла дещо іншим шляхом, відразу на виконання Директиви 2010/75/ЄС та попросив більше часу. Шляхом тривалих переговорів дійшли згоди, що Україна до кінця 2028 року буде прагнути вийти на виконання вимог Директиви 2010/75/ЄС щодо викидів сірки і твердих частинок пилу, а до кінця 2033 року – щодо викидів оксидів азоту.

У 2013 році Рада Міністрів Енергетичного Співтовариства дозволила замість введення граничних значень викидів для кожної установки розробляти Національні плани скорочення викидів. Україна скористалась цією можливістю, через те, що майже всі великі теплові електростанції і електроцентралі не були готові до дороговартісної модернізації, та виконати вимоги у строк з країнами ЄС, не видавалось можливим.

В 2017 році Уряд прийняв Національний план скорочення викидів від великих спалювальних установок (НПСВ) [1], з того часу майже нічого не було зроблено, щоб він запрацював. Кінцеві цілі Плану є досить високою планкою, але на їх досягнення виділяється чимало часу. Так, за Планом: у період з 2018 по 2028 рр. викиди SO₂ повинні знизитись у 20 разів; пилу – у 40 разів; емісії NO_x мають впасти у 3,5 рази до кінця 2033 р. Проте законодавством не були передбачені джерела фінансування їх модернізації, що й зупинило втілення Плану. Обсяг необхідних коштів на модернізацію оцінюється у 4,13 млрд євро.

У жовтні 2015 року Міністерська рада Енергетичного Співтовариства вже приймала рішення про перенесення термінів імплементації Україною Директиви 2010/75/ЄС. У липні 2019 року Уряд схвалив зміни до додатків НПСВ, якими були перенесені строки виконання екологічних заходів для ТЕС [2]. За оцінками представників галузі, без внесення змін у НПСВ призвело би до вимушеної зупинки 22 енергоблоків у 2020-2025 рр., дефіциту електроенергії та загрози енергетичній безпеці. ТЕС та ТЕЦ становлять вагому частку у загальній генерації. На відміну від АЕС чи генерації з відновлюваних джерел, теплові електростанції є важливими для балансування енергосистеми. Швидко замінити їх не вдасться. На будівництво нових високоманеврових потужностей та систем зберігання енергії конкурси поки навіть не оголошені. Тому, абонеобхідно забезпечити вчасну модернізацію, або вивести з експлуатації ТЕС і ТЕЦ, а це потрібно буди заздалегідь спланованим.

Впровадження вимог до спалювальних установок є складним і тривалим процесом, на який треба виділити щонайменше 10-15 років. Якщо відтермінувати імплементацію НПСВ ще на п'ять років, це означатиме, що

вугільна генерація буде повністю відповідати екологічним вимогам не раніше 2040 р. Тому наразі Уряду вкрай важливо перейти до рішучих кроків з пошуку джерел фінансування модернізації та переоснащення відповідних установок, у відповідності до НПСВ. Серед фінансових рішень можуть бути включення частини витрат на переоснащення у тариф на електроенергію за умови відміни ПСО, бюджетна підтримка, кредити міжнародних фінансових інституцій та кошти власників установок.

Складним є також процес прийняття законопроекту «Про запобігання, зменшення та контроль забруднення, що виникає в результаті промислової діяльності» (реєстраційний № 4167), який був переданий у ВР на розгляд ще наприкінці вересня 2020р. Прийняття законопроекту за основу було тричі провалено у парламенті, і згідно із регламентом знято з розгляду (крайне відхилення 15.07.2021р.). Законопроектом встановлювався новий формат діалогу держави, бізнесу та громадськості у питаннях зменшення промислового забруднення. Він був покликаний імплементувати в законодавство України Директиву 2010/75/ЄС з метою запобігання і контролю викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, скидів стічних вод з концентраціями забруднюючих речовин і контроль операцій в сфері управління відходами, а також передбачає запровадження інтегрованих дозволів на викиди за європейським зразком та вимог до моніторингу викидів і контролю суб'єктів господарювання, які отримали такий дозвіл.

Головними опонентами ухвалення законопроекту виступає Українська асоціація бізнесу і торгівлі (УВТА) та Комітет екології та розвитку зеленої економіки Федерації роботодавців України.

Так, з приводу прийняття Законопроекту, Федерація роботодавців України неодноразово зверталась до народних депутатів із зауваженнями щодо можливого нанесення непоправної шкоди бізнесу в Україні, загрози закриття окремих галузей економіки та скороченням промисловості в цілому. Вони також наполягають на необхідність розроблення проекту Закону про модернізацію промислових підприємств з урахуванням вимог національних екологічних стандартів.

Українська асоціація бізнесу і торгівлі (УВТА) вважає що документ у його теперішній редакції не може бути прийнятий, зазначивши що хоча вони підтримують ініціативи та природоохоронні реформи, у випадку прийняття № 4167 явиться необґрунтований адміністративний тиск на суб'єктів господарювання, матиме руйнівний вплив на діяльність промислового сектору та може спричинити закриття підприємств, що в результаті матиме негативні наслідки для економіки України [3].

Разом з тим, реформа у цій сфері не може чекати, і попри лютий опір з боку бізнесу. Будемо сподіватимуться, що уряд вже найближчим часом повторно зареєструє законопроект або звернеться до Президента для подання його як президентського і невідкладного. У протилежному випадку Україну чекають суттєві наслідки, пов'язані із провалом зобов'язань за Угодою про асоціацію із ЄС.

Треба зазначити, що 15 липня 2021 р. Верховна рада прийняла за основу законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення механізму регулювання викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря» (№5339) [4]. Законопроект розроблено Міндовкілья з урахуванням Указу Президента України від 23.03.2021 № 111 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23.03.2021 «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації» «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації» [5] з метою удосконалення механізму регулювання викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, видачі дозволів на викиди, покращення державного регулювання, господарських відносин, зменшення адміністративного тиску на суб'єктів господарювання та скорочення їх адміністративних витрат.

Законопроектом вносяться зміни до Закону України «Про охорону атмосферного повітря: додане визначення «фонових концентрацій забруднюючих речовин в атмосферному повітрі» (Ст.1); до обов'язків суб'єктів господарювання щодо охорони атмосферного повітря додається норма вести щоденний облік часу роботи стаціонарних джерел викидів забруднюючих речовин в атмосферу та обладнати місця відбору проб стаціонарних організованих джерел викидів для вимірювання параметрів газопилового потоку для здійснення контролю дотримання затверджених нормативів дозволом на викиди (Ст.10); виключене положення щодо необхідності визначення Переліку установ, організацій та закладів, яким надається право на розробку документів, що обґрунтовують обсяги викидів для суб'єктів господарювання, з метою покращення державного регулювання, господарських відносин, зменшення адміністративного тиску на суб'єктів господарювання та скорочення їх адміністративних витрат, виключення корупційних ризиків під час внесення установ, організацій та закладів до Переліку (Ст.11); введена вимога до суб'єкту господарювання, який щороку подає до дозвільного органу звіт про дотримання умов дозволу на викиди та виконання заходів щодо здійснення контролю за дотриманням встановлених гранично допустимих викидів забруднюючих речовин у порядку встановленому КМУ. При цьому строки виконання заходів щодо скорочення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, затверджених у дозволі не можуть перевищувати десяти років з дня затвердження таких заходів, якщо інше не встановлено законодавством. Строк виконання заходів щодо скорочення викидів не подовжується (Ст. 11). Передбачається, що ця вимога буде спонукати та дисциплінувати суб'єктів господарювання щороку робити необхідні кроки для виконання заходів, передбачених дозволами, а не відтерміновувати їх щоразу при отриманні нових дозволів на викиди; додана вимоги до процедури видачі (відмові видачі) дозволу на викиди (Ст.11'); додані види правопорушення за якими наступає відповідальність, а саме вина особи у недотриманні вимог передбачених Правилами технічної експлуатації установок очистки газу, що затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного

середовища та необґрунтоване недопущення суб'єктом господарювання до проведення перевірок, органів, які здійснюють державний нагляд (контроль) у галузі охорони атмосферного повітря (Ст.33).

До Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» пропонуються додати норму до Ст.2 «Сфера дії Закону», що була відсутня – Видача (відмова у видачі, анулювання) дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами здійснюються відповідно до цього Закону з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про охорону атмосферного повітря».

Зазначені зміни можна казати носять «косметичний» характер: узаконюється формальна і неефективна процедура участі громадськості у видачі дозволу на викиди; не вирішується питання фактичної відсутності контролю за кількісними та якісними характеристиками викидів, зокрема через відсутність обов'язку дозвільного органу перевіряти по суті обґрунтовуючи документи, аналізувати іншу загальнодоступну інформацію із офіційних джерел, реєстрів тощо. Цим законопроектом не вирішується питання реальної відповідальності розробників обґрунтовуючи документів. Також на кшталт реєстру з ОВД не зайвим був би публічний реєстр дозволів на викиди та обґрунтовуючи документів. Отже, завдання Президента в цій частині виконанні формально.

Література

1. Про національний план скорочення викидів від великих спалювальних установок: Розпорядження КМУ від 8.11.2017 р. № 796-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-2017-%D1%80#Text>.

2. Про внесення змін у додатки 1-4 до Національного плану скорочення викидів від великих спалювальних установок : Розпорядження КМУ від 24.07.2019 р. № 597-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/597-2019-%D1%80#n4>.

3. Лист UBTA щодо проекту Закону України «Про запобігання, зменшення та контроль забруднення, що виникає в результаті промислової діяльності» № 4167. URL: <https://ubta.com.ua/files/N4167.pdf>.

4. Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення механізму регулювання викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря : законопроект України від 06.04.2021 № 5339. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5339&skl=10.

5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 березня 2021 року "Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації" : Указ Президента від 23 березня 2021 року № 111/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/111/2021#Text>.